

VALORACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO

Evaluación, análisis comparativo
y recomendaciones

inaem

INFORME EJECUTIVO

ESI, SL (Economic Strategies and Initiatives, SL)
Empresa Spin-Off de la Universidad de Zaragoza

Con la colaboración del grupo
de investigación de excelencia
ADETRE

Octubre 2010

Colabora:



Universidad
de Zaragoza



Colabora:



Universidad
de Zaragoza



Instituto Aragonés de Empleo

Investigador principal: Marcos Sanso Frago

Investigadores participantes: Jesús Clemente López

Pedro García Castrillo

María Asunción González Álvarez

Rafael González Val

Antonio Montañés Bernal

Marcos Sanso Navarro

Depósito Legal: Z-1542-11

Informe ejecutivo del proyecto:

**VALORACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS
DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO**



Evaluación, análisis comparativo y recomendaciones

ESI, SL (Economic Strategies and Initiatives, SL)
Empresa Spin-Off de la Universidad de Zaragoza
Con la colaboración del grupo de investigación de excelencia ADETRE

El desarrollo del Estado Autonómico en España ha supuesto la transferencia de muchas competencias desde la administración central a las distintas Comunidades Autónomas. En este proceso se inscribe la creación en 1999 del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM), que ha asumido de forma progresiva las competencias referidas a la gestión de las políticas activas del mercado de trabajo cuyo ámbito geográfico de actuación corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón. El INAEM, dada la complejidad generalmente admitida del mercado de trabajo, se rige por un conjunto de normativas tanto de ámbito nacional como autonómico.

Tras el periodo transcurrido desde la creación del INAEM, once años, la información disponible permite llevar a cabo una evaluación rigurosa de resultados, con el objeto de medir la efectividad de las distintas políticas y su evolución a lo largo del tiempo. No cabe duda de que el actual contexto de crisis iniciado en 2008 está afectando a dicha efectividad y es interesante captar la forma en la que lo hace. Pero no es la única singularidad de este informe poder evaluar los efectos de las políticas activas tanto en situación de auge como de crisis económica. Hay una segunda singularidad que es obligado destacar y que produce una gran satisfacción a los redactores del texto. Se trata de la concesión del Premio Nobel de Economía a los economistas¹ que están en el origen de la concepción del mercado de trabajo como un mercado caracterizado por la escasez y la asimetría de la información disponible y por el coste que supone poder superar tanto la escasez como la asimetría. Este es el mejor planteamiento para entender el contexto en el que se desenvuelven las políticas activas del mercado de trabajo y, en definitiva, la misión del INAEM. Tanto en la anterior evaluación de 2007 como en la presente está implícito el concepto de función de emparejamiento, que es el instrumento central del planteamiento conceptual que acaba de recibir el mayor de los reconocimientos científicos.

Presentación

El trabajo que se presenta en este informe es continuación de una primera evaluación (Sanso et al., 2007) realizada durante el año 2007, que puso de manifiesto la utilidad de las políticas aplicadas por el INAEM con datos hasta 2005. Transcurridos cuatro años más, es interesante llevar a cabo una nueva evaluación que considere las actuaciones hasta 2009 inclusive y amplíe la interpretación de los resultados de la primera. Esta ampliación servirá para confirmar o revisar resultados, valorar las distintas líneas de actuación, detectar acciones de mejora y, si procede, sugerir la introducción de novedades. Por último, dado el reciente periodo de incertidumbre económica, resulta necesario establecer un marco prospectivo que permita clarificar el horizonte futuro más inmediato al que, según los resultados, se enfrentará INAEM en sus distintos ámbitos de actuación.

Se presenta fundamentalmente una evaluación del nivel de eficacia y eficiencia que alcanzan sus distintas actuaciones, tanto desde la perspectiva del beneficio individual de los trabajadores que participan en ellas, como desde la perspectiva del beneficio que se deriva para toda la economía aragonesa en su conjunto porque, sin duda, esos beneficios individuales generan externalidades que proporcionan un valor social relevante a nivel agregado.

Es necesario recordar que esta evaluación es un elemento más entre otros que deben considerarse en la valoración global de las políticas. Los procesos de valoración son complejos, por lo que esta memoria pretende aportar un primer conjunto de resultados que permitan un tratamiento integrado con otras consideraciones, internas y externas, que el INAEM considere necesario introducir para conseguir dar respuestas globales a la misión que tiene encomendada.

1. Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides.

El contenido del informe es el siguiente:

1. Breve presentación de las actividades del INAEM a la luz del marco institucional, social y económico en el que se desarrollan (Capítulo 1).
2. Síntesis de la evolución de las actuaciones del INAEM entre 2005 y 2009 (Capítulo 2).
3. Rasgos fundamentales del mercado de trabajo en Aragón entre 2005 y 2009 (Capítulo 3).
4. Metodología seguida en la evaluación de las políticas activas de mercado de trabajo (Capítulo 4).
5. Efectos microeconómicos de las políticas activas del mercado de trabajo (Capítulos 5, 6 y 7).
6. Efectos funcional y agregado de las políticas activas del mercado de trabajo (Capítulos 8 y 9).
7. Conclusiones (Capítulo 10).

La contribución que pretende lograr este trabajo no es otra que proporcionar al INAEM criterios de decisión para afrontar el difícil periodo que tiene por delante. La conclusión global de este estudio es que, avalado por el respaldo que supone el Premio Nobel a los creadores del enfoque de la función de emparejamiento, el INAEM lleva a cabo una labor de mejora en la dinámica del mercado de trabajo que tiene un elevado valor social, cuantificado con un multiplicador. Adecuadamente potenciada, esa labor contribuirá a mitigar en gran medida el lastre que supone la persistencia del desempleo en nuestra Comunidad Autónoma.

Índice

Índice de figuras	11
Índice de cuadros	15
1. El marco institucional, social y económico de las políticas activas de empleo en Aragón	17
Introducción	17
1.1. La estrategia para el empleo en la OCDE	19
1.2. La estrategia del empleo en Europa	19
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	21
1.4. El SPE en Aragón	22
2. Evolución de las políticas activas del INAEM en el periodo 2005-2009	23
Introducción	25
2.1. Novedades en las políticas activas de empleo	25
2.2. Evolución del presupuesto del INAEM	25
2.3. Evolución de las políticas de promoción	25
2.4. Evolución de las políticas de formación	28
2.5. Evolución de las políticas de intermediación	29
2.6. Conclusiones	31
3. El mercado de trabajo en Aragón 2005-2010	33
Introducción	35
3.1. La perspectiva de los desempleados en Aragón: probabilidad de encontrar empleo y de continuar parado (2005-2009)	37
4. Metodologías para la evaluación de políticas activas del mercado de trabajo	47
Introducción	49
4.1. Breve resumen de la metodología para estimar el efecto de las políticas activas del mercado de trabajo: el impacto individual, el funcional y el agregado	49
4.2. Una primera aproximación al la función de emparejamiento en Aragón	50
5. Efectos individuales de las políticas de promoción de empleo del INAEM	53
Introducción	55
5.1. Las políticas de promoción de empleo	55
5.2. Los contratos por obra en corporaciones locales	56
6. Efectos individuales de la política de intermediación del INAEM	63
Introducción	65
6.1. Probabilidad de recibir servicios de intermediación y grupo de control	65
6.2. Resultados generales para la intermediación	66

6.3. Análisis de sensibilidad de los efectos de intermediación	67
6.3.1. Los efectos según género El género	67
6.3.2. Los efectos según el ámbito provincial	69
6.3.3. Los efectos según los distintos tipos de servicio	70
7. Efectos individuales de la política de formación del INAEM	75
Introducción	77
7.1. La participación de los trabajadores aragoneses en la formación para el empleo: una aproximación paramétrica	77
7.2. Una evaluación general de la formación	77
7.3. Análisis de sensibilidad en la efectividad de la formación	79
7.3.1. Los efectos según género	79
7.3.2. Los efectos según el nivel educativo	81
7.3.3. Los efectos según tiempo de permanencia en el desempleo	83
7.3.4. Los efectos según la provincia	84
7.3.5. Los efectos según el sector de actividad del trabajador	85
7.3.6. Los efectos según la entidad que gestiona la formación	86
7.3.7. Los efectos según el sector en el que se inscriben de los cursos de formación	87
7.3.8. Los efectos según la duración de los cursos de formación	87
8. Impacto funcional de las políticas activas de empleo del INAEM	89
Introducción	91
8.1. Los datos y la presentación de las variables	91
8.2. Análisis descriptivo de las variables de las agrupaciones	92
8.3. Impacto de las políticas activas sobre la salida del desempleo: especificación empírica y base de datos	94
8.3.1. Especificación empírica	94
8.3.2. Definición de las variables utilizadas	95
8.4. Resultados de la estimación de los efectos de las políticas activas sobre la tasa de salida del desempleo	96
9. Impacto agregado de las políticas activas del INAEM	97
Introducción	99
9.1. Impacto agregado de las políticas activas: formación e intermediación	99
9.1.1. Estimación del impacto a partir de la evaluación microeconómica	99
9.1.2. Estimación del impacto a partir de la evaluación funcional	100
10. Conclusiones	103
Bibliografía	115

Índice de figuras

2. Evolución de las políticas activas del INAEM en el periodo 2005-2009

Figura 2.1.	Presupuesto asignado y ejecutado en promoción como % del PIB	26
Figura 2.2.	Presupuesto versus ejecución para apoyo contratación estable	27
Figura 2.3.	Porcentaje de trabajadores inscritos como demandantes de empleo sobre la población activa	30
Figura 2.4.	Porcentaje de colocaciones con servicios previos	31

3. El mercado de trabajo en Aragón 2005-2010

Figura 3.1.	Tasa de paro en Aragón por sexo (2005-2010)	35
Figura 3.2.	Parados con más de un año de antigüedad en Aragón como porcentaje del grupo de referencia	36
Figura 3.3.	Probabilidad de encontrar empleo (hombre/mujer)	38
Figura 3.4.	Probabilidad de encontrar empleo antes de varios meses por grupos de edad* (1 a 10*) y año (2006 a 2009: 6 a 9))	40
Figura 3.5.	Probabilidad de encontrar empleo antes de varios meses (1, 3, 6, 12, 18) entre 2005 y 2009: capital/no capital.	41
Figura 3.6.	Duración de la demanda por nivel educativo	42
Figura 3.7.	Probabilidad de encontrar empleo por nacionalidad. Ratio sobre la media	43
Figura 3.8.	Probabilidad de estar desempleado por nacionalidad. Ratio sobre la media	44

4. Metodologías para la evaluación de políticas activas del mercado de trabajo

Figura 4.1.	Estrechez del mercado: el ratio parados/contratos	51
Figura 4.2.	Curva de Beveridge con vacantes gestionadas por el INAEM	51

5. Efectos individuales de las políticas de promoción de empleo del INAEM

Figura 5.1.	Efectos diferenciales de las medidas de promoción de empleo sobre la probabilidad estar trabajando	56
Figura 5.2.	Efectos diferenciales del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad trabajar	58
Figura 5.3.	Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar	58
Figura 5.4.	Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según sexo	59
Figura 5.5.	Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según duración del desempleo	60
Figura 5.6.	Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según nivel educativo	61
Figura 5.7.	Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según provincia de residencia	61
Figura 5.8.	Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según sector económico	62

6. Efectos individuales de la política de intermediación del INAEM

Figura 6.1.	Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo	66
Figura 6.2.	Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de seguir empleado	67
Figura 6.3.	Ganancias comparadas hombres/mujeres en la probabilidad de salir del paro debidas a la intermediación	68
Figura 6.4.	Ganancias comparadas hombres/mujeres en la probabilidad de seguir empleado debidas a la intermediación	68
Figura 6.5.	Ganancias en la probabilidad de encontrar empleo por provincias debidas a la intermediación	69
Figura 6.6.	Ganancias en la probabilidad de seguir empleado por provincias debidas a la intermediación	70
Figura 6.7.	Efecto de la tutoría individual de la intermediación sobre la estabilidad	71
Figura 6.8.	Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la asistencia personalizada	71
Figura 6.9.	Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a las técnicas instrumentales	72
Figura 6.10.	Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas al Plan Extraordinario	73

