

Tutores del proyecto

Marcos Sanso Frago
Jesús Clemente López
Pedro García Castrillo.

Colaboración especial

María Asunción González Álvarez
Técnico de Economic Strategies and Initiatives.
Empresa Spin-off de la Universidad de Zaragoza

Miembros de ADETRE

Marcos Sanso Frago (Investigador Principal)
Fernando Sanz Gracia
Antonio Montañés Bernal
Jesús Clemente López
Marcelo Reyes Gracia
Montserrat Ponz Espallargas
Irene Olloqui Cuartero
Pedro García Castrillo
Fernando Pueyo Baldellou
Luis Lanaspá Santolaria
Rosa Aísa Rived
Gemma Larramona Ballarín
Marcos Sanso Navarro
Domingo Pérez Ximénez de Embún
Rafael González Val

Depósito Legal: Z-3792-07

Informe ejecutivo del proyecto:

**VALORACIÓN DEL IMPACTO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS
POLÍTICAS ACTIVAS DEL**



Evaluación, análisis comparativo, escenarios futuros y recomendaciones

Realizado por el grupo de investigación **ADETRE**,
de la Universidad de Zaragoza

Este documento contiene el resumen ejecutivo de una valoración de los efectos económicos y sociales de las políticas activas del mercado de trabajo en Aragón, que son llevadas a cabo desde el año 2001 por el *Instituto Aragonés de Empleo* (INAEM). Dicha valoración contiene, como principal aportación, una evaluación estrictamente técnica del impacto que las políticas tienen sobre los individuos que se benefician de las mismas y de la repercusión que estos beneficios individuales representan para la economía aragonesa en su conjunto. Pero además, la evaluación se acompaña de un análisis comparado de los efectos y el desarrollo de este tipo de medidas en otras economías, así como de una descripción de los escenarios futuros en los que a partir de este momento va a tener que desenvolverse el INAEM. Considerado todo ello en su conjunto, se derivan unas conclusiones claras sobre el papel que ha desempeñado en sus seis años de actividad y, a partir de ellas, unas recomendaciones de acción para el futuro.

El Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) fue creado en 1999 por la Ley 9/9 de abril (BOA 17 de abril). Desde entonces ha llevado a cabo la asunción progresiva de competencias, siendo su misión la continuación y profundización de las actividades del *Instituto Nacional de Empleo* (INEM) en lo referente a las políticas activas del mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Las políticas activas del mercado de trabajo abarcan todas aquellas medidas destinadas fundamentalmente a intervenir para aumentar las tasas de actividad y de empleo o para reducir la tasa de paro de una economía. Un mercado de trabajo eficaz es aquel en el que se crean muchas vacantes y se cubren con rapidez. Será, además, un mercado de trabajo eficiente si esa eficacia la consigue con el mínimo coste en relación al beneficio proporcionado.

Presentación

Mejorar permanentemente en el logro de la eficacia y de la eficiencia del mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma de Aragón es la misión del INAEM. Hablamos de mejora continua porque los mecanismos de este mercado son de tal naturaleza que nunca podrá decirse que se ha conseguido el cien por cien de eficacia o de eficiencia y porque dichos mecanismos obligan a mantener permanentemente la tensión para no retroceder en los logros conseguidos en ambos objetivos.

Las políticas activas de empleo pueden agruparse en tres bloques, según persigan el incremento de la demanda de empleo (concesión de subvenciones o creación directa de empleo), la mejora de los procesos de ajuste entre oferta y demanda (formación, abaratamiento de la movilidad laboral, mejora de los servicios públicos de intermediación) o, finalmente, la disminución de la oferta de trabajo (jubilaciones anticipadas) y la redistribución del empleo (reducción de la jornada laboral). El ámbito de actuación del INAEM corresponde a los dos primeros bloques, puesto que las políticas del tercero, por su carácter más general y normativo en lugar de aplicado, van más allá de sus competencias. En síntesis, las políticas activas que lleva a cabo el INAEM se pueden agrupar en tres grandes categorías: formación, intermediación y promoción de empleo.

Es difícil de exagerar la importancia que tienen los procesos de valoración del impacto real de las políticas económicas. En primer lugar, como una medida objetiva para su justificación. En segundo lugar, como ejercicio de transparencia en sociedades democráticas. Pero mucho más importante es que, en tercer lugar, sirven para fundamentar y mejorar el diseño de las acciones en el futuro, habida cuenta del efecto que han tenido en el pasado y de los objetivos que los responsables públicos se plantean conseguir con ellas.

Una vez que las políticas han sido aplicadas, se puede llevar a cabo un proceso técnico de evaluación. Las conclusiones a las que conduzca son un primer ingrediente del proceso de valoración. Es necesario tras ello

considerar otras experiencias y sus resultados para poder comparar con los obtenidos con las propias. Finalmente, el entorno económico requiere un análisis del contexto en el que se va a mover la economía en el medio plazo para preparar la continuidad de la aplicación de las medidas en el tiempo.

Este planteamiento permite llevar a cabo un proceso continuo de mejora de las políticas aplicadas. Tras cada etapa de valoración, algunas de ellas continuarán como en el pasado, otras se modificarán en algún sentido, un tercer grupo se pueden abandonar y, finalmente, un cuarto grupo se referirá a nuevas políticas introducidas a la vista de su conveniencia, dado el análisis comparativo y los escenarios futuros. El propósito de los programas gubernamentales de formación y otras políticas activas del mercado de trabajo es, primero, integrar en la fuerza de trabajo activa y, después, en la fuerza de trabajo ocupada, trabajadores desempleados en general y colectivos desfavorecidos en particular, bien facilitando la búsqueda de empleo, mejorando sus hábitos laborales o aumentando su capital humano y empleabilidad.

La evaluación de los programas se puede llevar a cabo mediante la medida de su éxito en el impacto sobre una variada gama de posibles resultados, cuya elección depende de los responsables públicos. En la práctica, los resultados que en principio tienen un mayor interés, tanto para los evaluadores como para los responsables, son los beneficios individuales que los participantes en las políticas obtienen con posterioridad en su historial laboral: ganancias salariales, mejora en la tasa de empleo, disminución del tiempo de transición al empleo, aumento de la probabilidad de mantener un empleo estable, mejoras en la educación, cambios en la conducta social, etc. Pero, aunque esos resultados iniciales sobre los individuos particulares sean positivos, no siempre está garantizado que los efectos económicos y sociales agregados o macroeconómicos lo vayan a ser también. Es ésta una de las principales dificultades que presentan los procesos de evaluación de políticas activas de empleo aunque, como vamos a ver a continuación y a lo largo de todo este informe, no la única.

La evaluación de las distintas políticas activas del mercado de trabajo viene marcada por el objetivo que cada una de ellas persigue y por los diferentes efectos que pueden tener, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico. Así, la evaluación microeconómica analiza el impacto de los distintos programas sobre los individuos, mientras que la macroeconómica se plantea si estos impactos son lo suficientemente relevantes como para generar ganancias sociales a nivel agregado. Sería posible, al menos en principio, detectar un impacto positivo desde el punto de vista microeconómico, pero no aparecer cuando se adopta la perspectiva macroeconómica. Este hecho puede deberse a la aparición de los efectos denominados peso muerto (empleo que se crearía aunque no se llevase a cabo la política activa), efecto sustitución (se emplea a los participantes en las políticas formativas a costa de no contratar a los no participantes) y efecto desplazamiento (en contextos muy competitivos, las empresas que acceden a subvenciones pueden expulsar a las que no las reciben). Todo esto significa que, en cualquier caso, el impacto macroeconómico plantea una cuestión empírica que queda abierta y a la que será necesario dar respuesta.

En este estudio no vamos a seguir la distinción micro-macro para clasificar las etapas del cálculo del impacto de las políticas activas. Resulta demasiado reduccionista. Es preciso ir un poco más allá e introducir una diferenciación adicional. Mientras el enfoque microeconómico es claro, porque se refiere a los efectos sobre los individuos, no lo es tanto el efecto macroeconómico, porque en él se suelen mezclar a menudo aspectos que

son propios de las políticas activas de empleo con otros que son meramente derivados de las mismas. El impacto que habitualmente se denomina macroeconómico lo vamos a descomponer en impacto funcional e impacto agregado. El funcional es el que se produce sobre toda la economía pero exclusivamente en el núcleo propio de actividad de las políticas activas de empleo, esto es, sobre el proceso de inserción en el mercado de trabajo o proceso de contratación. Una vez delimitado el impacto funcional, hablaremos de impacto agregado para medir el posible efecto fuera del mercado de trabajo sobre magnitudes relevantes de la economía como un todo.

En consecuencia, vamos a utilizar tres niveles de evaluación del impacto de las políticas activas de empleo:

1. **Nivel individual:** sobre cada beneficiario de las políticas activas de empleo en particular.
2. **Nivel funcional:** sobre la eficacia, eficiencia y productividad del proceso de contratación del mercado de trabajo en Aragón.
3. **Nivel agregado:** sobre magnitudes relevantes de la economía aragonesa en su conjunto que trascienden su mercado de trabajo.

El informe contiene, en primer lugar, una descripción del contexto económico, institucional y social del que surgen las políticas activas de empleo, tal y como son entendidas hoy en día en las economías avanzadas. Situamos su origen en Estados Unidos y su desarrollo posterior en la *Estrategia para el empleo* de la OCDE, en la *Estrategia europea para el empleo* y en la *Estrategia de empleo en España*. Estos antecedentes nos sitúan en las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008 (DICE 2005-2008) de la Unión Europea y en el Plan Nacional de Reformas 2005-2008 de España (PNR 2005-2008) para situar las políticas activas del INAEM. A continuación, se presenta un resumen de la actividad llevada a cabo por el INAEM desde su creación, incluyendo en ella una valoración de los niveles de actividad presupuestaria que ha desarrollado en sus distintos frentes. Una vez hecho esto, se pasa a la descripción de los contenidos y de la influencia de sus políticas activas, para llevar a cabo una primera aproximación a la repercusión que han podido tener. El propósito final, tal y como se ha indicado previamente, es llevar a cabo la evaluación técnica del efecto de las políticas, para lo que primero se presenta la metodología a utilizar y después los resultados de los tres tipos de efectos: individual, funcional y agregado. Se presenta después una descripción de los escenarios en los que el INAEM debe diseñar sus políticas para el futuro, con especial atención a la programación del Fondo Social Europeo (FSE) durante el periodo 2007-2013, así como una comparación con un conjunto de buenas prácticas seguidas en otras economías que puedan servir de inspiración para ese diseño de futuro. Finalmente, se sintetizan las conclusiones a las que conduce todo el análisis y se presentan las recomendaciones que a la vista de todo ello pueden hacerse para que el INAEM siga avanzando en los objetivos de eficacia y eficiencia en su misión.

Índice

1. El marco económico, institucional y social de las políticas activas de empleo en Aragón: el papel del INAEM	15
1.1. Introducción. La Estrategia para el empleo de la OCDE	17
1.2. La estrategia de empleo en Europa	18
1.3. La política de empleo en España	20
1.3.1. La estrategia de empleo en España	20
1.3.2. Políticas activas de empleo en España	20
1.4. La política de empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón	21
1.4.1. El mercado de trabajo en Aragón	21
1.4.2. El SPE en Aragón	23
2. Los contenidos de las políticas activas del INAEM	25
2.1. Intermediación	27
2.1.1. Funciones	27
2.1.2. Actuaciones genéricas	27
2.2. Formación	28
2.3. Promoción de empleo	29
2.4. La evolución del presupuesto del INAEM y de su ejecución	30
2.4.1. El gasto en políticas de promoción	31
2.4.2. El gasto en políticas de formación	31
3. Primera aproximación a la influencia económica y social de las políticas activas de empleo en Aragón	33
3.1. Influencia de las políticas de promoción	35
3.1.1. Fomento de Empleo Autónomo	35
3.1.2. Promoción de la contratación estable	36
3.1.3. Promoción de empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales	36
3.1.4. Integración laboral de personas con minusvalía	36
3.1.5. Programa de colaboración con corporaciones locales	37
3.1.6. Programa agentes de desarrollo rural	37
3.1.7. Programa para empresas y proyectos calificados como I+E	37
3.2. Influencia de las políticas de formación	37
3.2.1. Cursos de formación	37
3.2.2. Escuelas taller y talleres de empleo	40
4. Metodologías para la evaluación del impacto de políticas activas de empleo	41
5. Impacto microeconómico de las políticas activas de empleo del INAEM	45
5.1. Revisión crítica de los métodos de evaluación y su aplicación a la economía aragonesa	47

5.2.	Las políticas activas del INAEM. Selección del grupo de control con especial énfasis en la formación	47
5.3.	Efectos individuales de la política de formación del INAEM	48
5.3.1.	La influencia del sector económico	51
5.3.2.	La influencia de la duración de los cursos	52
5.4.	Efectos individuales de la política de intermediación del INAEM	54
5.4.1.	La influencia del ámbito geográfico	56
5.4.2.	El tipo de servicio de intermediación	57
5.5.	Efectos individuales de la política de promoción del INAEM	57
5.5.1.	Las políticas de promoción de la contratación estable	58
5.5.2.	Un análisis descriptivo de los colectivos beneficiados de las políticas de promoción de empleo del INAEM	60
5.5.3.	Las políticas de promoción mediante contratos por obra en corporaciones	63
6.	Impacto funcional de las políticas activas de empleo del INAEM	67
6.1.	Los datos y la presentación de las variables	69
6.1.1.	La estimación de la población activa por comarca	69
6.1.2.	La agrupación de las comarcas	69
6.2.	Las variables utilizadas en la estimación. Una breve descripción	69
6.3.	Estimación del efecto de la formación sobre el flujo de salida del desempleo	69
6.3.1.	Especificación empírica, tamaño muestral y método de estimación para los efectos de la formación en la salida del desempleo	69
6.3.2.	Resultados de la estimación de los efectos de la formación sobre la salida del desempleo	71
7.	Impacto agregado de las políticas activas de empleo del INAEM	77
7.1.	Introducción	77
7.2.	Impacto agregado de las políticas de formación del INAEM	77
7.3.	Impacto agregado de las políticas de intermediación del INAEM	77
7.4.	Impacto agregado de las políticas de formación e intermediación del INAEM	79
8.	Escenarios futuros en un contexto globalizado	83
8.1.	Programa operativo de Aragón para el FSE 2007-2013	83
8.2.	Estrategia e identificación de prioridades en el Programa Operativo del Fondo Social Europeo para Aragón	83
8.2.1.	Establecimiento de Objetivos (finales e intermedios)	83
8.2.2.	Justificación de la Estrategia	83
8.3.	Articulación operativa: los ejes prioritarios	84
8.4.	El INAEM ante los retos del futuro	86

Índice de figuras

1. El marco económico, institucional y social de las políticas activas de empleo en Aragón: el papel del INAEM

Figura 1. Organigrama del Instituto Aragonés de Empleo	24
--	----

2. Los contenidos de las políticas activas del INAEM

Figura 2. Presupuesto ejecutado sobre el PIB	30
--	----

Figura 3. Presupuesto total ejecutado en formación	32
--	----

5. Impacto microeconómico de las políticas activas de empleo del INAEM

Figura 4. Efecto diferencial medio de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo	51
---	----

Figura 5. Efectos diferenciales medios de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo según el sector	52
---	----

Figura 6. Efectos diferenciales medios de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo según duración de los cursos	53
--	----

Figura 7. Efecto diferencial medio de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo	54
--	----

Figura 8. Efectos diferenciales promedio de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo en Aragón y las tres provincias	56
--	----

Figura 9. Efectos diferenciales de los tipos de intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo	57
---	----

Figura 10. Efectos diferenciales medios de la promoción sin corporaciones sobre la probabilidad de salir del desempleo	60
--	----

Figura 11. Diferencia en la probabilidad de seguir empleado según se haya recibido o no beneficios de promoción, 4º trimestre de 2003	61
---	----

Figura 12. Diferencia de la tasa de salida del paro de mujeres mayores de 45 con respecto al total de trabajadores mayores de 45	62
--	----

Figura 13. Diferencias en las tasa de salida del paro de los discapacitados y el resto de trabajadores	62
--	----

Figura 14. Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de salir del desempleo	63
--	----

7. Impacto agregado de las políticas activas de empleo del INAEM

Figura 15. Comparación entre las ganancias de la formación y el gasto del INAEM en términos de porcentaje PIB	78
---	----

Figura 16. Comparación entre las ganancias de la intermediación y el gasto del INAEM en términos de porcentaje PIB	78
--	----

Figura 17. Comparación entre las ganancias de las políticas del INAEM y su gasto en términos de porcentaje PIB	79
--	----

Índice de cuadros

1. El marco económico, institucional y social de las políticas activas de empleo en Aragón: el papel del INAEM

Cuadro 1. Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008)	19
--	----

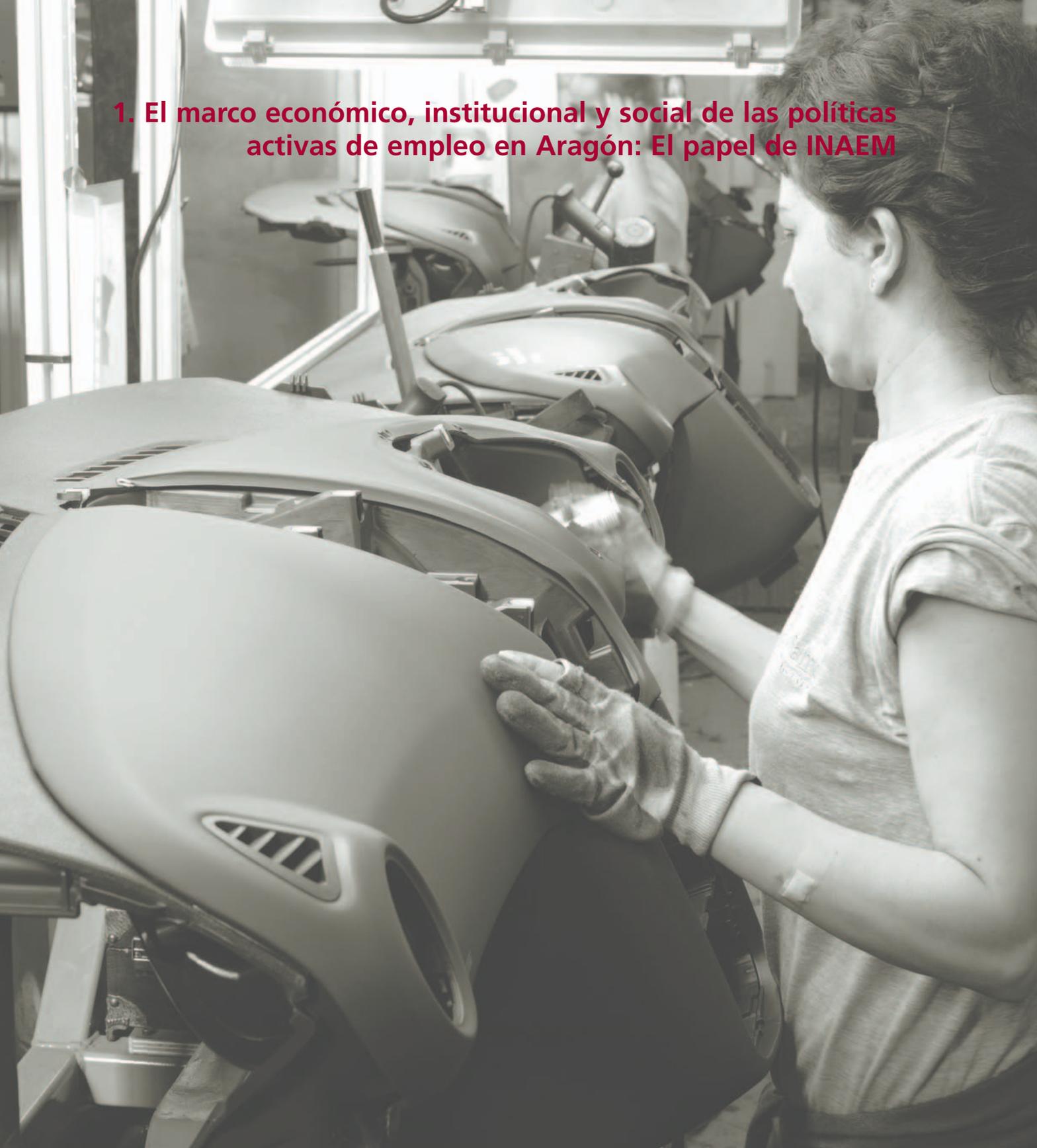
5. Impacto microeconómico de la políticas activas de empleo del INAEM.

Cuadro 2. Probabilidad de participar en cursos durante el primer trimestre de 2003	49
Cuadro 3. Efecto de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo y parámetros de ajuste para el primer trimestre del 2003	51
Cuadro 4: Probabilidad de participar en intermediación durante el primer trimestre de 2003	54
Cuadro 5. Efecto de intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo y parámetros de ajuste para el primer trimestre del 2003	56
Cuadro 6: Probabilidad de participar en promoción de contratación estable durante el segundo trimestre de 2003	58
Cuadro 7. Efecto de la promoción de la contratación estable sobre la probabilidad de seguir empleado y parámetros de ajuste para el segundo trimestre del 2003	60
Cuadro 8. Probabilidad de participar en promoción por contrato de obra en corporaciones	64
Cuadro 9. Efecto de la promoción por contrato por obra en corporaciones sobre la probabilidad de salir del desempleo y parámetros de ajuste	65
Cuadro 10. Nº de personas que reenganchan con un contrato por obra	66

6. Impacto funcional de las políticas activas de empleo del INAEM

Cuadro 11. Efectos de la formación a nivel agregado. Estimación por SURE con efectos fijos restringidos.	72
Cuadro 12. Efectos de la formación a nivel agregado. Estadísticos de la estimación SURE con efectos fijos restringidos.	72
Cuadro 13. Cuadro 30: Efectos de la formación a nivel agregado. Estimación por SURE con efectos fijos restringidos y cambio en la constante en el último año.	73
Cuadro 14. Efectos de la formación a nivel agregado. Estadísticos de la estimación SURE con efectos fijos restringidos y cambio en la constante en el último año Escenarios futuros en un contexto globalizado	73
Cuadro15. Objetivos de la Estrategia FSE de Aragón 2007-2013	84

1. El marco económico, institucional y social de las políticas activas de empleo en Aragón: El papel de INAEM





	6.3700	23.0495	27.7000	
7 Nacional otros operadores		(52)750	0,0255	
8 Nacional Moviles			19.1430	4.5620
9 Nacional fijo				0,0119
10 Nacional Modulo Interno	15,6220		23.2000	10,1640
11 Internacional	0,8100			0,0000
12 Recibidas en itinerancia				78,1600
13 En itinerancia				2,2000
14 Mensajes Movistar	0,3000	0,4500	1,5000	1,9200
15 Mensajes Oper. Nacion	0,3000	0,3000	3,0000	0,7200
16 Mensajes Oper. Nacion. En itin				
17 Accesos Controlados Premium				
18				
19 Otros exonerados				
18.14.1.1 General?				

9a 201305 (tax)
TANDEL
SOL ASC EPE
C/ 1770 VINCEZ/S
S26 790 a Exento Local

EMPLOYEE ID: 2164

11/11/11
11/11/11
11/11/11

65215222



1.1. Introducción. La estrategia para el empleo de la OCDE

El concepto de Políticas Activas de Empleo surge en el contexto de un determinado desempleo persistente en los años 50-60 en Estados Unidos, que ponía de manifiesto la inadecuación de la mano de obra para la demanda de empleo existente. La diferencia entre medidas pasivas y activas del mercado de trabajo queda clara si se comparan los objetivos de los dos tipos de políticas. Las medidas pasivas se centran sobre todo en disminuir el impacto que el desempleo tiene sobre el ingreso de los parados (subsidio de desempleo, jubilación anticipada, etc.), mientras que las medidas activas tienen como finalidad solventar los desajustes estructurales del mercado de trabajo e incrementar las probabilidades de empleo de larga duración de los desempleados. Las políticas activas de empleo tienen como principal objetivo, en sentido amplio, mitigar las consecuencias de las desigualdades del mercado de trabajo entre la diversidad de grupos o colectivos de individuos que existen en el mismo. Estas políticas pretenden mejorar el ajuste entre oferta y demanda, reduciendo el desempleo de equilibrio (desempleo no acelerador de la inflación).

