

Ainhoa Herrarte Sánchez*
Felipe Sáez Fernández*

POLITICAS DE EMPLEO Y REGULACION LABORAL

Las políticas activas del mercado de trabajo tienen como objetivo el favorecer la búsqueda de empleo por parte de quienes carecen del mismo, así como facilitar la adaptación de estas personas a los requerimientos del mercado laboral. A la hora de diseñar estas políticas hay que tener en cuenta que tienen sus limitaciones y que pueden incluso generar efectos no deseados, como muestra la evidencia empírica. En el caso español, las políticas de empleo han sido muy variadas, y los resultados diversos. Con carácter general, el mejor comportamiento respecto a otras políticas corresponde a la formación, ya que eleva sustancialmente la probabilidad de empleo de quienes no están ocupados. También resultan eficaces las actuaciones de orientación y asistencia laboral de cierto contenido (más allá del básico) y las actuaciones destinadas a colectivos débiles en preparación.

Palabras clave: políticas de empleo, regulación laboral, evaluación.

Clasificación JEL: J08, J24, K31.

1. Introducción

Los objetivos habituales perseguidos por las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) son favorecer la calidad e intensidad de la búsqueda de empleo por parte de quienes carecen del mismo, así como facilitar la adaptación de estas personas a los requerimientos del mercado laboral. Junto a tales propósitos están aquellos otros encaminados a estimular la eficiencia en los procesos de cobertura de vacantes de empleo de las empresas y demás unidades de

producción, o bien aquellos que tratan de reducir determinadas barreras generadas por la estructura institucional o la inadecuada regulación laboral vigente en los países. Tales objetivos se hallan generalmente detrás de los programas impulsados por los gobiernos en este área.

La literatura económica hace hincapié en que las PAMT encuentran justificación adicional como mecanismos para contrarrestar algunas de las consecuencias parcialmente negativas que pueden acompañar a las políticas laborales «no activas». De hecho, la evidencia empírica muestra que las prestaciones por desempleo tienden a aumentar la propensión a permanecer en situación oficial de desempleo (puesto

* Departamento de Análisis Económico: Teoría Económica e Historia Económica. Universidad Autónoma de Madrid.

que llevan a una reducción del esfuerzo de búsqueda o del grado de aceptación de las ofertas de vacantes que les llegan), mientras que las PAMT estimulan la vuelta voluntaria al empleo (por la asistencia u orientación recibidas) o fuerzan de algún modo la aceptación obligatoria de ciertos puestos de trabajo. Pero, al margen de ello, la verdadera razón de ser de las PAMT estriba en que proporcionan a los beneficiarios nuevas armas para desenvolverse en el mercado laboral. En este artículo se pasa revista a las políticas de este tipo desarrolladas en España, se analizan sus efectos y, finalmente, se aportan una serie de conclusiones operativas tomando como referencia parcial trabajos llevados a cabo anteriormente por los autores (Blázquez *et al.*, 2013 y Sáez, 2014).

2. Evidencia

Antes de entrar en los efectos detallados de las PAMT conviene señalar algunas de las limitaciones e inconvenientes que llevan asociadas, pues la instrumentación de las mismas puede generar efectos no deseados. Entre los más importantes cabe hablar, en la vertiente del empleador, del denominado «peso muerto» que se da cuando los resultados de las medidas no son diferentes de los que habrían ocurrido en su ausencia; por ejemplo, las bonificaciones para la contratación canalizadas a una empresa que habría contratado incluso en ausencia de la ayuda. También es frecuente encontrarse con el efecto «sustitución», que sucede cuando las empresas cambian trabajadores subvencionados por otros que no lo son. En estos casos el efecto neto del programa en el empleo llega a ser poco significativo o nulo. Asimismo, pueden producirse efectos de «desplazamiento» de empresas que compiten en forma desigual por no poder utilizar esas ayudas. Por otro lado, el modelo de su financiación llega a influir en los resultados de empleo a largo plazo (como ocurre, por ejemplo, con la formación de ocupados o de desempleados), si el grueso de los recursos disponibles proceden de un impuesto que encarezca el coste de la mano de obra.

En la otra vertiente del mercado, no es improbable que aparezcan diversos tipos de sesgos en los resultados alcanzados, pues estos últimos pueden producirse en muchas ocasiones por factores inobservables no controlados. Entre ellos se encuentra el sesgo de selección entre los beneficiarios, ya que, entre otros factores, es difícil apreciar la capacidad individual o la voluntad de trabajar de los participantes. Paralelamente, este mismo sesgo, combinado con incentivos inadecuados diseñados por el organismo gestor del programa, puede derivar hacia la selección y contratación de los candidatos que presenten precisamente *a priori* más probabilidades de éxito laboral. Cabe señalar igualmente algún efecto bloqueo cuando los beneficiarios de ciertas ayudas reducen el esfuerzo de búsqueda de empleo, con la intención de mantenerse como clientes habituales de las mismas. La literatura es rica en alusiones a este tipo de efectos cuya apreciación *a priori* resulta de difícil medición (Calmfors *et al.*, 2001; Kluge, 2010; Ecorys e IZA, 2012, etc.). No es de extrañar, por tanto, que los esfuerzos destinados a poner de manifiesto los impactos netos de las PAMT hayan de descansar en evaluaciones o trabajos rigurosos, alejados de enfoques meramente administrativos o estadísticos, si lo que se persigue es alcanzar conclusiones verdaderamente útiles para los responsables de aquellas.

Paralelamente a lo anterior, los ejercicios de evaluación muestran, a nivel internacional y sin ánimo de profundizar, que los resultados de las PAMT difieren según países y programas aplicados. (Anexo 1). En general se encuentran efectos positivos para una parte de los mismos (Fay, 1996; Martin y Grubb, 2001; Dar y Tzannatos, 1999; Boone y Van Ours, 2004; Herrarte y Sáez, 2007; Ecorys e IZA, 2012 y Blázquez *et al.*, 2012), pero también hay múltiples experiencias donde los resultados dejan bastante que desear. Algunos autores como Dar y Tzannatos (1999) apuntan incluso que su efectividad depende de la fase cíclica de la economía, de modo que en épocas de depresión aquella se ve mermada debido —como luego se apunta para

España— a que se produce una importante reducción en el volumen de vacantes; lo cual es especialmente válido para los servicios de información y orientación profesional. Trabajos como los de Boone y van Ours (2004) citados, recogen además que las bonificaciones y subvenciones al empleo suponen un despilfarro debido a los sesgos negativos que generan; o, en todo caso, como apuntan Card *et al.* (2010), llegan en ocasiones a carecer de efectos. Incluso la creación directa de empleo por organismos públicos parece excluida de éxito a medio y largo plazo a la hora de conseguir empleos permanentes para los desempleados en el mercado laboral libre. Y la experiencia muestra que la mayoría de los puestos de trabajo creados a través de este tipo de programas suelen tener un producto marginal bajo (Lalonde, 1986; Heckman *et al.*, 1999; Khandker *et al.*, 2010 y Card *et al.*, 2010).

Referido a los programas de autoempleo, la evidencia recopilada es mixta debido a la existencia de un grado elevado de peso muerto y de desplazamiento (Dar y Tzannatos, 1999). En algunos casos las empresas que se crean tienen una vida muy corta, con una mortalidad elevada en el primer y segundo año de vida. A pesar de ello, los participantes en estos programas reflejan mejores resultados en términos de empleo que los no participantes. Por ejemplo en el caso alemán (Ecorys e IZA, 2012), cinco años después de la entrada en el programa de emprendimiento, los participantes muestran una elevada probabilidad de empleo. Pero, en muchos casos, el éxito de la estabilidad laboral aparece influido por la capacidad gestora de los propios individuos.

En materia de formación, las enseñanzas de largos años de actuación por parte de los gobiernos en este campo indican que los efectos sobre los desempleados son, por lo general, buenos, siempre que se den una serie de factores coincidentes (Kluve, y Schmidt, 2002): elección de grupos homogéneos para los distintos programas, diseño de contenidos bien estructurados y, dentro de los primeros, práctica de una selección estricta para evitar abandonos

o falta de incentivos para participar en los cursos. Los impactos más abultados se dan cuando los programas se dirigen a trabajadores que han perdido su puesto de trabajo en ocupaciones que ya no son viables, o que están en fase declinante, lo que se localiza básicamente en trabajadores de cierta edad.