7. Efectos individuales de la política de formación del INAEM

Figura 7.1.	Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación	78
Figura 7.2.	Ganancias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación	79
Figura 7.3.	Diferencia hombre-mujer de las ganancias en la probabilidad de encontrar empleo debidas a la formación	80
Figura 7.4.	Diferencia hombre-mujer de las ganancias en probabilidad de empleo estable	80
Figura 7.5.	Ganancias medias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación según nivel educativo	81
Figura 7.6.	Ganancias medias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación según nivel educativo	82
Figura 7.7.	Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación: parados de larga duración	83
Figura 7.8.	Ganancias medias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación por provincia	84
Figura 7.9.	Ganancias medias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación por provincia	84
Figura 7.10.	Ganancias medias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación según entidad gestora	86
Figura 7.11.	Efecto sobre la probabilidad de encontrar empleo según la duración del curso	87

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

Figura 8.1.	Porcentaje de parados que siguen cursos de formación ocupacional como porcentaje de la población activa	93
Figura 8.2.	Tasa de contratación sobre total de trabajadores	94

9. Impacto agregado de las políticas activas del INAEM y proyección futura de la evolución del mercado de trabajo en Aragón

Figura 9.1.	Impacto de las políticas activas a nivel microeconómico y presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB aragonés	100
Figura 9.2.	Impacto de las políticas activas a nivel funcional y presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB aragonés	102

Índice de cuadros

2. Evolución de las políticas activas del INAEM en el periodo 2005-2009

Cuadro 2.1.	Programas de promoción de empleo	28
Cuadro 2.2.	Número de matrículas y de personas para cada año	28
Cuadro 2.3.	Proporciones de matrículas de hombres y mujeres para cada año	29
Cuadro 2.4.	Distribución de la matrícula por sexo dentro de cada grupo de edad. Agregados 2005-2009	29

3. El mercado de trabajo en Aragón 2005-2010

Cuadro 3.1.	Probabilidad de encontrar un empleo antes de varios meses y número medio de días en los que se encuentra un empleo. Promedios mensuales	37
Cuadro 3.2.	Probabilidad de estar parado transcurridos varios meses y % de meses parado. Promedios mensuales	38
Cuadro 3.3.	Probabilidad de estar parado tras varios meses y % de meses parado. Promedios mensuales por sexos	39

6. Efectos individuales de la política de intermediación del INAEM

Cuadro 6.1.	Ganancias en tiempo necesario para encontrar empleo y meses trabajados durante el año debidas a la intermediación	74
-------------	---	----

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

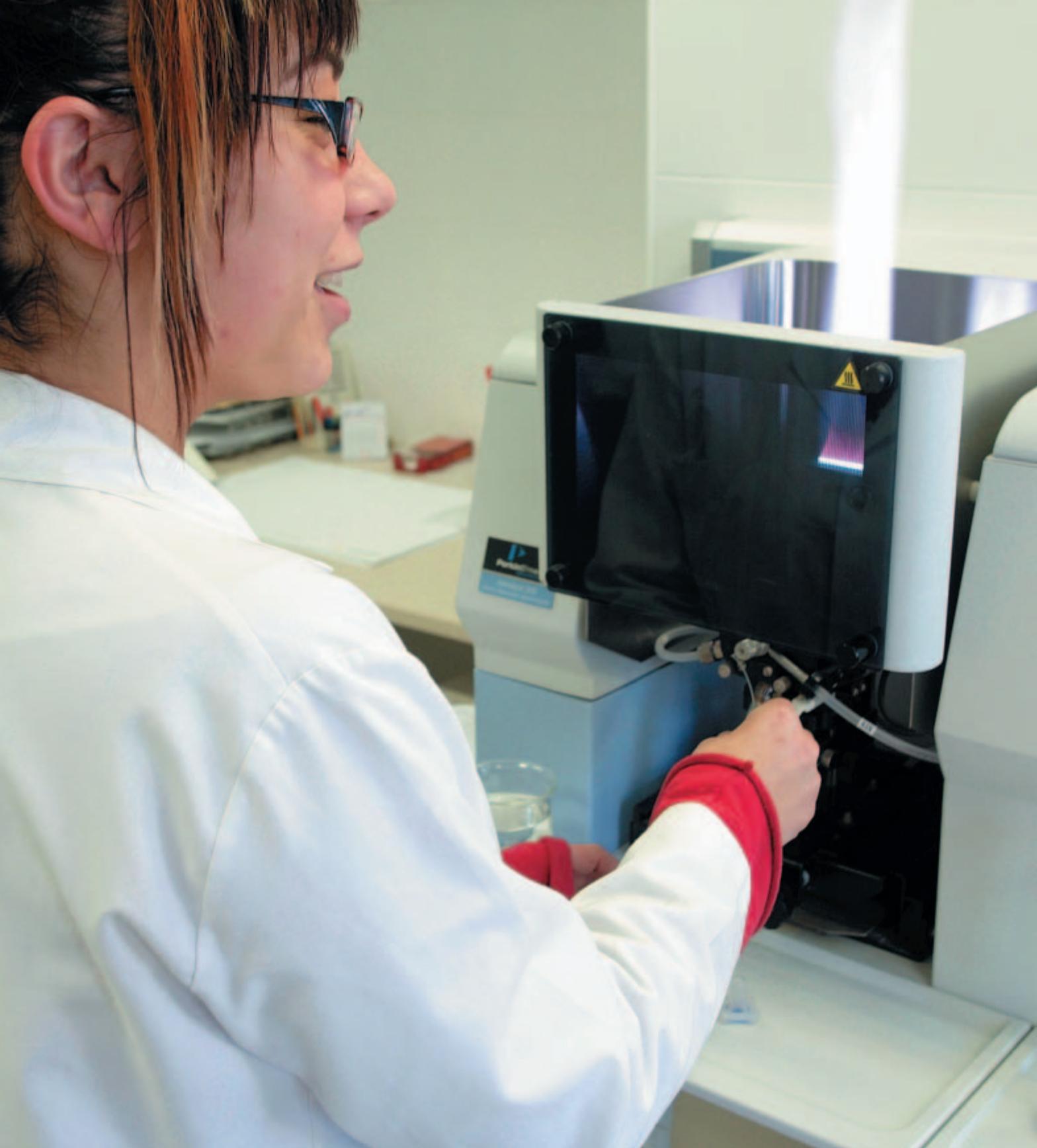
Cuadro 8.1.	Agrupación de comarcas exceptuando las capitales de provincia	91
-------------	---	----

9. Impacto agregado de las políticas activas del INAEM y proyección futura de la evolución del mercado de trabajo en Aragón

Cuadro 9.1.	Meses de ganancia trabajados por los beneficiarios de políticas activas	99
Cuadro 9.2.	Ganancia en términos empleo de las políticas activas	101

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





Introducción

Las políticas que debe llevar a cabo el INAEM están condicionadas por circunstancias institucionales, sociales y económicas. Hay orientaciones internacionales de la OCDE y de la Unión Europea que condicionan las nacionales. Finalmente las competencias transferidas determinan la política autonómica. La estrategia para el empleo de la OCDE y la UE orientan los Programas Nacionales de Reformas a los que finalmente debe adaptarse la política del Gobierno de Aragón que tiene que ejecutar el INAEM. En este capítulo se describen brevemente las orientaciones y medidas más recientes².

1.1. La estrategia para el empleo en la OCDE

Las Políticas Activas de Empleo son acciones públicas encaminadas a reducir los desajustes estructurales entre oferta y demanda del mercado de trabajo e incrementar la probabilidad de empleo de los parados. La OCDE ha impulsado estas políticas desde 1990 con el informe *"Nuevo marco para las políticas de mercado de trabajo"* que establece líneas de actuación para los países miembros.

Como respuesta a la crisis de los 90 la OCDE publicó en 1994 su *"Estrategia para el Empleo"*. Más recientemente, en 2006, revisó esta estrategia concediendo mayor importancia a las medidas que promueven la participación en el mercado de trabajo. Finalmente, en la última reunión de la OCDE en septiembre de 2009, se hizo un llamamiento a los responsables de la organización para evaluar las implicaciones del actual contexto de crisis económica internacional y creciente desempleo.

1.2. La estrategia del empleo en Europa

La preocupación de la Unión Europea en el terreno de la política laboral arranca en 1989 con el informe *"El Empleo en Europa"*, que clasifica las políticas en tres grandes áreas: programas activos; medidas pasivas; marco regulador sobre contrataciones y condiciones de trabajo.

En 1993, el *"Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo"* recoge la necesidad de aplicar políticas de reforma. Posteriormente la Cumbre extraordinaria de 1997 en Luxemburgo incidió en la necesidad de una política común y coordinada, vinculante para los Estados miembros, que se desarrolla a través de los *Planes de Acción para el Empleo*.

La *Estrategia Europea para el Empleo* se articula en los niveles comunitario, nacional y local. El primer nivel establece el marco de referencia común y el procedimiento de evaluación. Las políticas de empleo serán competencia de cada estado y quedan plasmadas en los planes nacionales. En la *Estrategia de Lisboa* se fijaron objetivos cuantificables para la tasa de empleo para 2010 y en el Consejo Europeo de Estocolmo (marzo 2001) incluyó objetivos intermedios para el 2005.

2. Un análisis más exhaustivo aparece de las actuaciones anteriores aparece en Sanso et al. (2007): "Valoración del impacto económico y social de las políticas activas del INAEM". Informe del Observatorio del Mercado de Trabajo, Instituto Aragonés de Empleo.

Este marco se ha ido modificando y en 2003 la Comisión amplió el periodo de vigencia de las directrices de uno a tres años incluyendo el pleno empleo como principal objetivo. En la revisión de 2005 se redefinieron algunos objetivos teniendo en cuenta el proceso de globalización internacional y el progresivo envejecimiento de la población europea.

Después del primer periodo de vigencia (2005-2008) se registraron algunos avances visibles. Sin embargo, en un momento en que Europa debe hacer frente a una grave crisis económica, la segunda fase (2008-2010) del Programa Comunitario de Lisboa se antoja decisiva. A tal efecto, la Unión Europea y los Estados miembros acordaron reforzar su actuación en cuatro ámbitos prioritarios: aprovechamiento del potencial de las empresas, en especial de las PYME; inversión en capital humano y modernización del mercado laboral; inversión en conocimiento e innovación; lucha contra el cambio climático y eficiencia energética.

Además, se desarrolló un Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) para reactivar la economía. El Plan es una respuesta macroeconómica anticíclica a la crisis mediante un conjunto de acciones destinadas a apoyar a la economía real, con el objetivo de evitar una profunda recesión. Este planteamiento expansivo del gasto público ha dado paso en la actualidad a una preocupación por el incremento de los déficits públicos, lo que está llevando a unos programas presupuestarios de fuerte reducción del gasto en general y, en el particular español, a políticas de reforma en el sector financiero y en el mercado de trabajo.

1.3. La política de empleo en España

1.3.1. La estrategia de empleo en España

La transición a la democracia estableció las bases y el marco de referencia de la legislación española en materia de empleo. En el proceso se pueden destacar cuatro reformas anteriores a la de 2010, en los años 1984, 1994, 1997 y 2000³:

En 2003 se desarrolló la Ley de Empleo, que adaptaba las políticas de empleo de España al nuevo marco institucional (política europea, comunidades autónomas) y a la situación del mercado de trabajo (alta tasa de temporalidad y desempleo y baja tasa de empleo). Los países miembros de la UE elaboran cada tres años un "Programa Nacional de Reformas" (PNR) que incorpora las prioridades en materia económica y de empleo para alcanzar los objetivos marcados por la Comisión.

En 2004 el Consejo emitió una Recomendación sobre la aplicación de las políticas de empleo que se tuvieron en cuenta en la redacción del último PNR, con vigencia entre los años 2005 y 2008, cuyos objetivos para el año 2010 son la convergencia en renta per cápita y una tasa de empleo del 66%. En esta línea se aprobó el *Acuerdo para la Mejora y Crecimiento del Empleo* (2006), que contiene medidas encaminadas a incrementar la contratación indefinida, reducir la temporal, potenciar la eficiencia de las políticas activas y mejorar la protección ante la falta de empleo.