En respuesta a la alta y persistente tasa de desempleo existente en muchos países de la OCDE a principios de los años 90, la OCDE analizó los factores que contribuyen a dificultar el funcionamiento del mercado de trabajo y publicó por primera vez en 1994 su "*Estrategia para el Empleo*". Esta estrategia se formulaba principalmente con el objetivo de reducir la elevada tasa de desempleo y fomentar la prosperidad económica de los países miembros. El informe incluía un conjunto de recomendaciones políticas que cubrían 9 áreas:

1. Política macroeconómica.
2. Creación y difusión de conocimiento tecnológico.
3. Flexibilización de los horarios de trabajo.
4. Mejora del clima empresarial.
5. Flexibilización de salarios y costes laborales.
6. Promoción del empleo en el sector privado.
7. Mejora y refuerzo de las políticas activas de mercado.
8. Educación y programas de formación.
9. Reforma del sistema de subsidio de desempleo.

En el año 2006 la OCDE ha reevaluado su *Estrategia para el Empleo*. Muchas de las recomendaciones originales se mantienen vigentes, pero también se han incluido otras que permiten adaptarse a las nuevas tendencias del mercado de trabajo, que se derivan de los 12 años de experiencia tras su primera formulación. En la nueva estrategia se concede una mayor importancia a las medidas que promueven una mayor participación en el mercado de trabajo y que se centran en determinados colectivos desfavorecidos. La *Reevaluación de la Estrategia para el Empleo* de la OCDE es de contenido más amplio que la de 1994, con 20 recomendaciones agrupadas en cuatro pilares fundamentales:

- a) El establecimiento de una adecuada política macroeconómica.
- b) La eliminación de obstáculos que impiden la participación en el mercado de trabajo y la búsqueda de empleo.
- c) La lucha contra las barreras que en los mercados de trabajo y bienes impiden el incremento de la demanda de trabajo.
- d) El desarrollo de las capacidades y competencias de la mano de obra.

1.2. La estrategia de empleo en Europa

El alto nivel de desempleo desde la década de los años setenta en la mayoría de los países miembros demandaba una respuesta política coordinada en el ámbito de la Comunidad Europea. Sin embargo, la preocupación comunitaria en el terreno de política laboral es relativamente reciente (Ruesga, Pérez, y da Silva, 2003). En 1989 la Comisión Europea presentó el informe "*El Empleo en Europa*" en el que divide las políticas del mercado de trabajo en tres grandes bloques:

1. Programas activos de gasto público enfocado a influir en la oferta y la demanda de trabajo.
2. Medidas pasivas enfocadas a mantener los ingresos de los desempleados.
3. Un marco regulador de la normativa sobre contrataciones y condiciones de trabajo (Alujas, 2002).

En 1993, la aparición del "*Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*" marcó un punto de inflexión en las políticas comunitarias. El libro refleja la necesidad de aplicar políticas de reforma estructural en el mercado de trabajo, considerando la política laboral no solo desde el punto de vista de la oferta sino que extiende el campo de actuación también a la demanda.

La Cumbre extraordinaria sobre empleo celebrada en Luxemburgo en 1997 inauguró una política común en materia de empleo, vinculante para los Estados miembros, que se articula a través de los *Planes de Acción para el Empleo* que determinan un marco de acción global en cada uno de ellos. La normativa comunitaria actual en materia de empleo es un reflejo de los acuerdos establecidos en el Consejo Europeo de Luxemburgo, en el que se dio un impulso importante a las políticas activas de empleo con el desarrollo del nuevo Título de Empleo incluido posteriormente en el Tratado de Ámsterdam. El problema del desempleo quedó institucionalizado como un asunto de interés común, que exigía una estrategia coordinada para mejorar la situación del empleo.

El Consejo de Lisboa celebrado en marzo de 2000 estableció como objetivo estratégico para la Unión Europea convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Es lo que se ha venido denominando en el marco comunitario como *Estrategia de Lisboa*. Para alcanzar esos objetivos, fijados en Lisboa, los Estados miembros deben articular sus propuestas en torno a cuatro pilares:

1. Mejora de la capacidad de inserción profesional.
2. Desarrollo del espíritu de empresa y creación de empleo.
3. Fomento de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores.
4. Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En la revisión de 2005 se ha procedido a una modificación de la *Estrategia Europea para el Empleo* con objeto de redefinir las prioridades sobre crecimiento y empleo. Tanto el rápido cambio económico derivado de la globalización como el progresivo envejecimiento de la población, que altera la composición de la mano de obra y reduce la oferta de trabajo, plantean nuevos retos a los que hay que responder. Los objetivos generales perseguidos con la revisión de la estrategia de empleo son:

1. Atraer más personas al mercado laboral, en particular animando a mujeres y personas de edad a integrarse o a permanecer en él.

2. Mejorar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas, mediante el incremento de la flexibilidad del mercado laboral.
3. Invertir en capital humano a través de la mejora de la educación, de las competencias y de las habilidades.

En el Cuadro 1 se presenta la forma en la que las directrices del mercado de trabajo se integran con las correspondientes a las políticas macro y microeconómicas.

Cuadro 1: Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008)

DIRECTRICES MACROECONÓMICAS

Garantizar la estabilidad económica.

Salvaguardar la sostenibilidad económica.

Promover una asignación eficiente de los recursos.

Velar porque la evolución salarial contribuya a la estabilidad

Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales.

Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

DIRECTRICES MICROECONÓMICAS

Ampliar y profundizar el mercado interior.

Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados.

Crear un entorno empresarial más atractivo.

Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.

Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados.

Incrementar y mejorar la inversión en I+D.

Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.

Contribuir a crear una base industrial fuerte.

DIRECTRICES DE EMPLEO

Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.

Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.

Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.

Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.

Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.

Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.

Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

1.3. La política de empleo en España

1.3.1. La estrategia de empleo en España

El núcleo de la política de empleo en España, desde una perspectiva temporal amplia (1975-2002), se ha basado en la flexibilización del mercado de trabajo a través de la diversificación de las formas de contratación. Desde 1975 se ha dado en España un proceso de desregulación y flexibilización, acompañado también de una reducción progresiva de los costes laborales (Ballester, 2005). Este proceso se concreta básicamente en la generalización de las modalidades de contratación temporal.

España tuvo entre los años 1997 y 2002 el mayor incremento de la tasa de empleo y la mayor reducción de la tasa de desempleo de todos los Estados miembros de la UE; sin embargo, el desempleo sigue estando bastante por encima y la tasa de empleo bastante por debajo de la media de la UE. La normativa española en materia de empleo se enmarca dentro de la Ley de Empleo de 2003. Dicha Ley trata de adaptar las políticas de empleo de España al nuevo marco institucional (políticas europeas, comunidades autónomas) y a la situación actual del mercado de trabajo (alta tasa de temporalidad y desempleo y baja tasa de empleo). El objetivo de la Ley es conseguir el pleno empleo incrementando la eficiencia del mercado de trabajo. La normativa española viene determinada por la *Estrategia Europea para el Empleo*. Los países miembros elaboran cada tres años un documento llamado "Programa Nacional de Reformas" (PNR) que incorpora las prioridades en materia económica y de empleo para alcanzar los objetivos marcados por la Comisión. Los Estados miembros elaboran sus PNR en torno a las Veinticuatro Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo adoptadas por el Consejo, estableciendo prioridades en el ámbito macroeconómico, microeconómico y de empleo.

En 2004 el Consejo emitió una Recomendación sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (EU, 2004) que, en lo que afecta a España, hace referencia a la alta tasa de desempleo de nuestro país, especialmente la femenina, la baja tasa de empleo en relación con la media de la UE, la alta proporción de contratos de duración determinada, el escaso uso del contrato a tiempo parcial y la persistencia de grandes desequilibrios entre las tasas de empleo regionales. Se constata también la limitada movilidad geográfica, debido a obstáculos estructurales como el mal funcionamiento del mercado de la vivienda y el déficit de los servicios públicos de empleo. Además, la productividad de la mano de obra permanece muy por debajo de la media y tanto los niveles globales de estudios terminados como la participación de adultos en la formación siguen siendo también especialmente bajos.

Estos aspectos se tuvieron en cuenta en la realización del último PNR, con vigencia entre los años 2005 al 2008. EL PNR es la respuesta española a la reactivación de la Agenda de Lisboa y tiene como objetivos globales que en el año 2010 se alcance la convergencia plena en renta per cápita y que la tasa de empleo se sitúe en el 66%.

Este PNR constituye la referencia fundamental de la política económica del gobierno para el periodo 2005-2008.

1.3.2. Políticas activas de empleo en España

Las políticas activas de empleo en España vienen definidas en buena parte por las líneas y directrices generales que introduce la Unión Europea en el Derecho Comunitario. Al margen del apoyo comunitario y de las directrices para

el empleo, las políticas activas responden ante todo a las estrategias de los diferentes Estados y presentan diferencias de unos países a otros. En España, la Constitución de 1978 marca una estructura territorial específica que dota a las regiones de autonomía política estableciendo una distribución de competencias. La Constitución establece la competencia exclusiva del Estado para elaborar legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. El cuadro de acción en materia de empleo en España se recoge en el Plan Nacional de Reformas (PNR) que se aprueba cada tres años y que se elabora teniendo en cuenta la Directrices marcadas por la Comisión Europea.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) es el responsable de coordinar el diseño estatal de las políticas de empleo recogidas en el PNR. El organismo responsable de coordinar los distintos programas en materia de empleo es el Instituto Nacional de Empleo (INEM), dependiente del MTAS. Desde 1994 ha habido un proceso de creciente descentralización en el que los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas han ido adquiriendo mayores competencias. Actualmente, las Administraciones Autonómicas disponen de un amplio margen para la elaboración y ejecución de políticas de empleo, gestionan los programas estatales relacionados con las políticas activas de empleo, y pueden también gestionar otros programas diseñados por las propias CC.AA. (Aragón y Rocha, 2003).

Las políticas activas de empleo cumplen al menos dos objetivos. Por un lado, constituyen un instrumento para afrontar situaciones de reducida demanda laboral global. Por el otro, mejoran la “empleabilidad” de los miembros de ciertos grupos de población, ofreciéndoles oportunidades para obtener experiencia y capacitación y elevar, por tanto, la probabilidad de ser reclutados en una futura búsqueda de empleo. Desde la perspectiva de las políticas activas de empleo son los trabajadores los que deben adaptar su cualificación y mejorar la competitividad de las empresas en las que trabajan. Por otro lado, el gobierno debe facilitar los medios para asegurar la empleabilidad de la población.

En España las políticas activas de empleo se estructuran en tres grandes líneas de actuación: políticas encaminadas al desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda, políticas que tienen una conexión directa con la promoción del empleo y políticas encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación que permitan el desarrollo de una profesión.

1.4. La política de empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón

1.4.1. El mercado de trabajo en Aragón

En los últimos 10 años la evolución del mercado laboral aragonés ha evolucionado de forma paralela al mercado español, con importantes transformaciones como consecuencia no sólo de la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral, sino sobre todo por la incorporación de la población inmigrante. En el año 2005 el crecimiento de la población activa y de la población ocupada, así como la disminución del paro en Aragón, han estado ligeramente por debajo de la media española. Este hecho, aunque parece indicar un empeoramiento relativo del comportamiento del mercado laboral aragonés con respecto a la media española, tiene su explicación en el excelente comportamiento que el mercado de trabajo aragonés ha tenido en los últimos 10 años, lo que ha reducido el margen existente para seguir mejorando, margen que en el conjunto español es más amplio (CESA, 2005). Los datos de

ocupación y actividad reflejan un importante dinamismo en la creación de empleo en Aragón que, unido a las bajas tasas de paro, ofrece un panorama que se puede considerar satisfactorio. A pesar de este panorama positivo hay que matizar ciertos aspectos que necesitan ser mejorados, como son las bajas tasas de actividad y de ocupación femenina, la persistencia del paro de larga duración y las altas tasas de desempleo de personas mayores de 45 años, aspectos en los que todavía queda mucho terreno por recorrer.

A la hora de analizar el mercado de trabajo, hay que tener en cuenta algunos rasgos estructurales de la población. La población aragonesa alcanzó en enero de 2005 la cifra de 1.266.972 habitantes, registrando un crecimiento del 1,4% con respecto a enero del año anterior. Las características más significativas de la población aragonesa se resumen en una tasa de envejecimiento que se sitúa a la cabeza de España y Europa, en la importancia de la inmigración como factor de crecimiento de la población y en el fuerte desequilibrio en la ubicación de su población, ya que la mayor parte se concentra en torno a las capitales de provincia. En la zona del Valle del Ebro, Aragón es la Comunidad Autónoma con menor densidad de población y con la tasa de envejecimiento más alta (UE, 2006).

La evolución de la población activa se ha visto marcada principalmente por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y, especialmente en los últimos años, por una creciente población inmigrante. La población activa aragonesa ha crecido en los últimos 10 años, pero este crecimiento ha sido muy superior en el caso de las mujeres que en el de los hombres, aunque todavía el porcentaje de población activa femenina está muy por debajo del masculino. En el caso de las mujeres la tasa de actividad ha pasado del 35% en 1996 al 45% en 2005, todavía muy por debajo de la tasa de actividad de los hombres, que se sitúa en el 68% en 2005, cuatro puntos más que la existente hace 10 años.

A finales de 2005 había en Aragón 568.800 personas ocupadas, lo que supone un incremento del 2,5% con respecto al año anterior, inferior al experimentado por el conjunto del país (INE, 2006). La creciente creación de empleo que ha tenido lugar desde 1996 ha sido especialmente intensa en el caso de las mujeres que, no obstante, suponen únicamente el 39,2% de los ocupados. En 2005 se realizaron 446.365 contratos en Aragón, lo que supuso un incremento del 7,4% con respecto al año anterior. Este incremento fue superior al que se había producido en 2004 y manifestó una mayor intensidad en las provincias de Huesca y Teruel. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la creación de empleo mantiene una serie de defectos estructurales como son el peso excesivo de la contratación temporal, una alta rotación en la contratación, la persistencia del paro de larga duración y la escasez de empleo de calidad en determinados colectivos como mujeres y mayores de 45 años.

Un análisis por sectores revela un alto grado de concentración del empleo en el sector servicios, 59% de la población ocupada, porcentaje que es similar al de la media española. El segundo sector en importancia es la industria, con un 22,8% del empleo. Ambos sectores han reducido ligeramente su tasa de empleo con respecto a 2004. En relación a la media española, en Aragón tienen un mayor peso la industria y la agricultura y están por debajo la construcción y los servicios. Las actividades económicas que ocupan mayor volumen de empleo en Aragón son construcción, comercio, agricultura y hostelería.

En los últimos diez años la evolución en materia de desempleo ha sido favorable, puesto que ha habido una reducción sustancial de las cifras de paro. Aragón, tras Navarra, es la Comunidad con la tasa de paro más baja de España. La tasa de paro aragonesa se sitúa en 2005 en el 5,8% de la población activa, 3,4 puntos por debajo de la media nacional (9,2%) y 2,9 puntos por debajo de la europea (8,7%). No obstante, durante el último año se ha producido un incremento del 3,3% del paro registrado, lo que ha supuesto que a finales de 2005 hubiera en esta comu-

nidad 42.293 parados, de los cuales el 60,2% son mujeres. Desde el año 1996 la tasa de paro masculina se ha reducido en 5.5 puntos, mientras que la femenina lo ha hecho en más de 16 puntos

A pesar de ese mayor dinamismo del empleo femenino, que se aprecia claramente en el incremento del porcentaje de mujeres en el total de las personas ocupadas, la fuerte incorporación de las mujeres al mercado de trabajo desde los primeros años ochenta también ha tenido como contrapartida un rápido y acusado aumento de la importancia de éstas entre la población desempleada. Esta situación se ha dado tanto a escala regional como nacional, aunque en Aragón la disminución del paro femenino desde 1996 ha sido mucho mayor que la de la media española. Por otro lado, resulta llamativo el mayor peso en el desempleo femenino del paro de larga duración. A pesar de que también ha mejorado de manera considerable, en el año 2005 había una diferencia muy elevada entre el porcentaje de mujeres que llevaban más de un año buscando empleo y el correspondiente a los varones en esa misma situación: 25% en el caso de las mujeres frente al 15% en el caso de los hombres (CESA, 2005).

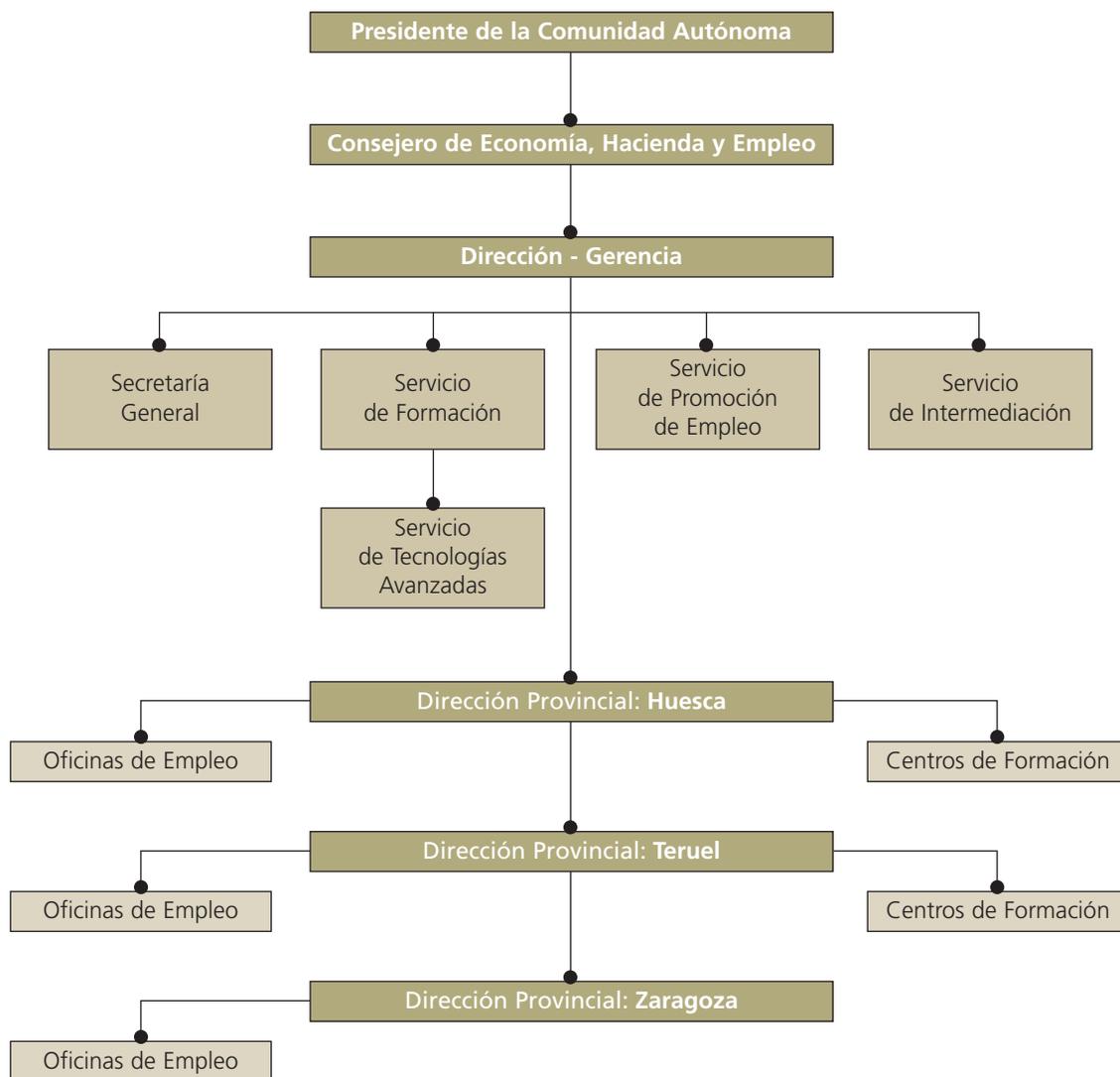
1.4.2. El SPE en Aragón

En la última década se ha dado un fuerte proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en el ámbito del empleo, que afecta tanto a la gestión de las políticas como a los servicios públicos de empleo. Por ello las políticas de empleo están condicionadas por diferentes factores como son las características económicas, sociales y culturales de la región, la orientación política de los gobiernos regionales o la dinámica de concertación social desarrollada en cada Comunidad, lo que conlleva un panorama muy diverso entre las distintas regiones.

La creación del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) se aprobó mediante la Ley 9/99, en la que se recogen los principios de organización y funcionamiento del Instituto. El INAEM integra todas las acciones desarrolladas en la Comunidad de Aragón en materia de intermediación laboral, formación profesional y fomento de empleo, tanto por entidades públicas, privadas o mixtas. La actividad del INAEM con estructura y presupuesto propio se inicia en el año 2001, tras la integración en el año 2000 del Servicio de Economía Social, procedente de la Dirección General de Trabajo, y el Servicio de Formación, procedente de la Dirección General de Economía.

En 2004 el INAEM elabora un Plan Estratégico para el periodo 2005-2008 que busca adecuar los objetivos y actividades del Instituto a la situación socioeconómica vigente. Los objetivos concretos del Plan Estratégico son la consolidación de una cultura corporativa donde el personal se sienta un pilar básico de la organización, la búsqueda de mayor calidad del servicio siguiendo los criterios de excelencia y con una clara orientación al cliente, el desarrollo de una política de consolidación de la imagen institucional y aumento de la presencia social, optimizar la gestión en el marco de las nuevas tecnologías, aumentar el valor de los servicios ofrecidos a través de nuevas alianzas, extender los servicios a nuevos colectivos adecuando la oferta a las necesidades del mercado y consolidar una estructura de gestión (INEM, 2004). Las dificultades de acceso al mercado laboral que sufren determinados colectivos exigen un compromiso de los poderes públicos y de los agentes sociales para apoyar la plena integración sociolaboral de estos colectivos a través del empleo ordinario. Esta prioridad se configura como uno de los principios rectores de la actividad que, en materia de empleo, desarrollan tanto el Gobierno de Aragón como los agentes sociales más representativos. Este compromiso se materializó en el Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón (AESPA), suscrito para el período 2004-2007, entre el Gobierno de Aragón, los sindicatos UGT y CC.OO. y las asociaciones empresariales CREA y CEPYME.

Figura 1: Organigrama del Instituto Aragonés de Empleo



Fuente: INAEM, 2004

2. Los contenidos de las políticas activas del INAEM





2.1. Intermediación

2.1.1. Funciones

Las funciones y competencias del Servicio de Intermediación quedan definidas en el Decreto 82/2001 de 10 de Abril. Se concretan en las siguientes:

- a) Funciones de ejecución en materia de intermediación laboral.
- b) Funciones de ejecución relativas a la obligación de comunicar los contratos laborales en los términos legalmente establecidos, así como la comunicación a la oficina de empleo de la terminación de los mismos.
- c) Propuesta de autorización, concesión, renovación y extinción de las agencias de colocación cuyo ámbito no supere el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- d) Funciones relativas a las actividades de la Red EURES en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- e) Elaboración de estadísticas, estudios y propuestas en materia de empleo.
- f) Gestión de los conciertos, convenios de colaboración y subvenciones que correspondan en materia de intermediación.
- g) Coordinación de las unidades territoriales de empleo.
- h) Cualesquiera otras funciones que pudieran serle asignadas en relación con la intermediación laboral, atribuidas el instituto por ordenamiento jurídico.

El 1 de julio de 2002 el INAEM recibe las competencias de Gestión de las Políticas Activas de Empleo a través del Real Decreto 646/2002 de 5 de julio y es a partir de ese momento cuando empiezan a desarrollarse las actividades ligadas a las funciones anteriormente descritas.

2.1.2. Actuaciones genéricas

Las actuaciones genéricas de intermediación que lleva a cabo son las siguientes:

- 1) Gestión de altas y bajas de demanda de empleo.
- 2) Gestión de las oferta de empleo.
- 3) Servicio europeo de empleo (red EURES).
- 4) Gestión de servicios al demandante de empleo: entrevista ocupacional, Calificación Profesional y Actualización Curricular, Tutoría Individualizada, Autoempleo, Actividades Grupales de Orientación Profesional.
- 5) La red de oficinas de empleo.
- 6) Servicio de asesoramiento a la creación de empresas (SACE).
- 7) Servicio de atención telefónica.

- 8) Orientación profesional: *Acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo, Programas experimentales en materia de empleo, Red ORIENT@CION@L.*

2.2. Formación

Las transferencias a Aragón en materia de formación ocupacional tuvieron lugar en el año 1998, por Real Decreto 300/1998, de 27 de febrero. El INAEM ejecuta las políticas, planes y programas del Gobierno de Aragón en relación a la formación para el empleo, por medio del Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón, regulado por el Decreto 51/2000 de 14 de Marzo. En el año 2002 se traspasaron la gestión y control de los programas de Escuelas Taller y Talleres de empleo, así como la titularidad del Centro de Formación Ocupacional de Huesca. En el año 2004 se produce la transferencia de fondos nacionales para la gestión directa del Subsistema de Formación Continua.

