

El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España

Miguel Á. Malo (Universidad de Salamanca). Contacto: malo@usal.es

Begoña Cueto (Universidad de Oviedo)

RESUMEN:

En este artículo, se realiza una primera revisión sistemática de las evaluaciones con grupo de control disponibles de políticas activas en España. La revisión incluye 12 investigaciones que suponen un total de 144 evaluaciones. Agrupando las evaluaciones en intermediación laboral, creación directa de empleo, cursos de formación e incentivos a la contratación, se encuentran siempre impactos positivos en promedio. La creación directa de empleo aumenta hasta 10 puntos porcentuales la probabilidad de acceder a un empleo, los cursos de formación entre 5 y 6 puntos, y los incentivos a la contratación algo menos de 4. No obstante, todos los efectos tienen una importante dispersión, de manera que cabe la posibilidad de que los impactos de estas políticas sean nulos. La principal consecuencia es que todas estas políticas deberían focalizarse bien en colectivos muy concretos con diseños que maximicen el impacto.

ABSTRACT:

In this article, we present the first results of a systematic review of impact evaluations of active labour market policies, based on comparisons respect to a control group of non-beneficiaries. We review 12 researches including 144 impact evaluations. We aggregate active policies in four groups: labour market intermediation, direct job creation, training courses, and hiring incentives. On average, we find positive impacts on beneficiaries of these policies for all groups. Direct job creation increases 10 percentage points the employment probability, training courses do around 5-6 points, and hiring incentives do slightly less than 4. However, these average positive impacts have a significant dispersion. Then, null impacts of these policies are not excluded. The main implication of the result is focusing active policies on very specific groups of unemployed workers, designing policies in order to maximize impacts.

1. ¿De qué hablamos cuando hablamos del impacto de las políticas activas?

Es un lugar común referirse a la importancia de las políticas activas para luchar contra el desempleo. Sin embargo, pocas veces ese juicio general está basado en un conocimiento claro del impacto de cada una de estas políticas sobre el acceso al empleo o los ingresos futuros sobre los beneficiarios. De hecho, el juicio más extendido entre los especialistas es que mientras que a nivel internacional se cuenta con multitud de evaluaciones del impacto de las políticas activas (y hasta se sistematizan en meta-análisis como los de Card y Kluve, 2009, Kluve, 2010, o Card et al., 2015), en España padecemos una escasez extrema de evaluaciones (Arranz et al., 2013; Rica, 2015).

Conviene aclarar, no obstante, que en estos casos se está usando el término evaluación de una manera técnica. Dicho con otras palabras, nos estamos refiriendo a evaluaciones donde los beneficiarios de la política se están comparando con no beneficiarios que tienen las mismas características que los beneficiarios. Se trata, por tanto, de comparar a los beneficiarios de la política (llamado muchas veces “grupo de tratamiento”) con un “grupo de control”.

El estándar ideal que siempre se persigue en esas evaluaciones es el de las condiciones de un experimento, es decir, que las personas estén en uno u otro grupo como si hubiese sido fruto del azar. Si se diera esa situación, entonces sus diferencias en resultados (por ejemplo, acceder algún empleo en el año posterior a enrolarse en un curso de formación) se debería a lo único que realmente diferencia a los grupos (en el ejemplo, haber hecho el curso de formación). Esto muchas veces no es sencillo, pero se puede diseñar la aplicación de las políticas de manera que se pueda considerar un experimento. A veces, por cuestiones éticas no es posible excluir a una serie de personas de una política por el mero hecho de hacer el experimento, pero sí que se hacen muchas veces experiencias piloto reducidas antes de lanzar un gran programa nacional. Esas son ocasiones en las que el diseño experimental puede aplicarse de manera muy efectiva. De hecho, en la última década se vive una especie de florecimiento de la evaluación experimental de diferentes políticas, en especial las relacionadas con la pobreza y el desarrollo.¹ Afortunadamente, no sólo pueden realizarse este tipo de evaluaciones cuando

¹ Banerjee y Duflo (2012) es una revisión de cómo las evaluaciones experimentales se han utilizado para tomar decisiones sobre los programas de lucha contra la pobreza en todo el mundo. Glennerster y Takavarasha (2014) es una excelente introducción a la evaluación experimental, discutiendo en profundidad (y de manera práctica) cuando es posible realizarlas y cuándo no.

se hace un “experimento”, sino que en muchas ocasiones a los datos disponibles (en especial de fuentes administrativas) se les pueden aplicar distintas metodologías estadísticas que permiten interpretar los resultados como si fuese fruto de la comparación de los beneficiarios con un grupo de control definido mediante un experimento. Aunque debe tenerse una cierta preocupación con la aplicación sin más de este tipo de metodologías (que requieren un conocimiento detallado del significado y recolección de los datos), sí que pueden utilizarse para medir el impacto que tiene la política sobre los beneficiarios de manera que esa medición no se vea entorpecida por otras variables. Es por esta razón, que tanto el impacto estimado por diseños experimentales como por estos otros métodos estadísticos tienen tanta importancia para la toma de decisiones.