3. Un contenido ampliado de las distintas reformas anteriores al 2007 puede verse en Sanso et al. (2007): "Valoración del impacto económico y social de las políticas activas del INAEM". Informe del Observatorio del Mercado de Trabajo, Instituto Aragonés de Empleo. 4. Citados y comentados en Sanso et al. (2007).

En octubre del año 2009 España presentó su último Informe Anual de Progreso del Programa Nacional de Reformas (PNR) en un contexto de recesión económica, que ha afectado seriamente la consecución de los principales objetivos del PNR, especialmente el logro de la tasa de empleo.

Para hacer frente a la crisis económica el Gobierno ha implementado una serie de medidas específicas: Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) y la Ley de Economía Sostenible. Estas dos iniciativas han tenido una historia bien diferente, ya que mientras el Plan E vivió su aplicación durante el año 2009, la Ley de Economía Sostenible no ha sido desarrollada.

Otra medida ha sido la nueva reforma del mercado de trabajo. Así se promulgó el *Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo* y con posterioridad se ha tramitado por urgencia en las Cortes para dar lugar a la *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*.

Esta reforma se centra en cinco aspectos:

1. Contratación Temporal: Limitación en duración y modificación de indemnizaciones.
2. Extinción Individual o Colectiva de contrato por Causas Objetivas: modificaciones en la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas
3. Indemnizaciones por despido y fomento de la contratación indefinida.
4. Negociación colectiva y otras medidas que favorecen la flexibilidad interna.
5. Políticas activas de empleo: modificación de la promoción de empleo estable, medidas asociadas a la intermediación en la colocación y las empresas de trabajo temporal, incentivos a los contratos de formación y, finalmente, asociación de la prestación por desempleo a la participación en políticas activas.

Estas medidas van a tener efectos que son difíciles de prever en estos momentos, porque son muchas medidas simultáneas y no se conoce la forma en que se materializa su puesta en práctica.

1.3.2. Políticas activas de empleo en España

Las políticas activas del mercado de trabajo en España vienen definidas en buena parte por las directrices generales dictadas por la Unión Europea gestionan las CC.AA., aunque la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado. El Ministerio de Trabajo coordina el diseño y las Administraciones Autonómicas elaboran programas regionales en el marco de los Pactos Regionales de Empleo, donde colaboran sindicatos y organizaciones empresariales. La estructura de las políticas se articula en tres bloques tradicionales: intermediación, promoción y formación.

La Ley 56/2003 establece la **intermediación laboral** como el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo, con el fin de proporcionar a los trabajadores un empleo acorde a sus características y facilitar a los empleadores aquellos trabajadores más apropiados a sus necesidades. Como hecho destacado, en 2005 se puso en funcionamiento el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), que integra la información de todas las Comunidades Autónomas.

Los sistemas de **promoción de empleo** se vinculan a la creación de empleo, perfeccionamiento y mejora del mercado de trabajo, en muchos casos orientada a colectivos con dificultades de inserción laboral.

Los programas de **formación para el empleo** proporcionan competencias profesionales a los trabajadores, facilitan la inserción profesional de personas desempleadas y favorecen la adaptación de los empleados a cambios en los procesos productivos. En España coexisten tres subsistemas de formación: la formación profesional inicial, la formación profesional ocupacional dirigida a los parados y la continua para los empleados, aunque los dos últimos coexisten coordinadas en la actualidad.

1.4. El SPE en Aragón

La constitución del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) supone el inicio del desarrollo de las políticas activas en Aragón y desde su creación se han elaborado distintos planes Estratégicos⁴. Recientemente se ha suscrito un nuevo Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón entre el Gobierno de Aragón y los agentes sociales para el periodo 2008-2011 en el que el Intituto tiene una importante participación.

El último Plan Estratégico del INAEM, elaborado para el periodo 2009-2011, mantiene los mismos objetivos estratégicos del Plan anterior, pero plantea también nuevas cuestiones. Dicho Plan ha sido objeto de revisión en el año 2010. El INAEM entiende que un Servicio de Empleo Público excelente debe incorporar necesariamente a su modelo de gestión aspectos tales como la orientación a resultados, la flexibilidad, el trabajo en red y la búsqueda del compromiso de la totalidad de los agentes implicados en la gestión de las políticas activas de empleo.

En estos momentos de dificultades del mercado de trabajo y de incertidumbre acerca de cuándo la recuperación económica cobrará fuerza, el INAEM tiene una función muy importante que desarrollar, puesto que de su actividad depende el que miles de aragoneses encuentren antes y mejor un puesto de trabajo. Para ello, conocer qué acciones de las que puede desarrollar generan más valor individual y colectivo es una condición para minimizar el coste de la crisis y para contribuir asimismo a la recuperación definitiva del dinamismo económico. Este estudio pretende proporcionar resultados que ayuden a moverse en esa dirección.

4. Citados y comentados en Sanso et al. (2007).

2. Evolución de las políticas activas del INAEM en el periodo 2005-2009





Introducción

Este capítulo analiza la evolución y la importancia de las distintas políticas activas del INAEM durante el periodo 2005-2009 en sus dos vertientes: recursos dedicados y número y tipo de beneficiarios. Con esta descripción se pretende disponer de una primera perspectiva con la que llevar a cabo la evaluación de las políticas.

2.1. Novedades en las políticas activas de empleo

Durante el periodo 2005-2009 no han sido muchas las novedades estructurales que se han introducido en las políticas que lleva a cabo el INAEM, de manera que el núcleo de sus acciones se mantiene estable y consolidado en los tres ámbitos de actuación: intermediación, promoción y formación. Las medidas en estos años han sido coherentes con los Acuerdos Económicos y Sociales para el Progreso de Aragón (AESPA) correspondientes a los periodos 2004-2007 y 2008-2011.

En intermediación se continúa con el esquema habitual de acciones genéricas y específicas. Solo cabe comentar que en las políticas de Orientación se ha desarrollado lo establecido en el Decreto 157/2006, de 4 de julio. Este Decreto pone en marcha una serie de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo, programas experimentales en materia de empleo y la Red ORIENT@CION@L. Además, se ha desarrollado la aplicación *intermedi@* para poner en contacto demandantes de empleo y empleadores a través de internet.

En las acciones de promoción las principales novedades se han producido en el marco del fomento del empleo como respuesta a la actual coyuntura laboral. Los programas se han visto reforzados sensiblemente, lo que ha generado la correspondiente actividad normativa de carácter urgente y extraordinario con el consiguiente esfuerzo para llevar a cabo las medidas propuestas. Especial atención han requerido en 2009 el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción y el programa de Apoyo a la Reinserción Laboral.

Por lo que respecta a formación, las novedades son la consolidación desde 2005 de la Formación Continua gestionada por la comunidad autónoma, la convocatoria de formación a distancia y la puesta en marcha del Plan Detecta, para captar las necesidades formativas con una nueva metodología que permita adaptar la programación formativa a las necesidades del mercado de trabajo en Aragón.

2.2. Evolución del presupuesto del INAEM

El presupuesto ejecutado del INAEM en relación al PIB de Aragón es entre 2005 y 2009 aproximadamente constante, en torno al 0,35%. El correspondiente a las políticas de formación es ligeramente decreciente en los últimos tres años, mientras que el de promoción de empleo se incrementa sobre todo en 2009. Se aprecia, por tanto, un ligero cambio en la orientación de las políticas activas, que reasigna recursos. Este porcentaje es ligeramente inferior a la media nacional y se sitúa lejos de los presentados en algunos países europeos.

2.3. Evolución de las políticas de promoción

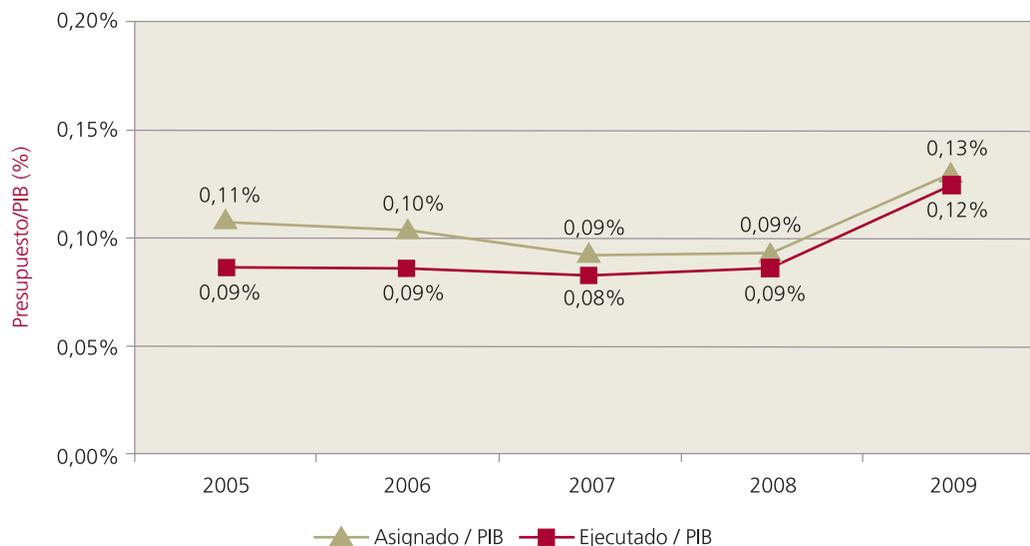
El esfuerzo en las políticas de promoción se ha incrementado, especialmente en el último año, Figura 2.1. En 2009 el aumento ha sido superior a los 10 millones de euros, lo que supone un crecimiento de más del 30% respecto a

2008. Un análisis específico de cada una de las políticas englobadas en la promoción permite determinar en cuáles ha sido mayor o menor ese incremento en el esfuerzo.

El programa de empleo público institucional ha pasado de poco más del 7,8% del gasto en promoción en 2005 a más del 14% en 2009. Algo similar sucede con las políticas de apoyo al empleo público local, cuya importancia es del 37% en 2009.

El programa de agentes de empleo y desarrollo local tiene una importancia similar al de empleo público institucional hasta 2008 y es muy demandado. Las subvenciones a empresas I+E tiene escasa relevancia al estar en torno a 500.000 euros, una partida reducida que ha crecido y decrecido con la economía.

Figura 2.1: Presupuesto asignado y ejecutado en promoción como % del PIB



Fuente: Memoria anual INAEM 2005-2009.

Las subvenciones para contratación indefinida de discapacitados ascienden a unos 500.000 euros en 2009, la mitad que en 2005, mientras que las subvenciones a las cuotas de la SS por capitalización del desempleo no llegan al 0,2% del total del montante correspondiente a las políticas de promoción y tienen una demanda que escasamente supera la cuarta parte de lo presupuestado en los cuatro últimos años.

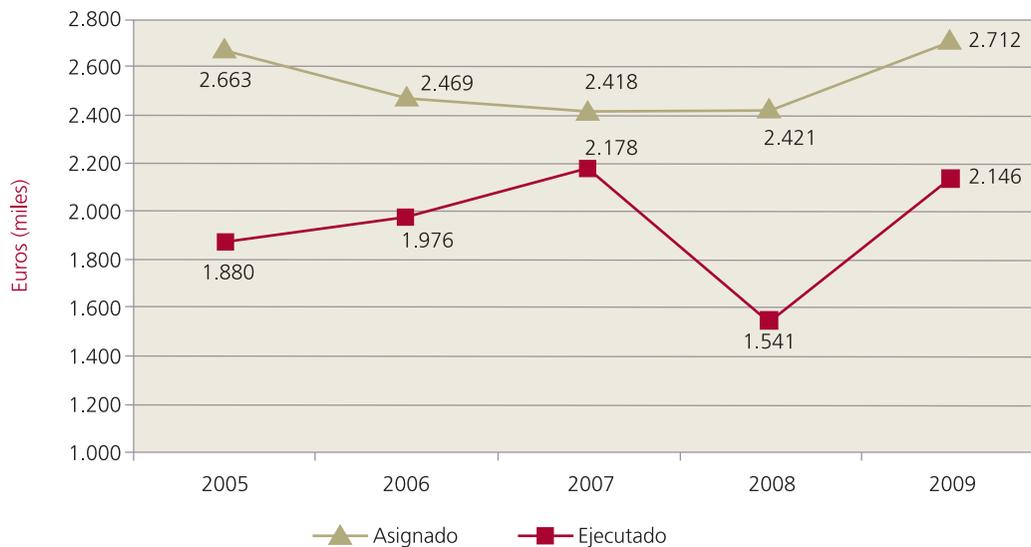
El programa dedicado a la integración laboral de discapacitados en CEE tiene una dotación que supera el 15% de las actuaciones (más de seis millones de euros) de promoción. Parece que la promoción de empleo de este colectivo se canaliza por este programa en detrimento de las subvenciones para contratación indefinida.