En conjunto, de las experiencias extraídas a lo largo de los años se llega a la conclusión de que los resultados, el impacto y la rentabilidad coste-beneficio de la mayoría de los programas de medidas activas en el mercado laboral dependen no solo de su diseño, sino también de las condiciones globales macroeconómicas del entorno, así como, especialmente, del marco laboral del país en que aquellas se lleven a cabo (como indican profusamente los estudios de Dar y Tzannatos, 1999; o Kluve, 2010; o, más recientemente, el informe elaborado por Ecorys e IZA, 2012). En relación a esto último, parece fuera de duda que las PAMT no pueden servir de contrapeso a los efectos distorsionadores generados por regulaciones laborales rígidas, tanto en materia de protección del empleo como en relación al marco y estructura de la negociación colectiva del país o en lo referente a la normativa y reglamentos que rodean los ajustes internos de recursos humanos en las empresas.

En una recopilación de trabajos sobre la efectividad de las políticas activas y pasivas de empleo en el ámbito europeo realizada por las dos entidades recién citadas (Ecorys-IZA), se destaca que la mayoría de experiencias no tienen en cuenta los efectos potenciales no deseados aludidos. Por tanto, los resultados han de interpretarse con cautela. Por este motivo, sus conclusiones apuntan a que una de las decisiones inmediatas de cara al diseño de políticas para combatir el desempleo es el de mejora de la calidad de las evaluaciones, incluyendo evaluaciones *ex ante*, diseño de experimentos locales y consideración de efectos a corto y largo plazo controlando los resultados por los efectos sustitución y peso muerto. En cualquier caso, no hay una medida que sirva de forma universal para mejorar las perspectivas laborales de

los participantes; cada una tiene sus defectos y resultados específicos. Por ejemplo, Kluve (2010), en sus trabajos comparados de los años 2002 y 2010 sobre la efectividad de medidas, considera, además de distintas variables ligadas al entorno institucional (como puede ser el grado de protección del empleo, la regulación sobre contratos temporales, el control sobre agencias de empleo temporal y la tasa de reemplazamiento definida según la OCDE, 2005), otros componentes que reflejen el contexto macroeconómico, como la tasa de paro, el crecimiento del PIB o el gasto en políticas activas en porcentaje del PIB.

Teniendo en mente la dificultad de observación de algunas variables asociadas al comportamiento de los individuos en el mercado laboral, no puede extrañarnos que haya limitaciones para estimar y extrapolar los verdaderos efectos de las PAMT, lo que se refleja en la gran diversidad de resultados recogidos por la literatura académica. En síntesis, incluso teniendo presentes estas restricciones, los efectos de las medidas sobre los participantes son heterogéneos y relativamente modestos, como recoge el trabajo de Heckman *et al.* (1999). La falta de robustez y comparabilidad en los trabajos de evaluación se pone de manifiesto al comprobar que en otras experiencias los efectos de las políticas son negativos, como es la experiencia sueca recogida por Calmfors *et al.* (2001). Un caso paradigmático es el relativo a los efectos de los programas de formación. Según Martin y Grubb (2001), las conclusiones de los estudios de los países de la OCDE señalan que estos programas, a pesar de contemplar algunas de las medidas activas más caras, arrojan en ocasiones tasas de retorno bajas o incluso negativas. Por el contrario, Kluve y Schmidt (2002), comparando los resultados de 53 estudios previos, muestran que los programas formativos son los que mejores resultados alcanzan, mientras que la bonificación o la subvención de empleos suelen carecer de efectos de empleo netos. Card *et al.* (2010) también apuntan a una falta de efectividad de las bonificaciones y de la formación, aunque en este último caso solo a corto plazo,

dado que para periodos superiores a dos años encuentran un efecto positivo. En España, los efectos de la formación son dispares (Mato, 2002; Mato y Cueto, 2008; Arellano, 2010; Cueto *et al.*, 2010 y Blázquez *et al.*, 2013), en función de múltiples variables a las que luego se alude.

3. Estrategias españolas de empleo

En los últimos años, continuando prácticas seguidas desde hace un par de décadas, se han venido estableciendo diferentes objetivos de política de empleo dentro de las denominadas Estrategia española de empleo 2012-2014, Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y Estrategia Europa 2020, con objetivos, en ocasiones cuantificados, hacia los que habría que tender en los próximos años. Entre los más sobresalientes están los dirigidos a elevar la participación laboral, reducir las tasas de desempleo generales y de los jóvenes y mujeres en especial, reducir el empleo temporal y el de bajo contenido, reforzar el empleo a tiempo parcial y dotar de mayor flexibilidad laboral interna a las empresas, aparte de mejorar y adecuar las competencias profesionales, promover una adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo y promover la igualdad de género en el mercado laboral.

Esta variedad de objetivos posibilita, en la práctica, justificar cualquier tipo de planteamiento en este campo, aunque a la vez determine la composición y diseño de las medidas. El cruce de fondos nacionales y comunitarios en nuestro país, acompañados de sus correspondientes normas y reglamentos específicos, que llega a las administraciones públicas de menor nivel territorial, complica dicha composición final, que se atiene en muchos casos a criterios formales bastante rígidos. Esto último dificulta, simultáneamente, el poder plantear actuaciones selectivas de cierta consistencia y efectividad. Además de estos aspectos que hacen bastante barroco el proceso, el éxito de tales estrategias viene condicionado por el marco laboral vigente hoy en día en España y por el modelo de

relaciones laborales existente, que introducen limitaciones de cara a propiciar un funcionamiento competitivo del mercado laboral.

En suma, disponemos en estos momentos de un conjunto de normas relacionadas con estos temas, cuya composición ha ido variando paulatinamente estos últimos años hasta componer un amplio abanico de actuaciones. Pueden citarse (su contenido sintético se ofrece en el Anexo 2) como normas más representativas las siguientes:

- Plan de garantía juvenil: Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016 (diciembre 2013);
- Plan de garantía juvenil: Estrategia de activación para el empleo (diciembre 2013);
- Medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida (RDL 3/2014);
- Plan anual de política de empleo para 2014 (abril 2014);
- Medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación contempladas en el RDL 8/2014;
- Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 (RD 751/2014);
- RDL 16/2014, por el que se regula el programa de activación para el empleo;
- Reforma del sistema de protección por desempleo de los trabajadores autónomos recogida en la Ley 35/2014;
- Aspectos laborales incluidos en los Presupuestos Generales del Estado para 2015 (Ley 36/2014);
- Medidas en el ámbito del empleo y la seguridad social y mecanismos de participación, contenidas en el DL 1/2015;
- Reforma del sistema de formación profesional para el empleo (RDL 4/2015) y
- Plan Anual de Política de Empleo para 2015 (abril de este año).

Por su parte, las partidas disponibles de gasto en España para cada una de las líneas operativas de actuación asociadas a las disposiciones anteriores y referidas a los años 2013 y 2014 figuran en el Cuadro 1. En ambos ejercicios los programas de formación son

los de mayor peso presupuestario (computando formación a empleados y a parados), seguidos por la partida de bonificaciones a las empresas para la contratación indefinida de nuevos trabajadores. La tendencia observada en el gasto es que se han producido últimamente ajustes absolutos a la baja en el volumen de recursos destinados a las PAMT, los cuales han recaído sobre todo en los programas de incentivos al empleo, seguidos por recortes de poca entidad en los diferentes componentes del capítulo de formación. Tales ajustes no quitan que todavía sea alto el peso que conserva el capítulo de ayudas a la contratación laboral. En términos de costes unitarios, y de forma un tanto aproximada, dado que hay sustanciales diferencias entre territorios, las medidas más caras suelen ser las de fomento directo de empleo (en entidades públicas o privadas o en corporaciones locales), ya que conllevan el pago de salarios o el mantenimiento de centros especiales de empleo (en el caso de discapacitados), al igual que sucede con los talleres de empleo; la formación teórico-práctica, con la adquisición de un oficio (escuelas taller), le sigue a distancia. Por su parte, la formación a desempleados resulta más cara por participante que la de quienes están ocupados, y en cuanto a las medidas de orientación laboral general, resultan ser las más «baratas». Respecto a este último tipo de medidas cabe señalar que su coste crece sustancialmente cuando se incluyen itinerarios personalizados de inserción de los individuos.