En este artículo, se presentan los primeros resultados de una revisión sistemática de las evaluaciones de impacto disponibles en España en relación con las políticas activas de mercado de trabajo. Nuestra búsqueda muestra que no son pocas, sino que existe un número no desdeñable de ellas y comparable al de bastantes países europeos. Ahora bien, están muy concentradas en determinados tipos de evaluación, en el uso de datos administrativos de los servicios públicos de empleo y en ciertas comunidades autónomas. Aunque no es posible realizar un verdadero análisis estadístico en profundidad (un meta-análisis) del conjunto de investigaciones encontradas sí que es posible valorar el promedio de los impactos estimados, en especial para las políticas activas de formación y de incentivos para la contratación. El impacto es siempre positivo en promedio, pero esos impactos positivos tienen una elevada dispersión de manera que el promedio es el resultado de impactos de tamaño muy variado incluyendo impactos nulos de las políticas. También reflexionamos la coherencia de lo encontrado con otros estudios con una perspectiva agregada, lo cual nos permite pasar a una reflexión de conjunto a partir de la cual se proponen una serie de recomendaciones sobre el futuro de las políticas activas.

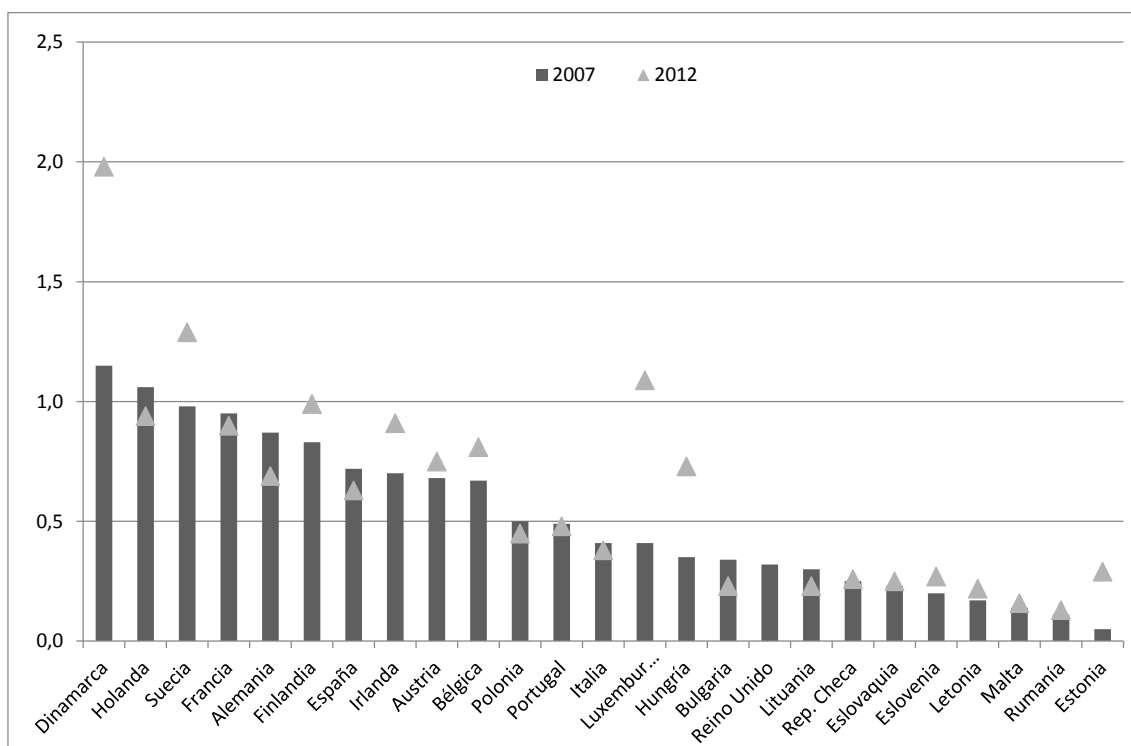
2. ¿Cómo de importantes son las políticas activas en España?

Para poner en perspectiva todo nuestro análisis conviene detenerse un poco en cuánto supone el gasto en políticas activas en España y su evolución reciente. Los últimos datos de gasto en políticas de empleo publicados por Eurostat corresponden al año 2012. En los gráficos que siguen se muestran el gasto en políticas activas en términos de

porcentaje de PIB (Gráfico 1) y de euros por persona que desea trabajar (Gráfico 2), en comparación con el resto de países de la Unión Europea.

Si atendemos a las cifras en términos de porcentaje del PIB, España se sitúa en el grupo de países con mayor nivel de gasto, por detrás de los países nórdicos, Holanda, Francia y Alemania. Dicho gasto se ha reducido durante el periodo de crisis, pasando de un 0,72% en 2007 a un 0,63% en 2012. Otros países que también han disminuido su gasto en políticas activas son Holanda, Francia y Alemania, destacando en especial este último que ha pasado de un 0,87% a un 0,69%. En cambio, los países nórdicos lo han aumentado. En particular, podemos señalar el caso de Dinamarca que incrementa su gasto de un 1,15% del PIB a un 1,98%.

Gráfico 1. Gasto en PAMT (en porcentaje del PIB) en 2007 y 2012.