Los objetivos en materia de formación para el empleo pueden sintetizarse en:

- Formación a desempleados para conseguir su inserción en el mercado laboral, haciendo especial hincapié en determinados colectivos.
- Formación continua del trabajador a fin de conseguir, por un lado, una mayor adaptación a las necesidades de la empresa, mejorando la productividad y competitividad de la misma en el mercado de trabajo y, por otro lado, mejorar su capacitación y, por tanto, su promoción personal.

Las funciones del INAEM en materia de formación para el empleo se pueden agrupar en:

- Planificación y ordenación de la formación a medio plazo.
- Registro de centros y homologación de especialidades formativas.
- Programación de acciones formativas.
- Gestión y seguimiento de las acciones programadas. Las acciones formativas suelen tener un desarrollo plurianual, es decir, los cursos programados no coinciden con los ejecutados en un mismo ejercicio presupuestario. Este carácter plurianual garantiza actividad formativa a lo largo de todo el año y maximiza la ejecución presupuestaria.
- Evaluación y control de las acciones formativas. Las acciones de formación se articulan a través de los siguientes programas:
 - 1) Mejora de la cualificación de trabajadores desempleados. Se lleva a cabo a través de varias vías:
 - a) Especialidades homologadas: las acciones de formación son homogéneas con las impartidas en otras Comunidades Autónomas (desempleados plan FIP).
 - b) Proyectos formativos: las acciones de formación pretenden una inmediata incorporación a un puesto de trabajo (desempleados programa DGA).
 - c) Proyectos experimentales: las acciones formativas se dirigen a nuevos mercados laborales.

1. A tales efectos se considera zona rural todo el territorio de Aragón excepto la ciudad de Zaragoza.

- 2) Mejora de la cualificación de trabajadores en activo, de cara a aumentar su estabilidad en el empleo.
- 3) Mejora de la cualificación de trabajadores, desempleados o en activo, en zonas rurales¹.
- 4) Refuerzo de la capacidad empresarial y, en particular, el autoempleo.
- 5) Integración laboral de personas con especiales dificultades, como discapacitados, inmigrantes y otros colectivos en riesgo de exclusión.
- 6) Promoción de igualdad de oportunidades de la mujer.
- 7) Prácticas laborales y otras acciones de inserción sociolaboral.

Estas acciones de formación se ejecutan mayoritariamente mediante entidades externas al INAEM. Podemos distinguir las siguientes vías de ejecución de las acciones formativas: Centros colaboradores, Centros del INAEM, Convenios, Programa de Escuelas Taller y Talleres de Empleo, Formación continua gestionada por el INAEM y Participación del INAEM en proyectos europeos.

2.3. Promoción de empleo

De acuerdo con el Decreto 80/2000 del Gobierno de Aragón, a este servicio corresponde “la planificación, control y coordinación de las actividades de los Servicios Provinciales en esta materia y la elaboración y propuesta de resoluciones que sean competencia de la Dirección General de Trabajo. Igualmente tiene a su cargo las calificaciones y el registro de Cooperativas y Sociedades Laborales”.

Para desarrollar estas competencias se emprenden las siguientes acciones:

- 1) Fomento del empleo: planificación, control y seguimiento de los diferentes programas de apoyo y fomento del empleo del Gobierno de Aragón. Estos programas son: fomento del empleo autónomo, fomento de la contratación estable, fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales, programa ARIN-SER para inserción de personas en riesgo de exclusión social en Empresas de Inserción Laboral, integración laboral de los minusválidos en los Centros Especiales de Empleo, contratación indefinida de trabajadores minusválidos, Agentes de Empleo y Desarrollo Local, colaboración con corporaciones locales para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras o servicios de interés general y social, colaboración con organismos públicos y entidades no lucrativas para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras o servicios de interés general y social, proyectos y empresas calificados como I+E, bonificación de cuotas para beneficiarios de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, campañas y estudios para la promoción y desarrollo locales, programa NOVEM de ayudas al empleo en actividades incluidas en los Nuevos Yacimientos de Empleo (vigente en 2002).
- 2) Calificación y registro de Centros Especiales de Empleo y ejecución del Programa de ayudas para la integración laboral de minusválidos en Centros Especiales de Empleo.
- 3) Calificación y registro administrativo de Sociedades Laborales.
- 4) Registro de Cooperativas así como calificación, inscripción, certificación y depósito de las cuentas anuales y de las auditorías de las mismas.
- 5) Promoción y asesoramiento en materia de Cooperativas y Sociedades Laborales.

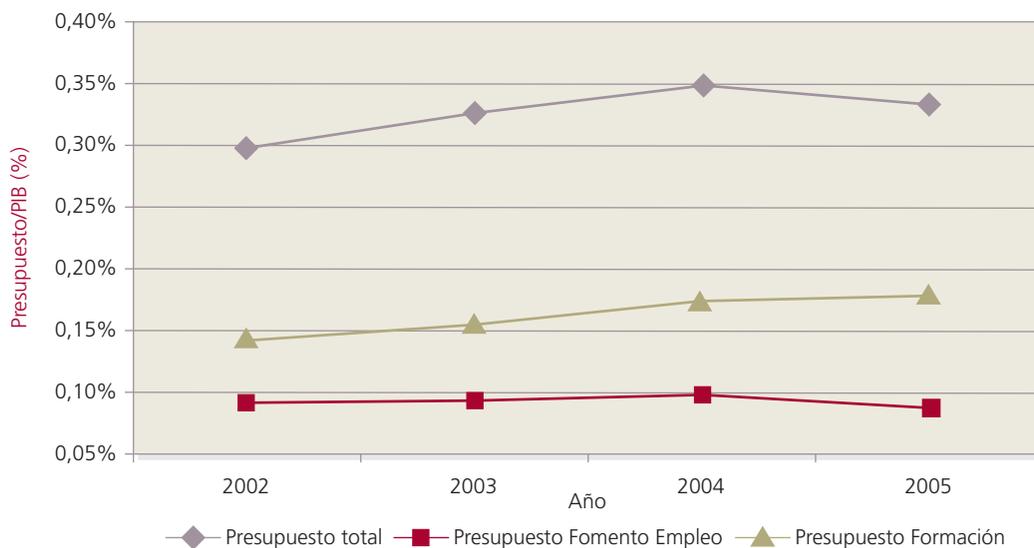
- 6) Gestión y ejecución de los programas de fomento de empleo transferidos por el Estado en julio de 2002 a la comunidad Autónoma:
 - 6.1) Contratación indefinida de trabajadores minusválidos.
 - 6.2) Agentes de Empleo y Desarrollo Local.
 - 6.3) Colaboración con corporaciones locales para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras o servicios de interés general y social.
 - 6.4) Colaboración con organismos públicos y entidades no lucrativas para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras o servicios de interés general y social.
 - 6.5) Proyectos y empresas calificados como I+E.
 - 6.6) Bonificación de cuotas para beneficiarios de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.
 - 6.7) Campañas y estudios para la promoción y desarrollo local.

2.4. La evolución del presupuesto del INAEM y de su ejecución

En cuanto al presupuesto ejecutado total del INAEM, como se observa en la figura 2, la evolución en relación al PIB de Aragón es creciente desde el 2002 al 2004 pero baja en 2005. Este descenso es significativo y remite a la evolución futura para comprobar si se trata de una cuestión coyuntural u obedece a un cambio de política o de condiciones del mercado de trabajo.

Si atendemos a los componentes del gasto total y lo desagregamos en los dos componentes principales, se comprueba un comportamiento claramente diferenciado. En efecto, mientras que las políticas asociadas a la formación

Figura 2: Presupuesto ejecutado sobre el PIB



presentan un perfil creciente con relación al PIB aragonés, el correspondiente al fomento del empleo permanece estable hasta el último año en el que claramente desciende. Por tanto, en términos de esfuerzo se puede concluir que aparece un cambio en la orientación de las políticas activas en el mercado de trabajo aragonés que traslada fondos desde el fomento a la formación. Tal vez, el motivo de este cambio resida en el buen funcionamiento de la economía aragonesa en cuanto a la creación de empleo, que hace que habitualmente el presupuesto ejecutado se sitúe por debajo del asignado como veremos en apartados posteriores.

2.4.1. El gasto en políticas de promoción

Un repaso a las políticas relacionadas con las actividades de promoción del empleo llevadas a cabo por el INAEM permite observar una tendencia a la mejora de la ejecución del presupuesto, entendiendo ésta como aproximación a los niveles presupuestados en la mayoría de las actuaciones. Esta evolución indica que se ha realizado un esfuerzo por dotar de mayor realismo a los presupuestos elaborados, esfuerzo que no se ha centrado en una única actividad.

Las actividades de inserción van creciendo, aunque se mueven en niveles muy discretos. Lo mismo ocurre para la contratación indefinida de discapacitados, el apoyo a la contratación estable (muy discretamente) y el empleo en corporaciones locales. Por el contrario, baja el apoyo a cooperativas y sociedades laborales, a la integración de discapacitados en CEE y a la capitalización por desempleo. Una serie de ayudas que tenían un crecimiento hasta ahora, en 2005 han disminuido: subvenciones a empresas de I+E, a agentes de empleo y desarrollo local y a empleo público institucional. Por último, al apoyo al empleo autónomo tiene un comportamiento muy variable y el apoyo al fomento del desarrollo local tiene una evolución muy estable pero en unos niveles discretísimos.

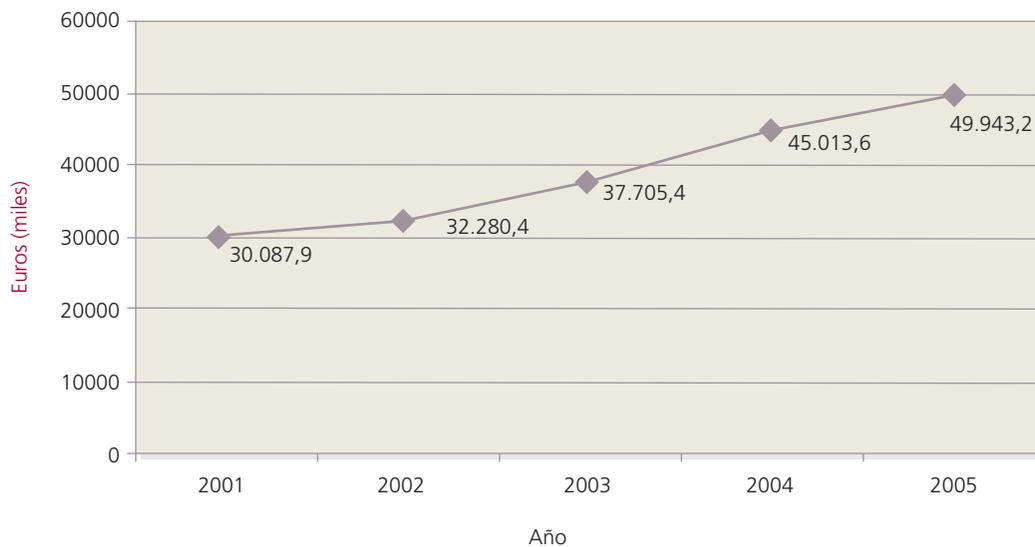
Estos perfiles en el comportamiento pasado ponen de manifiesto que existe un interesante margen de maniobra para la realización de políticas activas en el mercado laboral aragonés. En efecto, el análisis anterior permite constatar la presencia de colectivos o actuaciones en las que el presupuesto dedicado es claramente superior al que efectivamente demanda la sociedad aragonesa. En este sentido caben dos posibilidades: recortar el presupuesto y dedicarlo a otras actividades, ya sea de las ya existentes o de nueva creación, o un serio análisis de la discrepancia que permita reducirla por medio de un incremento de la ejecución del presupuesto. Por ejemplo, en cuanto a la creación de cooperativas cabe preguntarse, en primer lugar, si resulta interesante promocionar un modelo de organización en declive con el actual marco legal y de ayuda a la creación de empleo. Este panorama establece el dilema entre disminuir el presupuesto dedicado a esta actividad, o incidir en los aspectos que podrían incrementar la ejecución presupuestaria como nuevas subvenciones, cambio del marco legal o la consideración de clientes preferentes de la administración pública según la forma organizativa.

2.4.2. El gasto en políticas de formación

En las políticas de formación destaca que el volumen de fondos destinados en la comunidad aragonesa ha aumentado de forma sostenida e importante en el periodo muestral considerado, como puede verse en la figura 3. En concreto, si tenemos en cuenta el presupuesto ejecutado entre 2001 y 2005, el incremento es superior al 60%, con lo que disponemos de una medida de la intensificación del esfuerzo en este tipo de medidas. Este incremento de esfuerzo es continuado y ha sido especialmente relevante en los años intermedios de la muestra, en concreto para

2003 y 2004, apareciendo cierta estabilización del crecimiento en el último año. También en relación al PIB la evolución es creciente. Los gastos ejecutados en este tipo de políticas han crecido más rápido que el PIB, por lo que la intensidad con la que nuestros políticos han decidido cubrir las necesidades formativas en el mercado de trabajo ha requerido contar con un nivel de financiación cada vez más importante en relación con el producto total.

Figura 3: Presupuesto total ejecutado en formación



3. Primera aproximación a la influencia económica y social de las políticas activas de empleo en Aragón





3.1. Influencia de las políticas de promoción

3.1.1. Fomento de Empleo Autónomo

El programa apoya el inicio de actividades económicas como vía alternativa de acceso al mercado laboral. Las medidas estipuladas en este programa son fundamentalmente subvenciones. La mayoría de las subvenciones se concentran principalmente en dos tipos, las iniciativas al autoempleo y las subvenciones financieras. Las iniciativas al autoempleo representan el 49% de las ayudas concedidas entre el 2001 y el 2005 y corresponden a desempleados que se establecen como trabajadores autónomos que han realizado inversiones en activos fijos. Las subvenciones financieras concentran el 36% de las ayudas concedidas en el mismo periodo (2001-2005) y se utilizan en la reducción de los intereses de préstamos destinados a la constitución de la actividad. Otras ayudas concedidas por este programa son la renta de subsistencia (8%), ayudas específicas para mujeres emprendedoras (3,4%), personas discapacitadas (1,3%) o la consolidación de proyectos (1,2%). Se observa una cierta tendencia al aumento en el número de subvenciones financieras y rentas de subsistencia concedidas y un descenso de las iniciativas de autoempleo.

El número de subvenciones concedidas y el importe ejecutado creció de forma continuada del 2001 al 2003, observándose un descenso de casi un 68% en el año 2004 con respecto al presupuesto ejecutado en el 2003. En el 2005 el programa experimentó un ligero repunte y se ejecutaron 2.613.285 euros, lo que supone un crecimiento del 8% con respecto al 2004. La evolución del número de subvenciones concedidas es similar al de la cuantía de las subvenciones.

Cuatro actividades económicas concentran más del 67% de las subvenciones concedidas: el comercio al por menor (37%), construcción (17%), transporte terrestre (10,8%) y otras actividades diversas de servicios personales (8,82%). Les siguen en importancia otras actividades empresariales, hostelería, actividades sanitarias y veterinarias y reparación de vehículos. Estas 9 actividades suponen más del 88% del total de subvenciones concedidas por el programa de fomento del empleo autónomo.

En cuanto a la distribución geográfica de las ayudas, en valor absoluto es Zaragoza la provincia que recibe un mayor número de subvenciones (67%), seguida de Huesca (17%) y Teruel (15%). Sin embargo, si se tiene en cuenta la distribución de la población activa en las tres provincias, es Teruel la que recibe en mayor número de subvenciones por persona activa, seguida de Huesca y Zaragoza. Por sexo son las mujeres las que en mayor medida se benefician de estas ayudas. En los cinco años de funcionamiento del programa el 54% de los beneficiarios del programa fueron mujeres. Además, esta tendencia ha sido creciente con el tiempo y cada vez son más las mujeres que reciben ayudas al autoempleo.

Los datos indican que un 63% de las ayudas se concentran en áreas urbanas, mientras que las áreas rurales han recibido el 37% de las subvenciones. Es Teruel la provincia que más subvenciones ha destinado para las áreas rurales, un 60,7%. Huesca también tienen una mayor concentración de subvenciones rurales (54,4%), mientras que en Zaragoza la mayoría de las ayudas se destinan a zonas urbanas (73%). En las tres provincias el número de ayudas destinadas a las zonas rurales ha ido en disminución con el tiempo, registrándose un importante descenso en el 2004, mientras que las ayudas recibidas en zonas urbanas han mantenido una tasa más o menos constante de crecimiento en el periodo analizado.

3.1.2. Promoción de la contratación estable

Este programa busca reforzar el apoyo a la contratación de los colectivos con especiales dificultades de inserción. En el periodo 2001-2004 experimentó un crecimiento constante tanto en el número de subvenciones concedidas como en el presupuesto ejecutado. Sin embargo, esta tendencia se ha invertido en el último año ya que el presupuesto ha descendido en un 1,3% y el número de subvenciones en más de un 4%, lo que implica que el importe medio de las subvenciones concedidas ha aumentado ligeramente. La mayoría de los beneficiarios del programa de contratación estable son mujeres, ya que los subprogramas que cuentan con un mayor número de subvenciones son la contratación indefinida de mujeres y la conversión de contratos temporales a indefinidos a mujeres. En el 2005 estos dos subprogramas concentraron casi el 50% de las ayudas concedidas. Las personas con minusvalía es otro de los colectivos que recibe una atención especial en este programa, que en 2005 recibieron un 32% de las ayudas concedidas.

Las actividades económicas que más ayudas reciben son comercio al por menor (15,8%), otras actividades empresariales (12,4%), hostelería (8,4%), servicios sociales (7,9%), actividades diversas de servicios personales (6,2%) y comercio al por mayor (5,38%). Conjuntamente estas actividades concentran más del 50% de las ayudas concedidas. En cuanto a la distribución de las ayudas entre áreas rurales y no rurales, la tendencia seguida en el periodo analizado es similar al de otros programas, observándose una disminución del número de ayudas recibidas en zonas rurales y un constante aumento de las ayudas recibidas en zonas urbanas.

3.1.3. Promoción de empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales

Con este programa se fomenta la creación y mantenimiento de puestos de trabajo en Cooperativas y Sociedades Laborales. Este programa incluye cinco tipos de subvenciones: incorporación de socios, asistencia técnica, creación de cooperativas integradas por mujeres, financiación de proyectos de inversión y subvención de intereses. La mayoría del presupuesto de este programa se destina a la incorporación de desempleados como socios trabajadores y a la financiación de proyectos de inversión. En tercer lugar en importancia están las subvenciones dirigidas a la creación de cooperativas con mayoría de mujeres. Estos tres subprogramas concentran más del 80% de las subvenciones concedidas.

Desde el año 2002 se observa una disminución paulatina tanto del presupuesto asignado al programa como del número de subvenciones concedidas. El descenso entre 2002 y 2005 ha sido de casi el 50%.

3.1.4. Integración laboral de personas con minusvalía

Este programa busca la inserción de personas con minusvalía en Centros Especiales de Empleo (CEE). El programa trabaja en cuatro líneas fundamentales: financiación de proyectos generadores de empleo, mantenimiento de los puestos de trabajo, contratación de personal de apoyo y transito de trabajadores de los CEE a empresas ordinarias. El número de ayudas concedidas por este programa ha ido en aumento, aunque en el último año se observa un ligero descenso del 9% con respecto al 2004. De este programa en los años analizados se han beneficiado un total de 5160 personas. La cuantía de las subvenciones ha registrado más variabilidad, alcanzando en 2005 el menor valor desde 2002. La mayor parte del presupuesto del proyecto se emplea en el mantenimiento de los puestos de trabajo (97%).

3.1.5. Programa de colaboración con corporaciones locales

Con este programa se conceden subvenciones destinadas a financiar los costes salariales de los trabajadores contratados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social. Se observa que en el periodo estudiado (2002-2005) aumenta tanto el presupuesto utilizado como el número de proyectos financiados con este programa, sin embargo el número de personas beneficiadas cada año permanece más o menos constante con una media de 1845 personas por año. En los cuatro años de ejecución del programa la mayoría de los proyectos financiados están relacionados con servicios de utilidad colectiva (30%). También se ha destinado un parte importante de los recursos a proyectos relacionados con los servicios al medio ambiente y a las actividades de ocio y cultura. Estas dos áreas han ido ganando importancia con el tiempo y en 2005 concentraban más del 50% de las subvenciones concedidas. Sin embargo, las subvenciones dirigidas a servicios de utilidad colectiva han disminuido su importancia relativa pasando de concentrar más del 40% de las subvenciones en 2002 a únicamente el 27% en 2005.

3.1.6. Programa agentes de desarrollo rural

Este programa tiene como fin promover el empleo en el entorno rural mediante estudios y campañas de promoción que fomenten la creación de actividad empresarial. El programa se inició en el 2002. En el 2003 experimentó un fuerte incremento tanto en su presupuesto como en el número de actividades financiadas (creció en un 40%). En el último año el número de subvenciones ha crecido ligeramente con respecto al 2004 y el presupuesto gastado ha disminuido en un 6%, por lo que la cuantía media de las subvenciones concedidas ha disminuido.

3.1.7. Programa para empresas y proyectos calificados como I+E

Las subvenciones concedidas por este programa están destinadas a fomentar actividades con carácter innovador que aprovechen oportunidades en el ámbito local y repercutan en la creación de empleo. Este programa se inició en 2003. Tanto el presupuesto gastado en el programa como el número de subvenciones concedidas se han incrementado notablemente en los últimos dos años (90% y 80% respectivamente). El número de personas beneficiadas en los tres años de ejecución del proyecto es de 149.

El programa financia cinco tipos de actividades: la asistencia técnica, la contratación indefinida, la función gerencial, la incorporación de socios y la subvención financiera. La subvención financiera concentró el 50% de las ayudas concedidas por el programa en 2003. Sin embargo este tipo de ayuda ha ido perdiendo peso y en el 2005 la mayor parte de las subvenciones se ha dirigido a las ayudas a la contratación que aglutina el 51% de las solicitudes.

3.2. Influencia de las políticas de formación

3.2.1. Cursos de formación

El total de alumnos que han seguido cursos desde el año 2000 es de 186.207. De ellos 118.065 son personas diferentes, ya que algunos individuos hacen más de un curso. En la siguiente tabla se recoge el número de alumnos que han hecho 1, 2, 3, 4, etc., hasta 33 cursos diferentes en los 6 años que estamos considerando.

En realidad, la mayor parte de los alumnos que han recibido algún curso lo han hecho por una sola vez. Son un total de 80.223 de entre los 118.065, un 67,94%. No obstante hay una cifra no despreciable de personas que han hecho dos cursos, 21.945, tres cursos, 8.648, cuatro cursos, 3.769, y hasta cinco, 1.781. El caso más extremo es de una persona que ha llevado a cabo hasta 33 cursos. La frecuencia del número de cursos realizados por los alumnos está concentrada en torno a un curso y sólo hasta siete cursos tiene un valor apreciable. Pueden existir también alumnos que hagan cursos en más de un año. Nuevamente, la mayoría realiza cursos solamente uno de los años del periodo de análisis, pero hay datos no despreciables de alumnos que hacen cursos hasta durante cuatro años diferentes. Incluso, aparecen 67 personas que han hecho cursos durante los seis años de la muestra.

En total se tienen datos sobre el sexo para un total de 180.368 alumnos de los diferentes cursos impartidos. Falta información fundamentalmente de los de Universa en los años 2000-2002 y unos pocos más en los que este dato está ausente. Del total de los alumnos que han tomado cursos entre 2000 y 2005, un 43% de ellos eran hombres y un 56,8% mujeres. Estas proporciones han ido evolucionando durante el periodo considerado, si bien se puede decir que en el 2000 y el 2005 se da prácticamente la misma distribución, que es aproximadamente 40-60, y que el predominio de las mujeres en los cursos de formación ha sido constante en todos los años analizados. Se puede decir a la vista de este dato que el INAEM está contribuyendo de manera positiva a la integración laboral de la mujer al hacer esta labor más intensamente con este sector de la oferta de trabajo, que se encuentra con mayores dificultades a la hora de insertarse en el mercado de trabajo y en el que hay todavía mucha labor por realizar para conseguir la igualdad de trato. Cuando se hace una diferenciación por provincias, se observa que la proporción de hombres y mujeres es prácticamente idéntica en las tres provincias de la comunidad autónoma, con predominancia de las mujeres en los tres casos. Hay una ligera ventaja para las mujeres en Teruel, pero las diferencias son mínimas.