4. Efectos de las políticas

Se ofrece seguidamente un análisis —limitado— de los efectos registrados por la aplicación de las PAMT en nuestro país, recogiendo evidencias de la influencia que registran este tipo de políticas en el mercado de trabajo. Para ello se maneja información derivada de un estudio general de evaluación llevado a cabo en la Comunidad de Madrid¹, cuyas experiencias pueden

¹ BLÁZQUEZ, M.; HERRARTE, A.; MORAL, J. y SÁEZ, F. (2013).

CUADRO 1
PRESUPUESTOS RECIENTES Y COSTES MEDIOS DE LAS PAMT EN ESPAÑA

Líneas de actuación	Presupuesto (en millones de euros)		Costes medios de las medidas	
	2013	2014	Coste unitario (en euros) (media 2009-2011) *	Coste medio por unidad de probabilidad de empleo generada (en euros) *
1. Servicios públicos de empleo, incluida la orientación laboral	85,7	42,7	Orientación laboral	71 Coste reducido (< 20)
2. Subcontratación de servicios, incluida la orientación laboral	20,0	30,0	Orientación autoempleo	1.560 Coste elevado (400 – 700)
3. Formación	1.940,5	1.896,0	Formación desempleados	1.444 Coste medio (100 – 150)
* Ocupados	(921,3)	(919,0)	Formación ocupados **	280-440 Coste variable
* Desempleados	(652,1)	(625,3)	Escuelas taller	5.575 Coste muy elevado (> 1.500)
* Escuelas taller y casas de oficios ...	(256,0)	(242,9)	Talleres de empleo	12.445 Coste muy elevado (> 1.500)
* Otros programas de formación (incluidos talleres de empleo)	(111,0)	(108,8)	Fomento empleo entidades	13.458 Coste muy elevado (> 1.500)
4. Incentivos al empleo (bonificación contratos)	1.542,4	1.229,3	Fomento empleo corporaciones locales	21.950 Coste muy elevado (> 1.500)
5. Fomento empleo de personas discapacitadas	234,5	234,5	Programas experimentales	1.723 Coste medio (100 – 150)
6. Creación directa de empleo (cooperación entidades y E. agrario)	274,9	261,7		
7. Incentivos a la creación de empresas (autoempleo)	51,0	0,6		
8. Administración (personal) y otras partidas	184,9	383,8		
Total	4.333,8	4.078,6		

NOTA: * Estimaciones basadas en datos de la Comunidad de Madrid. ** Estimaciones basadas en datos nacionales de la Fundación Tripartita (el coste mayor se refiere a la modalidad presencial y el menor a la mixta).

FUENTE: Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) 2013 y 2014; CM-UAM (2013): análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo y Fundación Tripartita: formación en las empresas, Informe anual 2012.

servir de ilustración de cara a intuir el tipo de fenómenos generados ordinariamente por tales políticas. El estudio parte de los registros administrativos sobre demandas y ofertas de empleo, así como de contratos, localizados en las oficinas de empleo en distintos

momentos del tiempo. Para asegurar el rigor de los resultados se utilizan dos colectivos estadísticamente representativos: el de quienes participan en cada una de las medidas desarrolladas (grupo objetivo) y un grupo de control elaborado a partir del método de

emparejamiento exacto formado por demandantes de empleo que no han participado en ninguna medida².

De manera muy resumida, el grupo objetivo está formado por el universo de demandantes de empleo en situación de desempleo que estaban registrados en las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid en los meses de diciembre de 2009, 2010 y 2011 y que hubieran participado en alguna medida activa de empleo en los 12 meses anteriores a dicho registro (enero a diciembre de 2009 para los demandantes de diciembre de 2009, enero a diciembre de 2010 para los de diciembre de 2010, etc.). Por su parte, el grupo de control está formado por una selección de demandantes de empleo en paro registrados en las oficinas en los mismos meses, pero que no hubieran participado en ninguna medida en los 12 meses anteriores. El tamaño del grupo de control es igual al del grupo de tratamiento, y para cada uno de los participantes existe un «no participante» con las mismas características observables (sexo, edad, nivel formativo, nacionalidad, tiempo registrado como demandante y ser o no receptor de prestación por desempleo). Posteriormente, a través del registro de contratos se observan los contratos que han tenido en los 12 y 24 meses posteriores, pudiendo calcular así tasas de colocación para el grupo de participantes y para el grupo de control (porcentaje de demandantes que han tenido algún empleo).

El Cuadro 2 presenta las tasas relativas de colocación calculadas como el cociente entre la tasa de colocación de los participantes en la medida *i* y la tasa

de colocación del grupo de control correspondiente. Al venir expresadas en índices, cuando las tasas se sitúan por encima de 100 indican que los resultados de los participantes superan a los de los no participantes y viceversa. Los principales hechos a destacar son que para todos los colectivos, las tasas de colocación de los participantes son mayores, siendo estadísticamente significativas en la mayoría de los casos. Puede apreciarse además que el efecto positivo es más intenso a corto plazo (12 meses después de la participación) y que el efecto disminuye a medida que avanza la crisis económica. En el caso de las mujeres, su tasa de colocación tras la aplicación de las medidas crece más que la subida registrada entre los hombres. Por edades, el impacto comparado más potente sobre el empleo se da para los mayores de 45 años y, especialmente, para quienes sobrepasan los 55, mientras que el más bajo se produce en los jóvenes. Por nivel de estudios, los que tienen estudios de secundaria no obligatoria resultan ser los más beneficiados frente a los demás. Por nacionalidad, los demandantes españoles se ven también más favorecidos por el efecto de las medidas. Por tiempo inscrito como demandante de empleo, el mayor impacto se registra entre los demandantes de empleo de larga duración. Y si se toma como referencia el hecho de *percibir o no prestación* por desempleo, el efecto añadido por la participación resulta más elevado entre los no receptores. El mayor grado de exigencia de los receptores de prestaciones a la hora de aceptar un empleo puede contrarrestar el posible efecto positivo de su participación en alguno de los programas o medidas.

Cuando se contempla el fenómeno desde la perspectiva del tipo de empleo al que acceden los demandantes (centrándonos en el empleo de calidad, equivalente a un puesto de trabajo de duración indeterminada y a tiempo completo), los datos muestran, nuevamente, que las tasas de colocación resultan más elevadas entre el grupo de participantes que entre el grupo de control. En este caso, no obstante, las tasas resultan más moderadas que para el conjunto del empleo

² La construcción del grupo de control exige seleccionar individuos comparables a los del grupo objetivo con el fin de que la única característica que los diferencie sea precisamente el hecho de no haber participado en ninguna medida. Aunque elaborar un grupo de control perfecto no es viable (existen características no observables como el esfuerzo, la motivación, la responsabilidad, etc. que diferencian a unos individuos de otros), puede conseguirse uno apropiado mediante diversas técnicas estadísticas como el *Propensity Score Matching* (BECKER y ICHINO, 2002 y KHANDKER *et al.*, 2010). Cuando el tamaño de la base de datos es suficientemente grande, es posible diseñar grupos de control más exhaustivos utilizando el método de «emparejamiento exacto» (*exact matching*) mediante el procedimiento CEM (*Coarsened Exact Matching*). Ver IACUS, KING y PORRO (2009, 2012).