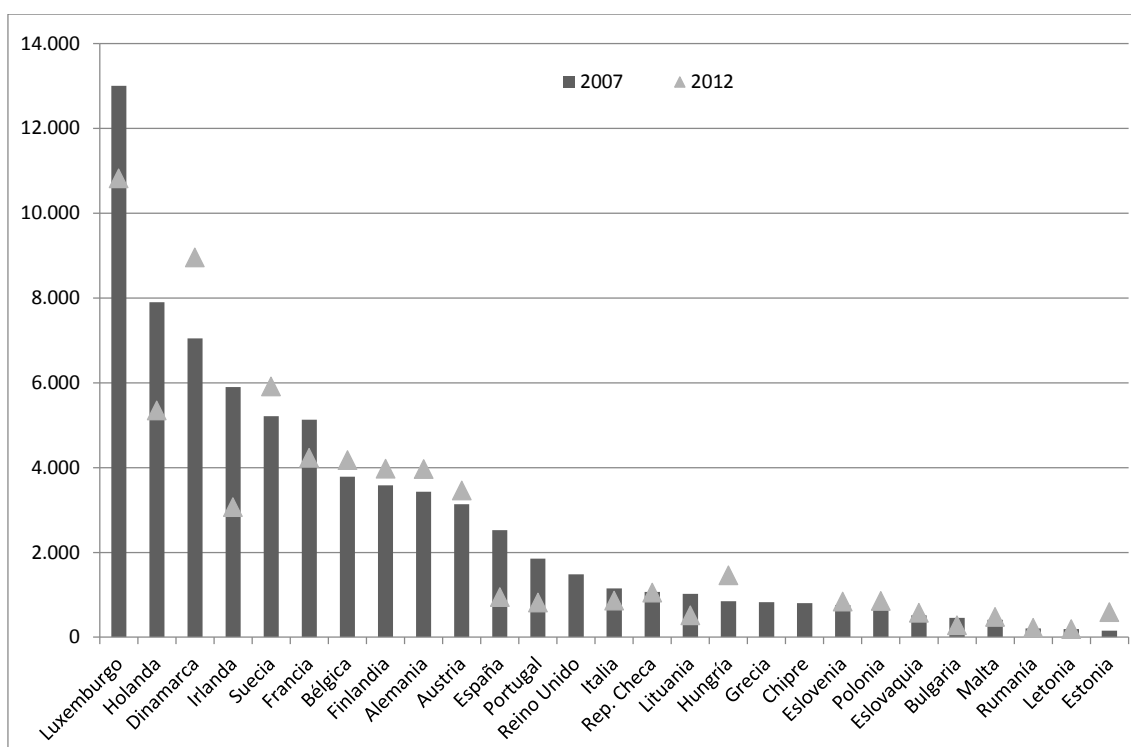
Fuente: Eurostat.

En euros por persona, la situación de España cambia de forma sustancial. Nuestro gasto se situaba en torno a 2.500 euros por persona en 2007. Pero, además, el aumento del número de personas desempleadas (junto con el descenso del gasto) ha hecho que en 2012 se haya situado por debajo de los mil euros (944).

La situación relativa de España ha empeorado, alejándonos tanto de la media comunitaria, como de los países con mayor nivel de gasto, pues la mayor parte de estos han aumentado su gasto por persona, en particular Dinamarca y Suecia, con cifras superiores a los 6.000 euros por persona.

El gasto por persona de España se ha reducido en más de un 60%, la más alta de los países considerados. Sólo comparable a lo ocurrido en Holanda o Irlanda, aunque en ambos países se superan los 3.000 euros por persona.

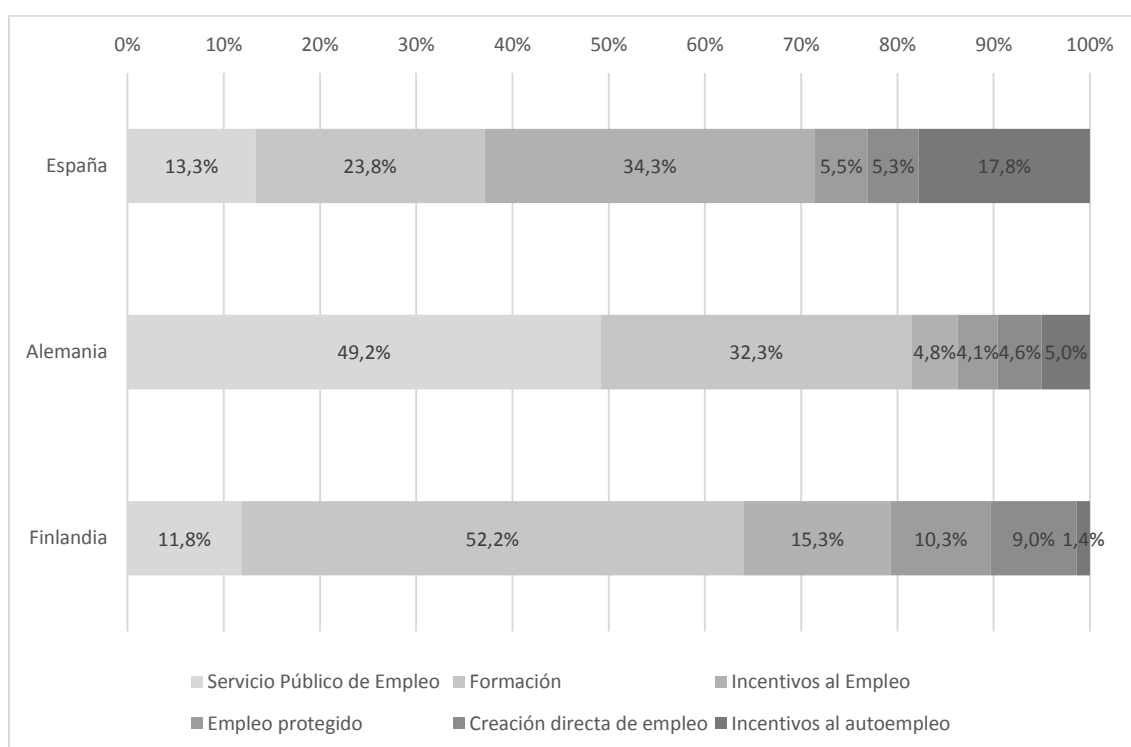
Gráfico 2. Gasto en PAMT (euros por persona que desea trabajar)



Fuente: Eurostat.