Si analizamos los cursos por sectores, la mayor parte de los participantes siguen cursos del sector servicios, el más importante de la economía por producción y empleo, siendo precisamente en este sector en donde se concentra la mayor parte de las mujeres. Existe asimetría en la asistencia a los cursos entre hombres y mujeres, ya que mientras en agricultura, industria y construcción hay una clara mayoría por parte de los hombres, en el caso de los servicios la preponderancia de las mujeres es evidente. De esta forma se puede decir que los receptores de los cursos son personas interesadas en el sector servicios y mujeres.

Si observamos el número de personas que siguen cursos de formación en cada una de las provincias, Zaragoza es la provincia con mayor número de individuos en formación. Es interesante mirar la proporción de las personas que siguen cursos de formación respecto a la población activa, siendo esta proporción muy parecida para las tres provincias y con el total. La evolución en valores absolutos es muy estable, aunque se observa una disminución del número de personas en formación en el 2005 con respecto al año anterior en las tres provincias. Hay que tener en cuenta que para esa estadística solamente se consideran los alumnos con información sobre domicilio, que no son todos. Teniendo en cuenta que el número de personas en formación es muy estable y que por otra parte la población activa va aumentando, el declive en el 2005 con respecto a años anteriores nos indica que en proporción a esta variable el número de alumnos es cada vez menor, especialmente en Zaragoza.

La mayor parte de los alumnos participan en los programas de inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, luego le siguen a distancia en la formación ocupacional en zonas rurales y de refuerzo de la estabilidad en el empleo. Aunque en cifras modestas se aprecia un esfuerzo en el programa de participación de mujeres en el mer-

cado de trabajo y lo mismo puede decirse de los programas para personas con minusvalías, que en el año 2005 presentaban un incremento del número de alumnos con respecto al 2000 del 58% y 87% respectivamente.

En relación con la población activa el esfuerzo de integrar a personas con minusvalía en los cursos de formación es claramente creciente. Solamente en Teruel parece que hay un cierto estancamiento. En Zaragoza y Huesca, así como en el total, se aprecia una tendencia al crecimiento. Siendo uno de los objetivos de todo programa social el mejorar la integración de los discapacitados, se aprecia un trabajo positivo en este sentido, máxime teniendo en cuenta que la población activa ha crecido notablemente, tanto por motivos reales como estadísticos.

Otro tema que tiene interés es la distribución de los alumnos por nivel formativo. Los principales destinatarios de los cursos de formación del INAEM son los alumnos con formación secundaria, por lo que puede decirse que está cumpliendo un papel de adaptación de la oferta de trabajo a las necesidades del mercado, ya que son personas que no tienen una formación totalmente adaptada a la demanda. Entre el 50 y el 60 por ciento de los alumnos tienen estudios secundarios, los que tienen estudios primarios están entre el 10 y el 30 y aquellos con estudios universitarios están entre el 20 y el 30 por ciento. Estas proporciones se mantienen más o menos constantes a lo largo del periodo analizado.

Atendiendo a la duración en el paro, son mayoría los individuos que reciben cursos de formación y han estado en el paro menos de 6 meses (entre un 70% y un 80%). Sin embargo, existe un porcentaje importante de personas en formación que pueden considerarse parados de larga duración, ya que han permanecido sin empleo más de un año. Este porcentaje se ha reducido ligeramente en los últimos dos años, pasando de un 12% en el 2000 a un 10% en el 2005. Se observan diferencias en la duración del paro de los individuos en formación si se tienen en cuenta la distribución por sexos. El porcentaje de hombres que siguen cursos de formación y son parados de corta duración es sensiblemente más alto que el de las mujeres. En hombres es más del 80% y en mujeres del 70%. Se aprecia en este caso la mayor tasa de paro de larga duración de la mujer, aunque mientras que la situación en los hombres permanece casi constante entre el 2000 y el 2005, en el caso de las mujeres el porcentaje de personas paradas de larga duración se reduce en tres puntos porcentuales.

La población extranjera ha ido adquiriendo cada vez una mayor presencia en los cursos de formación durante el periodo considerado entre 2000 y 2005. En total son unos 9000 extranjeros los que han asistido a algún tipo de curso y se observa una tendencia claramente creciente. Porcentualmente respecto al total de alumnos la tendencia es todavía más creciente que en valores absolutos, lo cual pone de manifiesto que el INAEM está cubriendo una necesidad en este campo, que sólo cabe pensar que seguirá aumentando en el futuro. Por sectores son también los servicios los que mayor presencia tienen de alumnos extranjeros, ya que el 59,82 de los extranjeros están en algún curso de este sector, si bien la industria muestra también un número importante de ellos.

Por provincias, la mayor parte de los extranjeros en formación residen en Zaragoza (un 80%), un 14% reside en Huesca y sólo el 6% lo hace en Teruel. Si bien el porcentaje de los extranjeros residentes en Zaragoza es claramente predominante, la proporción va disminuyendo porque en el año 2000 aún era mayor. Especialmente reseñable es el crecimiento experimentado por los residentes en la provincia de Huesca. Por lo que respecta a la distribución por sexos, las mujeres extranjeras van teniendo una presencia creciente en la asistencia a los cursos de formación del INAEM. Al principio del periodo, en el año 2000, había más hombres que mujeres, pero en el 2005 son ya más las mujeres que los hombres.

3.2.2. Escuelas taller y talleres de empleo

En los seis años analizados se han formado 4.214 alumnos, lo que podría indicar un impacto limitado, pero que es muy destacable por la labor que desempeñan las Escuelas Taller y los Talleres de Empleo, ya que permiten adquirir experiencia profesional a la vez que realizan un servicio de utilidad pública. Se observan mayores fluctuaciones en el número de participantes en los primeros años, del 2000 al 2003, desde entonces el número de alumnos ha crecido situándose en el 2005 casi al mismo nivel en el que estaban en el 2000. El número de mujeres que participan en los programas ha crecido desde el 2000, sin embargo el número de hombres ha disminuido.

La distribución por sexo de los alumnos de estos programas indica que se va cerrando la brecha existente entre hombres y mujeres a medida que pasa el tiempo. En el año 2000 únicamente un 37% de los alumnos eran mujeres, mientras que en el 2005 el porcentaje de hombres y mujeres es prácticamente igual.

Los participantes en estos programas son sobre todo personas con un nivel de formación bajo, un 38% de los participantes tiene únicamente estudios primarios, y un 42% tienen graduado escolar. Lo que indica el importante papel formador que tiene este programa. En los seis años analizados, el 60% de los alumnos estaban en las escuelas taller. Sin embargo, analizando la evolución en el tiempo se observa que las escuelas taller van perdiendo importancia relativa en el número de alumnos y los Talleres de Empleo en el 2005 tienen un mayor porcentaje de alumnos (55%).

La creciente importancia de los talleres de empleo tiene repercusión en la composición por edad de los alumnos a lo largo del periodo analizado. Las Escuelas Taller están dirigidas a desempleados menores de 25 años y los Talleres de Empleo a desempleados mayores de 25, por lo que a medida que hay más alumnos en los Talleres de Empleo la edad media de los participantes aumenta. Las diferencias de edad son más notables cuando se tiene en cuenta el sexo de los participantes, ya que hay una diferencia de 10 años en la media de edad de las mujeres (31 años) y la de los hombres (21 años). Esto se debe a que la participación de las mujeres en los Talleres de Empleo es mucho mayor que la de los hombres, y a que estos a su vez participan más en las Escuelas Taller.

4. Metodologías para la evaluación del impacto de políticas activas de empleo





Las políticas activas de empleo tienen efectos que favorecen a los trabajadores beneficiarios en su posterior tránsito por el mercado de trabajo, que no son fáciles de demostrar porque están distorsionados por el problema de las “variables inobservables”. Además, existe también el problema del “sesgo de selección”.

La medida correcta del impacto de las políticas activas de empleo pasa por superar con éxito estas dos dificultades. Su consecución requiere lograr la mejor definición posible de lo que se denomina “grupo de control”. Tras la identificación del grupo de control, aún existen distintas técnicas que permiten, bajo supuestos alternativos, corregir el sesgo de selección para que los resultados sean comparables.

Y aunque se consigan estimar satisfactoriamente los efectos sobre los beneficiarios individuales de las políticas activas de empleo y dichos efectos sean positivos, ello no garantiza que los efectos sobre la economía globalmente considerada vayan a ser necesariamente positivos. El macroeconómico permite derivar los efectos sociales “netos” de las políticas, dado que los posibles efectos positivos sobre los colectivos de trabajadores que se benefician se pueden compensar con los negativos que pueden sufrir los no beneficiarios.

El primero de estos posibles efectos negativos es el “efecto sustitución”, que se refiere a la empresa que despide un trabajador empleado para contratar otro en paro que se beneficia de una política activa determinada, anulando así el efecto positivo de la política. Un segundo efecto es el conocido como “peso muerto”, que hace referencia a la posibilidad de que el empleo generado en una economía no se deba a la existencia de las políticas activas, es decir, que se hubiese creado en cualquier caso. Las políticas suponen entonces una mera transferencia del sector público a las empresas y/o a los trabajadores. Por último, se puede dar también el “efecto desplazamiento”, que ocurre cuando la presencia de este tipo de políticas genera ventajas competitivas para las empresas beneficiarias, que generan empleo en detrimento de puestos de trabajo que desaparecen en empresas no beneficiarias.

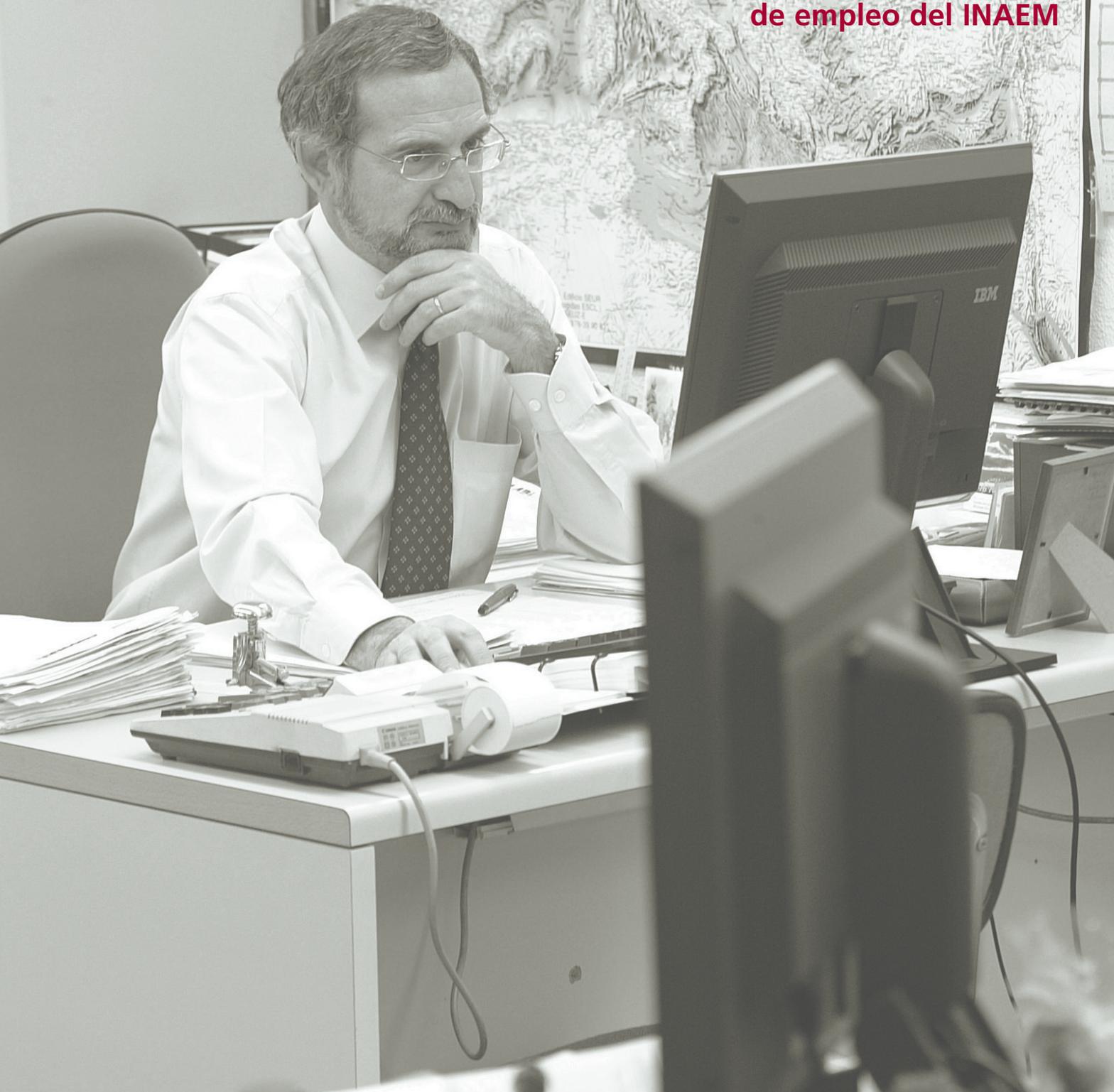
En resumen, la presencia de estos efectos macroeconómicos hace que los resultados finales tiendan a ser menores que los inicialmente analizados a nivel microeconómico, aunque lo habitual es que todavía queden efectos positivos sobre el funcionamiento global del mercado de trabajo y de toda la economía. La razón es que las distintas medidas de política activa, tanto las orientadas a facilitar la búsqueda de trabajo, como las formativas, o como las de promoción de empleo, incrementan la cantidad y calidad de la fuerza de trabajo disponible para las empresas, lo que lleva a éstas a ampliar su oferta de vacantes.

El resultado macroeconómico central es el que tienen las políticas sobre la función de emparejamiento. Pero éste no completa el efecto macroeconómico. Al efecto de las políticas activas de empleo sobre la función de emparejamiento le llamamos efecto funcional. Más allá de dicho efecto interesa conocer el efecto agregado, que es el que los efectos microeconómico y funcional tienen sobre las variables agregadas de la economía, como el PIB y su crecimiento y la relación que esto tiene con el coste de las políticas activas de empleo.

Así pues, es necesario implementar una metodología para estimar los efectos de cada política activa sobre los individuos que se benefician de las mismas, los efectos sobre la función de emparejamiento y los que tienen sobre variables agregadas que trascienden el mercado laboral.

Para los efectos individuales se aplica la metodología de matching para seleccionar el grupo de control, que permite resolver tanto el problema de variables no observables como el problema del sesgo de selección. El efecto sobre la función de emparejamiento es estándar y basta con establecer cómo pueden integrarse de forma coherente las políticas activas de empleo, concretamente las de promoción y formación, en la función de emparejamiento. Finalmente, una vez conocidos los efectos individuales y el impacto funcional se puede derivar por medio de la productividad del trabajo el efecto sobre el PIB.

5. Impacto microeconómico de las políticas activas de empleo del INAEM





5.1. Revisión crítica de los métodos de evaluación y su aplicación a la economía aragonesa

En este apartado se realiza un análisis de la influencia individual de las políticas activas del mercado de trabajo realizadas por el INAEM. Para ello, se parte de la base de datos creada a partir de la información proporcionada por el propio INAEM, que ha permitido reconstruir el historial laboral de un importante número de individuos.

El primer elemento clave es la variable sobre la que definir el impacto. En la mayoría de los casos, cuando la política se dirija a los parados, será la tasa de salida del desempleo el instrumento que mida el impacto, mientras que en los casos en los que los principales beneficiarios son empleados, la variable que se considerará es la tasa de permanencia en el empleo.

En el proceso resulta fundamental la forma de determinar el grupo control. En efecto se trata de buscar un conjunto de trabajadores que no se benefician de determinada política similares a aquéllos que sí lo hacen. El elemento que sirve para realizar la comparación es la probabilidad de beneficiarse de determinada política. Para ello estimamos una serie de modelos probit que permiten determinar esa probabilidad en función de variables socio-económicas, idéntico al establecido en Sianesi (2004).

Una vez determinados el grupo de trabajadores sujetos a la política y su grupo de control, se analizan sus probabilidades de transición. Este análisis se realiza para dos trimestres de cada año y se comprueba si hay efectos hasta 18 meses después de que los individuos se hayan beneficiado de las políticas. De esta forma disponemos de información de la evolución de la efectividad en el tiempo así como de la duración de estos efectos.

El análisis de efectos individuales se divide en tres partes, según estemos considerando políticas de formación, de intermediación o de promoción del empleo. Y en cada una de ellas se considerarán distintos subgrupos dependiendo de la información disponible.

5.2. Las políticas activas del INAEM. Selección del grupo de control con especial énfasis en la formación

En este caso las preguntas que se intentan responder son ¿cómo afectan las distintas actividades formativas que gestiona el INAEM en la probabilidad de encontrar trabajo de los parados que participan en ella?, ¿influye esta formación a la hora de encontrar empleo?, ¿es posible cuantificar los efectos sobre esta probabilidad de la formación? En esta sección se responden estas preguntas desde una perspectiva general y desde otra más particular puesto que se analiza la influencia del sector económico al que se dirige la formación y la duración de esta formación.

La primera fase es determinar la probabilidad de que un individuo participe en los distintos cursos de formación. En este sentido, como los efectos se miden en términos de probabilidad de salir del desempleo, se selecciona a todos los trabajadores que estén en paro al inicio de un trimestre determinado. Adicionalmente, se han eliminado los trabajadores que sigan cursos de formación en trimestres posteriores con la intención de aislar los efectos de la formación de un trimestre determinado.

Una vez determinado el grupo inicial se define el grupo de control. Para ello se estima un modelo probit en el que la variable endógena es haber terminado o no algún curso de formación diseñado por el INAEM en el trimestre considerado. En esta estimación se utiliza información referida a las siguientes variables explicativas.

- a) Sexo.
- b) Edad y edad al cuadrado.
- c) Permiso de conducir.
- d) Minusvalía.
- e) Estado civil.
- f) Duración de la situación: parados de corta, larga y media duración
- g) Provincia.
- h) Idiomas: castellano, inglés, francés y otros.
- i) Prestaciones recibidas: subsidio, prestaciones contributivas generales y prestaciones contributivas para mayores de 55 años.
- j) Nivel profesional: Técnicos y sin categoría; directores y gerentes; mandos intermedios, encargados de instalaciones, directores de área, directores de grandes departamentos, etc; jefes de equipo, oficiales de primera; oficiales de segunda; oficiales de tercera; ayudantes, auxiliares y especialistas; peones no cualificados; aprendices.
- k) Educación: Analfabetos; estudios primarios sin finalizar; certificado de escolaridad, FP1 grado; Bachillerato elemental, graduado escolar, EGB; FP2 grado; BUP, COU, Bachillerato Superior, titulado universitario medio; titulado universitario superior.
- l) Rama de actividad según CNAE.

Una vez seleccionado el grupo de control se trata de comparar el historial laboral de los trabajadores tratados y los del grupo de control. Para ello se ha optado por realizar el análisis en al menos dos trimestres por año, y en medir la diferencia en el comportamiento de ambos grupos en 6 trimestres, el inicial y los cinco siguientes.

En los periodos sucesivos se excluyen los trabajadores que van encontrando empleo, puesto que en caso de considerarlos estaríamos incluyendo los efectos derivados de la experiencia profesional. Este procedimiento se repite trimestre a trimestre, con lo que la base de datos presenta un número de observaciones decrecientes y permite una comparación directa con trabajos similares en países de la Unión Europea.

A continuación presentamos los resultados obtenidos para las tres políticas activas del mercado de trabajo. Primero para cualquier participante en una de las tres categorías. Después para los participantes en las subcategorías que permitan disponer de un tamaño muestral suficiente para aplicar la técnica de estimación.

5.3. Efectos individuales de la política de formación del INAEM

En cuanto a la formación globalmente considerada, la estimación se realiza para el primer y tercer trimestre de los años 2002, 2003 y 2004, el tercer trimestre de 2001 y el primero del año 2005. Para cada uno de estos trimestres

se selecciona el grupo de trabajadores que estaban en paro al principio del trimestre, se estima un modelo probit y se calcula el efecto de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo.

En cuanto a la propensión marginal de participar en actividades formativas, los cuadros 2 y 3 presentan los resultados fundamentales referidos a un trimestre de referencia concreto. En el primero se comprueba los elementos que influyen en la propensión a participar en las actividades formativas. Entre estos destaca la influencia positiva de ser mujer, del nivel educativo y de la edad cuando se trata de trabajadores menores de 40 años y negativa cuando se sitúa por encima de ese umbral, de estar mucho tiempo en paro, o de percibir algún tipo de prestación, y que no es homogéneo por sectores de actividad.

Una vez determinado la propensión a participar se selecciona el grupo de control. El cuadro 3 presenta estimaciones de probabilidades de transición del desempleo al empleo para el primer trimestre del 2003 en distintos horizontes temporales, 3, 6, 9, 12, 15 y 18 meses. El diferencial a favor de los trabajadores formados comienza siendo negativo porque finalizan la actividad en el trimestre de referencia por lo que dedican menos tiempo a la búsqueda de empleo. Este diferencial cambia de signo de forma consistente a partir de segundo trimestre, pasando a ser positivo y alrededor el 5% cuando han transcurrido 6 meses y el 3% después de 18 meses de haber llevado a cabo la formación.

Para comprobar la robustez de los resultados se replicó el análisis empírico a los ocho trimestres. En la figura 4 se presentan los efectos marginales medios de las ocho estimaciones, es decir la diferencia entre la probabilidad de salir del desempleo del grupo de trabajadores tratados y el grupo de control. Se observa claramente que tras un efecto negativo para el trimestre en el que se termina la formación, alrededor del 12%, sigue un proceso sostenido de diferencias positivas cercanas al 4% que no desaparece en el horizonte temporal considerado. En consecuencia, los trabajadores formados recuperan esa menor tasa de salida inicial en menos de un año y mantienen esa ventaja a largo plazo.