CUADRO 2
TASAS DE COLOCACIÓN RELATIVAS SEGÚN CARACTERÍSTICAS PERSONALES (a)

	Algún empleo				Empleo indefinido a tiempo completo			
	Demandantes diciembre 2009		Demandantes diciembre 2010		Demandantes diciembre 2011		Demandantes diciembre 2011	
	12 m	24 m	12 m	24 m	12 m	24 m	24 m	12 m
Hombres	120***	115***	119***	115***	113***	104***	104***	100***
Mujeres	129***	122***	127***	122***	120***	112	117**	113**
16-24 años	109***	107***	114***	111***	108***	105***	109***	117
25-34 años	121***	114***	118***	113***	113***	106***	106***	104
35-44 años	128***	120***	126***	121***	118***	108**	112**	101**
45-54 años	136***	131***	129***	125***	123***	108***	107***	110**
55-64 años	176***	179***	184***	175***	151***	140	158***	131
Sin estudios	123***	118***	121***	120***	113***	100**	117	105
Primaria terminada	119***	116***	121***	117***	111***	108***	105**	98*
Secundaria 1ª etapa	125***	118***	121***	117***	117***	107***	107***	108***
Secundaria 2ª etapa	128***	121***	126***	120***	120***	113**	111***	112*
Terciarios	124***	118***	123***	119***	120***	105***	110***	107***
Español	126***	120***	124***	119***	118***	108	110	106
Extranjero	115***	113***	116***	113***	107***	101***	106	105*
Tiempo como demandante								
<= 3 meses	114***	110***	115***	111***	111***	93***	99*	94***
3 meses a 6 meses	120***	115***	118***	114***	112***	108***	106***	115
6 meses a 1 año	123***	117***	120***	116***	112***	108***	108***	106***
Más de 1 año	141***	131***	137***	129***	129***	123**	112***	115***
No perceptores prestación ..	123***	121***	126***	123***	118***	107***	116***	110
Perceptores prestación	124***	117***	120***	115***	115***	108***	106***	103***
Total	124***	118***	122***	118***	116***	107**	109**	106**

NOTA: *** Diferencia estadísticamente significativa al 99 por 100, ** al 95 por 100, * al 90 por 100. Test Chi-2. (a) (tasa de colocación grupo participantes / tasa de colocación grupo de control) x 100.

FUENTE: Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo. CM-UAM.

alcanzado (empleo de calidad más el que no es tal); es decir, que el valor añadido de las políticas es de menor intensidad. Se observa además el mismo descenso en las tasas de los demandantes de empleo registrados durante los años más agudos de la crisis.

Atendiendo ahora a las medidas específicas llevadas a cabo (Cuadro 3), si en el conjunto de los participantes en 2009 la tasa relativa es de 124 a corto plazo (12 meses después de la participación), dicha tasa se eleva a 133 en el caso de los programas

CUADRO 3
TASAS DE COLOCACIÓN RELATIVAS SEGÚN MEDIDAS ESPECÍFICAS (a)

	Consecución de algún empleo					
	Participantes 2009		Participantes 2010		Participantes 2011	
	12 m	24 m	12 m	24 m	12 m	24 m
Orientación para el empleo	118***	114***	118***	115***	116***	-
Plan extraordinario de medidas de orientación	114***	110***	116***	114***	108***	-
Orientación para el autoempleo	109***	107***	107***	110***	108***	-
Formación ocupacional	139***	129***	136***	128***	130***	-
Escuelas taller y casas de oficios	96	100	109	103	86	-
Talleres de empleo	124	125**	109***	103***	88	-
Fomento empleo: corporaciones locales	120***	121***	119**	115***	87***	-
Fomento empleo: organismos públicos	100	112	127	109**	125	-
Programas experimentales (colectivos en riesgo de exclusión)	133*	128***	159***	137**	151*	-
Itinerario de renta activa de inserción	85**	90***	70**	77***	86**	-
Extensión temporal protección por desempleo (RDL 10/2009)	112***	110***	115***	114***	109***	-
Actuaciones mixtas (media de distintas combinaciones)	118***	115***	120**	116***	-	-
Total	124***	118***	122***	118***	116***	-

NOTA: *** Diferencia estadísticamente significativa al 99 por 100, ** al 95 por 100, * al 90 por 100. (a) (tasa de colocación grupo participantes / tasa de colocación grupo de control)x100.

FUENTE: Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo. CM-UAM, 2013.

experimentales³ y a 139 en el caso de la formación ocupacional. A medio plazo (24 meses después), como ya se señaló, las probabilidades relativas se reducen, indicando que el efecto de la participación no es permanente en el tiempo. Puede apreciarse además una diferencia importante entre las medidas de formación y los programas experimentales: mientras que según

avanza la crisis el valor añadido de la formación sobre los participantes pierde intensidad⁴, ocurre lo contrario con los programas experimentales. De este resultado podría derivarse que en situaciones de personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo, los programas experimentales serían la mejor alternativa. Y dado el tipo de demandante de empleo que participa en estas actuaciones (en riesgo de exclusión social las más de las veces), los buenos resultados obtenidos

³ Los programas experimentales combinan diferentes acciones (información, orientación y asesoramiento, formación, práctica laboral y movilidad geográfica) con la finalidad de conseguir la inserción laboral de los desempleados. Están dirigidos a personas con especiales dificultades para encontrar empleo así como a aquellos desempleados que se encuentren en riesgo de exclusión social.

⁴ Un artículo de interés que subraya otros aspectos y limitaciones de las actuaciones de formación para parados en España es el de ARELLANO (2010).

frente al grupo de no participantes resultan aún más significativos. En el plano coste-beneficio, tomando como referencia el coste por unidad de probabilidad de empleo generada por las medidas (recogido en la última columna del Cuadro 1), nos encontramos que aquellas de mayor rendimiento (mayor retorno) son las de orientación laboral general, seguidas por los programas experimentales y por la formación a desempleados, alcanzando el resto valores de rendimiento unitario bastante menores.

En otro orden de cosas, apenas se conocen datos fidedignos sobre los efectos de las actuaciones de formación dirigidas a los trabajadores que ya tienen un empleo y que, en la mayor parte de los casos, se instrumentan a través de acciones organizadas en el seno de las empresas, sean de ejecución directa o en centros ajenos. En su mayor parte se trata de acciones de corta duración (con un coste unitario sensiblemente menor) y muy centradas en aspectos productivos relacionados con el perfil o puesto de trabajo de los grupos de participantes. Pero todo hace sugerir que tales efectos revierten a favor de las dos partes de la relación laboral⁵. Por lo que se refiere a la empresa, aumenta la productividad del trabajo de manera significativa, lo que se debe a una mejor capacidad de la plantilla para un entorno tecnológicamente cambiante y a que contribuye a mantener las reglas contractuales implícitas en su seno. En el lado de los trabajadores, porque les dota de una mayor estabilidad laboral en el centro de trabajo original a largo plazo, o porque les sitúa en mejor posición para volver a un empleo en caso de haberlo perdido.

Queda lejos ya la polémica de que la formación en la empresa no resulta transferible hacia otros entornos debido a que es demasiado específica. Porque la realidad ha demostrado que la familiaridad con las nuevas tecnologías y estar al día en el nivel profesional correspondiente tienen que ver precisamente con la participación recurrente a lo largo del tiempo en acciones de formación; lo cual

⁵ Las encuestas sobre población activa (EPA del INE) u ocupada (encuesta a empresas del Ministerio de Empleo y SS) no recogen estos fenómenos de la incidencia de la formación en la evolución del empleo de los individuos.

constituye un arma insustituible para esa mayor estabilidad en la situación de empleado que antes se comentaba. De ahí que la formación genere beneficios a la empresa y a los trabajadores, lo que sustenta el argumento favorable a que su cofinanciación lo sea por ambas partes. Aspecto este último que, de ser tenido realmente en cuenta en la negociación de los convenios colectivos, justificaría su tratamiento como elemento de sustitución respecto a otras cuestiones o temas de negociación.

Las bonificaciones a la contratación alcanzan todavía por su parte un volumen de recursos muy elevado y no puede olvidarse que es ahí donde los efectos peso muerto y sustitución están más presentes. Con un listado que se acerca a las 50 variantes de actuaciones destinadas a unos u otros colectivos en estos momentos, con incentivos que varían en cuantía y duración según sea el tipo de contrato laboral y el colectivo protegido, el espectro final de medidas vigentes resulta complicado y disperso, lo que no es extraño que pueda producir, aparte de esos efectos ya mencionados, otros de suma cero entre unos y otros grupos de personas⁶. Como resumen señalar que, a fecha actual, la variedad de contratos de trabajo es de 46, agrupados en cuatro bloques: contratos indefinidos (18, según el tipo o el colectivo de referencia); contratos temporales (21, según tipo o colectivo); contratos para la formación y el aprendizaje (4) y contratos en prácticas (3).