Finalmente, en el Gráfico 3 se representa la distribución por medidas del gasto en políticas activas. Junto a España se muestran dos países de la Unión Europea que se suelen usar como ejemplos de la importancia del gasto en estas políticas: Alemania y Finlandia.

Gráfico 3. Distribución del gasto en PAMT según medidas



Fuente: Eurostat.

Es inmediato que los tres países tienen modelos de gasto muy diferentes. Finlandia dedica la mayor parte a formación, distribuyendo el resto casi a partes iguales entre las restantes medidas, con la excepción de las ayudas a emprendedores que son una parte mínima. En Alemania, los servicios de empleo y la formación asumen más de tres cuartas partes del total, mientras que las restantes medidas son minoritarias.

En cambio, en España, la parte principal está dedicada a las ayudas al empleo, seguidas de la formación. Además, debemos destacar que las ayudas al autoempleo suponen un 17,8% del total, siendo la partida que más ha crecido en los últimos años (en 2004 suponía un 5,4% del total). De hecho, supera al gasto en servicios de empleo.

A pesar de la gran variedad que, incluso dentro del mismo tipo de medidas, presentan las políticas activas de empleo, estos datos nos permiten señalar que el modelo español no pasa por una orientación a los desempleados (mediante la potenciación de los servicios de empleo) o la (re)cualificación de los mismos (mediante formación), sino que apuesta por los incentivos al empleo o al autoempleo como forma de mejorar la inserción de las personas desempleadas (Malo, 2012).

Los distintos modelos no pueden calificarse como positivos o negativos a priori, pues un mismo programa puede tener efectos positivos o negativos en función de sus características (destinatarios, forma de ejecución, etc.). Por ello, es fundamental, conocer cuál es el impacto de las diferentes medidas de políticas activas que se llevan a cabo².

3. Resultados: Principales características de las evaluaciones e impactos estimados

La búsqueda sistemática realizada³ ha dado lugar a 12 trabajos (artículos e informes) que contienen evaluaciones de impacto de políticas activas de mercado de trabajo en España. Como cada uno de ellos suele evaluar el impacto de varias políticas y sobre varios grupos (varones, mujeres, grupos de edad, etc.), esto supone un total de 144 evaluaciones. El Cuadro 1 muestra el número de evaluaciones elegidas en cada una de las investigaciones consideradas.

Sin tratarse de muchos trabajos tampoco puede considerarse que sean pocos. De hecho, en la revisión sistemática internacional de Kluve (2010) se puede comprobar que el país europeo en el que más estudios hay es Suecia con 23, pero que los demás países con mayor número de estudios están en torno a los 11 de Holanda y los 16 de Alemania. Así pues, ya no debería seguir siendo un lugar común decir que se cuenta con pocas evaluaciones de políticas activas en España.

² Idealmente, no sólo habría que hacer evaluaciones de impacto con grupo de control de las diferentes medidas activas, sino también compararlas de acuerdo con su coste-efectividad.

³ La búsqueda se hizo a partir de palabras clave en Dialnet, Scopus y Google Académico (en español y en inglés). El objetivo era seleccionar evaluaciones de impacto experimentales, cuasi-experimentales o experimentos naturales. Así pues, se buscaron evaluaciones controlando por selección en los grupos de tratamiento y control. Sólo se incluyen evaluaciones comparando con un grupo de control de no beneficiarios, no comparaciones entre programas. Tampoco se han considerado evaluaciones con grupo de control de programas dirigidos exclusivamente a colectivos específicos (como personas con discapacidad). Aparte de evaluaciones de programas concretos, también se han incluido evaluaciones basadas en métodos de diferencias en diferencias que buscaban estimar impactos generales de la puesta en marcha de algunas políticas activas. Posteriormente, se utilizó la propia bibliografía de los artículos encontrados para encontrar más investigaciones, en especial informes. A continuación, se revisaron los perfiles públicos de los autores de las evaluaciones encontradas por si contaban con algún trabajo más. También se revisaron las páginas web de los servicios públicos de empleo autonómicos. Después se procedió a agrupar algunas investigaciones encontradas de los mismos autores, realizadas con la misma base de datos sobre el mismo periodo de tiempo, a fin de seleccionar las que realmente ofrecieran resultados nuevos. En estos casos, optamos por elegir sólo uno de los trabajos, el más reciente y/o con más resultados de evaluación. Los 12 trabajos finalmente seleccionados (más los 3 que contienen análisis de impactos agregados de políticas activas en España, que se discutirán más adelante) están citados en la subsección de bibliografía de trabajos revisados. Como sólo se han considerado trabajos disponibles de forma pública, podrían existir más evaluaciones cuasi-experimentales en los servicios públicos de empleo autonómicos de carácter interno. El protocolo de búsqueda está basado en el procedimiento seguido en Kluve (2010).

Cuadro 1. Número de evaluaciones consideradas en las investigaciones revisadas.