Cuadro 2: Probabilidad de participar en cursos durante el primer trimestre de 2003

Variable	3 meses		6 meses		9 meses		12 meses		15 meses		18 meses	
	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-ra.	Coef.	t-rat.
Mujer	0,0769	3,34	0,0602	2,04	0,0938	2,35	0,0948	1,84	0,0881	1,42	0,0892	1,27
edad	0,0122	1,58	-0,0018	-0,18	-0,0099	-0,79	-0,0073	-0,45	0,0196	1	0,0207	0,93
edadsq	-0,0003	-3,65	-0,0002	-2,07	-0,0001	-1,02	-0,0002	-0,97	-0,0005	-2,16	-0,0005	-1,94
minusválido	0,2342	3,27	0,2609	3,05	0,2411	2,26	0,3488	2,84	0,4345	3,3	0,5294	3,75
permiso	0,0341	1,56	0,0362	1,33	0,0725	2,04	0,0771	1,74	0,0675	1,3	0,1183	2,03
Larga duración	0,0618	0,77	0,0883	1,03	0,1174	1,23	0,0926	0,85	-0,0071	-0,06	-0,0480	-0,34
Media duración	0,1213	2,31	0,0996	1,54	0,0652	0,79	0,1312	1,32	0,1092	0,92	0,0481	0,34
CNAE2	-0,0282	-0,33	-0,0108	-0,1	-0,0138	-0,09	0,1127	0,58	0,0511	0,23	0,0883	0,36
CNAE2	0,0631	0,76	0,0174	0,16	0,0185	0,12	0,1858	0,96	0,1019	0,45	0,1157	0,46
CNAE4	0,0784	0,9	0,1017	0,9	0,1523	1	0,2696	1,36	0,1854	0,8	0,2501	0,97
CNAE5	0,1770	2,2	0,0489	0,45	-0,0172	-0,11	0,0770	0,38	0,0789	0,34	0,0949	0,36
CNAE6	0,0923	1,21	0,0717	0,72	0,0171	0,12	0,1608	0,88	0,1301	0,62	0,1079	0,46

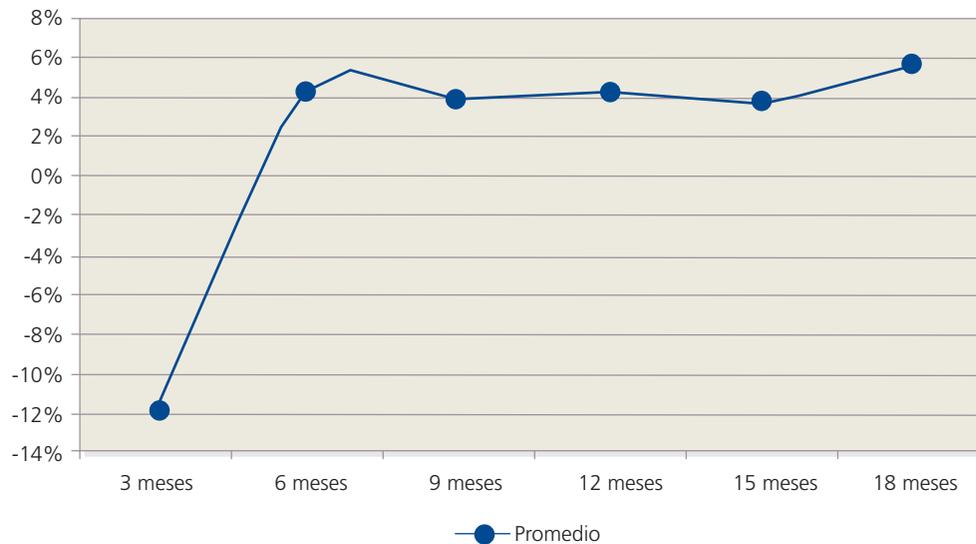
Cuadro 2: Probabilidad de participar en cursos durante el primer trimestre de 2003

Variable	3 meses		6 meses		9 meses		12 meses		15 meses		18 meses	
	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-ra.	Coef.	t-rat.
CNAE7	0,1315	1,48	0,1086	0,95	0,0779	0,5	0,1714	0,83	0,1994	0,84	0,1019	0,38
CNAE8	0,2347	3,11	0,2160	2,19	0,1522	1,11	0,2582	1,42	0,2248	1,07	0,1949	0,83
CNAE9	0,1329	1,63	0,1330	1,27	0,0715	0,5	0,1763	0,93	0,1695	0,77	0,1766	0,72
CNAE10	0,1349	1,59	0,0989	0,91	0,0180	0,12	0,0563	0,28	0,0733	0,32	0,0101	0,04
CNAEOTROS	0,3153	3,92	0,3577	3,44	0,2889	2,01	0,4951	2,6	0,4491	2,04	0,5070	2,07
Otras prov.	-0,0573	-0,65	-0,1983	-1,61	-0,2236	-1,2	0,0000	0	-0,1325	-0,4	-0,5347	-1,02
Teruel	-0,0313	-0,76	-0,0728	-1,42	0,0060	0,09	-0,0232	-0,28	-0,0702	-0,73	-0,1683	-1,57
Zaragoza	-0,0311	-1,08	-0,0130	-0,36	0,0324	0,65	-0,0010	-0,02	-0,0256	-0,35	-0,1055	-1,32
_lestado_c~2	-0,0142	-0,5	0,0135	0,39	0,0163	0,37	0,0426	0,81	0,0739	1,22	0,0642	0,95
_lestado_c~3	0,0367	0,24	0,0641	0,35	-0,2537	-0,87	-0,3260	-0,85	-0,1379	-0,35	-0,0924	-0,23
_lestado_c~4	-0,1531	-2,01	-0,0639	-0,72	-0,0567	-0,51	-0,0198	-0,15	0,0272	0,18	0,0683	0,43
Est.primarios	0,0027	0,01	0,0172	0,07	-0,0169	-0,06	-0,1814	-0,64	-0,1225	-0,38	-0,1599	-0,48
Cert.escolar	0,0236	0,09	0,0039	0,01	-0,0101	-0,03	-0,4210	-0,86	-0,2264	-0,42	-0,2223	-0,41
FP1	0,2519	1,36	0,2224	0,98	0,1000	0,38	-0,0914	-0,33	-0,0247	-0,08	-0,1140	-0,35
EGB	0,2779	1,53	0,2866	1,29	0,3074	1,2	0,1754	0,66	0,1975	0,64	0,1898	0,6
FP2	0,4019	2,15	0,3992	1,74	0,2528	0,95	0,1021	0,36	0,0781	0,24	0,0322	0,09
BUP-COU	0,5529	3,03	0,5787	2,59	0,5587	2,16	0,4010	1,49	0,3942	1,26	0,3553	1,11
Uni.medio	0,5509	3	0,5466	2,42	0,5042	1,93	0,4181	1,53	0,4863	1,53	0,3909	1,19
Uni.superior	0,6896	3,75	0,7438	3,3	0,6769	2,6	0,6166	2,26	0,6816	2,15	0,5644	1,73
Francés	0,0942	2,47	0,0636	1,37	0,0610	1	0,0004	0	-0,0554	-0,61	-0,1000	-0,95
Inglés	0,2011	7,28	0,2035	5,88	0,2270	5	0,2145	3,66	0,1595	2,22	0,1356	1,64
otros idio.	0,0220	0,42	-0,0329	-0,48	-0,0909	-0,97	-0,1289	-1,05	-0,0025	-0,02	0,0071	0,05
Subsidio	-0,0708	-2,51	-0,1527	-4,4	-0,1489	-3,38	-0,1443	-2,69	-0,1881	-2,92	-0,2538	-3,38
Prest.contrib.	-0,1628	-2,33	-0,2342	-2,93	-0,2534	-2,43	-0,3733	-2,62	-0,2793	-1,72	-0,2581	-1,4
Direc. y gerent.	0,1455	0,49	-0,0296	-0,09	0,1030	0,29	-0,2051	-0,43				
Mando inter.	-0,2786	-2,2	-0,4362	-2,72	-0,3397	-1,85	-0,5310	-2,18	-0,7318	-2,19	-0,6263	-1,84
Jefe de equipo	-0,1152	-1,51	-0,0635	-0,69	-0,1463	-1,21	-0,0157	-0,11	0,0900	0,62	0,0395	0,24
Of. Primera	-0,0931	-1,73	-0,1608	-2,3	-0,1904	-2,16	-0,1601	-1,57	-0,2993	-2,43	-0,3319	-2,44
Of. Segunda	-0,0978	-1,54	-0,1453	-1,76	-0,1177	-1,14	-0,0348	-0,3	-0,0674	-0,5	-0,1542	-1
Of. Tercera	-0,0709	-0,93	-0,0977	-1,04	-0,1664	-1,33	-0,0740	-0,51	0,0579	0,37	-0,1278	-0,69
Ayudantes	0,0203	0,81	-0,0007	-0,02	-0,0391	-0,98	-0,0073	-0,15	-0,0405	-0,7	-0,0778	-1,17
Peones	-0,1028	-3,04	-0,1602	-3,65	-0,2005	-3,4	-0,2184	-2,84	-0,3151	-3,39	-0,3303	-3,19
Aprendices	-0,1585	-1,69	-0,2253	-1,79	-0,4923	-2,57	-0,3940	-1,57	-0,1449	-0,54	-0,1834	-0,61
_cons	-1,9165	-7,79	-1,3897	-4,56	-1,2234	-3,2	-1,2790	-2,8	-1,8194	-3,31	-1,7412	-2,86

Cuadro 3: Efecto de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo y parámetros de ajuste para el primer trimestre del 2003

	3 meses	t-rat	6 meses	t-rat	9 meses	t-rat	12 meses	t-rat	15 meses	t-rat	18 meses	t-rat
Nº de observaciones	37488		22249		14079		9691		7547		6155	
Nº de tratados	3055		2175		1260		793		543		416	
Prob. Gr. tratado	0,29		0,42		0,37		0,31		0,23		0,24	
Prob. Gr. control	0,42		0,37		0,32		0,25		0,20		0,21	
Diferencia	-0,13	-9,54	0,05	3,37	0,05	2,52	0,06	2,56	0,03	1,25	0,03	1,01

Figura 4: Efecto diferencial medio de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo



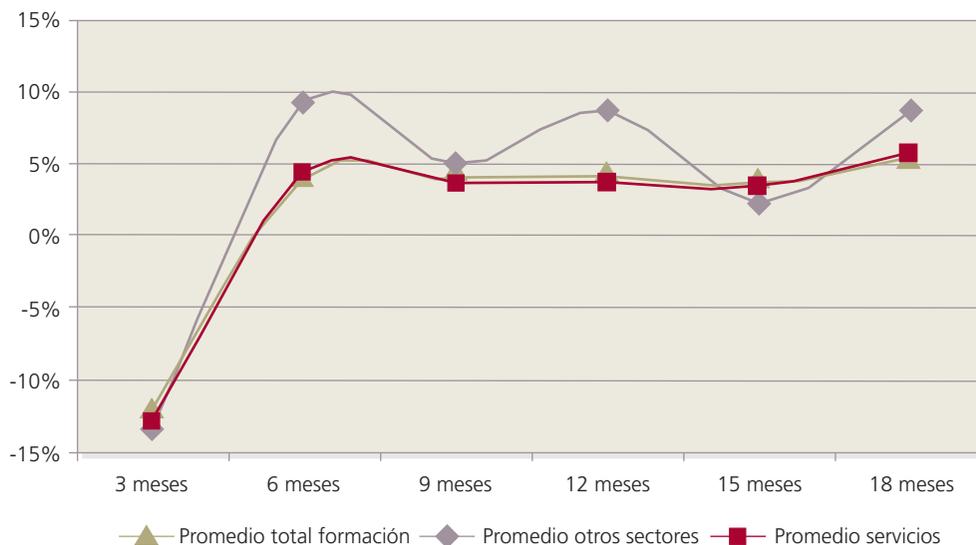
Una vez analizados los efectos de la formación en términos generales, es interesante analizar la efectividad de actuaciones particulares. Surge la cuestión de qué cursos son más efectivos, tanto desde el punto de vista del sector al que se dirigen como desde la perspectiva de su duración. En esta subapartado analizaremos la incidencia de estos factores en términos de probabilidades de transición.

5.3.1. La influencia del sector económico

El comportamiento reciente de la economía aragonesa indica una tendencia hacia la terciarización. Por tanto, no es extraño que en la actividad formativa del INAEM prime el sector servicios. Sin embargo, cabe preguntarse si la efectividad de los cursos de otros sectores es mayor o menor que los dedicados a servicios.

En este apartado se ofrece una respuesta a esta cuestión. La metodología utilizada es la empleada en el apartado anterior, y la información se concreta en la figura 5 donde se presentan los efectos marginales medios de la formación en general, en el sector servicios y en el resto de sectores. En este análisis comparado resulta evidente que la efectividad de las actividades formativas orientadas a sectores ajenos a servicios es mayor.

Figura 5: Efectos diferenciales medios de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo según el sector



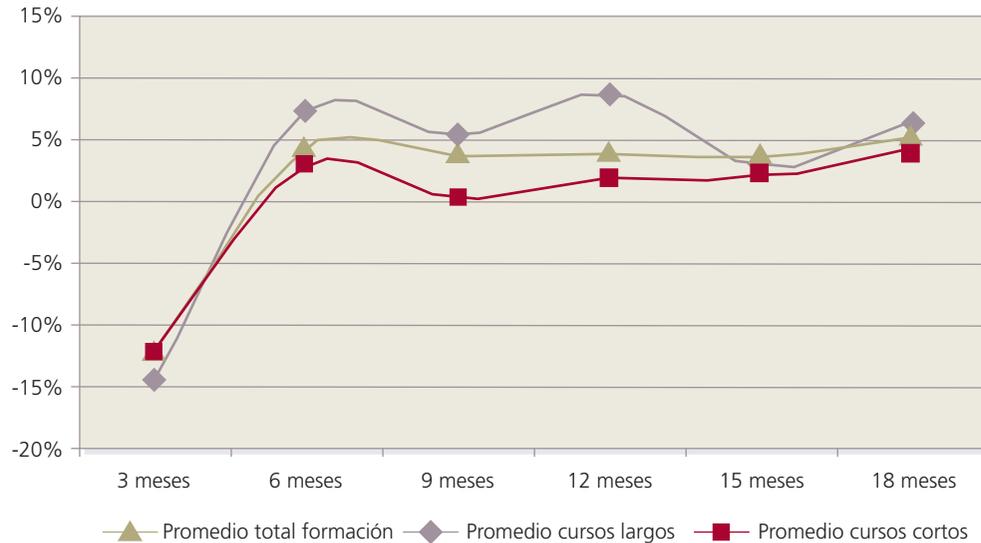
5.3.2. La influencia de la duración de los cursos

Otro componente que merece atención, es la duración de los cursos. En el contexto que nos ocupa es interesante conocer si es mejor una estrategia centrada en actuaciones rápidas que incidan en pequeñas correcciones de las capacidades de los trabajadores u otra que persiga una más profunda dotación de nueva cualificación. Al final, ello significa que hay que comparar cursos con elevada dotación de recursos y de horas lectivas frente a otros de duración y coste menores.

De nuevo, la metodología es similar a la considerada en el caso de formación general. No presentamos todos los resultados por cuestión de espacio. Se consideran cursos de corta duración los que suponen una docencia de menos de 250 horas y de larga duración los que superan ese límite.

La figura 6, representa los efectos diferenciales promedio de cada tipo de cursos, comprobándose que los de larga duración presentan mejores resultados, sobre todo cuando se trata de fechas próximas a la finalización de los cursos en cuestión. En resumen, parece clara la mayor efectividad de los cursos que son más ambiciosos en su objetivo de modificar la cualificación de los trabajadores, los de más de 250 horas.

Figura 6: Efectos diferenciales medios de la formación sobre la probabilidad de salir del desempleo según duración de los cursos



5.4. Efectos individuales de la política de intermediación del INAEM

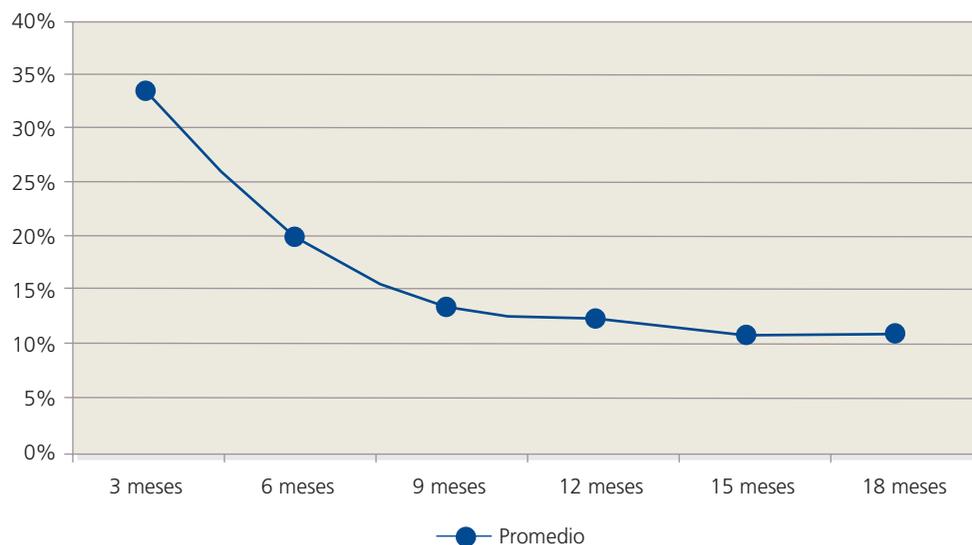
Otro de los ejes sobre los que pivota la actividad del INAEM es la política de intermediación, que reúne un conjunto de actividades heterogéneas, que tratan de mejorar el emparejamiento entre vacantes y parados. El esquema del estudio seguido para estimar los efectos es similar al de formación, y se toman los mismos trimestres de referencia. Se ha seleccionado el conjunto de trabajadores que son beneficiarios de algún servicio de intermediación en el trimestre correspondiente, que estaban en paro al inicio y que no han seguido políticas de intermediación posteriores en un año y medio. Para cada uno de estos trimestres y grupo de trabajadores se selecciona el grupo de control, que son trabajadores con la misma o parecida probabilidad de acudir al INAEM para recibir servicios de intermediación, pero que no lo han hecho. Así se puede medir el efecto de la intermediación sobre la probabilidad de encontrar empleo.

En cuanto al probit que sirve de base para la determinación del grupo de control, cuadro 4, obtenemos que ser mujer supone tener una menor propensión a utilizar servicios, así como la edad. En cuanto a la provincia, son los trabajadores de Zaragoza los que más utilizan estos servicios, así como los que no perciben prestaciones sociales, y los de mayor nivel educativo, mientras que el sector de actividad sigue presentando resultados heterogéneos.

En cuanto a las probabilidades de tránsito desde el paro al empleo, en el cuadro 5, se comprueba claramente que el efecto es positivo desde el primer trimestre y de un importancia clara durante año y medio. Para concretar el efecto, se calculan las diferencias medias de tránsito obtenidas en los ocho cortes transversales. En la figura 7 se presentan estos promedios. El valor inicial es elevado, casi un 35%. Esta diferencia se reduce con rapidez, pero se man-

tiene alrededor del 10% a largo plazo, por lo que se puede concluir que su efecto a corto es importante y, aunque es menor, sigue apareciendo a largo.

Figura 7: Efecto diferencial medio de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo



Cuadro 4: Probabilidad de participar en intermediación en el primer trimestre 2003

Variable	3 meses		6 meses		9 meses		12 meses		15 meses		18 meses	
	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-ra.	Coef.	t-rat.
Mujer	-0,2786	-10,74	-0,2256	-5,41	-0,1423	-2,36	-0,1597	-2,06	-0,2203	-2,40	-0,1664	-1,53
edad	-0,1088	-13,13	-0,1153	-8,71	-0,1100	-5,92	-0,1020	-4,37	-0,0812	-2,87	-0,0481	-1,44
edadsq	0,0009	9,07	0,0009	5,87	0,0009	4,09	0,0008	3,08	0,0006	1,79	0,0002	0,67
minusválido	-0,2378	-3,03	-0,1423	-1,24	-0,1631	-1,06	-0,2581	-1,38	-0,3325	-1,56	-0,1665	-0,75
permiso	-0,0497	-2,03	-0,0924	-2,46	-0,0255	-0,49	-0,0887	-1,35	-0,1027	-1,34	-0,1022	-1,16
Larga duración	-0,5648	-6,29	-0,4897	-4,15	-0,4982	-3,36	-0,4062	-2,53	-0,3535	-2,07	-0,4372	-2,14
Media duración	0,0272	0,46	0,0181	0,20	-0,1134	-0,89	-0,0957	-0,59	0,0414	0,23	-0,2412	-1,03
CNAE2	-0,3366	-4,08	-0,4721	-3,69	-0,3080	-1,73	-0,2387	-1,10	0,0827	0,30	0,2740	0,78
CNAE2	-0,1162	-1,47	-0,4063	-3,23	-0,4828	-2,57	-0,3244	-1,42	0,0759	0,26	0,1731	0,47
CNAE4	-0,3210	-3,77	-0,6205	-4,52	-0,6184	-3,16	-0,4557	-1,90	-0,0271	-0,09	-0,1260	-0,31
CNAE5	-0,1874	-2,45	-0,4624	-3,71	-0,4668	-2,49	-0,4864	-2,02	-0,0756	-0,25	0,2730	0,73
CNAE6	-0,0858	-1,20	-0,2075	-1,86	-0,2314	-1,42	-0,1892	-0,94	0,0790	0,30	0,2608	0,77
CNAE7	0,0187	0,21	-0,0217	-0,16	-0,0229	-0,12	-0,1301	-0,52	0,1453	0,45	0,4890	1,25

Cuadro 4: Probabilidad de participar en intermediación en el primer trimestre 2003

Variable	3 meses		6 meses		9 meses		12 meses		15 meses		18 meses	
	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-ra.	Coef.	t-rat.
CNAE8	0,0523	0,73	-0,1006	-0,90	-0,0932	-0,58	-0,0841	-0,42	0,2585	0,99	0,4519	1,36
CNAE9	-0,2288	-2,87	-0,3002	-2,46	-0,1960	-1,13	-0,0313	-0,15	0,2822	1,02	0,4974	1,43
CNAE10	-0,0434	-0,52	-0,1722	-1,34	-0,0773	-0,43	0,0752	0,34	0,4485	1,59	0,6607	1,87
CNAEOTROS	0,1247	1,54	-0,1266	-1,00	-0,1627	-0,90	-0,0957	-0,43	0,2199	0,77	0,3354	0,93
Otras prov.	0,3138	3,36	0,1688	1,06	-0,1207	-0,44	-0,0586	-0,14				
Teruel	-0,3185	-6,45	-0,2442	-3,19	-0,3421	-3,22	-0,3220	-2,39	-0,3689	-2,30	-0,3347	-1,91
Zaragoza	0,1766	5,40	0,2273	4,35	0,1952	2,73	0,1476	1,63	0,1652	1,56	0,0927	0,78
_estado_c~2	0,0323	1,01	0,1081	2,27	0,0673	1,05	0,0162	0,20	0,0959	1,04	0,0923	0,89
_estado_c~3	0,1247	0,70	0,1998	0,76	-0,2035	-0,47	-0,0622	-0,14	0,1542	0,32	0,2278	0,47
_estado_c~4	0,0549	0,71	0,2580	2,37	0,2072	1,43	0,1412	0,83	0,1929	0,97	0,2608	1,21
Est.primarios	0,3598	1,68	-0,1085	-0,38	-0,3050	-0,86	-0,3643	-0,99	-0,3933	-1,03	-0,5257	-1,29
Cert.escolar	0,3474	1,22	0,2830	0,78	0,3517	0,82	0,4975	1,09	0,3263	0,64	0,3453	0,64
FP1	0,5429	2,57	0,1729	0,62	0,1470	0,44	-0,1400	-0,39	-0,2699	-0,72	-0,4610	-1,14
EGB	0,7813	3,77	0,3755	1,39	0,3027	0,93	0,1318	0,39	-0,0298	-0,08	-0,1597	-0,43
FP2	0,6628	3,10	0,2667	0,95	0,0708	0,20	-0,0147	-0,04	-0,0290	-0,07	-0,0052	-0,01
BUP-COU	0,8495	4,08	0,3905	1,43	0,2744	0,83	0,0435	0,13	-0,0624	-0,17	-0,1451	-0,37
Uni.medio	0,8035	3,82	0,3903	1,41	0,3401	1,01	0,1331	0,38	0,0537	0,14	-0,1964	-0,49
Uni.superior	0,8310	3,94	0,3792	1,37	0,2672	0,79	-0,0093	-0,03	-0,0564	-0,15	-0,2493	-0,62
Francés	-0,0329	-0,74	0,0528	0,80	-0,0370	-0,40	-0,1193	-0,98	-0,1785	-1,23	-0,0919	-0,59
Inglés	0,0886	2,65	0,1173	2,26	0,0542	0,74	0,1167	1,25	0,1060	0,94	0,0999	0,75
otros idio.	0,2044	3,74	0,2807	3,36	0,4308	3,92	0,4269	2,93	0,5497	3,29	0,3860	1,91
Subsidio	-0,0703	-2,18	-0,1987	-3,91	-0,1081	-1,58	-0,1661	-1,89	-0,3068	-2,76	-0,2995	-2,33
Prest.contrib.	-0,3040	-3,67	-0,5890	-4,35	-0,5356	-2,88	-0,4442	-1,94	-0,3682	-1,41	-0,1925	-0,71
P.c. mayor 55	-0,8010	-2,70	-0,7604	-1,92	-0,5702	-1,39	-0,4682	-1,11	-0,4291	-1,00	-0,3111	-0,60
Dirac. y gerent.	0,1497	0,44	0,5993	1,72	0,6373	1,55	0,3311	0,61				
Mando inter.	-0,1207	-0,87	-0,4028	-1,59	-0,4822	-1,34	-0,2068	-0,54	-0,4758	-0,93		
Jefe de equipo	-0,0239	-0,28	-0,0356	-0,26	-0,1534	-0,71	-0,5811	-1,55	-0,5396	-1,40	-0,4874	-1,19
Of. Primera	0,1053	1,85	0,0201	0,21	0,0666	0,55	0,0964	0,68	0,0786	0,49	-0,0871	-0,44
Of. Segunda	0,0014	0,02	0,0055	0,05	-0,0919	-0,62	-0,0594	-0,33	-0,1103	-0,54	-0,1345	-0,56
Of. Tercera	0,0080	0,10	0,0602	0,49	0,0043	0,03	-0,1467	-0,65	-0,0085	-0,04	-0,0056	-0,02
Ayudantes	0,0372	1,28	0,0350	0,80	-0,0210	-0,35	-0,0164	-0,22	-0,0204	-0,23	-0,0144	-0,14
Peones	0,0569	1,54	0,0744	1,26	0,0002	0,00	-0,0620	-0,58	-0,0567	-0,45	-0,0746	-0,51
Aprendices	0,0206	0,20	-0,1731	-0,97	-0,6747	-1,93	-0,4494	-1,21	-0,1598	-0,40	-0,0109	-0,03
_cons	1,4307	5,26	1,8601	4,81	1,5929	3,07	1,5583	2,52	0,9230	1,26	0,0604	0,07

Cuadro 5: Efecto de intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo y parámetros de ajuste para el primer trimestre del 2003

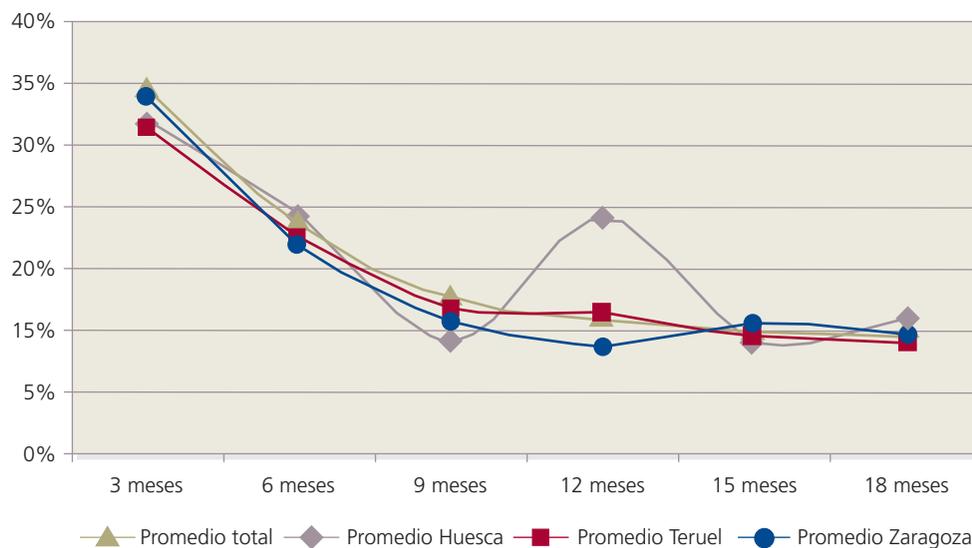
	3 meses	6 meses	9 meses	12 meses	15 meses	18 meses						
Nº de observaciones	17947	9978	6564	4626	3662	2903						
Nº de tratados	3974	1289	571	326	224	159						
Prob. Gr. tratado	0,6724	0,5547	0,4291	0,3067	0,2857	0,2830						
Prob. Gr. control	0,4238	0,3677	0,3468	0,2515	0,1920	0,1950						
Diferencia	0,2486	18,47	0,1870	8,47	0,0823	2,63	0,0552	1,46	0,0938	2,18	0,0881	1,77

5.4.1. La influencia del ámbito geográfico

Como se ha comprobado en el apartado referido a las estimaciones probit, los trabajadores de la provincia de Teruel muestran una menor propensión a utilizar los servicios de intermediación del INAEM. Ante este resultado surge de forma inmediata la cuestión de si este hecho se debe a que efectivamente estos trabajadores tienen una menor propensión de manera intrínseca o, por el contrario, se debe a que la efectividad de la intermediación en esta provincia es menor y, por tanto, los servicios son menos atractivos para los trabajadores.