En lo que se refiere a los programas de creación directa de empleo, pueden ser eficaces para facilitar la vuelta al mercado laboral de grupos en riesgo de

⁶ Entre los colectivos se incluyen los siguientes: menores de 30 años; mayores de 45; trabajadores eventuales procedentes de empresas de trabajo temporal (ETT); víctimas del terrorismo; víctimas de violencia de género y doméstica; trabajadores en exclusión social; discapacitados de diversa consideración; mayores de 52 años; conversión de contratos temporales en indefinidos en pymes; conversión de contratos temporales en indefinidos; trabajadores de Ceuta y Melilla; trabajadores procedentes de buques; trabajadores del hogar; mayores de 65 años; trabajadores interinos; ex-autónomos; familiares de autónomos; tarifa plana para autónomos, etc. Véase publicación *Empleo*, «Bonificaciones/reducciones a la contratación laboral. Cuadro resumen de normativa vigente», del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Véase igualmente el «Asistente de contratos de trabajo» disponible en la página web del SEPE, actualizada a fecha de abril de 2015.

exclusión. Otra cuestión de cierto interés son los programas estacionales de obras públicas sociales, que cumplen un papel similar en áreas locales con escasas oportunidades laborales. Pero hay riesgos, como propiciar el mantenimiento de clientelas estables o el de desplazar empleos regulares, que deben evitarse estrictamente por las entidades o autoridades del lugar encargadas de su coordinación. En cuanto a las ayudas para facilitar el autoempleo o actividades de emprendimiento, solo cabe señalar la necesidad de tratar con firmeza, por los órganos públicos correspondientes, el reparto de subvenciones para actividades que se pondrían en marcha en cualquier caso; y, paralelamente, que se precisa establecer alguna forma de selección inicial si se pretenden alcanzar tasas de supervivencia razonables a largo plazo. Hay evidencia, sin embargo, de que un buen enfoque para estas actuaciones puede conseguir resultados favorables⁷. La combinación de medidas (inducida por las oficinas de empleo o por las entidades colaboradoras) resulta muchas veces una opción más atractiva, puesto que mejora los resultados de las medidas consideradas individual o independientemente. Tal cosa sucede, por ejemplo, mezclando promoción del empleo con orientación profesional o con formación; o bien combinando talleres de empleo con orientación y asistencia laboral; o bien programas experimentales con otras medidas y en especial con formación, etc.

Un último apunte relativo a la formación destinada a desempleados. El cursar algún tipo de formación eleva la probabilidad comparada de empleo, como hemos señalado. Tal probabilidad no mejora por el hecho de hacer varios cursos distintos, aunque sí lo hace de manera nítida cuando el curso alcanza mayor duración y contenido, lo que hace referencia a la conveniencia de hacer algún comentario adicional sobre el grado

de ajuste ocupacional o emparejamiento entre el curso recibido y las vacantes creadas por el sistema productivo y sobre las implicaciones que el tema conlleva (Blázquez *et al.*, 2012).

Si bien a nivel teórico y desde una perspectiva macroeconómica cabría esperar una mayor eficiencia en el sistema de emparejamiento a medida que el grado de coincidencia entre las ocupaciones demandadas y las de llegada fuese más alto, la realidad, sin embargo, es algo distinta cuando se maneja el problema a nivel micro. Tanto en etapas de fuerte crecimiento como en las de atonía, los individuos son versátiles a la hora de poder desempeñar con solvencia puestos de trabajo que conllevan tareas diferentes; y ello porque los contenidos educativos y formativos adquiridos confieren un grado de adaptabilidad bastante elevado para la realización de una amplia gama de tareas, excepto para aquellas que tienen un escaso contenido común respecto a otras pertenecientes a familias profesionales distantes⁸. El argumento anterior también funciona en sentido contrario. Un empleador que se vea ante la necesidad de cubrir las vacantes que se generan en su entorno empresarial, sabe que puede seleccionar a personas con distinto perfil, dentro de una gama de conocimientos con un componente común de cierta entidad. Y lo hace teniendo constancia de que los contenidos de los puestos varían a lo largo del tiempo. Eso significa que las empresas pueden ajustar las competencias de los nuevos trabajadores al grado de complejidad y responsabilidad de los puestos de trabajo que hay que cubrir; o bien que, en otras circunstancias, pueden adaptar las exigencias de los puestos de trabajo a las competencias de los recién contratados (OCDE, 2011)⁹. Lo anterior significa, ni más ni

⁷ En el caso del autoempleo, MATO (2002) analiza el efecto a largo plazo de un programa en el Principado de Asturias durante el periodo 1994-1999, concluyendo que el mismo fue positivo, con una elevada tasa de supervivencia de las actividades emprendidas por los autónomos. Con todo, en el estudio se subraya que un 80,1 por 100 de los beneficiarios hubiese realizado el proyecto incluso sin ayuda.

⁸ En términos extremos, pongamos por caso un abogado o un biólogo; nada tienen que hacer en una mesa de operaciones quirúrgicas. O, en el colectivo de electricistas, por ejemplo, apenas estarán familiarizados sus componentes con tareas de albañilería.

⁹ Un aspecto de gran interés relacionado con estos temas es la distinción que ha de hacerse para las personas entre las competencias acreditadas a través de la educación formal o inicial (cualificación propiamente dicha) y el total de competencias que aquellas poseen; las cuales engloban, además de las primeras, las adquiridas mediante la experiencia laboral o a través de la participación en acciones de formación más específicas.

menos, que la programación de cursos a desempleados debería contar en cada caso (especialidad) con módulos formativos de carácter general o transversal, además de los correspondientes a la especialidad u oficio de que se trate.

5. Consideraciones finales

En síntesis, ¿qué tipos de medidas pueden señalarse como aquellas que se muestran más efectivas? Con carácter general, el mejor comportamiento respecto a otras corresponde a la formación, ya que eleva sustancialmente la probabilidad de empleo de quienes no están ocupados. Pero dado que es una medida relativamente cara y que engloba una buena parte de los recursos totales, se impone una administración cuidadosa de su presupuesto. También es de gran interés prestar atención a las actuaciones de orientación y asistencia laboral de cierto contenido (más allá del básico), pues aquí la relación coste-beneficio aconseja una amplia generalización de la misma. Las actuaciones destinadas a colectivos débiles en preparación laboral son, igualmente, aconsejables, sobre todo si se diseñan ajustadas en cada caso a los mismos; pero también son caras y exigen una buena definición de grupos y sus componentes así como la especialización de las entidades gestoras últimas en los colectivos de que se trate.

La justificación de las bonificaciones a la contratación solo se sostiene en los casos de contratación de unos pocos colectivos bien estudiados, pues lo que se hace es reducir el coste relativo de este tipo de mano de obra. Pero cuanto más amplio sea el listado de grupos objetivo, más se diluyen sus efectos. En lo que se refiere a los programas de creación directa de empleo, resultan ser a su vez una medida cara y de dudoso efecto a largo plazo; todo señala que es eficaz para facilitar la vuelta al mercado laboral de grupos en riesgo de exclusión, pero que se corre el riesgo de ser un refugio para aparcar a esas personas. Profundizando en estas cuestiones, desde la perspectiva del coste

por *unidad de probabilidad generada* por la medida, las más favorables son la orientación, seguidas por los programas experimentales y la formación. Por el contrario, los talleres de empleo, las escuelas taller y casas de oficios y el fomento del empleo resultan ser las menos favorables.

Debido a su importancia, es necesario ajustar el diseño actual del contenido de los cursos destinados a desempleados —demasiado específicos en la mayor parte de los casos— hacia otros donde se incluyan módulos de carácter general ligados a grandes familias profesionales. Sobre todo, mientras el *stock* de desempleo sea tan elevado como lo es actualmente. Solo de esta forma será factible favorecer el reciclaje o adaptación de amplios colectivos de desempleados de difícil colocación, al dotar a sus miembros de una mayor versatilidad profesional para poder atender una gama de ofertas de empleo más amplia. Además, de esta manera, se consigue reducir el peso muerto de la inversión en esta clase de formación desde una perspectiva que supere el corto plazo. Y en cuanto a la formación destinada a ocupados, merece subrayarse que los cambios recientemente anunciados referidos al enfoque institucional (organización y mecanismos de control más depurados por parte de la agencia gestora), así como al capítulo de su financiación (la empresa ha de cofinanciar en parte sus programas) parecen correctos, lo que podría aprovecharse por parte de las organizaciones sectoriales para definir módulos en la línea antes comentada.