	Nº Evaluaciones	Distribución (%)
Arellano (2010)	12	8,3
Blázquez et al. (2012)	8	5,6
Borra et al. (2012)	8	5,6
Cansino y Sánchez (2011)	2	1,4
Clemente et al. (2012)	9	6,2
Clemente et al. (2014)	6	4,2
Cueto y Mato (2009)	9	6,3
Cueto et al. (2010)	18	12,5
García Pérez y Rebollo (2009)	6	4,2
Mato y Cueto (2008)	24	16,7
Méndez (2013)	36	25,0
Ramos et al. (2009)	6	4,2
<i>Total</i>	<i>144</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, más allá de la cantidad de evaluaciones España presenta dos diferencias fundamentales respecto de los países donde se realizan más evaluaciones: no contamos con ninguna evaluación experimental⁴ (es decir, con grupo de control aleatorizado) y en ningún caso los artículos publicados presentan novedades radicales en cuanto a datos o metodologías. Lo primero supone una carencia importante, pues supone que los investigadores utilizan “lo que hay” para realizar las evaluaciones y que, incluso, rara vez (tan sólo en Mato y Cueto 2008, Cueto y Mato, 2009, y Borra et al., 2012) se utilizan encuestas para ampliar la información que ofrecen los datos administrativos y contar con información más amplia para la evaluación. Lo segundo se aprecia en los pocos trabajos que han conseguido llegar a revistas internacionales o a revistas nacionales con índice de impacto. Con todo, esto último puede ser un problema para los investigadores, pero no tanto para el objetivo de conocer la realidad española y de conseguir información que sea útil para el diseño de las políticas activas en España. De hecho, como casi todas las evaluaciones tienen como base datos administrativos, las mismas suelen tener detrás la colaboración con los servicios públicos de empleo autonómicos. En este sentido, las evaluaciones están concentradas en Aragón (15), Asturias (33), Cataluña (24) y Madrid (20)⁵ y en la primera parte de la década de los años 2000. Por tanto, las evaluaciones corresponden sobre todo a un periodo de expansión económica y con dos excepciones

⁴ De las 144 evaluaciones, 93 aplican la técnica del *Propensity Score Matching*, 42 aplican diferencias en diferencias (dobles o triples) y 9 corrigen el sesgo de selección mediante el método de Heckman.

⁵ Para España en su conjunto tenemos 42 evaluaciones, que proceden básicamente de investigaciones que utilizan técnicas de estimación llamadas diferencias en diferencias con datos que no suelen ser administrativos (Méndez, 2013) o no proceden de los servicios públicos de empleo (García Pérez y Rebollo, 2009). También se cuenta con una evaluación con datos administrativos de Sevilla, referido a los programas de formación en Casas de Oficio y Escuelas Taller (Cansino y Sánchez, 2011).

(Cansino y Sánchez, 2001, y Borra et al., 2012, que usan datos de Sevilla) no hay evaluaciones con datos de servicios de empleo de comunidades autónomas donde el desempleo sea especialmente elevado. Mientras que lo primero puede crear un cierto sesgo a la baja en el tamaño de los impactos estimados (porque las políticas activas son más efectivas en tiempos de crisis; Card et al., 2015), lo segundo no debería afectar demasiado porque las evaluaciones revisadas también incluyen estimaciones de impacto para el conjunto de España.

Hemos unido las evaluaciones en cuatro grandes grupos de políticas evaluadas: intermediación (mejora de la búsqueda de empleo), creación directa de empleo; formación; e incentivos. La más evaluada es formación, seguida de incentivos (Cuadro 2). Como se vio en la introducción, estos dos grandes grupos de políticas activas son las que siempre han supuesto la mayor parte del presupuesto en España.

En cuanto a los resultados evaluados, se aprecia que conseguir un empleo es el impacto más evaluado. Así, la probabilidad de tener un empleo en un cierto momento tras pasar por la política activa es el resultado que más se evalúa (55 evaluaciones). Además, la transición a un empleo durante un cierto lapso de tiempo es también de las más analizadas (51). El impacto sobre el empleo también se ha evaluado de otras formas en función de cómo esta información se encontraba en la base de datos correspondiente (meses trabajados tras enrolarse en la política activa o días transcurridos en situación de desempleo).

Como muestra el Cuadro 2, el impacto sobre la probabilidad de tener empleo o haber conseguido un empleo en un cierto periodo tras la política, es siempre positivo en promedio: en la intermediación, esa probabilidad aumenta en casi 6 puntos porcentuales (pp); en la creación directa de empleo, llega a 10,5 pp; y en la formación a 5,6 pp. No es de extrañar que la probabilidad de acceder a un empleo sea mucho más elevada en las políticas de creación de empleo que en las de formación, ya que las primeras precisamente se basan en que proporcionan directamente un empleo a los beneficiarios. En cualquier caso, cabe preguntarse si un incremento de 5,6 a 6 pp sobre la probabilidad de acceder a un empleo es un impacto “grande” o “pequeño” de las políticas de formación y de intermediación. Resulta difícil contestar sin contar con datos que permitan complementar esta información con un análisis de coste-efectividad para saber cuántos recursos hay que dedicar para conseguir estos incrementos en la probabilidad de encontrar un empleo. Un ejemplo numérico puede ayudar a valorar la cuestión. Imaginemos que el grupo de

beneficiarios de la política consta de 100 personas y el de no beneficiarios (el grupo de control) de otros 100. Imaginemos que un año después en el grupo de no beneficiarios han encontrado empleo 50 personas. Como el grupo de beneficiarios es estadísticamente igual que el de control, también cabe esperar que 50 personas hayan encontrado empleo, pero en este grupo gracias a haber participado en la política de formación o de intermediación en realidad estarán trabajando 55 o 56 personas. No parece un impacto desdeñable. Ahora bien, teniendo en cuenta la información de los impactos mínimos y máximos estimados junto con la desviación típica, estos efectos positivos son promedios que no excluyen la posibilidad de impactos nulos (tanto en las políticas de creación directa de empleo como en las de formación)⁶. Esta última matización lo que significa, en términos del ejemplo, que aunque esperemos que en el grupo de 100 beneficiarios acaben encontrando un empleo entre 55 y 56 en lugar de 50, no se puede descartar que acaben encontrando un empleo sólo 50 (igual que en el grupo que no fue beneficiario de las políticas).