En este apartado se ofrece una respuesta a esta cuestión utilizando una metodología similar aplicada a las tres provincias por separado. En la figura 8 se presentan los efectos marginales medios de la intermediación de cada una

Figura 8: Efectos diferenciales promedio de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo en Aragón y las tres provincias

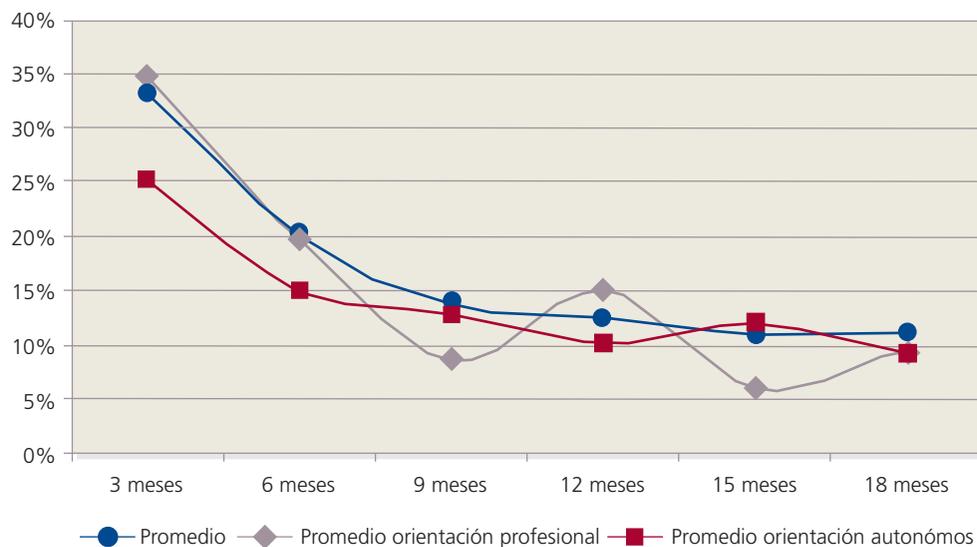


de las provincias. Destaca la situación de Teruel, que muestra una efectividad cercana al promedio aragonés. En cuanto a Zaragoza, parece que para los primeros trimestres tras la utilización del servicio, la efectividad es mayor mientras que a largo plazo es menor. Quizá este resultado sirva como indicador del buen funcionamiento de este servicio en Zaragoza.

5.4.2. El tipo de servicio de intermediación

Otro componente que merece atención es la efectividad de los distintos servicios de intermediación. En efecto, el volumen de servicios ofertados por el INAEM es elevado y su naturaleza muy distinta. Incluiremos también solamente los resultados referidos a los efectos diferenciales referidos a orientación para el autoempleo y la orientación profesional. La figura 9 muestra este resumen, en que se detecta que para los dos primeros trimestres la orientación profesional es más efectiva y posteriormente se igualan.

Figura 9: Efectos diferenciales de los tipos de intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo



5.5. Efectos individuales de la política de promoción del INAEM

Otro de los ejes sobre los que pivota la actividad del INAEM es la política de promoción del empleo, que reúne un conjunto de actividades que tratan de incrementar la generación de empleo para todos los colectivos en unos casos y colectivos particulares en otros y, finalmente, la estabilización de algunos trabajadores que pueden transformar su contrato temporal por otro de carácter permanente.

La naturaleza de estas actividades hace que se deba modificar la estructura del planteamiento del análisis de impacto en algunos casos. En este apartado se analizan dos programas, el de promoción a la contratación estable y el de promoción del empleo por medio de los contratos por obra en corporaciones locales. Solo queda fuera del análisis la promoción del empleo de discapacitados, puesto que el fichero de datos de beneficiarios no permite vincularlos con las fechas en las que se beneficiaban de la promoción, por lo que se ha realizado un análisis descriptivo con los datos disponibles.

5.5.1. Las políticas de promoción de la contratación estable

El diseño de programas para la contratación estable destaca por su aplicabilidad sobre trabajadores, en su gran mayoría, ya ocupados por lo que la probabilidad relevante es la de seguir empleado tras beneficiarse de un programa de estabilización.

El esquema del estudio es similar al de los apartados anteriores en cuanto a la organización temporal de la información, es decir se consideran 6 cortes transversales. para los que se ha seleccionado el conjunto de trabajadores que se benefician de estos programas. Para cada trimestre se selecciona el grupo de control, que son los trabajadores con parecida probabilidad beneficiarse de esos programas pero que no lo han hecho.

En primer lugar estimamos la probabilidad de que estos individuos participen en la promoción., obteniendo, cuadro 6, que la mujeres y los trabajadores presentan una mayor propensión a beneficiarse de estos programas, mientras que el sector o el nivel profesional no presentant resultados destacables.

En cuanto a las probabilidades de tránsito, se comprueba claramente, en el cuadro 7, que la diferencia es positiva y elevada desde el primer teimestre. Posteriormente, las probabilidades de los dos grupos tienden a igualarse.

Para resumir el efecto hemos calculado las diferencias medias de tránsito obtenidas en los ocho cortes transversales. En el gráfico 10 se presentan estos promedios, y se observa claramente que el valor inicial se reduce en el tiempo, pero se mantiene en valores positivos, incluso después de año y medio.

Cuadro 6: Probabilidad de participar en promoción de contratación estable durante el segundo trimestre de 2003

Variable	3 meses		6 meses		9 meses		12 meses		15 meses		18 meses	
	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-ra.	Coef.	t-rat.
Mujer	0,1371	2,45	0,1494	2,61	0,1614	2,79	0,1694	2,89	0,1618	2,72	0,1633	2,74
edad	0,0446	2,38	0,0478	2,50	0,0498	2,58	0,0509	2,60	0,0515	2,61	0,0509	2,57
edadsq	-0,0005	-2,26	-0,0005	-2,36	-0,0005	-2,45	-0,0005	-2,47	-0,0006	-2,49	-0,0005	-2,45
minusválido	-0,0020	-0,01	0,0261	0,11	0,0375	0,16	-0,1943	-0,63	-0,1874	-0,60	-0,1826	-0,58
permiso	0,1983	3,45	0,1995	3,40	0,1964	3,31	0,1960	3,25	0,1780	2,92	0,1820	2,96
CNAE2	0,3033	0,95	0,3153	0,97	0,3228	0,99	0,3431	1,04	3,6230	6,48	3,6335	6,48
CNAE2	0,4940	1,58	0,4963	1,56	0,5029	1,57	0,5088	1,57	3,7883	6,92	3,7901	6,90
CNAE4	0,6101	1,94	0,5620	1,75	0,5670	1,76	0,5767	1,76	3,8627	7,00	3,8678	6,98
CNAE5	0,3809	1,22	0,3821	1,21	0,3870	1,21	0,3902	1,21	3,6668	6,67	3,6775	6,66

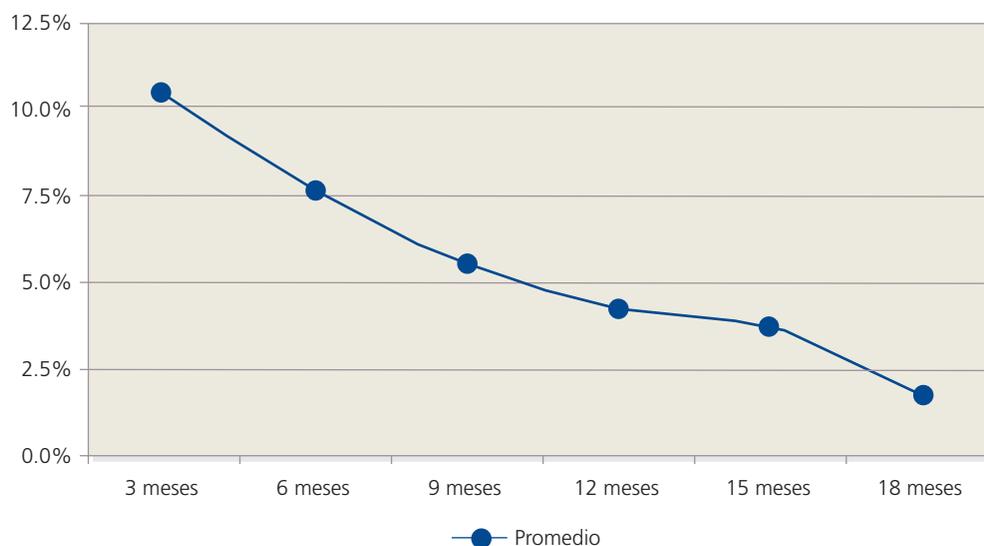
Cuadro 6: Probabilidad de participar en promoción de contratación estable durante el segundo trimestre de 2003

Variable	3 meses		6 meses		9 meses		12 meses		15 meses		18 meses	
	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-rat.	Coef.	t-ra.	Coef.	t-rat.
CNAE6	0,5252	1,72	0,5330	1,72	0,5429	1,74	0,5455	1,73	3,8168	7,01	3,8190	6,98
CNAE7	0,4834	1,51	0,4961	1,53	0,4989	1,52	0,5011	1,51	3,7800	6,81	3,7833	6,79
CNAE8	0,4663	1,53	0,4819	1,56	0,4924	1,58	0,4951	1,57	3,7812	6,93	3,7900	6,92
CNAE9	0,3033	0,95	0,2877	0,88	0,3051	0,93	0,3042	0,92	3,5899	6,44	3,5946	6,43
CNAE10	0,4234	1,32	0,4411	1,36	0,4175	1,27	0,4279	1,29	3,7126	6,68	3,7196	6,66
CNAEOTROS	0,4515	1,42	0,4658	1,45	0,4673	1,44	0,4711	1,43	3,7431	6,96	3,7474	6,95
Otras prov.	-0,2576	-0,82										
Teruel	0,1361	1,14	0,1625	1,33	0,1620	1,31	0,1646	1,32	0,1388	1,09	0,1393	1,08
Zaragoza	0,2070	2,53	0,2212	2,61	0,2154	2,52	0,2123	2,46	0,2079	2,39	0,2013	2,30
_lestado_c~2	0,0035	0,05	-0,0095	-0,13	-0,0092	-0,13	-0,0121	-0,16	-0,0028	-0,04	-0,0006	-0,01
_lestado_c~4	0,0775	0,50	0,0884	0,56	0,0944	0,59	0,0296	0,17	-0,0287	-0,15	-0,1163	-0,57
Est.primarios	-0,0987	-0,28	-0,0981	-0,27	-0,0930	-0,26	-0,0800	-0,22	-0,0799	-0,22	-0,0786	-0,21
Cert.escolar	0,2219	0,54	0,2177	0,53	0,2200	0,53	0,2122	0,51	0,2087	0,50	0,2000	0,48
FP1	0,0486	0,14	0,0504	0,14	0,0628	0,18	0,0755	0,21	0,0782	0,22	0,0729	0,20
EGB	-0,4133	-1,20	-0,4083	-1,18	-0,3912	-1,12	-0,3694	-1,05	-0,3736	-1,06	-0,3637	-1,03
FP2	0,2014	0,58	0,2243	0,63	0,2491	0,70	0,2596	0,73	0,2681	0,75	0,2734	0,76
BUP-COU	-0,3382	-0,97	-0,3256	-0,93	-0,3143	-0,89	-0,3271	-0,92	-0,3334	-0,93	-0,3299	-0,92
Uni.medio	-0,3903	-1,10	-0,4022	-1,12	-0,3698	-1,02	-0,3679	-1,01	-0,3589	-0,98	-0,3559	-0,97
Uni.superior	-0,2779	-0,79	-0,2863	-0,80	-0,2531	-0,70	-0,2562	-0,71	-0,2488	-0,68	-0,2480	-0,68
Francés	-0,1320	-1,20	-0,1490	-1,29	-0,1514	-1,29	-0,1374	-1,16	-0,1324	-1,11	-0,1297	-1,08
Inglés	0,0383	0,55	0,0408	0,57	0,0324	0,45	0,0475	0,64	0,0440	0,59	0,0433	0,57
otros idio.	0,3133	5,42	0,3438	5,84	0,3598	5,99	0,3818	6,27	0,3804	6,16	0,3889	6,25
Prest.contrib.	0,0702	0,35	0,1197	0,59	0,1433	0,69	0,1611	0,77	0,0386	0,16	0,0539	0,22
P.c. mayor 55	0,2212	0,63	0,2457	0,69	0,2417	0,67	0,2355	0,65	0,2214	0,61	0,2226	0,61
Mando inter.	0,3576	1,97	0,3601	1,95	0,3434	1,85	0,3345	1,79	0,3356	1,78	0,3319	1,76
Jefe de equipo	0,1186	0,86	0,1184	0,84	0,1138	0,80	0,1049	0,74	0,1103	0,77	0,1086	0,76
Of. Primera	0,0249	0,24	0,0261	0,25	0,0197	0,19	0,0175	0,16	0,0263	0,25	-0,0003	0,00
Of. Segunda	0,0519	0,43	0,0572	0,46	0,0558	0,45	0,0589	0,47	0,0713	0,56	0,0666	0,52
Of. Tercera	0,0936	0,67	0,0959	0,67	0,0878	0,61	0,0810	0,56	0,0916	0,63	0,0893	0,61
Ayudantes	-0,0248	-0,40	-0,0324	-0,51	-0,0425	-0,65	-0,0585	-0,89	-0,0485	-0,72	-0,0454	-0,67
Peones	-0,3020	-3,05	-0,2978	-2,98	-0,3054	-3,03	-0,3088	-3,03	-0,2924	-2,83	-0,2946	-2,84
Aprendices	-0,2138	-0,65	-0,2092	-0,63	-0,2129	-0,63	-0,2125	-0,63	-0,1999	-0,59	-0,1996	-0,58
_cons	-4,3435	-7,23	-4,4236	-7,24	-4,4547	-7,23	-4,4676	-7,18	-7,7250	,	-7,7043	,

Cuadro 7: Efecto de la promoción de la contratación estable sobre la probabilidad de seguir empleado y parámetros de ajuste para el segundo trimestre del 2003

	3 meses	t-rat	6 meses	t-rat	9 meses	t-rat	12 meses	t-rat	15 meses	t-rat	18 meses	t-rat
Nº de observaciones	79450		70430		64133		59050		55622		52928	
Nº de tratados	195		191		190		188		185		184	
Prob. Gr. tratado	0,98		0,99		0,99		0,98		0,99		0,97	
Prob. Gr. control	0,88		0,91		0,92		0,95		0,98		0,96	
Diferencia	0,10	3,94	0,09	3,99	0,07	3,38	0,04	1,96	0,02	1,34	0,01	0,53

Figura 10: Efectos diferenciales medios de la promoción sin corporaciones sobre la probabilidad de salir del desempleo



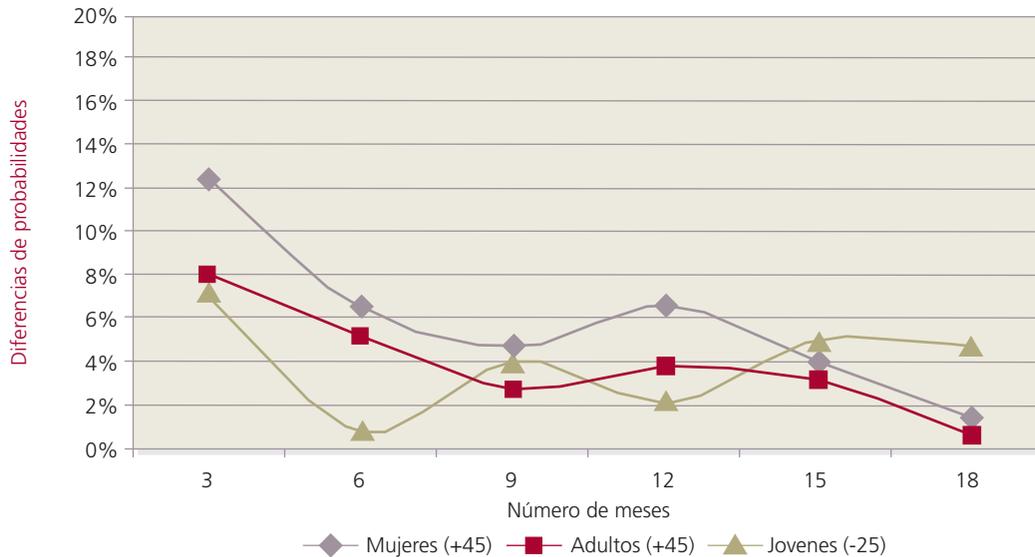
5.5.2. Un análisis descriptivo de los colectivos beneficiados de las políticas de promoción de empleo del INAEM

Una vez analizado las políticas de promoción en términos globales cabe preguntarse si se dan efectos diferenciales entre cada uno de los colectivos a los que van dirigidas: trabajadores de más de 45 años, mujeres de más de 45 años y jóvenes menores de 25.

Sin ánimo de ser exhaustivo, en este apartado se ofrecen algunos resultados descriptivos. En la figura 11 se presentan las diferencias en cuanto a porcentaje de seguir empleado de cada uno de estos colectivos entre trabajadores que se benefician de la promoción y los que no los hacen aunque pertenezcan al grupo.

Como puede comprobarse en la figura, podemos decir que las políticas asociadas a trabajadores mayores de 45 años, tanto hombres como mujeres, el efecto a corto plazo es sensiblemente superior a la que aparece para los jóvenes.

Figura 11: Diferencia en la probabilidad de seguir empleado según se haya recibido o no beneficios de promoción, 4º trimestre de 2003



Si comparamos los grupos de trabajadores mayores de 45 con el de las mujeres mayores de 45 años se puede observar una ligera mejoría del grupo de las mujeres trabajadoras con respecto al del total de los trabajadores. En la Figura 12 se muestran las diferencias entre las tasas de salida de los dos grupos, en promedio para todo el periodo considerado, y dos medias adicionales, la de los años 2001 a 2003 y de los años 2004 y 2005. El promedio general es siempre negativo, aunque la diferencia entre las tasas de salida de los dos grupos a los nueve meses se hace prácticamente cero, para volver a ser negativa en el largo plazo. En cuanto a la diferencia entre los periodos, destaca que a corto la distancia era menor en los primeros años, y que a los 9 meses claramente destaca el periodo posterior.

Uno de los programas en los que el INAEM está centrando su esfuerzo es el referido a la promoción de empleo para discapacitados. Debido a problemas asociados a los ficheros de datos originales, solo presentamos información descriptiva. En el gráfico 13 aparecen los diferenciales promedios de salidas del paro total y dos referidas a tasas anteriores al 2004 y otras posteriores. Como puede comprobarse, las tasas de salida a corto plazo tienden a ser menores para el periodo 2001-2003, por lo que cabría preguntarse si las políticas actuales presentan menor efectividad, con lo que habría que recuperar algunas de las utilizadas con anterioridad o redefinir las existentes.

Figura 12: Diferencia de la tasa de salida del paro de mujeres mayores de 45 con respecto al total de trabajadores mayores de 45

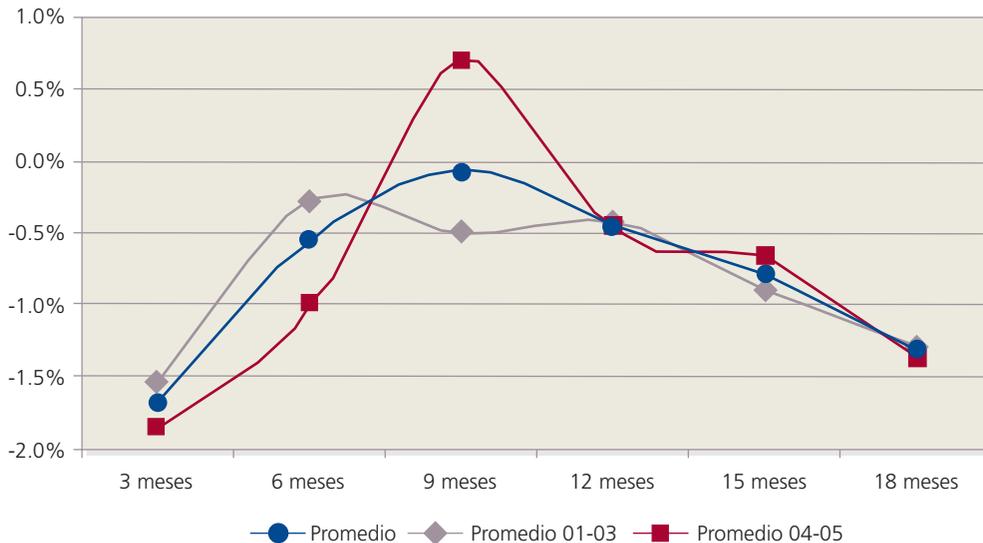
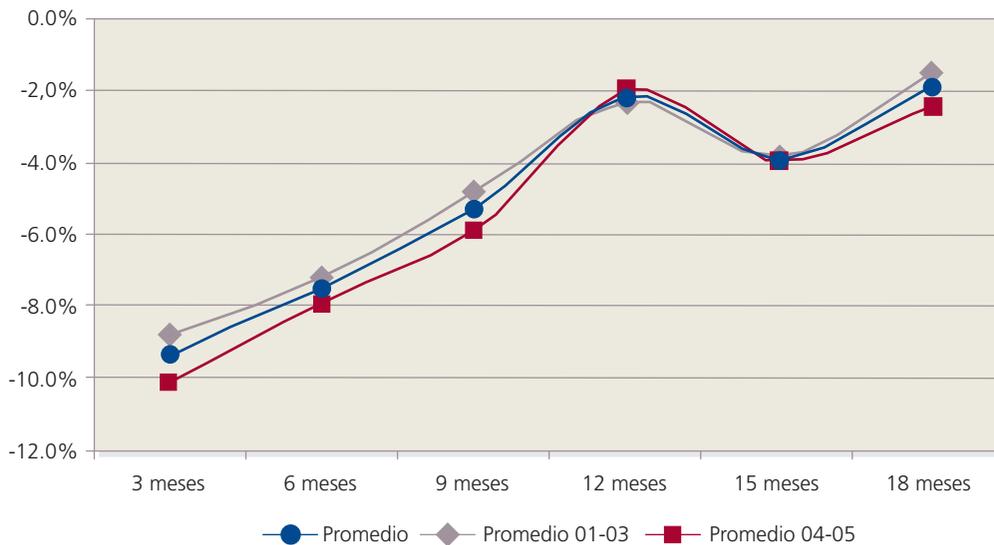


Figura 13: Diferencias en la tasa de salida del paro de los discapacitados y el resto de trabajadores



5.5.3. Las políticas de promoción mediante contratos por obra en corporaciones

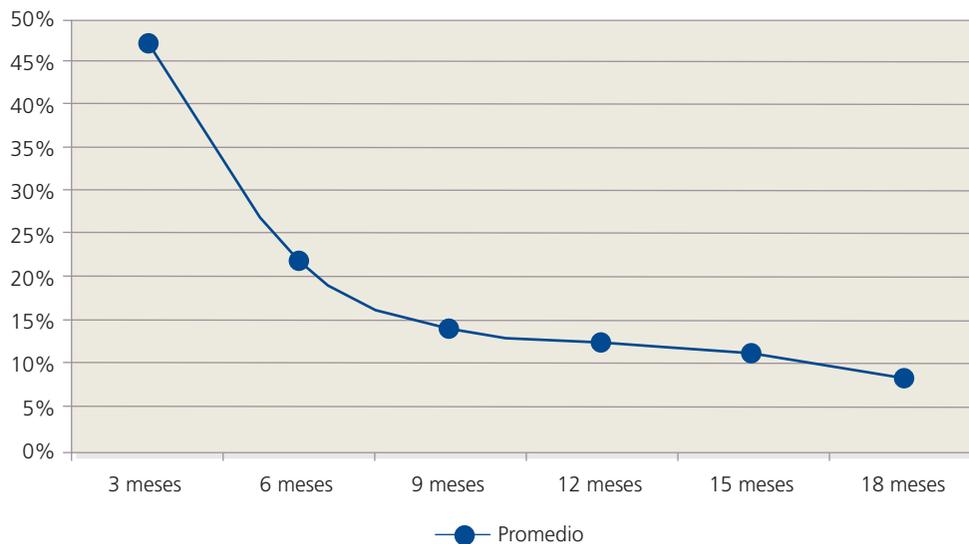
El programa de concesión de bonificaciones por contrato de obra por parte del INAEM para las corporaciones locales tiene una serie de peculiaridades que hace que no pueda asimilarse a los asociados a la promoción de empleo estable. Son contratos con un horizonte temporal determinado, de forma que cuando termina el trabajador queda en paro. Existen restricciones para que un trabajador encadene este tipo de contratos. Por tanto se pueden interpretar como política formativa.