Una conclusión importante es que una misma medida puede tener grados de éxito diferentes en función tanto de su contenido, del colectivo seleccionado como beneficiario y de la entidad última responsable de su gestión. Pero la eficacia y eficiencia de cualquier esquema o composición de PAMT no se encuentran desvinculadas de la regulación laboral vigente en nuestro país (como sucedería en cualquier otro), dominada por el empleo temporal y las sucesivas reformas llevadas a cabo en los últimos años. Además de subsistir una alta complejidad para las empresas a la hora de contratar (pensemos especialmente en las de tamaño

pequeño o muy pequeño), se da todavía un alto grado de judicialización e intervención administrativa en los ajustes de plantilla, tanto en el plano individual como colectivo. La disparidad de criterios en las resoluciones judiciales, atenuada por la doctrina homogeneizadora del Tribunal Supremo, genera todavía riesgos de incertidumbre para los empleadores, limitando su propensión a realizar nuevas contrataciones o estimulando la aplicación de fórmulas menos comprometidas. También se mantienen fuertes restricciones para la utilización de mecanismos de flexibilidad interna en el seno de la empresa por la normativa y contenido de los convenios colectivos de trabajo en vigor, que no puede combatirse con las PAMT tradicionales.

Referencias bibliográficas

- [1] ARELLANO, A. (2010). «Do Training Programmes Get the Unemployed Back to Work? A Look at the Spanish Experience». *Revista de Economía Aplicada*, vol. 18, nº 53, pp. 39-65.
- [2] BECKER, S. O. y ICHINO, A. (2002). «Estimation of Average Treatment Effects Based on Propensity Scores». *The Stata Journal*, vol. 2, nº 4, pp. 358-377.
- [3] BLÁZQUEZ, M.; HERRARTE, A. y SÁEZ, F. (2012). «Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados». *Spanish Journal of Economics and Finance*, vol. 35, nº 99, pp. 139-157.
- [4] BLÁZQUEZ, M.; HERRARTE, A.; MORAL, J. y SÁEZ, F. (2013). «Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo en la Comunidad de Madrid». *Consejería de Empleo, Turismo y Cultura*, Comunidad de Madrid-UAM.
- [5] BOONE, J. C. y VAN OURS, J. (2004). «Effective Active Labor Market Policies». *IZA Discussion paper*, nº 1.335.
- [6] CARD, D.; KLUVE, J. y WEBER, A. (2010). «Active Labour Market Policy Evaluations: a Meta-analysis». *The Economic Journal*, vol. 120, nº 548, pp. 452-477.
- [7] CALMFORS, L.; FORSLUND, A. y HEMSTROM, M. (2001). «Does Active Labor Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences». *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, nº 2, pp. 61-124.
- [8] CUETO IGLESIAS, B.; TOHARIA, L.; GARCÍA SERRANO, C. y ALUJAS, J. A. (2010). «Los efectos de la formación ocupacional: ¿importa la duración de las acciones?». *Hacienda Pública Española*, nº 195, pp. 9-36.
- [9] DAR, A. y TZANNATOS, Z. (1999). *Active Labor Market Programs: a Review of the Evidence from Evaluations*. World Bank.
- [10] ECORYS LABOUR & SOCIAL POLICY & IZA (2012). *Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures*. Rotterdam: Informe elaborado para la Comisión Europea (DG Employment, Social Affairs and Inclusion).
- [11] FAY, R. G. (1996). «Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries». *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, nº 18, OECD Publishing.
- [12] FUNDACIÓN TRIPARTITA (2012). «Formación en las empresas». *Informe anual 2012*.
- [13] HECKMAN, J. J.; LALONDE, R. J. y SMITH, J. A. (1999). «The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs». En: ASHENFELTER, O.C. y CARD, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North-Holland, 1865-2097.
- [14] HERRARTE, A. y SÁEZ, F. (2007). «Labour Market Policy in Spain: Analysis of Microdata and Main Results». *Eurostat methodologies and working papers*. European Communities, Luxembourg.
- [15] IACUS, S. M.; KING, G. y PORRO, G. (2009). «CEM: Software for Coarsened Exact Matching». *Journal of Statistical Software*, vol. 30, nº 9, junio 2009.
- [16] KING, G. (2012). «CEM: Software for Coarsened Exact Matching». *Harvard University*, mimeo.
- [17] KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B. y SAMAD, H. A. (2010). *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*. Washington: The World Bank.
- [18] KLUVE, J. y SCHMIDT, C. M. (2002). «Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment?». *Economic Policy*, vol. 35, pp. 411-448.
- [19] KLUVE, J. (2010). «The Effectiveness of European Active Labor Market Programs». *Labour Economics*, vol. 17, pp. 904-918.
- [20] LALONDE, R. (1986). «Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs». *American Economic Review*, vol. 76, pp. 604-620.
- [21] MARTIN, J. P. y GRUBB, D. (2001). «What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experience with Active Labor Market Policies». *Working Paper*, París: OECD.
- [22] MATO DÍAZ, F. J. (2002). «La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental». *Biblioteca Civitas Economía y Empresa*. Madrid: Colección Economía.
- [23] MATO DÍAZ, F. J. y CUETO IGLESIAS, B. (2008). «Efectos de las políticas de formación a desempleados». *Revista de economía aplicada*, vol. 16, nº 46, pp. 61-84.
- [24] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2005). «Labour Market Programmes: Evaluating the Impacts». *Employment Outlook*, 2005, Cap. 4.
- [25] SÁEZ, F. (2014). «Políticas activas de empleo: una revisión». Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), nº extraordinario sobre el mercado de trabajo, julio 2014.

ANEXO 1

Gasto en políticas del mercado de trabajo en diferentes países (% PIB), 2011-2013