En lo que se refiere a las otras maneras de medir el impacto sobre el empleo, el impacto sobre el flujo de transición a un puesto de trabajo desde el desempleo es sensiblemente mayor en el caso de la formación (15,3 pp) que en el caso de los incentivos a la contratación (3,8 pp). En ambos casos, este promedio es el resultado de impactos de muy diferentes tamaños, pero el de la formación presenta menos desviaciones (aunque también incluye la posibilidad de que el impacto sea nulo). En cuanto a los meses trabajados, la creación directa de empleo en promedio aumenta en casi uno (0,9) esos meses trabajados, mientras que en el caso de la formación sobrepasa ligeramente el mes y medio (1,6 meses). En el caso de la creación directa, el promedio es bastante preciso y oscilaría entre un mínimo de 0,7 meses adicionales y 1,2. En el caso de la formación, no obstante, el impacto puede ser nulo. Respecto a los días en situación de desempleo, las políticas activas de formación disminuirían en algo más de tres meses (96,8 días) la permanencia en la situación de desempleo, teniendo este efecto, no obstante, una gran

⁶ El valor negativo (-0,041) que aparece en el mínimo de formación se corresponde con el impacto estimado en Clemente et al. (2014; Cuadro 7) a los 3 meses de iniciados los cursos de formación. Este tipo de impacto negativo poco tiempo después de iniciado el curso de formación se conoce como el “efecto bloqueo” que a veces tienen los cursos de formación sobre los participantes. Al poco de iniciarse un curso, los beneficiarios no lo abandonan para aceptar una oferta de empleo que pueda llegarles, mientras que los miembros del grupo de control sí que suelen aceptar esas ofertas (pues no están realizando ningún tipo de curso y están plenamente disponibles). Incluso, puede ocurrir que, una vez finalizado el curso, los formados no acepten las mismas ofertas de empleo que los no formados porque el curso ha aumentado sus expectativas en cuanto a qué empleos pueden aspirar. En Clemente et al. (2014) se aprecia que el mencionado efecto negativo desaparece a partir del cuarto mes de iniciado el curso.

dispersión en torno a él (de acuerdo con su amplia desviación típica). Finalmente, el impacto sobre la probabilidad de conseguir un ajuste adecuado (en términos de cualificación) con la ocupación desempeñada, la formación consigue incrementar dicha probabilidad en casi 6 pp.

El impacto sobre los ingresos es, de lejos, un resultado mucho menos evaluado (8 evaluaciones). Esto se debe no tanto a que este resultado no sea de interés, sino a que las bases de datos administrativas normalmente utilizadas (las de los servicios públicos de empleo) no incluyen esta información. Por tanto, los trabajos que evalúan el impacto sobre los ingresos o bien utilizan otras bases de datos o están basados en encuestas que recogen esta información de los individuos beneficiarios de las políticas y de aquellos que pertenecen al grupo de control. Los resultados muestran que las políticas activas de formación incrementan los ingresos en promedio, pero también que este impacto puede ser que sea nulo. Sólo en una de las evaluaciones revisadas el efecto es significativo y positivo (80 euros adicionales al mes).

Cuadro 2. Impactos estimados de las diferentes políticas activas de mercado de trabajo sobre distintas variables dependientes.

Políticas Activas	Variable de Impacto	Nº Evaluaciones	Unidad de medida	Media	Desv. típica	Mínimo	Máximo
Búsqueda	Empleo	1	p.p.	0,059		0,059	0,059
	<i>Total</i>	<i>1</i>					
Creación directa	Empleo	7	p.p.	0,105	0,08	0,000	0,227
	Meses trabajados	3	Meses	0,933	0,25	0,720	1,210
	<i>Total</i>	<i>10</i>					
Formación	Emparejamiento ocupacional	4	p.p.	0,057	0,03	0,013	0,079
	Empleo	47	p.p.	0,056	0,07	-0,041	0,276
	Ingresos	8	Euros por mes	9,988	28,25	0,000	79,900
	Meses trabajados	9	Meses	1,663	1,53	0,000	4,080
	Días en desempleo	14	Días	-96,831	152,62	-467,000	-23,225
	Transición al empleo	9	p.p.	0,153	0,09	0,000	0,296
	<i>Total</i>	<i>91</i>					
Incentivos	Transición al empleo	42	p.p.	0,038	0,14	0,000	0,740
	<i>Total</i>	<i>42</i>					
Total	Emparejamiento ocupacional	4	p.p.	0,057	0,03	0,013	0,079
	Empleo	55	p.p.	0,063	0,07	-0,041	0,276
	Ingresos	8	Euros por mes	9,988	28,25	0,000	79,900
	Meses trabajados	12	Meses	1,481	1,35	0,000	4,080
	Días en desempleo	14	Días	-96,831	152,62	-467,000	-23,225
	Transición al empleo	51	p.p.	0,059	0,14	0,000	0,740
	<i>Total</i>	<i>144</i>					

Nota: p.p, puntos porcentuales.

4. ¿Cuál es el impacto de conjunto?