El programa de fomento de desarrollo rural es presupuestariamente poco importante y ha desaparecido prácticamente en el año 2009. El presupuesto dedicado para la creación de empleo en cooperativas y Sociedades Laborales experimenta un descenso sostenido y en 2009 no se ejecuta ni el 50% de los dos millones de euros inicialmente asignados.

La promoción de empleo autónomo supone casi un 10% del gasto en promoción y presenta un perfil interesante, con cantidades ejecutadas crecientes desde 2,6 millones en 2005 a 3,8 en 2009.

Las cantidades presupuestadas en el programa de apoyo a la contratación estable representan en 2009 el 5% del gasto en promoción (unos 2,5 millones de euros). Pero hay un desajuste creciente entre lo presupuestado y lo ejecutado, como muestra la Figura 2.2. Finalmente, el programa ARINSER es muy modesto y la ejecución desciende claramente en los dos últimos años por la crisis económica.

Figura 2.2: Presupuesto versus ejecución para apoyo contratación estable



Fuente: Memoria anual INAEM 2005-2009.

En conjunto aparece un mayor ajuste entre lo presupuestado y lo ejecutado. También surge un cambio de tendencia a partir del 2008 puesto, que se ha hecho un mayor esfuerzo presupuestario en los programas de Empleo Público Institucional, Empleo Público Local (Corporaciones locales), especialmente, y también en Agentes de Empleo y Desarrollo Local, Integración Laboral de Discapacitados en CEE, Promoción de empleo autónomo y Apoyo a la Contratación. El resto de programas se han mantenido o han visto reducido su participación.

Por otro lado, como consecuencia de la evolución de la dotación presupuestaria, los beneficiarios se han incrementado con la crisis: 4.893 en 2006 y 6.232 en 2009 (Cuadro 2.1). Además, mientras que con anterioridad a 2008 los programas se dirigían preferentemente a empleo femenino, en 2009 las proporciones cambian y predominan los hombres. Destaca que en el programa correspondiente a corporaciones locales la participación aumenta notablemente en 2009 (1.547 en 2006 y 2.111 en 2009), por lo que su importancia relativa en el total de promoción superó el 33% en ese último año.

Cuadro 2.1: Programas de promoción de empleo

	Total	Porcentaje de beneficiarios sobre población activa	Porcentaje de mujeres
2006	4.893	0,80%	57,33%
2007	5.908	0,92%	52,20%
2008	5.406	0,82%	51,24%
2009	6.232	0,95%	45,54%

2.4. Evolución de las políticas de formación

Los fondos destinados a formación para el empleo se han mantenido estables con una ligera tendencia al descenso pasando del 0,18% del PIB al 0,166%. Si se analiza la composición, mientras en 2005 el programa de la DGA suponía poco menos del 45% del total ejecutado, en 2009 estaba por debajo del 30%, con lo que los programas FIP ganan presencia. Se recortan todos los programas, excepto el de inserción laboral de los desocupados que es el único que muestra un incremento importante, especialmente el de formación profesional para el empleo en zona rural.

En cuanto a los beneficiarios, en los cinco años estudiados se han formalizado 131.400 matrículas por parte de 85.903 alumnos distintos, de modo que cada alumno ha realizado un promedio de 1,53 cursos (Cuadro 2.2). Cerca de cuatro quintas partes (el 79,76%) han seguido cursos sólo un año aunque en el año 2009 disminuye el porcentaje de estudiantes que realizan un único curso.

Se observa que hay un descenso significativo de beneficiarios con la crisis económica. De alrededor de 25.000 formados en los dos primeros años, se pasa a unos 18.000 de media en los dos últimos. Esta evolución ha supuesto que en conjunto la relación con la media mensual del paro registrado de cada año haya caído, ya que los años pre-crisis el ratio supera el 60% para descender a 36,9% en 2008 y al 23,1% en 2009.

Cuadro 2.2: Número de Matrículas y de personas para cada año

	Matrículas	Personas	Proporción personas sobre el total	Media cursos por persona	Máximo número de cursos por persona	Paro Registrado	Personas/Paro registrado (%)
2005	29292	24148	22,36	1,213	9	39596	61,0
2006	31636	25824	23,91	1,225	8	37662	68,6
2007	25707	21577	19,98	1,191	7	35869	60,2
2008	21317	17785	16,47	1,199	7	48230	36,9
2009	23448	18676	17,29	1,256	16	80899	23,1
Total	131400	108010		1,217			

Además, la crisis ha originado una serie de cambios en las características generales de los trabajadores que acceden a las actividades formativas. En cuanto al género, Cuadro 2.3, la participación femenina ha sido tradicionalmente mayoritaria, rondando el cincuenta y cinco por ciento. Esta diferencia se ha reducido drásticamente en 2009.

Cuadro 2.3: Proporciones de matrículas de hombres y mujeres para cada año

Sexo	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Hombres	44,96	44,92	44,01	42,20	48,29	44,91
Mujeres	55,04	55,08	55,99	57,80	51,71	55,09

Por otro lado, se ha producido un incremento de la edad media de los participantes. Los más jóvenes alargan su periodo de formación reglada y los de edad media se involucran con mayor intensidad en las actividades de formación ante la perspectiva de una posible pérdida de empleo. Estos cambios también se observan por nivel educativo, dado que la importancia de universitarios y trabajadores con FP ha aumentado significativamente.

Otra modificación es la pérdida de peso relativo de la formación continua respecto de la ocupacional, cuadro 2.4, sin duda motivado por el incremento notable del desempleo. Este hecho se debe fundamentalmente a la incorporación de varones en situación de desempleo a las actividades formativas. Por último, la distribución provincial y el porcentaje de trabajadores discapacitados en las actividades formativas no se modifican.

Cuadro 2.4: La distribución de la matrícula por sexo dentro de cada situación laboral para cada uno de los años

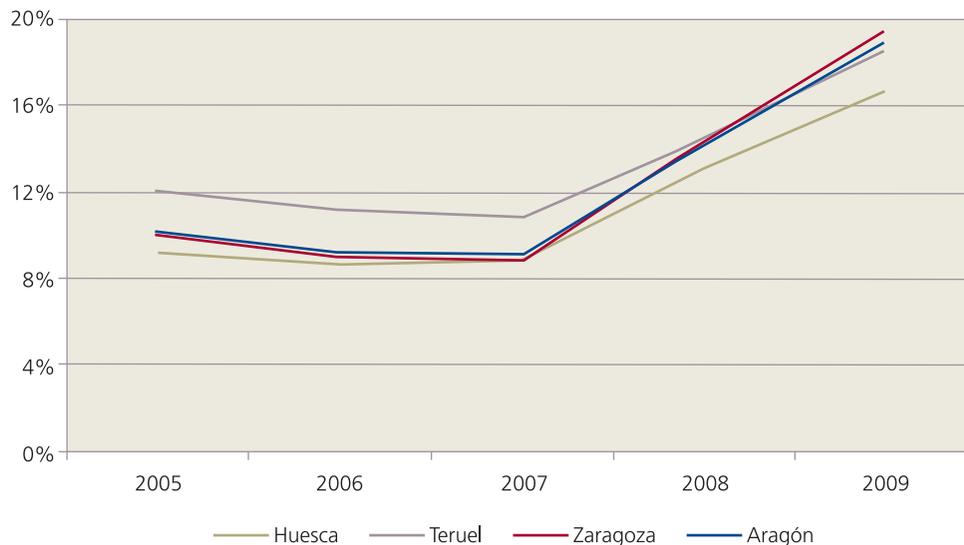
Situación laboral	2005		2006		2007		2008		2009	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Autónomo	65,1	34,9	62,5	37,6	55,8	44,2	56,7	43,3	65,6	34,4
C. ajena	62,6	37,4	66,0	34,0	59,1	40,9	49,0	51,0	50,4	49,6
Desempleado	37,2	62,9	36,3	63,7	37,1	62,9	40,0	60,0	47,3	52,7
Total	45,0	55,0	44,9	55,1	44,0	56,0	42,2	57,8	48,3	51,7

2.5. Evolución de las políticas de intermediación

El presupuesto de intermediación es difícil de cuantificar de forma precisa, porque no se dedican recursos finalistas a la política y se confunden con los recursos estructurales de funcionamiento o de gestión. Por tanto el indicador de actividad más relevante de la intermediación es el número de trabajadores que demandan empleo, puesto que el resto de programas seguirá tendencias derivadas del mismo. Como porcentaje de la población activa, la Figura 2.3 mues-

tra que ha habido una clara influencia de la crisis, puesto que el porcentaje se ha doblado, lo que supone unas 60.000 demandas adicionales. Estas cifras indican un gran crecimiento en la intensidad del servicio prestado. Además, ha cambiado la distribución geográfica, puesto que Zaragoza presentaba en 2007 el menor valor y en 2009 el mayor. Por tanto, es en esta provincia, la de mayor tamaño, en la que se origina el incremento proporcional más importante de la demanda de servicios de intermediación.

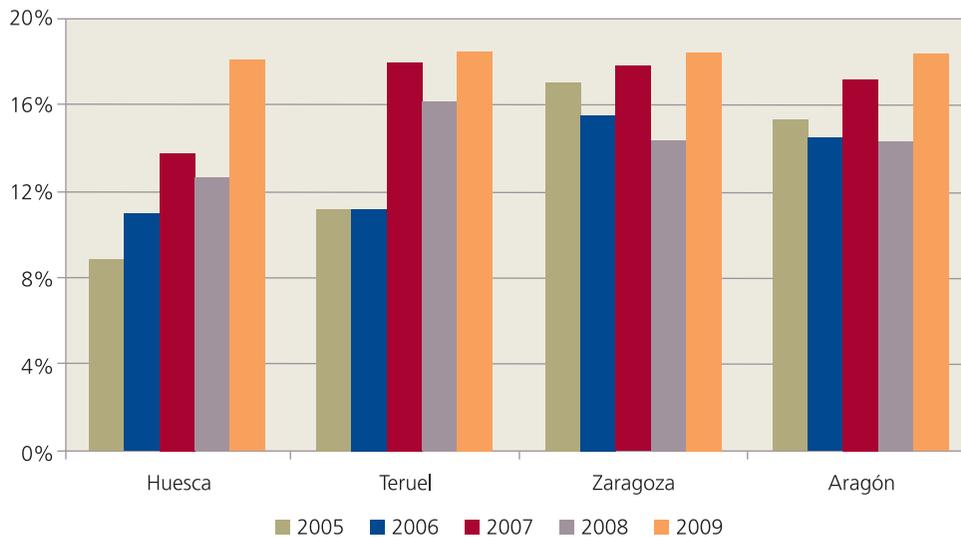
Figura 2.3: Porcentaje de trabajadores inscritos como demandantes de empleo sobre población activa



También el potencial “cliente” de los servicios de intermediación está cambiando con la crisis. Un número relevante de trabajadores con empleo está anticipando su posible pérdida y solicita servicios del INAEM. Es en Teruel donde se utilizan menos intensamente los servicios de intermediación. El porcentaje de hombres que acceden a los servicios de intermediación va en aumento, así como el de extranjeros, al ser los dos colectivos en los que el desempleo ha crecido de manera más acusada.