Dado que el grupo de trabajadores adscritos al programa es reducido, no se eliminan los trabajadores que encuentran empleo para el cálculo de las probabilidades de dejar el paro en los trimestres posteriores. Este es el motivo por el que los perfiles de las probabilidades de transición no son tan decrecientes como en casos previos y no tienden a anularse tras año y medio de considerar la evolución de estos individuos

El primer grupo de individuos que se considera son los que han terminado algún contrato bonificado en corporaciones locales en el trimestre sobre el que se van a medir los efectos posteriores. El segundo grupo son los individuos que se encuentran en paro al inicio del trimestre y que no han participado en la ninguna política activa.

Las probabilidades obtenidas en la estimación del modelo probit acerca de la probabilidad de participar en este programa, se utilizan para determinar el grupo de control. El cuadro 8 presentan los resultados del probit para todos los cortes transversales considerados y el 9 los resultados de los diferenciales de la probabilidad de ser empleado tras haber terminado el contrato por obra.

Figura 14: Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de salir del desempleo



Destaca que las mujeres muestran una menor probabilidad de participar en este tipo de política, mientras que los parados de media duración tienen una tendencia superior. La participación de los trabajadores de Zaragoza es menor. Para el resto de elementos no aparecen conclusiones definitivas, excepto en lo referido a las prestaciones.

El cuadro 9 y la figura 14 presenta información acerca de los efectos diferenciales. En esta figura se representan los promedios de los efectos diferenciales de cada corte transversal y se comprueba que valor inicial es alto, del orden del 50% y, aunque se reduce en el tiempo, se mantiene en valores positivos incluso después de año y medio.

Aunque estos resultados indican una clara influencia de este tipo de actuación, queda la duda acerca de la existencia de la concatenación de contratos de estas características por parte de algunos trabajadores. Por este motivo en el cuadro 10 presentamos el porcentaje de trabajadores que finalizan un contrato en algún trimestre y que vuelven a beneficiarse de un contrato similar al cabo de 3, 6, 12 15 y 18 meses. Aunque en algunos trimestres es relevante la proporción, al considerar el año y medio esta proporción se sitúa entre el 6 y el 8,5 por ciento, por lo que no se puede decir que haya este elemento sea importante.

Cuadro 8: Probabilidad de participar en promoción por contrato de obra en corporaciones

Variable	2003b		3003d		2004b		122004d		2005b	
	Coef.	t-ratio								
Mujer	-0,1525	-2,11	-0,0502	-0,68	-0,1510	-2,91	0,0791	1,01	-0,1635	-2,37
edad	0,0252	1,21	-0,1087	-5,76	-0,0278	-1,92	-0,1263	-6,05	0,0038	0,20
edadsq	-0,0001	-0,64	0,0012	5,77	0,0003	2,09	0,0014	5,63	0,0000	0,04
minusválido	-0,0972	-0,45	-0,1921	-0,74	0,1036	0,81	-0,2438	-0,76	-0,3073	-1,28
permiso	0,1501	2,14	0,0982	1,38	0,1855	3,61	0,2073	2,64	0,0817	1,22
Larga duración	0,5737	4,05	0,1483	0,69	0,4934	4,34	0,3154	1,49	0,4196	2,70
Media duración	0,6591	6,78	0,7191	7,18	0,9017	13,55	0,8161	7,80	0,8531	10,23
CNAE2	-0,5241	-2,38	-0,6188	-1,83	-0,1634	-1,07	-0,3997	-1,42	-0,5904	-2,26
CNAE2	-0,3723	-1,92	-0,4718	-1,74	-0,5876	-2,99	-0,4460	-1,89		
CNAE4	-0,2161	-1,23	-0,6598	-1,80	-0,5641	-1,75				
CNAE5	-0,0097	-0,07	0,1425	0,76	-0,0017	-0,01	-0,0867	-0,41	0,1056	0,67
CNAE6	-0,4161	-2,66	-0,2873	-1,45	-0,2918	-2,23	-0,5379	-2,48	-0,4296	-2,48
CNAE7	-0,4205	-1,79	-0,2461	-0,87	-0,4129	-2,21	-0,6295	-1,71	-0,4674	-1,76
CNAE8	-0,0821	-0,59	0,2413	1,35	0,0210	0,17	0,0884	0,46	0,0894	0,59
CNAE9	0,1202	0,78	-0,1929	-0,85	0,1445	1,08	-0,1929	-0,85	-0,0014	-0,01
CNAE10	-0,0838	-0,47	0,2052	1,01	-0,0238	-0,16	0,0799	0,37	0,1136	0,65
CNAEOTROS	-0,3590	-1,83	-0,1131	-0,55	-0,3053	-1,92	-0,0518	-0,24	-0,4089	-1,80
Otras prov.	-0,5387	-1,51	-0,1658	-0,50	-0,6357	-1,89				
Teruel	0,1676	1,86	-0,0556	-0,47	-0,0106	-0,15	-0,0065	-0,06	0,0496	0,50
Zaragoza	-0,3655	-4,81	-0,1327	-1,59	-0,3298	-6,00	-0,3095	-3,73	-0,1739	-2,31
_lestado_c~2	-0,2142	-2,63	0,0355	0,38	-0,1144	-1,84	-0,1340	-1,20	-0,0416	-0,55

Cuadro 8: Probabilidad de participar en promoción por contrato de obra en corporaciones

Variable	2003b		3003d		2004b		122004d		2005b	
	Coef.	t-ratio								
_lestado_c~3	0,2661	1,06	-0,4046	-1,12	-0,2574	-0,73				
_lestado_c~4	-0,1932	-0,92	-0,1739	-1,12	-0,1318	-0,50	-0,2322	-1,10		
Est.primarios	0,1122	1,40	0,2210	2,76	0,0744	1,30	0,3257	3,87	0,0744	0,96
Francés	-0,0117	-0,10	-0,1205	-0,91	-0,0606	-0,69	-0,2234	-1,58	-0,0437	-0,36
Inglés	-0,0061	-0,07	-0,3106	-3,03	-0,0381	-0,58	-0,3119	-3,22	0,1113	1,26
otros idio.	-0,0862	-0,55	-0,3112	-1,51	-0,0619	-0,57	-0,3354	-1,62	-0,0432	-0,33
Subsidio	-0,1627	-1,82	-0,2414	-2,43	-0,3234	-4,83	-0,4740	-3,56	-0,3691	-4,22
Prest.contrib.	-0,5597	-1,80	-0,1793	-1,25	0,1057	0,57	-0,0302	-0,18		
P.c. mayor 55	-0,3584	-0,90	-0,1824	-0,48	-0,3193	-1,11	-0,4226	-1,10		
Mando inter.	-0,0540	-0,19	-0,4526	-1,23	0,1144	0,31	0,6537	1,52		
Jefe de equipo	-0,1641	-0,75	-0,1059	-0,43	-0,0654	-0,41	-0,2715	-0,75	-0,2185	-0,58
Of. Primera	-0,1337	-0,93	0,0202	0,13	-0,0503	-0,48	-0,1170	-0,50	-0,2079	-0,86
Of. Segunda	0,0393	0,24	0,0932	0,50	0,1037	0,90	0,0990	0,46	0,1188	1,00
Of. Tercera	-0,2734	-0,79	-0,6540	-1,98	0,0335	0,12	-0,2576	-1,20		
Ayudantes	-0,2794	-2,97	-0,1866	-2,07	-0,1480	-2,51	-0,0852	-0,97	-0,1250	-0,51
Peones	0,2443	2,73	0,3143	3,43	-0,0352	-0,48	0,2534	2,46	-0,2282	-2,67
Aprendices	-0,1706	-0,44	0,0414	0,18	0,1561	0,91	0,0417	0,46		
_cons	-3,1062	-6,62	-0,5228	-1,25	-1,5969	-5,03	-0,0579	-0,13	-2,5866	-6,19

Cuadro 9: Efecto de la promoción por contrato por obra en corporaciones sobre la probabilidad de salir del desempleo y parámetros de ajuste

	2003b	2003d	2004b	2004d	2005b					
Nº de observaciones	42555	37484	40984	34807	38881					
Nº de tratados	141	134	300	119	148					
Prob. grupo tratado	90,78%	96,27%	95,67%	88,24%	89,19%					
Prob. Gr. control	43,26%	52,99%	42,67%	47,06%	42,57%					
Diferencia	47,52%	9,74	43,28%	9,11	53,00%	16,49	41,18%	7,36	46,62%	9,45

Cuadro 10: N° de personas que reenganchan con un contrato por obra

Trimestre	2003b		2003d		2004b		2004d		2005b	
	N°	freq								
3	38	25%	12	8%	58	17%	7	5%	45	27%
6	0	0%	0	0%	20	6%		0%	0	0%
9	5	3%	26	17%	25	8%	42	28%	0	0%
12	0	0%	18	11%	0	0%	0	0%	0	0%
15	7	5%	8	5%	50	15%	0	0%	17	10%
18	1	1%		0%	1	0%	0	0%	0	0%
Total	51	6%	64	8%	154	8,5%	49	6,8%	62	6,9%

6. Impacto funcional de las políticas activas de empleo del INAEM





6.1. Los datos y la presentación de las variables

El principal problema con el que nos encontramos para estimar el impacto funcional es que la EPA solo proporciona información trimestral y por provincias, por lo que el tamaño muestral del que disponemos es demasiado reducido para permitir un análisis estadístico fiable. Por ello es necesario recurrir a los datos por comarcas.

6.1.1. La estimación de la población activa por comarca

Los datos correspondientes al paro registrado de las comarcas aragonesas son de acceso directo en el IAEST. Una vez resuelto el problema de la población parada aparece el de la población activa, para el que es necesario arbitrar un procedimiento de estimación entre afiliados y población ocupada para las provincias y posteriormente utilizarla para estimar la población ocupada en cada una de las comarcas. Conocidas la población parada y ocupada deducimos la población activa.

6.1.2. La agrupación de las comarcas

Las comarcas aragonesas son tremendamente heterogéneas entre sí y algunas de ellas tienen tamaños muy reducidos para considerarlas en igualdad de condiciones con otras para estudiar su comportamiento. Por este motivo las hemos agregado en 9 grupos atendiendo a una serie de indicadores. Las comarcas a las que pertenecen las tres capitales de provincia se consideran de forma independiente, con lo que se ha aplicado el método base del paquete estadístico SPSS para obtener 9 agrupaciones adicionales.

6.2. Las variables utilizadas en la estimación. Una breve descripción

No ha sido posible considerar los beneficiarios por comarcas de las medidas de promoción, ya que mensualmente no son muchos y son demasiadas las comarcas que no tienen ninguno en muchas observaciones. Esa característica de los datos impide la estimación con garantías, por lo que hemos de renunciar a la estimación del impacto funcional de las medidas de promoción. Ninguna de estas dificultades presenta la formación.

La función de emparejamiento explica el número de trabajadores que pasan del paro al empleo en función del volumen de trabajadores que buscan empleo, del volumen de vacantes gestionadas por el INAEM, del stock de trabajadores formados y de la presencia de restricciones a la movilidad geográfica.

6.3. Estimación del efecto de la formación sobre el flujo de salida del desempleo

6.3.1. Especificación empírica, tamaño muestral y método de estimación para los efectos de la formación en la salida del desempleo

Disponemos de 450 observaciones (datos de 45 meses para 10 agrupaciones), que permiten estimar con precisión la especificación empírica. Se han considerado cinco posibilidades a la hora de plantear la especificación empírica.

La especificación (1) incorpora un cambio en la influencia de las ofertas gestionadas por el INAEM sobre la función de emparejamiento a partir de mayo de 2005, que se mantiene en todas las especificaciones. Además, se estima por métodos no lineales para permitir que el efecto de la formación se pueda separar en sus dos componentes: el correspondiente a la condición de parados y el asociado a la formación recibida. La especificación (2) considera la inercia, es decir, el efecto de la salida del paro con un retardo, de forma restringida, puesto que se ha eliminado este componente asociado al comportamiento dinámico porque en las agrupaciones 1 y 3 no era significativo. En la especificación (3) la estimación de los efectos de la formación se hace de forma conjunta, es decir, con un único parámetro. Por último, las versiones (4) y (5) han incorporado un cambio en la constante para los últimos meses de la muestra, dado que resulta significativa. Este cambio va asociado a un incremento notable de las tasas de salida del paro en todo el espacio geográfico considerado.

$$\ln h_{it} = \mu_j + \gamma \ln h_{it-1} + \beta_u \ln u_{it-1} + \beta_v \ln v_{it-1} + \beta'_v F_1 \ln v_{it-1} + \alpha \beta_u \ln f_{it} + \lambda_1 \ln mm_{it} + \delta t \quad (1)$$

$$\ln h_{it} = \mu_j + \gamma' \ln h_{it-1} + \beta_u \ln u_{it-1} + \beta_v \ln v_{it-1} + \beta'_v F_1 \ln v_{it-1} + \alpha \beta_u \ln f_{it} + \lambda_1 \ln mm_{it} + \delta t \quad (2)$$

$$\ln h_{it} = \mu_j + \gamma \ln h_{it-1} + \beta_u \ln u_{it-1} + \beta_v \ln v_{it-1} + \beta'_v F_1 \ln v_{it-1} + \alpha' \beta_u \ln f_{it} + \lambda_1 \ln mm_{it} + \delta t \quad (3)$$

$$\ln h_{it} = \mu_j + \theta F_2 + \gamma \ln h_{it-1} + \beta_u \ln u_{it-1} + \beta_v \ln v_{it-1} + \beta'_v F_1 \ln v_{it-1} + \alpha \beta_u \ln f_{it} + \lambda_1 \ln mm_{it} + \delta t \quad (4)$$

$$\ln h_{it} = \mu_j + \theta F_2 + \gamma' \ln h_{it-1} + \beta_u \ln u_{it-1} + \beta_v \ln v_{it-1} + \beta'_v F_1 \ln v_{it-1} + \alpha' \ln f_{it} + \lambda_1 \ln mm_{it} + \delta t \quad (5)$$

La definición de las variables es la siguiente:

$\ln h$: logaritmo neperiano de la tasa de salidas del paro de cada agrupación.

$\ln u$: logaritmo de la tasa de paro.

$\ln v$: logaritmo de tasa de las ofertas gestionadas por el INAEM.

F_1 : ficticia que toma valor 1 a partir de mayo del 2005.

F_2 : ficticia que toma valor 1 para los 4 últimos meses.

$\ln f$: logaritmo de la tasa de formados por el INAEM en los 6 meses anteriores al de referencia sobre la población activa.

$\ln mm$: logaritmo de la desviación de la tasa de paro con respecto a la de la provincia a la que pertenecen la mayor parte de los municipios de cada agrupación.

Se han incorporado efectos fijos, entendiéndolos éstos como distintas constantes para cada agrupación, aunque con posterioridad se ha permitido que compartan la constante en aquellos casos donde era similar para varias agrupaciones.

La forma funcional seleccionada permite detectar efectos de la formación desde una doble perspectiva. Cabe esperar que los trabajadores parados que mejoran su cualificación por medio del aprendizaje intensifiquen su intensidad en la búsqueda de empleo, por lo que el efecto de estas políticas parece evidente. Por otro lado, la formación podría mejorar la adecuación de los trabajadores a las vacantes abiertas por las empresas, con lo que la probabilidad de un emparejamiento entre ambos se incrementa, con independencia del esfuerzo de búsqueda.

Para reflejar claramente este efecto recordemos que la tasa de formación, si llamamos f_u a la proporción de formados sobre el total de parados, puede descomponerse como:

$$f_{it} = \frac{\text{Formados}}{\text{Población Activa}} = \frac{\text{Formados}}{\text{Parados}} \cdot \frac{\text{Parados}}{\text{Población Activa}} = f_{uit} u_{it}$$

Teniendo esto en cuenta, la especificación empírica (1) quedaría como:

$$\ln h_{it} = \mu_i + \gamma \ln h_{it-1} + \beta_u (1 + \alpha) \ln u_{it-1} + \beta_v \ln v_{it-1} + \beta'_v F_1 \ln v_{it-1} + \alpha \beta_u \ln f_{uit} + \lambda_1 \ln mm_{it} + \delta t$$

Esto significa que podemos asociar la combinación de parámetros de la tasa de desempleo a un incremento en la intensidad de búsqueda de los parados por una mayor cualificación de los mismos, mientras que la combinación asociada a f_u significaría que una mayor tasa de formación aumenta por sí misma la proporción de encuentros entre parados y vacantes que tienen un resultado positivo, es decir, que concluyen con la firma de un contrato de trabajo. Las razones de este segundo efecto son debidas a la mejora en la cualificación y al aumento que la misma tiene en el número de vacantes (porque su valor para las empresas aumenta).

6.3.2. Resultados de la estimación de los efectos de la formación sobre la salida del desempleo

En los cuadros 11, 12, 13 y 14 se presentan los resultados obtenidos para cada una de las especificaciones. Los cuadros 11 y 13 muestran para cada especificación los parámetros estimados y el t-ratio que permite afirmar que las estimaciones son todas significativas (estadísticamente distintas de cero). En los cuadros 12 y 14 se presentan algunos estadísticos de la bondad del ajuste.

Todos los parámetros estimados tienen los signos esperados. Tanto el efecto de la tasa de paro como de la tasa de la vacantes son positivos. Además, la estimación de este último coeficiente se sitúa entre el 8 y el 12%, con lo que si tenemos en cuenta las estimaciones de Antolin (1995) el coeficiente del total de vacantes se situaría alrededor del 32 al 48%, con lo que nuestra estimación se aproxima bastante a la de dicho autor. En cuanto al efecto del desempleo, interpretamos el coeficiente como un indicador de la intensidad de búsqueda. Se sitúa con bastante robustez alrededor del 50%, dado que el valor mínimo es de 0,47 y el máximo de 0,52. Nótese que la suma de ambas estimaciones (de paro y de vacantes) se sitúa cerca de la unidad, por lo que podemos concluir que la función de emparejamiento para la economía aragonesa presenta rendimientos constantes a escala. Es un resultado acorde con el modelo teórico.

La variable que recoge las restricciones asociadas a la movilidad de los trabajadores, $\ln mm$, es negativa. Es uno de los coeficientes que presenta mayor variabilidad en las distintas especificaciones.

Para terminar, destacamos el claro efecto positivo de la formación sobre los flujos de transición del paro hacia el empleo. Esta elasticidad se sitúa en el intervalo que va del 6 al 12%. Aunque puede parecer un valor reducido, se trata de una elasticidad que proporcionalmente puede tener un impacto importante en términos absolutos. El número de personas que siguen cursos de formación es importante y el mayor gasto que realiza el INAEM corresponde a formación. Tomando como referencia el 10%, se puede afirmar que la influencia del desempleo en la tasa de salidas del paro pasado con la formación del 50% al 60%, con lo que aumenta en un 25%. Es un efecto significativo.

**Cuadro 11. Efectos de la formación a nivel agregado.
Estimación por SURE con efectos fijos restringidos**

Variables	Parámetro	(1) Estimación	(1) T ratio	(2) Estimación	(2) T ratio	(3) Estimación	(3) T ratio
$\ln h(-1)$	γ	0,15	3,91*	0,18	4,50*		
$\ln h(-1)$ restringido	γ'	0,16	5,31*				
$\ln u(-1)$	β_u	0,51	9,46*	0,50	10,03*	0,50	8,80*
$\ln v(-1)$	β_v	0,09	5,37*	0,12	7,02*	0,07	4,31*
$i05fin*\ln v(-1)$	β'_v	-0,05	-4,63*	-0,05	-5,58*	-0,04	-4,14*
$\beta_u*\ln f(-1)$	α	0,06	3,22*	0,07	3,83*		
$\ln f(-1)$	$\alpha*\beta_u$	0,05	2,36*				
$\ln mm$	λ	-0,15	4,47*	-0,13	-2,43*	0,18	6,30*
Tiempo	δ	0,03	11,97*	0,03	17,89*	0,03	11,43*

**Cuadro 12. Efectos de la formación a nivel agregado.
Estadísticos de la estimación SURE con efectos fijos restringidos**

Agrupación	(1) R2	(1) D-W	(1) LM	(2) R2	(2) D-W	(2) LM	(3) R2	(3) D-W	(3) LM
Agrupación 1	0,91	1,89	1,12	0,92	1,89	0,35	0,91	1,88	1,46
Agrupación 3	0,88	2,12	0,00	0,90	2,15	0,15	0,88	2,19	0,00
Agrupación 4	0,94	2,31	0,13	0,94	2,67	0,01	0,93	2,34	0,35
Agrupación 6	0,91	2,02	0,09	0,93	2,13	0,17	0,91	2,10	0,14
Agrupación 7	0,89	1,79	4,11*	0,91	1,78	2,34	0,89	1,80	4,50*
Agrupación 8	0,88	1,65	1,80	0,87	1,37	4,90*	0,88	1,71	0,88
Agrupación 10	0,93	1,95	3,15	0,94	1,81	1,83	0,93	1,96	3,12
Agrupación 11	0,94	2,19	0,81	0,95	2,12	0,95	0,94	2,17	1,03
Agrupación 12	0,89	1,70	3,59	0,92	1,93	0,54	0,89	1,67	4,14*

Cuadro 13. Efectos de la formación a nivel agregado. Estimación por SURE con efectos fijos restringidos y cambio en la constante en el último año

Variables (parámetro)	Parametro	(4) Estimación	(4) T ratio	(5) Estimación	(5) T ratio
Cambio constante: 2006		0,38	6,75*	0,34	6,17*
$\ln h(-1)$	γ	0,03	0,72		
$\ln h(-1)$ restringido	γ'		0,03	3,48*	
$\ln u(-1)$	β_u	0,52	10,60*	0,47	10,11*
$\ln v(-1)$	β_v	0,08	4,91*	0,08	5,10*
$i05fin * \ln v(-1)$	β'_v	-0,05	-6,03*	-0,05	-5,99*
$\beta_u * \ln f(-1)$	α	0,06	3,65*	0,12	5,55*
$\ln mm$	λ	-0,22	7,44*	-0,08	1,75*
Tiempo	δ	0,03	13,33*	0,03	17,33*

Cuadro 14. Efectos de la formación a nivel agregado. Estadísticos de la estimación SURE con efectos fijos restringidos y cambio en la constante en el último año

Agrupación	(4) R2	(4) D-W	(4) LM	(5) R2	(5) D-W	(5) LM
Agrupación 1	0,94	1,92	0,43	0,94	1,93	0,46
Agrupación 3	0,89	2,02	0,46	0,90	2,04	0,34
Agrupación 4	0,95	2,06	1,99	0,95	2,05	0,78
Agrupación 6	0,93	1,92	1,05	0,93	1,93	1,15
Agrupación 7	0,95	2,69	7,57*	0,95	2,77	7,42*
Agrupación 8	0,94	2,09	0,16	0,94	2,10	0,23
Agrupación 10	0,86	1,52	7,25*	0,86	1,48	7,74*
Agrupación 11	0,95	1,98	0,27	0,95	1,99	0,24
Agrupación 12	0,96	2,29	0,07	0,96	2,24	0,24

7. Impacto agregado de las políticas activas de empleo del INAEM





7.1. Introducción

Una vez que conocemos los efectos microeconómicos y el efecto funcional de las políticas activas de empleo, podemos proceder a evaluar la repercusión que tales efectos específicos del mercado de trabajo tienen sobre otros aspectos de la economía aragonesa considerada agregadamente. Vamos a limitarnos a valorar la repercusión que las actividades del INAEM tienen sobre el nivel de producción o actividad económica sintetizado en el PIB. Esta valoración permite, a su vez, proceder a hacer un análisis coste beneficio, en el sentido de que, además del gasto que el INAEM realiza, que por sí mismo es ya una parte del PIB regional, todavía genera un PIB adicional con los efectos que es capaz de tener sobre el mercado de trabajo.