La mayoría de las evaluaciones revisadas con anterioridad responden a programas específicos. Se trata de lo que se suele llamar evaluaciones “micro”. Esto es importante, porque podría suceder que un programa (por ejemplo, de cursos de formación a parados) incrementase la probabilidad de que los beneficiarios tuvieran un empleo un año más tarde en comparación con un grupo estadísticamente igual pero que no se beneficia de ese programa, pero que, a la vez, no aumentase la tasa de empleo agregada de la economía. ¿Cómo podría suceder algo así? Esto puede darse si el programa (por ejemplo, los cursos de formación) lo que hace es meramente cambiar de orden a los parados. Se trata de un efecto sustitución. En el caso de los incentivos a la contratación podría darse también un efecto desplazamiento, de manera que el incentivo monetario que facilita la contratación de los parados disminuyese los costes unitarios de producción de la empresa de manera que la hiciera más competitiva desplazando a otras empresas que no hubieran contratado a trabajadores con incentivos. Estas últimas empresas perderían cuota de mercado y no realizarían contrataciones que podrían haber llevado a cabo en otro caso. Así, a través de la competencia en el mercado de bienes, los incentivos pueden desplazar la contratación desde un tipo de parados a otros, dejando la tasa de empleo agregada de la economía constante.

Por ello, no basta con realizar evaluaciones de impacto como las anteriores. También es necesario estimar el impacto agregado de las políticas activas de mercado de trabajo (conocido en ocasiones como evaluaciones “macro”). En España se han realizado unas cuantas estimaciones de este tipo. Siguiendo criterios semejantes a los seguidos para seleccionar las evaluaciones que hemos revisado tenemos, por orden cronológico, Davia et al. (2001), Alujas y López-Tamayo (2006) y Arranz et al. (2013). Estos trabajos coinciden en estimar efectos nulos o relativamente pequeños cuando son positivos tanto de los incentivos a la contratación como de la formación. En general, los resultados nulos parecen ser más frecuentes cuando se trata de medir el impacto sobre la tasa de paro (general o de larga duración) que cuando se mide el impacto sobre diferentes definiciones de flujo al empleo. En especial, Arranz et al. (2013), más reciente y que cubre un periodo más largo, 1987-2010 que los otros dos, incide especialmente en los nulos efectos que cabe esperar de las políticas generalizadas de incentivos a la contratación sobre el empleo agregado (indefinido o temporal). No obstante, estiman efectos positivos reducidos sobre

el flujo del desempleo al empleo y desde el empleo temporal al indefinido (sobre todo, después de la reforma de 1997).

5. Discusión de los resultados y conclusiones

Las evaluaciones “micro” revisadas nos muestran en general efectos positivos de las políticas activas sobre diferentes resultados de acceso al empleo. Estos efectos parecen mayores para la formación que para los incentivos a la contratación. El tamaño estimado de los impactos, siendo positivo y no despreciable en promedio, en general no excluye la posibilidad de que los beneficiarios no vean mejorar sus resultados laborales gracias a las políticas. Dicho con otras palabras, aunque en promedio las políticas de formación sirven para mejorar las perspectivas de empleo, ese promedio esconde situaciones muy diversas que incluyen la posibilidad de no mejorar en absoluto. Lo mismo puede decirse de las políticas de incentivos a la contratación. Así pues, las evaluaciones “micro” parecen encajar bastante bien por qué las estimaciones agregadas para el conjunto de la economía (las evaluaciones “macro” de la sección anterior).

Nuestros resultados refuerzan algunas recomendaciones que están ahora encima de la mesa en cuanto a cómo deberían transformarse las políticas activas.

En primer lugar, los incentivos a la contratación no parecen merecer el gran peso presupuestario que han recibido a lo largo de la expansión económica. Aparte de desviar parte de esas fondos a otras políticas activas que parecen más efectivas (intermediación, formación y creación directa de empleo) deberían focalizarse más en grupos de parados especialmente necesitados de mejorar sus resultados laborales. Así, aunque finalmente el impacto sobre el nivel agregado de empleo sea relativamente pequeño, se habrá conseguido que se concentre en personas que estaban sufriendo graves problemas de integración laboral.

En segundo lugar, la formación debería estar mejor diseñada y adaptada a las necesidades de los desempleados. Los resultados muestran impactos positivos que resultan de promediar resultados muy variados (incluidos impactos nulos). Casi con seguridad, este resultado tiene detrás la realidad de cursos muy distintos (unos muy efectivos y otros no). Cabe resaltar que saber qué es efectivo no se consigue meramente con las tasas observadas de éxito de los beneficiarios, sino comparando resultados de

beneficiarios con resultados de no beneficiarios que son estadísticamente iguales a aquellos. Esto no es un prurito de investigadores que defienden su parcela de trabajo. Observar meras tasas de éxito de beneficiarios no informa de cuán efectivo es un curso de formación en comparación con no hacerlo y, en muchas ocasiones, incentiva a los organizadores a seleccionar como beneficiarios a los parados que mejores resultados cabe esperar que obtengan, es decir, aquellos parados que sin curso de formación también tendrían buenos resultados laborales. Por eso, resulta preocupante que el capítulo quinto de la Ley 30/2015, , del Sistema de Formación Profesional⁷ no mencione una sola vez que tenga que haber evaluaciones con grupo de control y que las menciones a la evaluación puedan interpretarse meramente como el uso de tasas observadas de éxito de beneficiarios como herramienta clave para tomar decisiones sobre los cursos de formación.

En tercer lugar, la ausencia de evidencia experimental es una grave limitación. Resulta urgente la realización de experimentos diseñados de forma fiable de principio a fin de manera que se pueda conocer el impacto de las políticas activas (en especial, la formación, la creación directa de empleo y la intermediación) contando con información de calidad recogida explícitamente para ello. España tiene los conocimientos y los recursos para hacerlo, aparte de tener un problema de desempleo de escaso parangón entre los países europeos.