Por lo que respecta a las vacantes, cabe recordar que al INAEM gestiona un número muy reducido de ellas. Ahora bien, si se tiene en cuenta las que reciben algún tipo de gestión de apoyo del Instituto, la proporción aumenta. El porcentaje de colocaciones que han utilizado algún tipo de servicio previo es siempre inferior al 20% y la crisis ha supuesto un aumento significativo similar en todas las provincias aragonesas (Figura 2.4). En 2009 este porcentaje ha alcanzado su máximo en las tres provincias, lo que revela un mayor acercamiento al servicio por parte de las empresas en momentos de dificultades que debería ser aprovechado.

En consecuencia, la crisis ha supuesto un incremento notable de la demanda de servicios de intermediación, tanto de trabajadores como de empresas, así como un cambio importante en la composición de los trabajadores que optan por su utilización.

Figura 2.4: Porcentaje de colocaciones con servicios previos

2.6. Conclusiones

Como resumen de la actividad de las tres políticas del INAEM se puede decir que todos los indicadores revelan un incremento notable en la participación de los trabajadores en intermediación y promoción de empleo como consecuencia de la crisis. En intermediación, porque en un mercado de trabajo con pocas posibilidades de encontrar empleo hay una atracción directa de trabajadores que lo buscan en el servicio público de empleo. En el caso de la promoción todo indica que se debe a un esfuerzo del INAEM por dotar de mayor contenido y dotación a sus actuaciones, para intentar frenar la destrucción de empleo. En formación, por el contrario, la tendencia hasta ahora es la contraria, es decir, al descenso del número de trabajadores que participa, pero todo indica que podría cambiar dado el difícil horizonte laboral que se va a presentar en los próximos años.

3. El mercado de trabajo en Aragón: 2005-2010





Introducción

En los últimos cinco años el comportamiento del mercado de trabajo en Aragón muestra una evolución paralela a la del mercado español, con dos importantes transformaciones: la progresión en la incorporación de la mujer a la actividad laboral y el fuerte incremento de la población activa llegada del extranjero.

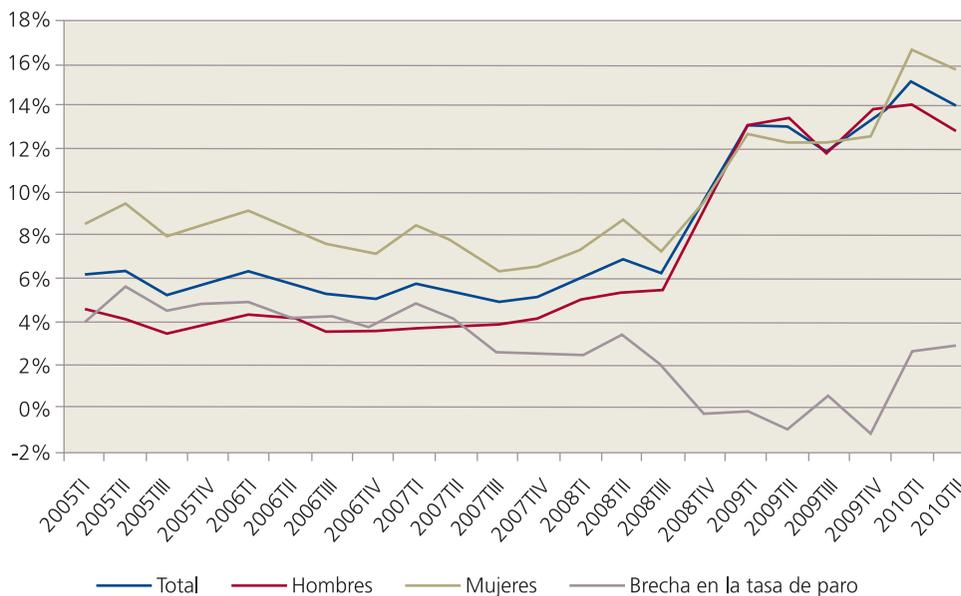
Considerando la evolución de la última década, dicho mercado ha tenido un excelente comportamiento hasta principios de 2008, con indicadores claramente mejores que el mercado nacional, de manera que la tasa de paro se ha mantenido como una de las menores de todas las comunidades autónomas.

En cuanto a aspectos demográficos, la población aragonesa presenta una tasa de envejecimiento que se sitúa a la cabeza de España y Europa, la inmigración se ha revelado como el factor clave del crecimiento de la población y existe un fuerte desequilibrio geográfico puesto que más del 50% de la población se encuentra en la comarca de Zaragoza. Además, si se excluyen las tres capitales de provincia, sólo 9 de los 730 municipios aragoneses tienen más de 10.000 habitantes.

La tasa de actividad en Aragón ha crecido en los últimos 14 años, de manera que casi ha llegado a equipararse a la nacional, especialmente en 2007, pero la crisis ha frenado la convergencia respecto al resto del país.

Este crecimiento de la actividad ha sido superior en las mujeres, aunque todavía el porcentaje de población activa femenina está por debajo de la masculina. La actual crisis ha contribuido a reducir la brecha, que en la actualidad se sitúa alrededor de 18 puntos porcentuales (68% frente a 50%), mientras que en 2005 superaba los 22.

Figura 3.1: Tasa de paro en Aragón por sexo (2005-2010)



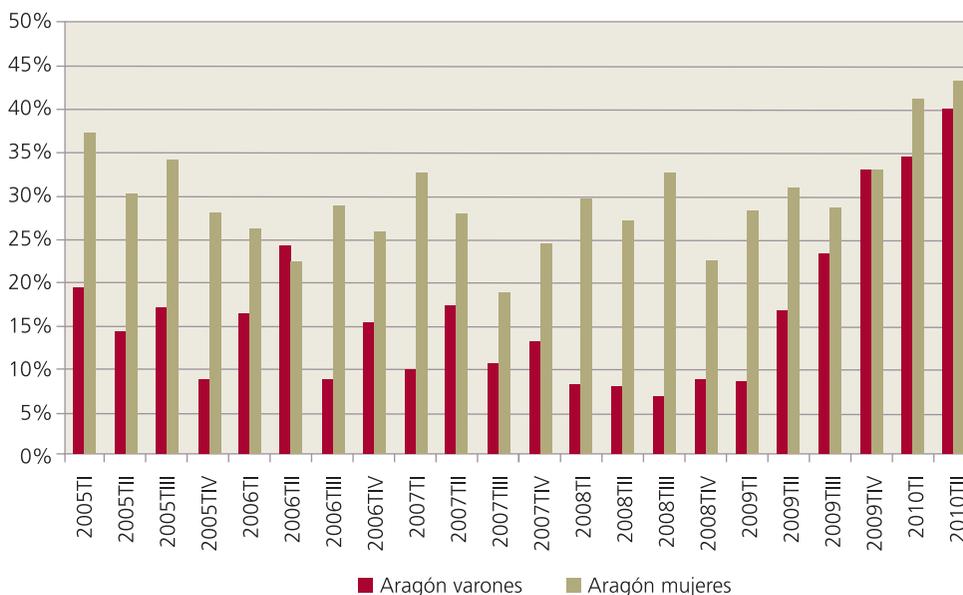
Fuente: Elaboración propia con datos EPA

La tasa de empleo en Aragón ha seguido una tendencia creciente que se ve truncada a mediados del 2008, casi un año después de que ocurriera en el mercado nacional. Esta caída afecta más claramente al empleo masculino, con casi 8 puntos, mientras que el femenino cae menos. Este hecho tiene consecuencias en términos de tasa de paro (Figura 3.1), dado que la femenina ha sido inferior a la masculina durante más de un año. Este hecho se rompe a principios de 2010, aunque las diferencias se sitúan por debajo de los 2 puntos porcentuales.

Por otro lado, resulta llamativo el mayor peso en el desempleo femenino del paro de larga duración, puesto que el porcentaje de mujeres en paro que llevan más de un año buscando empleo es persistentemente superior al de los hombres (Figura 3.2). Otros hechos relevantes son la reducción de la temporalidad en la contratación y el mayor peso relativo del empleo en el sector público.

En todo caso, la crisis está perfilando un nuevo escenario en el que deben actuar las distintas políticas orientadas a corregir los problemas detectados, especialmente a evitar el crecimiento del paro de larga duración.

Figura 3.2: Parados con más de un año de antigüedad en Aragón como porcentaje del grupo de referencia



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPA

En comparación con el resto de Comunidades Autónomas Aragón es, tras Navarra, País Vasco y Cantabria, una de las comunidades con la tasa de paro más baja de España en el tercer trimestre de 2010, con un valor del 13,62%, 6,17 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (19,79%). Esta diferencia es superior, incluso, a la que se observaba antes de la crisis, con lo que parece que en términos relativos ha sido algo más benévola con la economía aragonesa que con el resto del país. Aragón se sitúa en el grupo de las comunidades que tienen mayores tasas de empleo y menores tasas de paro. No obstante, una tasa de paro que ronda el 14% es lo suficientemente alta como para requerir medidas especiales para conseguir su disminución en el menor tiempo posible.

3.1. La perspectiva de los desempleados en Aragón: probabilidad de encontrar empleo y de continuar parado (2005-2009)

En este apartado se analiza el mercado de trabajo desde la perspectiva de los desempleados, en el que se considera la evolución de la probabilidad de encontrar empleo y de permanecer parado en un horizonte dado de tiempo, así como del tiempo que se tarda en encontrar empleo y se permanece en paro. Especialmente reveladora resulta la comparación de estos indicadores antes y después de la crisis, porque la situación empeora para todos los trabajadores, pero más para unos que para otros.

En concreto, la probabilidad de que un parado de enero⁵ encontrase empleo antes de tres meses era del 23,6% en 2005, mientras que pasó a ser del 16,2% en 2009 (Cuadro 3.1). Este menor flujo de salida del desempleo se traduce en un incremento en la permanencia en situación de paro de los trabajadores aragoneses. Por otro lado, el número de días que en promedio se tardaba en encontrar un empleo era de 263 en 2005, mientras que pasó a ser de 229 en 2009. Este es un dato aparentemente contradictorio, aunque no lo es porque indica que los pocos que encuentran empleo tardan en promedio menos que antes de la crisis.

La situación se puede estudiar desde otra perspectiva, analizando el tiempo de permanencia en paro. En este caso la probabilidad de seguir desempleado después de tres meses era del 56,7% en 2005, mientras que pasó a ser del 68,9% en 2009 (Cuadro 3.2). Este empeoramiento es notablemente más importante si se analiza el paro de larga duración, puesto que dicha probabilidad ha crecido más de 15 puntos porcentuales. Si se analizan las cifras globales y se consideran todos los parados durante año y medio, estaban desempleados en promedio el 41,6% del tiempo en 2005, mientras que este dato pasó a ser del 63,4% en 2009.

Cuadro 3.1: Probabilidad de encontrar un empleo antes de varios meses y número medio de días en los que se encuentra un empleo. Promedios mensuales

	1	3	6	12	18	días
2005	10,3	23,6	34,4	45,4	51,4	263,0
2006	10,5	24,4	35,3	45,7	51,1	264,2
2007	10,3	23,6	34,1	43,9	48,4	247,6
2008	8,8	20,5	29,7	39,6	45,0	228,0
2009	6,2	16,2	26,2	39,2		229,4

Todos estos cambios revelan con toda claridad un notable empeoramiento de las perspectivas del mercado de trabajo a partir de 2008, o incluso antes.

5. Independientemente del número de meses que llevara parado previamente. El indicador se ha construido como promedio del número de días que lleva inscrita la demanda en el momento de encontrar empleo antes de los dieciocho meses contados a partir del momento de referencia y el resultante de sumar 730 días al tiempo inicial para quienes no han encontrado empleo.