El impacto funcional de la formación sobre la función de emparejamiento significa que el empleo que en realidad existe en la economía aragonesa es mayor que el que se daría en caso de no existir la formación. Esa diferencia es el impacto agregado sobre el empleo, que es un impacto agregado sobre el PIB, porque la producción debida a esos trabajadores no se habría dado sin formación. En caso de que hubiésemos detectado un impacto funcional de la promoción habría que proceder de igual forma. Como no hemos podido hacerlo por falta de información, tenemos que renunciar a obtener el impacto agregado procedente de la promoción.

En lo que respecta a la intermediación el procedimiento debe ser distinto. No tiene sentido considerar por separado los servicios de intermediación porque están en el núcleo del funcionamiento de la función de emparejamiento. Además, en los servicios de intermediación no puede haber efectos macroeconómicos que puedan contrarrestar los directos o macroeconómicos, porque son servicios al desempleado y no conllevan compensaciones que puedan repercutir en otros participantes en el mercado de trabajo. Los efectos microeconómicos son netos y pueden usarse para estimar directamente el efecto agregado al que dan lugar. Como hemos visto que los servicios de intermediación tienen un efecto positivo sobre la probabilidad de salir del paro, ello quiere decir que el empleo será mayor que sin beneficios de intermediación. Si calculamos este efecto sobre el empleo podemos deducir igualmente el efecto que se produce sobre el PIB de Aragón. Será otro componente para el análisis coste-beneficio de la actividad del INAEM.

7.2. Impacto agregado de las políticas de formación del INAEM

En la figura 15 se presenta la magnitud estimada del impacto de la formación sobre el PIB y se compara con los gastos totales del INAEM para hacer una aproximación a la relación coste-beneficio. La contribución a la producción comienza aproximadamente en la mitad de los gastos del INAEM en 2003 y en el año 2005 los supera claramente en un 20%. El significado de este resultado es que en 2005 el gasto en formación del INAEM genera producción adicional que es un 20% mayor de su gasto total.

7.3. Impacto agregado de las políticas de intermediación del INAEM

En la figura 16 se presenta la magnitud estimada del efecto de la intermeiación sobre el PIB y se compara con los gastos realizados por el INAEM. Las ganancias como porcentaje del PIB se reducen, desde un 0,14% del total del presupuesto al 0,07 y son notablemente más bajas que en el caso de formación.

Figura 15: Comparación entre las ganancias de la formación y el gasto del INAEM en términos de porcentaje PIB

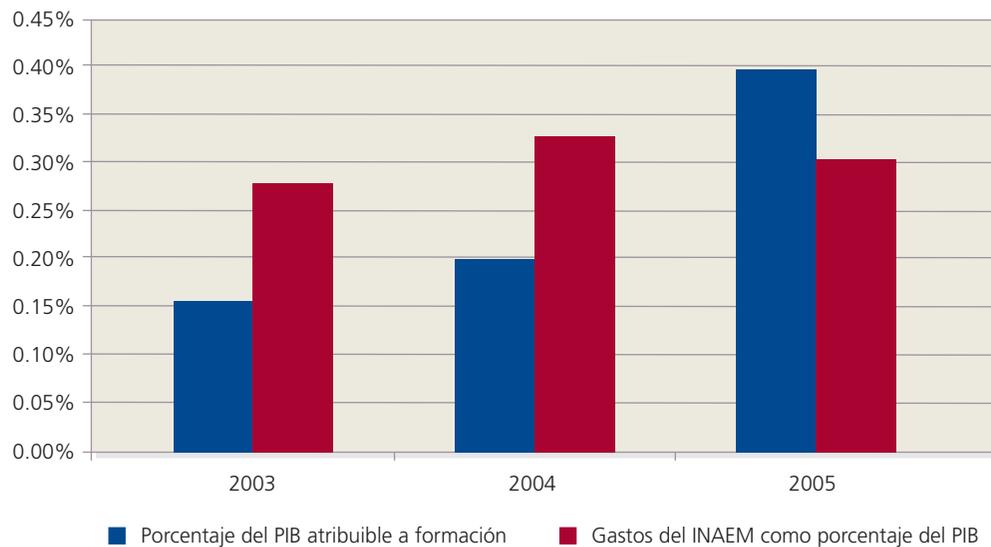
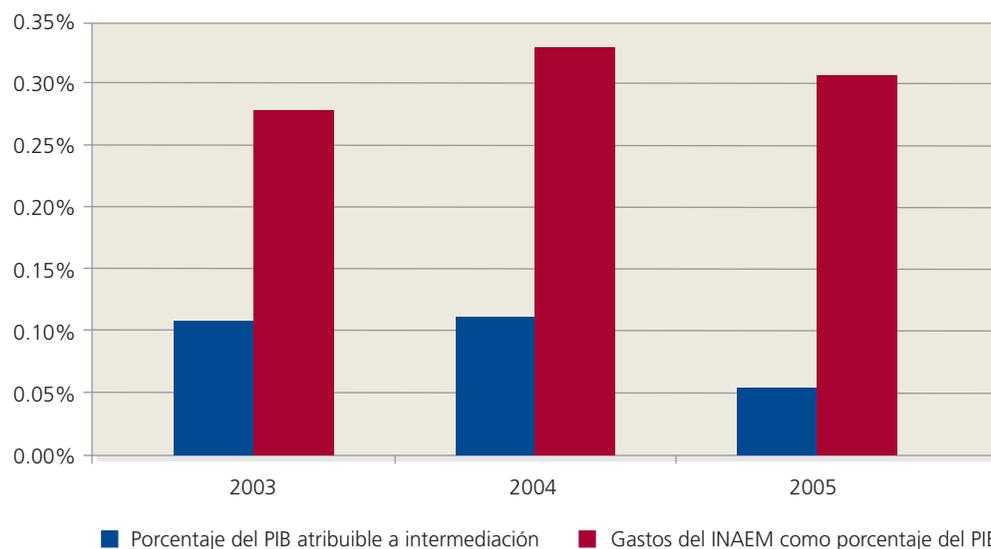


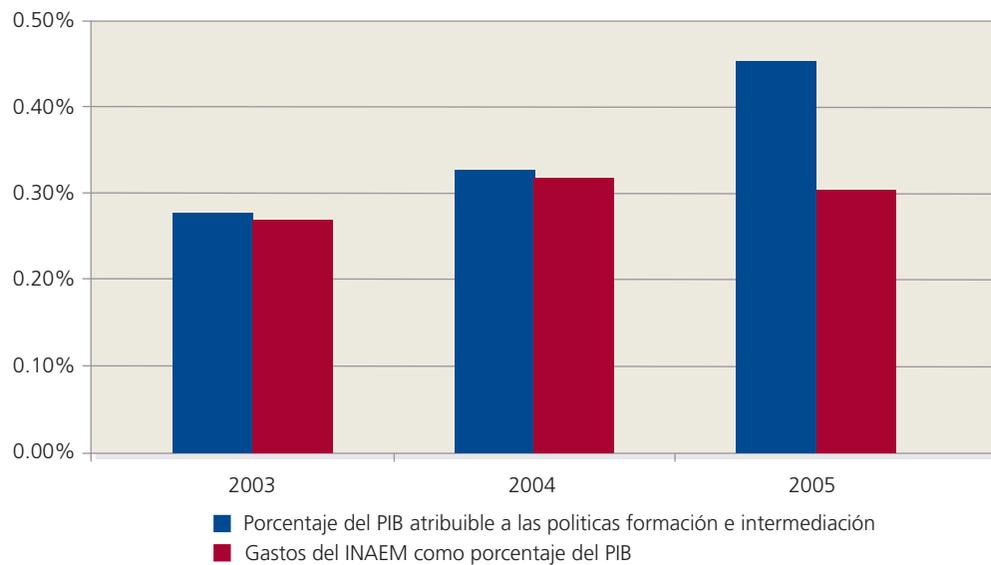
Figura 16: Comparación entre las ganancias de la intermediación y el gasto del INAEM en términos de porcentaje PIB



7.4. Impacto agregado de las políticas de formación e intermediación del INAEM

Finalmente, en la figura 17 podemos comprobar que ambos tipos de actividades han generado un producto idéntico al gasto y en 2005 supera su gasto, ya que la producción generada es el 0,50% del PIB frente al 0,33% del presupuesto. Exactamente por cada euro de gasto se genera 1,5 de producto.

Figura 17: Comparación entre las ganancias de las políticas del INAEM y su gasto en términos de porcentaje PIB



8. Escenarios futuros en un contexto globalizado





24/05/04
10:00:00
Módulo de Gestión

LISTADO	11:00:20
201. Confesion Listados Prueba Nombre	
202. Confesion Listados	
203. Confesion Listados definitivos	
204. Confesion Transferencias	
205. Listado Datos Nombre	
206. Listado deconocidos no realizados	
207. Listado conceptos variables nombre	
208. Guardar nombre de operario actual	

21/05/04

201. Visualizar nombre	
202. Visualizar datos nombre	
203. Consulta de nombre	
204. Prueba Pago Anual	

8.1. Programa operativo de Aragón para el FSE 2007-2013

En lo que respecta al horizonte futuro del INAEM, hemos considerado procedente limitarlo al Programa Operativo 2007-2013 del Fondo Social Europeo, porque tiene en cuenta todos los planteamientos estratégicos europeos y nacionales que se hacen en este momento.

La comunidad Autónoma de Aragón queda incluida en el objetivo “Competitividad Regional y Empleo” de los tres correspondientes a la cohesión europea. Dicho objetivo persigue incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales, en especial los ocasionados por la liberalización del comercio y la globalización. Los medios para conseguir ese objetivo son el aumento y la mejora del capital humano, la innovación, la difusión de la sociedad del conocimiento, el fomento del espíritu empresarial, la protección y mejora del medio ambiente, la accesibilidad y adaptabilidad de trabajadores y empresas y el desarrollo de mercados laborales no excluyentes.

El Fondo Social Europeo pretende contribuir a ejecutar las prioridades de la Comunidad en lo que respecta a la cohesión económica y social, mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo, favoreciendo un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo. Persigue el apoyo a las políticas de los Estados miembros destinadas a alcanzar el pleno empleo, el crecimiento de la productividad del trabajo y su calidad, a promover la inclusión social, en particular el acceso de las personas desfavorecidas al empleo y a reducir las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo.

El FSE apoyará las acciones que se ajusten a las medidas adoptadas por los Estados miembros que sigan las directrices de la Estrategia Europea de Empleo, tal y como se han incorporado a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo. Las intervenciones del Fondo en los Estados miembros toman la forma de Programa Operativo, encuadrado en el Plan Estratégico Nacional de referencia.

8.2. Estrategia e identificación de prioridades en el Programa Operativo del Fondo Social Europeo para Aragón

8.2.1. Establecimiento de Objetivos (finales e intermedios)

Los objetivos fundamentales de la Estrategia del PO del FSE Aragón 2007-2013 son los siguientes que se recogen en el cuadro 15.

8.2.2. Justificación de la Estrategia

Estos objetivos están integrado con la política comunitaria y nacional en materia de crecimiento, empleo y cohesión. En concreto se integran con:

- Las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (DICE) 2005-2008.
- Las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de Cohesión (DECC).
- Los Ejes del Programa Nacional de Reformas (PNR) de España sobre Convergencia y Empleo.

Cuadro 15: Objetivos de la Estrategia FSE de Aragón 2007-2013

OBJETIVO CENTRAL DE LA ESTRATEGIA FSE DE ARAGÓN 2007-2013

Contribuir a la mejora de la calidad del empleo promoviendo la igualdad de oportunidades.

OBJETIVOS FINALES DE LA ESTRATEGIA FSE DE ARAGÓN 2007-2013

1. Capacitar la fuerza de trabajo y a las empresas para mejorar su productividad.
2. Extender el progreso socio-económico regional a la totalidad de la población y del territorio aragonés.

OBJETIVOS INTERMEDIOS DE LA ESTRATEGIA FSE DE ARAGÓN 2007-2013

1. Aumentar el grado de empleabilidad.
2. Incrementar la capacidad de adaptación de las/los trabajadoras/es
3. Reforzar el potencial humano en investigación, ciencia y tecnología.
4. Facilitar y mejorar el acceso de las mujeres al empleo.
5. Reforzar la integración social de los colectivos desfavorecidos.
6. Incidir en el desarrollo de estrategias de desarrollo local y redes.

Los objetivos intermedios 1,2, 4 y 5 son los que hacen referencia a aspectos que tienen que ver con las actividades propias del INAEM. A continuación se enumeran los puntos de estos tres programas que desarrollan dichos objetivos intermedios.

8.3. Articulación operativa: los ejes prioritarios

El FSE apoyará acciones en los Estados miembros encaminadas a dar respuesta a las siguientes prioridades:

Eje prioritario 1: Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, empresas y empresarios.

Eje prioritario 2: Facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo.

Eje prioritario 3: Reforzar el capital humano.

Eje prioritario 4: Promover las asociaciones, pactos e iniciativas mediante la creación de redes de interesados.

A continuación se presenta el esquema de desarrollo de los ejes 1 y 2 que propone en el Programa Operativo, ya que son los ejes que se refieren a las actividades propias del INAEM.

EJE 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios

Este Eje pretende estimular la iniciativa empresarial y el espíritu emprendedor como fuentes de creación de empleo y puestos de trabajo, la adaptabilidad de las empresas y trabajadores para que se anticipen y reaccionen adecuada-

mente a los cambios del entorno, así como la estabilidad en el empleo como medio para elevar el nivel de calidad de vida mediante la reducción de los efectos negativos de la precariedad laboral.

Los objetivos específicos de este eje son:

1. Formación permanente y aumento de las inversiones empresariales en recursos humanos.
2. Fomento del espíritu empresarial y de innovación y la creación de empresas.
3. Impulsar la estabilidad en el empleo.

Una relación no exhaustiva de posibles actuaciones a realizar en este eje es la siguiente:

- a) *Promoción del espíritu empresarial y de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios*: elaboración de materiales didácticos, formación continua para el refuerzo de la competitividad empresarial y la creación de empresas, gestión, modernización y consolidación de empresas (especialmente PYMEs), puesta en marcha de proyectos de I+D+i, formación para la incorporación inmediata al empleo (con compromiso de contratación) y formación medioambiental para la aplicación de los criterios ambientales por parte de las empresas.
- b) *Fomento del trabajo por cuenta propia y la creación de empresas*: red coordinada de orientación profesional, formación en materia de empleo a los responsables de la misma, ayudas al autoempleo y la economía social (cooperativas, sociedades laborales y etc.).
- b) *Promoción del empleo estable y de calidad*: difusión de formas innovadoras de organización laboral que sean más productivas, especial atención al colectivo femenino para la mejora de su empleabilidad y la promoción de su empleo estable.

El presupuesto para este Eje en el Programa Operativo del FSE en Aragón es de 34.924.770 de euros y entre los beneficiarios finales aparece el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM).

EJE 2. Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres

Este Eje propone una respuesta práctica frente a los factores determinantes de la exclusión social, orientando su intervención hacia la adecuación efectiva del crecimiento económico con el bienestar social para el incremento del empleo, asegurando la reducción de las desigualdades y previniendo la aparición o el incremento de nuevas personas o grupos excluidos socialmente. Está dirigido a personas inactivas y a las que buscan trabajo para evitar el desempleo, en particular, el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes, así como incrementar la participación en el mercado. Busca potenciar la inclusión social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo y luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo.

Tiene como objetivos específicos:

1. Mejorar la empleabilidad de los grupos de población con mayores problemas de incorporación al mercado de trabajo.
2. Mejorar la conciliación de la vida laboral y familiar.
3. Mejorar la participación de la mujer en el mercado de trabajo.
4. Favorecer la integración social de aquellos grupos de población en riesgo de exclusión social.

Una descripción no exhaustiva de las actuaciones a realizar es la siguiente:

- a) *Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes*: programas de iniciación profesional, de formación para desempleados y de información profesional, dando prioridad a las NTICs, a los sectores más dinámicos o emergentes (sector servicios) y adecuando las acciones al ámbito geográfico donde se desarrollen.
- b) *Mejorar la empleabilidad de los desempleados, especialmente de larga duración*: itinerarios específicos de inserción, con especial énfasis en las acciones de orientación y motivación.
- e) *Favorecer la integración social y laboral de las personas inmigrantes*: mediante acciones de formación, formación específica en prevención de riesgos laborales, programas de inmersión lingüística y de desarrollo intercultural. Se subvencionarán proyectos didácticos en materia de innovación en la educación intercultural, se potenciarán las actividades del Centro Aragonés de Recursos en Educación Intercultural (CAREI), se atenderá especialmente a la mejora de la empleabilidad de la población extranjera en situación de vulnerabilidad social y se ofrecerán servicios de atención a la dependencia a mujeres extranjeras en riesgo de exclusión social. Se ofrecerá formación en interculturalidad a los responsables de las empresas aragonesas y se consolidará la red de oficinas de asistencia e información sociolaboral a trabajadores extranjeros de temporada en el ámbito rural.
- f) *Proponer oportunidades de integración social y laboral a las personas con discapacidad*: las actuaciones están encaminadas a la inserción de personas con discapacidad a través de acciones complementarias y de acompañamiento, incentivos a PYMEs para la contratación e incorporación de personas con discapacidad, subvenciones a centros especiales de empleo por la contratación de personal de apoyo, subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para acciones de integración y financiación de la Red de Progreso Social en Aragón.
- g) *Proponer oportunidades de integración a las personas excluidas y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo*: planes de formación integral para el empleo, fomento del empleo en empresas de inserción (Programa ARINSER), subvenciones a empresas o entidades por la contratación de personas pertenecientes a colectivos en situación o riesgo de exclusión.

Mejorar la adecuación de las organizaciones a las necesidades del mercado de trabajo, modernizando las instituciones del mercado de trabajo, en particular los servicios de empleo, y especialmente en áreas que interrelacionen los procesos de generación de empleo con las NTICs y desarrollando una red de colaboración e intercambio de buenas prácticas en materia de empleo y desarrollo local.

Fomento de pactos, redes y asociaciones y apoyo a las iniciativas locales para el empleo y la Inclusión social, atendiendo a la formación para el empleo local utilizando NTICs y a través del Programa ISEAL de iniciativas locales de empleo, especialmente en actividades emergentes y sectores prioritarios (turístico, medioambiental).

El presupuesto de este eje es de 66.079.696 euros y el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) está entre los principales beneficiarios.

8.4. EL INAEM ante los retos del futuro

Este repaso de la programación operativa del Fondo Social Europeo ha puesto de manifiesto que los vectores de preocupación siguen siendo los mismos que lo han venido siendo hasta ahora, con ligeras modificaciones. En una

época en la que el envejecimiento de la población es un hecho en España y en Aragón en particular, el aumento de la población activa es un objetivo irrenunciable. En consecuencia, la integración en el mercado de trabajo de todo tipo de colectivos con riesgo de verse excluidos es una de las actividades básicas. Una mayor tasa de actividad va a proporcionar un mayor nivel de renta per cápita y, en consecuencia, un mayor nivel de vida. Ello quiere decir que los programas de intermediación, de formación y de promoción deben procurar extender su ámbito de aplicación, sobre todo dadas las bajas tasas de paro que presenta la economía aragonesa.

La creación de empresas y el autoempleo son considerados como vías de creación de empleo y de integración laboral. Deben ir orientadas a sectores con futuro, que son los que pueden proporcionar viabilidad y crecimiento en la productividad.

En la adaptabilidad de trabajadores y empresas la formación tiene un papel protagonista, por lo que el diseño de los cursos debe ir encaminado a lo que las necesidades de cada momento van marcando, en particular nuevas tecnologías y sectores con futuro.

Especial mención merece la referencia a los inmigrantes. En la actualidad no hay programas específicos en esta dirección, pero van a requerir esfuerzo en el futuro.

Y finalmente la conciliación entre vida familiar y laboral. Es este un aspecto en el que se debe profundizar en las políticas activas.

En este trabajo se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de las políticas activas de empleo del INAEM desde su creación. Este análisis ha sido realizado a partir de la utilización de técnicas estadísticas de última generación, aplicadas a una gran cantidad de información sobre el historial de los trabajadores, por lo que sus conclusiones tienen un fundamento muy sólido. A lo largo de todo el informe se han ido detallando las conclusiones particulares, e incluso algunas recomendaciones, pero en este apartado procede resumir y destacar las más relevantes para la actividad futura del INAEM, de manera que a la necesidad de priorizar la preocupación por el incremento de la tasa de actividad de la economía aragonesa, por los trabajadores inmigrantes y por la conciliación entre vida familiar y laboral, se puedan añadir las principales recomendaciones a las que conduce el análisis realizado.

Todos los resultados obtenidos para la repercusión de las políticas activas del INAEM sobre la economía aragonesa son claramente positivos, lo que pone de manifiesto que el instituto está haciendo un buen trabajo. Pero esto no debe llevar a la complacencia ni al conformismo. De acuerdo con su plan estratégico, su cultura corporativa debe llevarle a mantener la tensión por conseguir la mejora continua. Y en la mejora continua es fundamental la medida de los resultados. En este estudio se aporta una amplia batería de medidas para las distintas políticas cuya mejora supone, sin duda, un gran reto.

La medida agregada del impacto de las políticas activas pone de manifiesto la contribución del INAEM a la producción y al crecimiento de la economía aragonesa, ya que por cada euro de gasto que realiza se estima que genera euro y medio de producción en 2005, sin tener en cuenta el efecto de la intermediación. También se ha demostrado que la formación que realiza tiene un efecto muy positivo en el proceso de contratación o emparejamiento, aumentando un 25% el efecto de los demandantes. Finalmente, el efecto individual de cada uno de los tres tipos de política activa, formación, promoción en intermediación, es en promedio sustancialmente beneficioso para la integración en el mercado laboral.

Estos resultados sugieren ante todo la idea de que tal vez el uso de los servicios del INAEM deben ser más promocionados, a la vista del importante beneficio individual y social que proporcionan.

Pasando a cada tipo de política por separado, respecto a formación procede decir que resulta acertada la apuesta que el instituto lleva a cabo al ser la actividad con mayor dotación presupuestaria, porque su repercusión agregada es muy alta, y que debe poner más énfasis en los cursos de larga duración y en los dirigidos a sectores distintos de los servicios. En promoción se está haciendo un trabajo en lo que respecta a integración en el empleo estable, en corporaciones locales y para colectivos desfavorecidos, pero en otros programas debe afinar en su presupuestación, en las prioridades y en la promoción de las políticas. Todo indica que en algunos de ellos la demanda social debería ser mayor de lo que es. Finalmente, los servicios de intermediación están haciendo un gran trabajo, por lo que debería promocionarse también más su uso, a la vista del resultado, especialmente en Teruel, donde parece que los resultados son mejorables en comparación con las otras dos provincias.