En cuarto lugar, las evaluaciones cuasi-experimentales están concentradas en muy pocas comunidades autónomas. Conviene que se extiendan a todas. Iniciativas desde el Servicio Público de Empleo Estatal para coordinar su impulso en las comunidades autónomas donde todavía no se realizan son relativamente sencillas y de coste reducido, pues los datos ya existen y lo único que se necesita es una extracción correcta de las bases de datos disponibles y un análisis que, hoy en día, es mucho más sencillo de acometer gracias a diferentes paquetes estadísticos.

Para finalizar, hay que recordar que las políticas activas son muy necesarias para combatir el desempleo que de forma tan grave afecta al mercado de trabajo español. Esto es especialmente importante para quienes están en los extremos de su carrera laboral (jóvenes y mayores de 45 años) y para los colectivos más vulnerables (bajo nivel de

⁷ Dicha Ley se puede consultar en la siguiente dirección: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/10/pdfs/BOE-A-2015-9734.pdf>

estudios, desempleados de larga duración, etc.) Sin embargo, disminuir de forma sensible la tasa de paro desde valores superiores al 20 por ciento hasta, por ejemplo, la mitad es una tarea en la que las políticas activas tienen que ser las compañeras de políticas macroeconómicas que traten al empleo como un objetivo al mismo nivel que, por ejemplo, el déficit público y no como un mero efecto colateral que traerá el crecimiento en algún momento futuro (Escudero et al., 2013).

Bibliografía (*: evaluaciones de políticas activas revisadas; †: evaluaciones “macro”)

ALUJAS, J.A., LÓPEZ TAMAYO, J. (2006): “Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español”, *Revista Asturiana de Economía*, 36: 77-95. †

ARELLANO, F.A. (2010): “Do Training Programmes Get the Unemployed Back to Work? A Look at the Spanish Experience”, *Revista de Economía Aplicada*, 53: 39-65.*

ARRANZ, J.M., GARCÍA SERRANO, C., HERNANZ, V. (2013): “Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation”, *International Labour Review*, 152(2): 327-348. †

BANERJEE, A.V., DUFLO, E. (2012): *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Madrid: Editorial Taurus.

BLÁZQUEZ, M., HERRARTE, A., SÁEZ, F. (2012): “Políticas de empleo y sus efectos: El caso de la formación dirigida a desempleados”, *Cuadernos de Economía*, 35: 139-157.*

BORRA, C., PALMA, L., GONZÁLEZ, M.C., AGUADO, L.F. (2012): “Evaluation of an Active Labour Market Programme in a Context of High Unemployment”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, 70: 93-115.*

CANSINO, J.M., SÁNCHEZ, A. (2011): “Evaluación del impacto de un programa de formación sobre el tiempo de búsqueda de un empleo”, *Investigaciones Regionales*, 19: 51-74.*

CARD, D., KLUVE, J., WEBER, A. (2010): “Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis,” *Economic Journal*, vol. 120(548): F452-F477.

CARD, D., KLUVE, J., WEBER, A. (2015): “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, IZA Discussion Papers, N° 9236.

CLEMENTE, J., GONZÁLEZ, M., SANZO-NAVARRO, M. (2012): “Subvenciones al coste laboral en las corporaciones locales y empleo”, *Revista de Economía Aplicada*, 59: 85-110.*

- CLEMENTE, J. ET AL. (2014): “Una evaluación de la efectividad de la formación ocupacional para desempleados antes y después de la crisis económica: El caso de Aragón”, *Hacienda Pública Española*, 208(1): 77-106.*
- CUETO, B. Y MATO, F.J. (2009): “A nonexperimental evaluation of training programmes: Regional evidence for Spain”, *Annals of Regional Science*, 43: 415-433.*
- CUETO, B. ET AL. (2010): “Los efectos de la formación ocupacional: ¿Importa la duración de las acciones?”, *Hacienda Pública Española*, 195(4): 9-36.*
- DAVIA, M.A. ET AL (2001): “Do active labour market policies matter in Spain?” en J. Koning y H. Mosley (eds.), *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in selected European countries*, Cheltenham: Edward Elgar. †
- ESCUADERO, V., KHATIWADA, S., MALO, M.A. (2013): “How to shift to a more equitable and job-friendly path” en World of Work 2013, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Enlace: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wow3.39/abstract>
- GARCÍA PÉREZ, J.I., REBOLLO, Y. (2009): “The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work”, *Investigaciones Económicas* 33(1): 97-130.*
- GLENNERSTER, R., TAKAVARASHA, K. (2014): *Running Randomized Evaluations: A practical guide*. Princeton: Princeton University Press.
- KLUVE (2010): “The effectiveness of European active labor market programs”, *Labour Economics*, 17: 904-918.
- MALO, M.A. (2012): “Las políticas activas de Mercado de trabajo en España en medio de la Gran Recesión”, en J.I. Pérez Infante, S.M. Ruesga y F. Valdés (dirs.), *Relaciones Laborales en la Crisis. España 2011*. Madrid: Editorial Cinca – Fundación Ortega-Marañón.
- MATO, F.J., CUETO, B. (2008): “Efectos de las políticas de formación a desempleados”, *Revista de Economía Aplicada*, 46: 61-83.*
- MÉNDEZ, I. (2013): “Promoting permanent employment: Lessons from Spain”, *SERIEs*, 4: 175-199.*

RAMOS, R., SURIÑACH, J., ARTIS, M. (2009): "La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña," IREA Working Papers 200919, Research Institute of Applied Economics, Universidad de Barcelona.*

RICA, S. de la (2015): "Políticas activas de empleo: Una panorámica", FEDEA Policy Papers 2015/01. Madrid: FEDEA.