Cuadro 3.2: Probabilidad de estar parado transcurridos varios meses y % de meses parado. Promedios mensuales

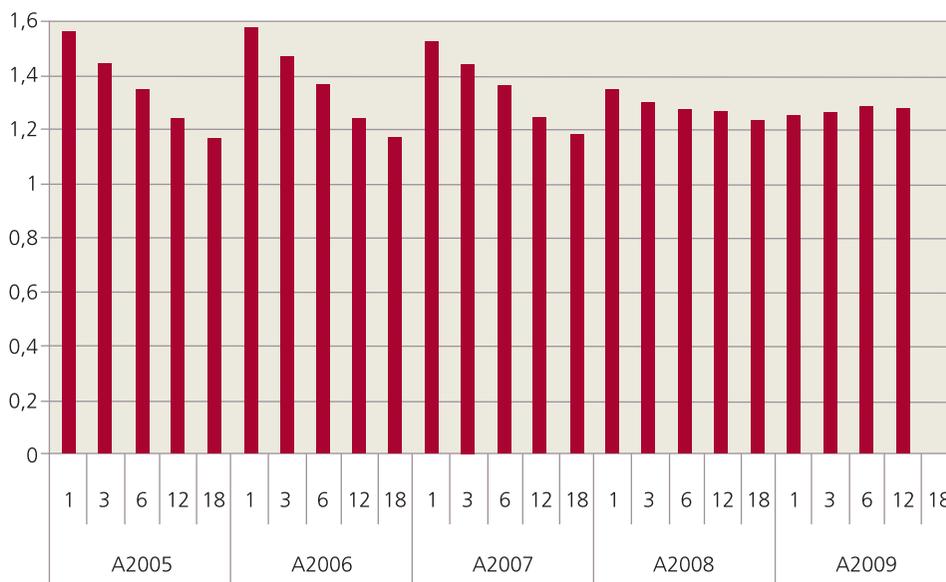
	1	3	6	12	18	% meses
2005	78,2	56,7	45,3	34,3	25,7	41,6
2006	77,7	55,8	44,0	34,2	27,5	41,4
2007	77,9	57,0	46,3	38,8	35,6	45,1
2008	80,9	62,2	53,7	47,7	42,2	52,5
2009	85,3	68,9	59,4	51,5		63,4

Esta evolución se ha estudiado también teniendo en cuenta características específicas de los parados, tanto personales como profesionales. Todas estas características afectan a la probabilidad de encontrar empleo o de permanecer parado, al tiempo que se tarda en encontrar un empleo y al que se permanece en el paro. A continuación se analizan los efectos de la crisis para determinados colectivos.

La perspectiva del género

En términos de género, la probabilidad de encontrar empleo es siempre superior para los varones, pero la crisis ha modificado la brecha. La Figura 3.3 presenta ese ratio de probabilidades para distinto número de meses. Así antes de la crisis la brecha era superior a corto plazo, es decir en la salida inmediata. La crisis lo que ha hecho es equilibrar

Figura 3.3: Ratio de la probabilidad de encontrar empleo (hombre/mujer)



esa brecha para todo horizonte temporal. Es decir las mujeres tienen una probabilidad menor de salir del desempleo cualquiera que sea el periodo que lleven en él. Por otro lado, en términos generales las probabilidades son ahora más igualitarias debido a la dificultad de los hombres para encontrar empleo de manera rápida.

La otra perspectiva, la de la persistencia en el paro, también arroja evidencias claras sobre las diferencias por género (Cuadro 3.3). La probabilidad de estar parado es mayor en todos los años y a cualquier plazo para las mujeres. El promedio de meses de paro también ha experimentado un proceso de convergencia. El de las mujeres sigue siendo siempre mayor que el de los hombres, pero la crisis los ha acercado mucho.

Cuadro 3.3: Probabilidad de estar parado tras varios meses y % de meses parado. Promedios mensuales por sexos

		1 mes	3 meses	6 meses	12 meses	18 meses	% meses
Hombre	2005	74,8	51,1	39,0	27,5	19,8	35,5
	2006	74,1	49,9	37,3	27,4	21,9	35,2
	2007	74,4	50,9	39,5	33,5	32,4	39,9
	2008	79,3	59,5	50,6	44,0	39,1	49,5
	2009	84,9	68,0	57,8	49,3		62,0
Mujer	2005	80,4	60,3	49,4	38,7	29,5	45,5
	2006	80,0	59,6	48,3	38,6	31,1	45,3
	2007	80,2	60,9	50,6	42,2	37,7	48,4
	2008	82,1	64,3	56,4	51,0	44,9	55,2
	2009	85,9	70,0	61,3	53,9		64,9

La perspectiva de la edad

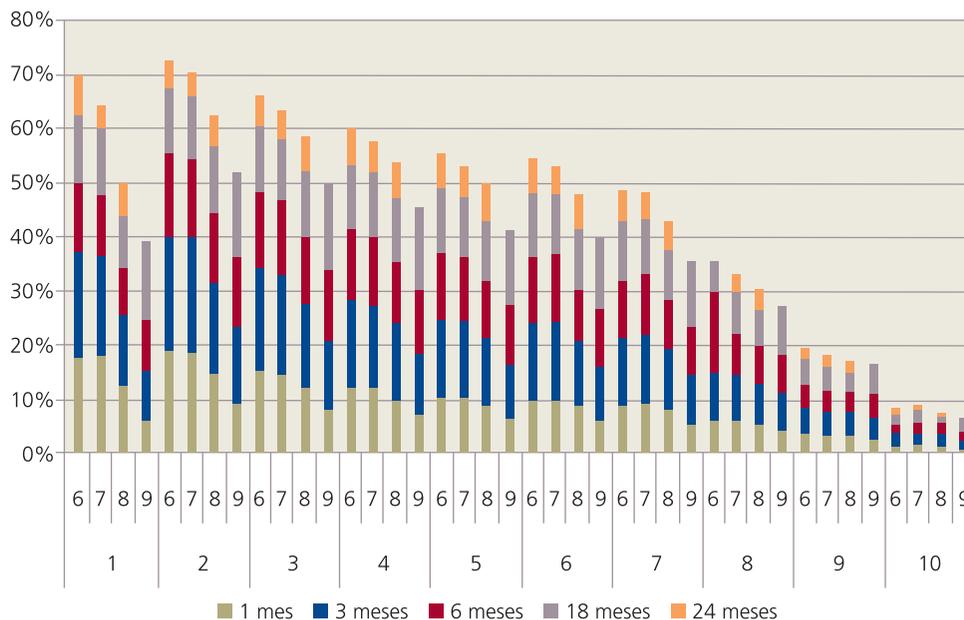
La edad del trabajador es una variable que influye en los procesos de búsqueda de empleo o de persistencia en el paro. En este epígrafe se va a analizar el sentido y el grado de dicha influencia a la luz de los datos que aparecen en la Figura 3.4.

La primera conclusión es que las mayores probabilidades de encontrar empleo corresponden a los dos grupos de trabajadores más jóvenes, especialmente en el segundo, integrado por personas con edades comprendidas entre los 20 y los 24 años. A partir de allí, las probabilidades disminuyen monótonamente.

En 2006 y 2007 las probabilidades de encontrar empleo a plazos menores de tres meses eran, dentro de cada grupo de edad, muy similares, mientras se reduce notablemente para los dos años siguientes, lo que significa que la salida del desempleo de manera rápida se ha reducido para todos los grupos de edad.

La reducción más importante ha sido sobre los trabajadores más jóvenes, mientras que en términos relativos (al comparar la reducción con el nivel previo) habría que añadir entre los especialmente damnificados a los dos grupos de más edad, especialmente el último.

Figura 3.4: Probabilidad de encontrar empleo antes de varios meses por grupos de edad* (1 a 10*) y año (2006 a 2009: 6 a 9)



* Los diez grupos de edad son correlativamente del 1 al 10: menor de 19, 20/24, 25/29, 30/34, 35/39, 40/44, 45/49, 50/54, 55/59 y 60/64.

En cuanto al número de días promedio que cuesta encontrar el primer empleo la relación es claramente creciente con la edad, cualquiera que sea el año que se elija. Sin embargo la crisis ha tenido efectos divergentes en cada grupo de edad. En los tres grupos más jóvenes ha aumentado en un 30%, 20% y 5% respectivamente la duración de la búsqueda, mientras que en todos los demás se ha reducido.

La perspectiva de la probabilidad de estar parado confirma y complementa el análisis previo. Si se comparan las probabilidades de estar parado de cada grupo de edad puede comprobarse que casi siempre dicha probabilidad es creciente con la edad. Las excepciones se concentran en el grupo de los más jóvenes y el de los más mayores. En este último caso la razón puede encontrarse en el desistimiento o la jubilación ante el desempleo de larga duración en edades próximas a los sesenta y cinco.

La comparación intertemporal muestra que entre 2006 y 2009 los aumentos en la probabilidad de encontrarse en paro han sido generalizados pero desigualmente distribuidos por grupos de edad, ya que el incremento absoluto ha sido tanto mayor cuanto más joven fuera el trabajador⁶. La misma pauta han seguido, en este caso, las variaciones porcentuales. En este enfoque la conclusión es unívoca y no admite dudas: el impacto de la crisis ha sido tanto más fuerte cuanto menor es la edad del trabajador.

6. Con alguna excepción en la comparación de los dos primeros grupos de edad.

La perspectiva provincial

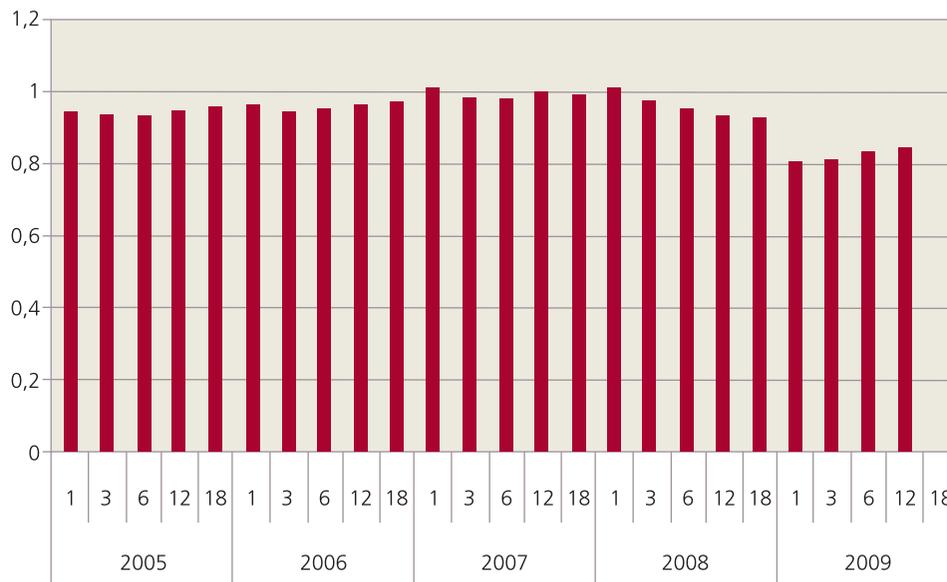
En este aspecto aparecen conclusiones interesantes en la provincia de Huesca puesto que muestra una probabilidad de encontrar empleo siempre superior a la del aragonés promedio. Esta diferencia suele ser mayor en el corto plazo (a un mes o tres meses vista) que en el largo plazo. Y además el margen a favor de los oscenses crece en el año 2009, no tanto porque ellos mejoren –que no lo hacen– sino porque el conjunto de la región empeora más que ellos.

Por otro lado, en los dos últimos años es Zaragoza la única provincia cuyas probabilidades de encontrar empleo se encuentran claramente por debajo del promedio. En definitiva, se produce una acentuación de las diferencias interprovinciales que se debe al distinto impacto que ejerce la crisis. Es en Zaragoza donde se producen las reducciones más importantes de probabilidad, seguidas de Huesca y, en menor, medida en Teruel.

La perspectiva de la capitalidad

Habitar en las pequeñas poblaciones del disperso mundo rural aragonés puede constituir un hándicap o una ventaja frente a quienes residen en los medios urbanos. La Figura 3.5 muestra que en general ha sido más sencillo encontrar empleo en el mundo rural que en las capitales de provincia, aunque las diferencias son reducidas.