	POLÍTICAS ACTIVAS												POLÍTICAS PASIVAS																	
	1. Servicios públicos de empleo y administración			2. Formación			3. Incentivos al empleo			4. Fomento de empleo (discapacitados, etc.)			5. Creación directa de empleo			6. Incentivos para emprender actividades			Total medidas activas (1-6)			7. Sostenimiento de rentas de personas sin empleo			8. Jubilación anticipada			Total medidas pasivas (7-8)		
	11	12	13	11	12	13	11	12	13	11	12	13	11	12	13	11	12	13	11	12	13	11	12	13	11	12	13			
Bélgica	0,21	0,21	0,22	0,15	0,15	0,16	0,28	0,23	0,15	0,14	0,14	0,15	0,07	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00	0,86	0,81	0,74	1,38	1,40	1,46	0,71	0,68	0,65	2,10	2,09	2,11
Dinamarca	0,54	0,52	-	0,50	0,45	-	0,40	0,39	-	0,64	0,61	-	-	-	-	-	-	-	2,08	1,98	-	1,33	1,43	-	0,32	0,27	-	1,65	1,70	0,00
Alemania	0,35	0,34	0,36	0,26	0,22	0,25	0,06	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,04	0,01	-	0,80	0,70	0,68	0,97	0,93	0,98	0,05	0,05	0,05	1,02	0,98	1,03
Irlanda	0,14	0,14	0,12	0,40	0,42	0,41	0,07	0,08	0,07	0,01	0,01	0,01	0,24	0,26	0,28	-	-	-	0,86	0,91	0,89	2,60	2,51	2,33	0,04	0,03	0,02	2,64	2,54	2,35
España	0,11	0,08	-	0,19	0,15	-	0,26	0,22	-	0,08	0,04	-	0,06	0,03	-	0,11	0,11	-	0,81	0,63	-	2,84	3,03	-	0,04	0,04	-	2,88	3,07	0,00
Francia	0,26	0,25	-	0,35	0,34	-	0,03	0,03	-	0,09	0,09	-	0,14	0,13	-	0,05	0,05	-	0,93	0,90	-	1,40	1,45	-	0,01	0,01	-	1,40	1,45	0,00
Italia	0,03	0,03	0,03	0,14	0,15	0,15	0,15	0,18	0,16	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	-	0,35	0,38	0,36	1,28	1,53	1,56	0,08	0,08	0,07	1,36	1,61	1,63
Luxemburgo	0,05	0,61	-	0,05	0,05	-	0,36	0,37	-	0,01	0,01	-	0,06	0,06	-	0,00	0,00	-	0,52	1,09	-	0,54	0,65	-	0,15	0,15	-	0,69	0,81	0,00
Holanda	0,37	0,29	0,37	0,13	0,11	0,10	0,15	0,08	0,08	0,45	0,45	0,45	-	-	-	-	-	-	1,10	0,94	1,00	1,46	1,74	2,11	-	-	-	1,46	1,74	2,11
Austria	0,19	0,18	0,18	0,46	0,45	0,48	0,03	0,04	0,03	0,03	0,02	0,05	0,05	0,05	0,01	0,01	-	0,76	0,75	0,78	1,13	1,16	1,28	0,16	0,13	0,16	1,29	1,29	1,45	
Portugal	0,12	0,09	0,02	0,32	0,27	0,31	0,10	0,09	0,09	0,02	0,01	0,04	0,02	0,02	0,03	0,00	0,00	0,57	0,48	0,49	1,23	1,57	1,65	0,09	0,07	0,05	1,32	1,64	1,70	
Finlandia	0,12	0,12	0,11	0,52	0,52	0,51	0,13	0,15	0,17	0,10	0,10	0,11	0,09	0,09	0,11	0,02	0,01	0,02	0,98	0,99	1,02	1,31	1,39	1,68	0,17	0,07	0,01	1,48	1,46	1,69
Suecia	0,22	0,24	0,25	0,10	0,10	0,14	0,59	0,67	0,67	0,25	0,26	0,29	-	-	-	0,02	0,01	0,01	1,18	1,29	1,36	0,63	0,66	0,70	-	-	-	0,63	0,66	0,70
Reino Unido	0,21	-	-	0,01	-	-	0,01	-	-	0,00	-	0,01	-	-	-	-	-	-	0,24	-	-	0,33	-	-	-	-	-	0,33	0,00	0,00
Noruega	0,12	0,12	0,13	0,19	0,15	0,12	0,10	0,10	0,10	0,17	0,17	0,17	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,57	0,54	0,51	0,41	0,35	0,34	-	-	-	0,41	0,35	0,34
Australia	0,15	-	-	0,03	-	-	0,01	-	-	0,07	-	0,02	-	-	-	-	-	-	0,29	-	-	0,51	-	-	0,01	-	-	0,52	0,00	-
Canadá	0,11	0,10	-	0,10	0,08	-	0,01	0,01	-	0,01	0,01	-	0,01	0,01	-	0,01	0,01	-	0,25	0,22	-	0,65	0,59	-	0,01	0,01	-	0,66	0,60	-
Japón	0,05	0,05	-	0,03	0,05	-	0,09	0,06	-	0,01	0,01	-	0,09	0,04	-	0,01	0,01	-	0,27	0,21	-	0,35	0,34	-	0,01	0,01	-	0,36	0,35	-
Nueva Zelanda	0,08	0,10	-	0,13	0,13	-	0,01	0,01	-	0,05	0,05	-	0,01	0,01	-	0,01	0,01	-	0,28	0,30	-	0,40	0,37	-	0,01	0,01	-	0,41	0,38	-
Estados Unidos	0,04	0,03	-	0,04	0,04	-	0,01	0,01	-	0,03	0,03	-	0,01	0,01	-	0,01	0,01	-	0,14	0,12	-	0,55	0,40	-	0,01	0,01	-	0,56	0,41	-
Conjunto OCDE	0,14	0,14	-	0,16	0,17	-	0,11	0,10	-	0,09	0,10	-	0,05	0,05	-	0,02	0,01	-	0,57	0,57	-	0,83	0,78	-	0,07	0,06	-	0,90	0,84	-

FUENTE: Para países UE: Eurostat (2015), datos estadísticos de política del mercado laboral. Para otros países: base de datos de programas del mercado laboral (OCDE).

ANEXO 2

Políticas Activas de Empleo desarrolladas en España durante los últimos años

NORMA LEGISLATIVA	CONTENIDO
Plan de Garantía Juvenil: Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (diciembre 2013)	1) Mejora de la empleabilidad a través de la educación-formación-lenguas-uso TICs; 2) Incentivación para emprender proyectos; 3) Mejora de mecanismos de intermediación, públicos o de colaboradores externos; 4) Incentivos a la contratación; 5) Actuaciones para avanzar en la colaboración público-privada en los ajustes de la oferta y la demanda laboral.
Plan de Garantía Juvenil: Estrategia de Activación para el Empleo (diciembre 2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Se parte de la nueva arquitectura del Fondo Social Europeo (FSE) para 2014-2020. • Programas operativos nacionales: PO de empleo juvenil; PO de fomento de la inclusión social; PO de empleo, formación y educación.
Medidas Urgentes para el Fomento del Empleo y la Contratación Indefinida (RDL 3/2014, de 28-02)	Reducciones de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social por contratación indefinida allí previstas a los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, así como a los que se incorporen como socios trabajadores de las sociedades laborales.
Plan Anual de Política de Empleo para 2014 (abril 2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar empleabilidad jóvenes y Plan de Implementación de la Garantía Juvenil. • Favorecer la empleabilidad de otros colectivos: mayores de 55, PLD, Plan Prepara . • Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo. • Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo. • La distribución de fondos se condiciona, hasta en un 40 por 100, a la consecución de resultados. El resto en base a criterios tradicionales. Para 2015 será el 60 por 100. Resto con criterios tradicionales.
Medidas de Fomento de la Empleabilidad y la Ocupación contempladas en el RDL 8/2014 (BOE 05-07-2014)	<p>1) Sistema Nacional de Garantía Juvenil: El Consejo Europeo determinó que los Estados miembros que tuvieran acceso a los fondos de la Iniciativa de Empleo Juvenil debían presentar un Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil. España envió a la Comisión Europea en diciembre de 2013 el Plan para España: 1) Mejoras en la intermediación; 2) Actuaciones de formación; 3) Medidas de apoyo a la contratación: Tarifa joven para personas de 16 a 24 años; 4) Apoyo al emprendimiento.</p> <p>2) Medidas de Políticas Activas de Empleo: Cambios que afectan a la organización de las actuaciones de políticas activas</p> <p>3) Modificaciones en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Cambios en la regulación suprimiendo limitación territorial de actuación. * Adaptación de la normativa reguladora de las agencias de colocación <p>4) Otras Medidas en Ámbito Economía Social y Autoempleo: reducción cotizaciones empresariales a la SS por contingencias comunes por contratación indefinida previstas en RDL 3/2014</p> <p>5) Bonificación total de cotización a la Seguridad Social por prácticas curriculares externas: estudiantes universitarios y de formación profesional asimilados a trabajadores por cuenta ajena.</p>

ANEXO 2 (Continuación)