Figura 3.5: Ratio de probabilidad de encontrar empleo antes de varios meses (1, 3, 6, 12 y 18) entre 2005 y 2009: capital/no capital

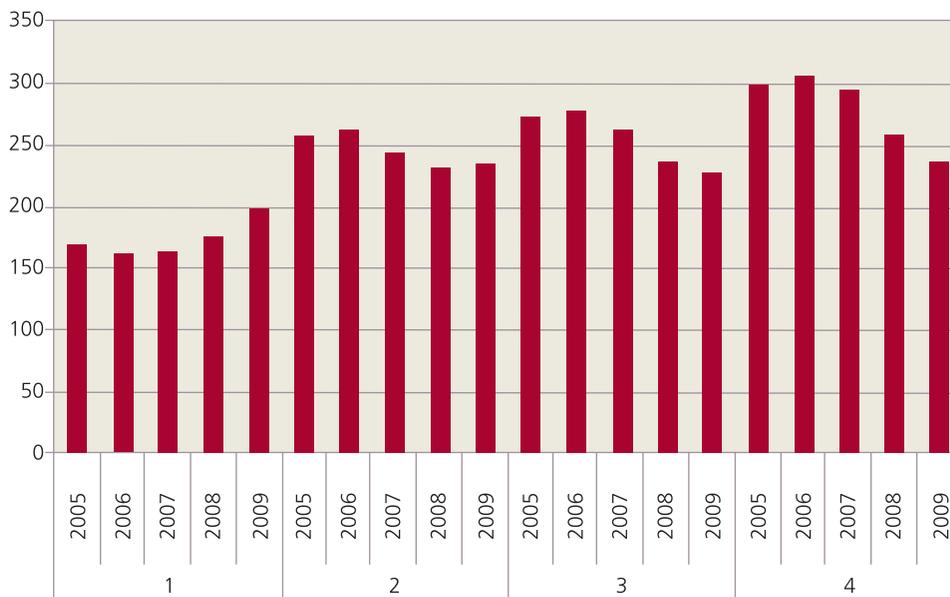


En relación con el número medio de meses en paro, los datos muestran un comportamiento homogéneo hasta 2007, que se quiebra en 2008 donde la persistencia del paro en las capitales supera en dos puntos al medio rural, una distancia que se amplía a cerca de los cuatro puntos en el año 2009.

La perspectiva del nivel educativo

El nivel formativo de los trabajadores también es una fuente de diferencias. Como muestra la Figura 3.6, el tiempo medio de inscripción de la demanda crece con el nivel formativo, seguramente debido a que quienes poseen título superior son más selectivos y esperan a encontrar un empleo acorde con su titulación. Los menos formados son quienes más rápido encuentran un empleo en todos los años. Sin embargo es también el colectivo que más ha visto crecer el tiempo medio de búsqueda de empleo en los años de la crisis. El segundo grupo ha reducido el tiempo medio de espera en 2008 pero ha repuntado en el 2009. Por el contrario, los dos colectivos de nivel formativo superior han reducido el tiempo medio en que encontraban un empleo, haciendo que en 2009 las diferencias entre los distintos grupos formativos sean mínimas. Así, mientras que en 2005 a un universitario le costaba encontrar un empleo casi el doble de tiempo (unos 138 días) que a una persona sin estudios o con estudios primarios, en 2009 dicha diferencia se ha reducido a 37 días.

Figura 3.6: Duración en días de la demanda por nivel educativo



1: Primaria, 2: Secundaria, 3: Bachillerato-FP, 4: Universitaria-FPS.

La crisis ha alterado drásticamente las cosas en términos de probabilidad de encontrar empleo. Así, la ventaja que en el muy corto plazo presentaban los menos formados desaparece en 2008 y se invierte en 2009, mostrando la especial vulnerabilidad de los colectivos de más bajo nivel formativo. Sin embargo no son éstos los que se hallan en la peor situación, puesto que el grupo integrado por quienes poseen educación secundaria es el más castigado como muestra su probabilidad de encontrar empleo que pasa a ser la menor de todas a cualquier plazo.

En relación al promedio de meses en paro, quienes menos porcentaje de tiempo están en el paro registrado son los universitarios o con formación profesional de grado superior, a continuación figuran los bachilleres o con formación profesional de grado medio, les siguen quienes tan sólo tienen escolarización primaria o carecen de ella y finalizan quienes alcanzaron la primera etapa de secundaria. Las diferencias absolutas entre los grupos crecen en el tiempo, no así las relativas ya que se trata de aumentos importantes –alrededor de los veinte puntos– en el porcentaje de meses de paro. Los porcentajes de tiempo en paro comienzan a crecer en 2007, primero levemente, en cifras que rondan el 9%, en 2008 se acelera alcanzando tasas de variación del 14 al 20% y todavía empuja más 2009, con ritmos de crecimiento entre el 18 y el 27%.

La perspectiva de los trabajadores discapacitados

La presencia de discapacidad constituye una gran desventaja en el mercado de trabajo, puesto que estos trabajadores muestran tanto una menor probabilidad de encontrar empleo como una mayor de seguir en paro.

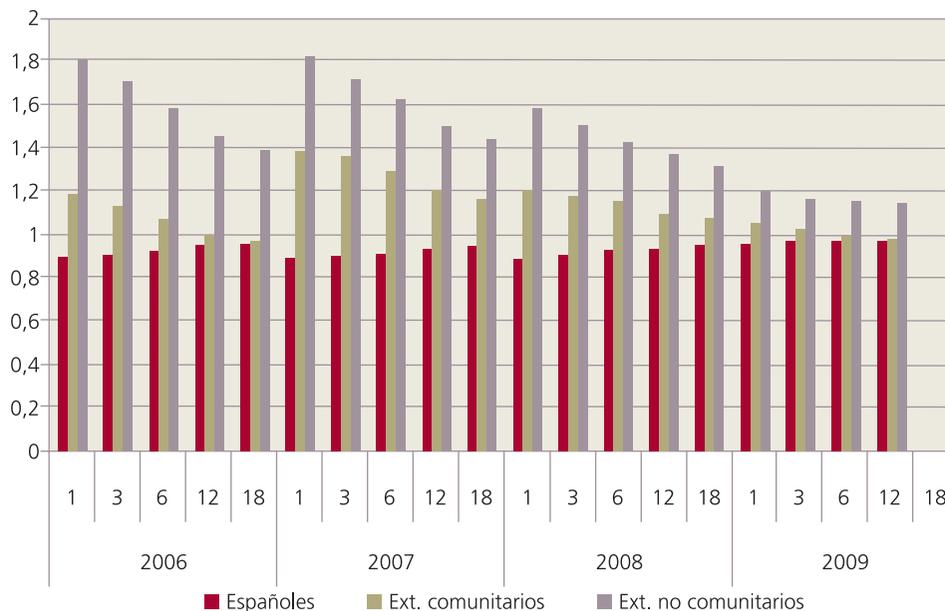
En 2007 aparece una ligera reducción de las diferencias entre ambos grupos que se ve interrumpida y revertida en los años 2008 y 2009 de modo que la brecha entre ambos grupos crece de forma notoria, especialmente en 2008.

En cuanto a la de la persistencia en el paro, se puede concluir que la crisis impacta más fuerte en ausencia de discapacidad.

La perspectiva de la nacionalidad

La nacionalidad del trabajador tiene una influencia manifiesta en las probabilidades de encontrar empleo. Una panorámica de las diferencias entre trabajadores y su evolución en el tiempo viene recogida en la Figura 3.7, en donde fi-

Figura 3.7: Probabilidad de encontrar empleo por nacionalidad. Ratio sobre la media

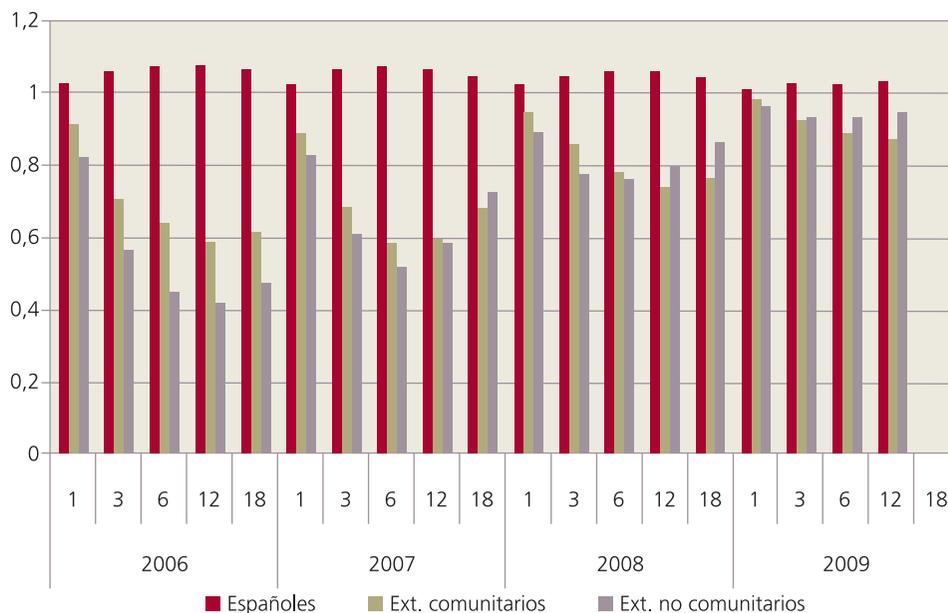


guran los ratios de probabilidades de cada colectivo sobre la correspondiente probabilidad promedio. La figura muestra, sin dejar lugar a la duda, tres conclusiones. La primera es que la probabilidad de encontrar empleo para los trabajadores extranjeros no comunitarios ha sido siempre superior a la de los comunitarios y ésta ha superado a la de los trabajadores españoles, que en todo momento ha estado por debajo del promedio. La segunda es que el año 2007 aumenta las diferencias entre extranjeros y españoles, especialmente con los comunitarios. La tercera es que la crisis no afecta a la ordenación de los grupos, pero tiende a igualar las situaciones de unos y otros, especialmente la de los españoles y los trabajadores comunitarios.

Las cifras de la duración de la demanda muestran que al trabajador español le cuesta más tiempo encontrar un empleo que al trabajador extranjero y que dentro de estos son los no comunitarios los más rápidos. En el tiempo el comportamiento es convergente. La duración media de la demanda de un español disminuye persistentemente desde 2006, acumulando una reducción de cuarenta y ocho días, mientras que la de los extranjeros disminuye ligeramente entre 2006 y 2007 para aumentar sustancialmente los dos años siguientes, especialmente entre los no comunitarios, haciendo que la distancia entre ambos tipos de extranjeros, que era de 46 días en 2005, se haya reducido a una semana en el año 2009. Como consecuencia de ambos procesos la diferencia entre españoles y extranjeros se ha reducido extraordinariamente, de forma que los cinco meses que separaban a españoles y no comunitarios en 2005 se han reducido a menos de dos meses cuatro años después.

La visión anterior puede complementarse con el enfoque de la probabilidad de estar parado (Figura 3.8). De la figura se concluye que los extranjeros no comunitarios han empeorado relativamente mucho su situación, luego los comunitarios y, finalmente, los españoles.

Figura 3.8: Probabilidad de estar desempleado por nacionalidad. Ratio sobre la media



La perspectiva del sector de actividad

El sector económico en el que se encuadra el último trabajo del desempleado es una variable con importante influencia en la probabilidad de encontrar empleo. En este ámbito, el sector servicios figura siempre alrededor del promedio, la construcción y la agricultura están por encima de la media y por debajo la industria y los que se incorporan al mercado de trabajo por primera vez.

La probabilidades de encontrar empleo caen con la crisis, especialmente en construcción en 2008 y entre los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo por primera vez en 2009.

En cuanto a la probabilidad de permanecer en el desempleo por sectores económicos se detecta una reducción de la variabilidad intersectorial. Sigue habiendo diferencias, pero parecen menores.

4. Metodologías para la evaluación de políticas activas del mercado de trabajo





Introducción

En este capítulo se describen brevemente las metodologías utilizadas en este estudio para evaluar los efectos de las distintas políticas del INAEM. Estas metodologías son diferentes según se propongan evaluar los efectos que las políticas tienen sobre los trabajadores individuales que se benefician de las mismas o que traten de medir la repercusión que tienen sobre el funcionamiento del mercado de trabajo o sobre la economía aragonesa como un todo.

4.1. Breve resumen de la metodología para estimar el efecto de las políticas activas del mercado de trabajo: el impacto individual, el funcional y el agregado

El problema fundamental que hay que resolver es que, si la evaluación del efecto individual de las políticas se define como la diferencia entre el beneficio que el individuo obtiene tras participar en la política y el que hubiese obtenido si no hubiese participado, este último no se puede observar. En tal caso hay que utilizar un instrumento estadístico para aproximar el efecto que se puede esperar.