Políticas Activas de Empleo desarrolladas en España durante los últimos años

NORMA LEGISLATIVA	CONTENIDO
<p>Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (RD 751/2014 del 05-09-2015 (BOE 23-09-2014))</p>	<p>Ejes de actuación: 1) Mejoras en la orientación y gestión de los Servicios Públicos de Empleo (Información, diagnóstico individualizado y gestión de itinerarios profesionales, gestión de ofertas de empleo, relaciones con empresas). 2) Formación para el empleo: promover la formación acreditable y la de alternancia, promover evaluaciones de calidad; 3) Oportunidades de empleo: Fomentar la contratación de colectivos especiales. 4) Promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la movilidad funcional y sectorial. 5) Emprendimiento. Fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social. 6) Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo (modernización y coordinación).</p> <p>Desarrollo de reglamentos: 1) El Reglamento de Servicios desarrollará los servicios comunes que deberán ser prestados por todos los Servicios Públicos de Empleo. 2) El Reglamento de Empleo establecerá la regulación que dará soporte a los distintos programas que puedan ejecutar las CC AA en materia de fomento del empleo (subvenciones para las PAE) y los programas estatales de inclusión laboral de las personas con discapacidad. 3) Reglamento de Formación Profesional para el Empleo (adaptación de la formación a las necesidades)</p> <p>Marco presupuestario: Regulación de las fuentes de financiación de los servicios y programas que desarrollen los Servicios Públicos de Empleo (estatales, comunidades autónomas y FSE).</p>
<p>Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre (BOE 20-12-2014), por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo es facilitar la reinserción laboral a los desempleados de larga duración con cargas familiares y con mayores dificultades de colocación. • Abarca el período del 15-01-2015 al 15-04-2016 y consiste en medidas de orientación profesional e intermediación, formación y asesoramiento para autoempleo así como una ayuda de 426 euros mensuales durante seis meses. • Condiciones: Haber agotado la prestación por desempleo hace más de seis meses y no tener derecho a ningún subsidio o renta activa de inserción ni recibir ayudas sociales de las CC AA y/o CC LL. Tampoco trabajar por cuenta ajena o propia ni recibir prestación de la SS. También se incluye la exoneración del pago de cuotas empresariales en supuestos de fuerza mayor para favorecer el mantenimiento del empleo.
<p>Reforma del Sistema de Protección por Desempleo de los Trabajadores Autónomos recogida en la ley 35/2014 de 26-12-2014 (BOE 29-12-2014)</p>	<p>Se introducen cambios en la normativa. Entre los más relevantes están: 1) se suavizan requisitos y formalidades exigidas para la percepción de la prestación; 2) se elimina la obligación de proteger las contingencias profesionales para acceder a la protección; 3) se mantiene el carácter voluntario de acceso al sistema de protección; 4) se reduce el nivel de pérdidas que en la actualidad se exige al autónomo para incurrir en la situación de necesidad; 5) se amplía la cobertura a los autónomos que por las características de su actividad se asimilan a los trabajadores económicamente dependientes.</p>
<p>Aspectos Laborales en los Presupuestos Generales del Estado para 2015. Ley 36/2014 de 26-12-2014 (BOE 30-12-2014)</p>	<p>1) Fijación de las bases y tipos de las cotizaciones sociales. Fijación de topes máximos y mínimos de la base de cotización a la SS; Nuevo Salario Mínimo para 2015: 648,60 euros mensuales; Incremento de tipos en el Sistema de Empleados de Hogar y desaparición de las bonificaciones; Cambios en el sistema administrativo empresarial de cotización a la SS (modelos de cotización, fechas, etc.); Cambios en las bases de cotización de los autónomos a la SS en función edad, historial, etc.</p> <p>2) Revalorización prestaciones de la seguridad social;</p> <p>3) Revalorización pensiones públicas;</p> <p>4) Oferta de empleo público.</p>

ANEXO 2 (Continuación)

Políticas Activas de Empleo desarrolladas en España durante los últimos años

NORMA LEGISLATIVA	CONTENIDO
Medidas en el Ámbito del Empleo y la Seguridad Social y Mecanismos de Participación, contenidas en el Decreto Ley 1/2015 de 27 de febrero (BOE 28-2-2015)	<p>1) Fomento del Empleo indefinido (tarifa reducida): sustitución tarifa plana por «tarifa reducida o mínimo exento», de igual cuantía en todos los contratos indefinidos (cualquiera que sea la retribución percibida), con lo que la minoración de cuota será, en términos relativos, de mayor incidencia cuanto más cerca esté el salario del trabajador de ese mínimo exento. La medida se aplica a trabajadores por cuenta ajena, socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas y socios trabajadores de las sociedades laborales, con excepción de familiares. El importe afecta a los primeros 500 euros en los contratos a tiempo completo y proporcionalmente en los de tiempo parcial. La duración de la ayuda es de 24 meses y de 36 para empresas menores a 10 trabajadores. Se requiere no haber extinguido contratos en los 6 meses anteriores e incrementar el empleo. La tarifa reducida será compatible con la «tarifa joven» (bonificación prevista en el art. 107 Ley 18/2014) y con la ayuda económica de acompañamiento (art. 8 RDL 16/2014), cuando el contrato indefinido se concierte con un beneficiario del Programa de Activación para el Empleo.</p> <p>2) Empleo Autónomo: Bonificación con conciliación vinculada a la contratación: i) Reducción de cuotas en favor de la contratación de un trabajador por parte de un autónomo (que no tenga trabajadores asalariados) y que, por razones de conciliación familiar y laboral, precisa contratar un trabajador por cuenta ajena. Medida ya regulada en la contratación de trabajadores por cuenta ajena; ii) Los beneficiarios (que no tengan trabajadores asalariados) tendrán derecho a una bonificación durante 12 meses por cada uno de los sujetos causantes a su cargo señalados, equivalente al 100 por 100 (50 por 100 para los contratos a tiempo parcial) de la cuota de autónomos (cotización mínima) por contingencias comunes.</p> <p>3) Protección Social Agraria: Reducción de jornadas reales exigidas para el acceso al subsidio por desempleo y a la renta agraria: minoración del número mínimo de jornadas reales de 35 a 20 (peonadas) exigidas para acceder al subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o a la renta agraria.</p> <p>4) Mejora de los mecanismos de participación y negociación colectiva en el ámbito de la Administración General del Estado: Ampliación de la composición y constitución de las Mesas de Negociación, extendiéndolo al personal estatutario y al laboral. Regulación de la constitución de Mesas de Negociación del personal docente no universitario, personal de la Administración de Justicia y estatutario de los servicios de Salud. Y determinación de las unidades electorales en determinados ámbitos de la Administración.</p>
Reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo: RDL 4/2015 (BOE 24-03-2015)	<p>Novedades relacionadas con la formación para el empleo impartida a ocupados programada por las empresas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Resultan bonificables los cursos formativos de una hora mínimo de duración (antes seis); 2) Se introducen cambios en los módulos económicos; 3) Las leyes de presupuestos seguirán fijando el crédito del que dispondrá cada empresa para bonificación; 4) Ampliación de la exigencia de cofinanciación a las empresas pequeñas (antes exentas); 5) Las empresas pueden seguir encomendando la organización de la formación a un entidad externa; 6) Cambios en la relación costes directos e indirectos a la hora de la subvención e incremento de las obligaciones formales de las empresas (evaluaciones); 7) Las empresas pueden financiar con cargo al crédito las horas del permiso de formación del trabajador; 8) A las organizaciones patronales y sindicales se les permite la labor de prospección y detección de necesidades; 9) La formación se basará en el Catálogo de Especialidades y en los Certificados de Profesionalidad;

ANEXO 2 (Continuación)

Políticas Activas de Empleo desarrolladas en España durante los últimos años

NORMA LEGISLATIVA	CONTENIDO
<p>Plan Anual de Política de Empleo para 2015. Ministerio de Empleo y SS (15-04-2015)</p>	<p>10) La formación será impartida por centros formativos acreditados y/o inscritos en régimen de concurrencia.</p> <p>11) Las entidades formativas tendrán que estar inscritas o acreditadas;</p> <p>12) La Fundación Tripartita se transforma en la F. Estatal para la Formación en el Empleo, con mayoría de la Administración;</p> <p>13) Cheque de formación: de momento no se hace operativo;</p> <p>14) Se prevé crear una unidad especial de la Inspección de Trabajo y SS para el control de la formación para el empleo.</p> <p>Principales objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de la Garantía Juvenil en España; 2) Favorecer la empleabilidad de otros colectivos afectados por el desempleo: mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración y la de los beneficiarios del Programa PREPARA. 3) Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo; 4) Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo; 5) Impulsar el emprendimiento como parte complementaria de la activación. 6) Entre las novedades destaca la incorporación de los servicios incluidos en la nueva Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y la reforma del sistema de formación profesional para el empleo. <p>Ejes Estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Orientación: servicios y programas que contemplan la implantación de servicios de Información sobre el mercado laboral, diagnósticos individualizados, gestión de itinerarios personalizados; cobertura de ofertas de empleo y establecimiento de relaciones con empresas y otros agentes. 2) Formación: servicios y programas para potenciar la formación para el empleo; mejor ajuste de la formación a las necesidades del mercado de trabajo; mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación. 3) Oportunidades de empleo: servicios y programas dirigidos a fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades y la de personas desempleadas en sectores emergentes; aflorar empleo en economía sumergida y fomentar la inserción laboral de personas desempleadas perceptoras de prestaciones por desempleo. 4) Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo: contempla servicios y programas dirigidos a remover obstáculos en el acceso al empleo; promover la movilidad funcional y sectorial y la movilidad geográfica e impulsar medidas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad. 5) Emprendimiento: con servicios y programas, dirigidos a formación y asesoramiento de emprendedores; apoyo a iniciativas empresariales; promoción del desarrollo territorial y fomento de la cultura emprendedora y del empleo autónomo. 6) Mejora del marco institucional: eje transversal a los otros cinco integrado por servicios y programas para mejorar la gestión y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo; impulsar la colaboración público-privada; mejorar la calidad e impulsar la evaluación en el Sistema.

FUENTE: Elaboración propia en base a los textos legislativos.