El instrumento utilizado consiste en explicar la probabilidad de participar en la política en cuestión, a partir de las características individuales de los trabajadores, con la finalidad de elegir para cada uno de los que participan en la política otro trabajador lo más parecido posible en sus características, al que se denomina su “espejo”. Lo que se consigue de esa manera es disponer, para cada beneficiario de la política, de otro trabajador con similares características, lo que permite esperar de ambos una trayectoria similar en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones. De esta forma, lo que se hubiese podido esperar de la persona beneficiaria de la política en caso de no haberlo sido se identifica con lo observado para el trabajador seleccionado como su “espejo”.

La adecuada evaluación de los efectos individuales de las políticas proporciona el efecto primario de la actividad del INAEM. Pero hay efectos secundarios que pueden ser negativos y positivos. Entre los negativos se cuentan los efectos sustitución, peso muerto y desplazamiento. El efecto sustitución se refiere a que es posible que se contrate a un trabajador por haber sido beneficiario de la política pero desplazando a otro que no lo ha sido. El efecto peso muerto es que podría ser que los empleos individuales creados como consecuencia de las políticas podrían haber sido generados de todos modos. Y el efecto desplazamiento se refiere a la repercusión sobre las empresas en la medida en que las acciones sobre los trabajadores beneficien a unas y perjudiquen a otras por motivos de competencia entre ellas. Por el contrario, las políticas activas pueden generar efectos dinámicos positivos en el proceso de contratación del mercado de trabajo si estimulan la generación de vacantes por ser más fácil y rápido cubrir las o porque se hace con personal mejor formado.

La existencia de efectos primarios sobre los beneficiarios y secundarios de signo diverso sobre otros trabajadores o sobre las empresas indica que no es suficiente conformarse con el conocimiento que proporcionan los efectos individuales. Es necesario conseguir la evaluación del efecto neto que proporciona la suma de los efectos primarios y secundarios.

El cálculo del impacto funcional proporciona el primer paso para la evaluación del efecto neto. Consiste en plantear si las políticas activas afectan significativamente al proceso de contratación que se desarrolla en el mercado de trabajo. La metodología que se aplica es la estimación de una función de emparejamiento en la que se incluye el efecto de las políticas para estimar su influencia sobre la contratación. Esta influencia se concretará en el tanto por ciento

de variación en la contratación que es capaz de generar en todo el mercado aragonés un incremento de un 1% en la participación de trabajadores en la política. Para conseguir un número de datos suficiente se plantea utilizar la información muestral de tipo comarcal.

Y finalmente se presenta la metodología para evaluar el efecto agregado de las políticas. Este efecto tiene una doble misión. Por una parte informa de la repercusión de las políticas activas sobre la producción de la economía aragonesa, que puede compararse con el coste de dichas políticas (presupuesto) y estimar el correspondiente multiplicador. Por otra, sirve para proporcionar una información muy importante, por cuanto este cálculo se puede hacer a partir de los efectos individuales y del efecto funcional. Si el impacto agregado que se deriva de los efectos individuales supera al del efecto funcional significa que los efectos secundarios negativos superan a los positivos y el efecto neto, que es ese último, es menor que el derivado de los efectos individuales. Si ocurre lo contrario, significa que los efectos secundarios positivos superan los negativos y las políticas activas tienen efectos externos y dinámicos netos positivos sobre el mercado de trabajo.

La metodología de cálculo de los efectos agregados es simple. En cada uno de los dos casos (individual y funcional) se estima la creación de empleo medio mensual que se debe a las políticas y, multiplicándolo por la productividad mensual media de la economía en cada año, se calcula la proporción del PIB de la economía aragonesa que genera ese empleo. La cifra resultante permite calcular el multiplicador del gasto del INAEM como los euros de PIB que genera cada euro de gasto ejecutado.

4.2. Una primera aproximación a la función de emparejamiento en Aragón

Como el impacto funcional se basa en la denominada función de emparejamiento, que explica el flujo final de trabajadores que abandona el desempleo como dependiente de las vacantes que crean las empresas y el stock de parados, en este apartado se presenta una primera aproximación descriptiva a la “curva de Beveridge”, que representa la relación entre estos dos elementos. En la medida en que el proceso de emparejamiento mejore o empeore se producirán desplazamientos de la curva con acercamientos o alejamientos respecto al origen de coordenadas, respectivamente. En este apartado se presenta algunos datos relativos a la intermediación en Aragón que dan lugar a una primera aproximación a esta relación.

Si se usa la tasa de paro registrado como el cociente entre el total de parados registrados o en formación y la suma del total de trabajadores (medido como el número de afiliados a cualquier régimen de la Seguridad Social), es posible definir las tasas de paro y tasa de vacantes gestionadas por el INAEM.

Si se define la “estrechez” del mercado de trabajo por medio del ratio parados/vacantes, es decir el número de parados por vacantes, la Figura 4.1 muestra el fuerte cambio producido desde finales de 2008, puesto que el ratio ha pasado de un valor inferior a 2 a otro alrededor de 4. En resumen, la competencia entre trabajadores a la hora de acceder a un empleo se ha incrementado de manera espectacular, lo que supone un grave riesgo de agravamiento del desempleo de larga duración y/o de exclusión social.

Por último, la figura 4.2 muestra una clara relación decreciente entre tasa de desempleo y la tasa de vacantes excluyendo las que solo han sido comunicadas al INAEM, de nuevo con la evidencia de un cambio estructural a partir de mediados de 2008 en el mismo sentido de lo observado con el indicador anterior.

Figura 4.1: Estrechez del mercado: el ratio parados/contratos

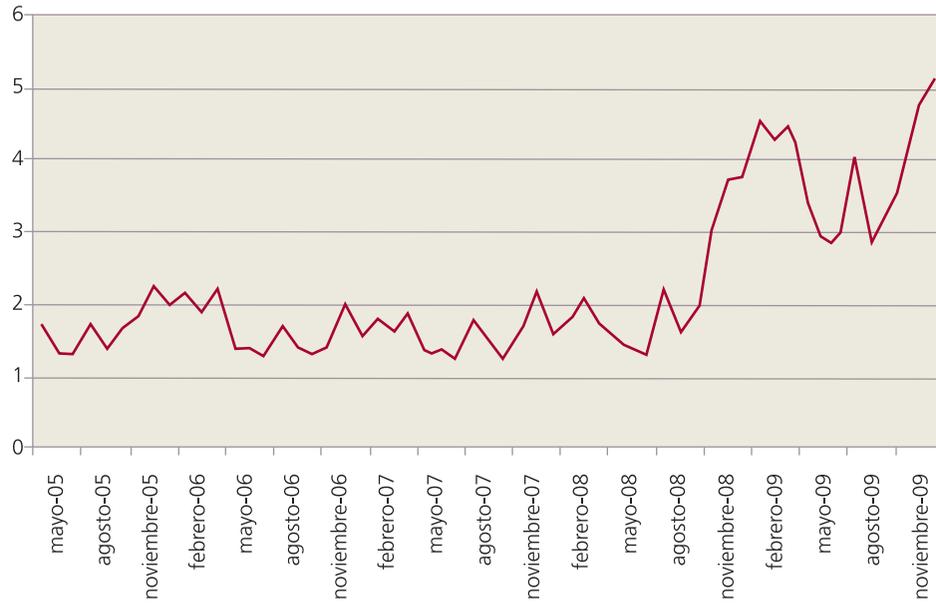
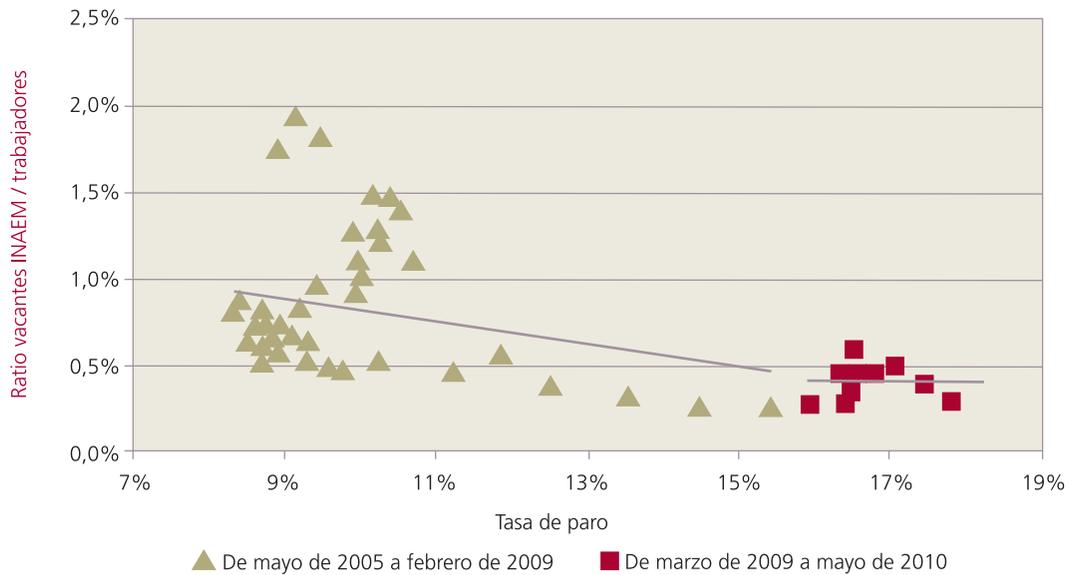


Figura 4.2: Curva de Beveridge con vacantes gestionadas por el INAEM



En resumen, la crisis actual está incidiendo de manera clara en el comportamiento de los flujos del mercado de trabajo. Aunque el volumen de vacantes ha descendido, el principal problema ha sido el incremento del desempleo y, especialmente, la evidencia encontrada de una menor efectividad en el proceso de emparejamiento. En este contexto las políticas activas pueden resultar fundamentales para conseguir la adaptación de los trabajadores en paro a las necesidades de cualificación de las empresas y para dinamizar los mecanismos de intermediación que facilitan el contacto y la búsqueda de empleo.

5. Efectos individuales de las políticas de promoción de empleo del INAEM





Introducción

En este capítulo se ha dividido el análisis de los programas en dos partes. Se han analizado por separado las políticas de promoción de empleo estable y a continuación las de corporaciones locales y empleo institucional. De las primeras se han excluido las destinadas a los centros especiales de empleo por sus peculiaridades y las dificultades que presentan a la hora de encontrar individuos semejantes para comparar los efectos.

5.1. Las políticas de promoción de empleo

Los programas de promoción de empleo se dirigen a un amplio espectro de colectivos y entidades, lo que dificulta la correcta evaluación desde una perspectiva microeconómica. Por ello se han excluido aquellos programas diseñados específicamente para personas discapacitadas en CEE, ya que al tratarse de un colectivo muy específico no se puede realizar una comparación con el conjunto global de los trabajadores.

Si se atiende al objeto de las subvenciones, algunos programas de empleo incentivan de forma directa el empleo indefinido, como son el programa de promoción de la contratación estable y de calidad o el de promoción de empleo autónomo. El diseño de estos programas destaca por su aplicabilidad sobre trabajadores, en su gran mayoría, ya ocupados, por lo que no tiene sentido plantear la probabilidad de transición del desempleo al empleo, como se hace en el caso de la formación o la intermediación. De hecho, el éxito de estos programas residirá en la capacidad de los beneficiarios para mantenerse en el puesto de trabajo un periodo de tiempo superior al del resto de trabajadores. En consecuencia, la probabilidad de transición relevante es la de seguir empleado tras beneficiarse de un programa de estabilización o promoción de empleo, puesto que la diferencia con el resto de trabajadores es la que determinará la efectividad de estas medidas. En este primer análisis se excluyen de la valoración los programas de Corporaciones Locales y de Organismos públicos y entidades sin fines de lucro, ya que son contratos por obra y, por tanto, con una duración determinada. Tampoco se tendrán en cuenta aquellas medidas destinadas a los Centros Especiales de Empleo, ya que son programas destinados a un colectivo de trabajadores muy específicos.

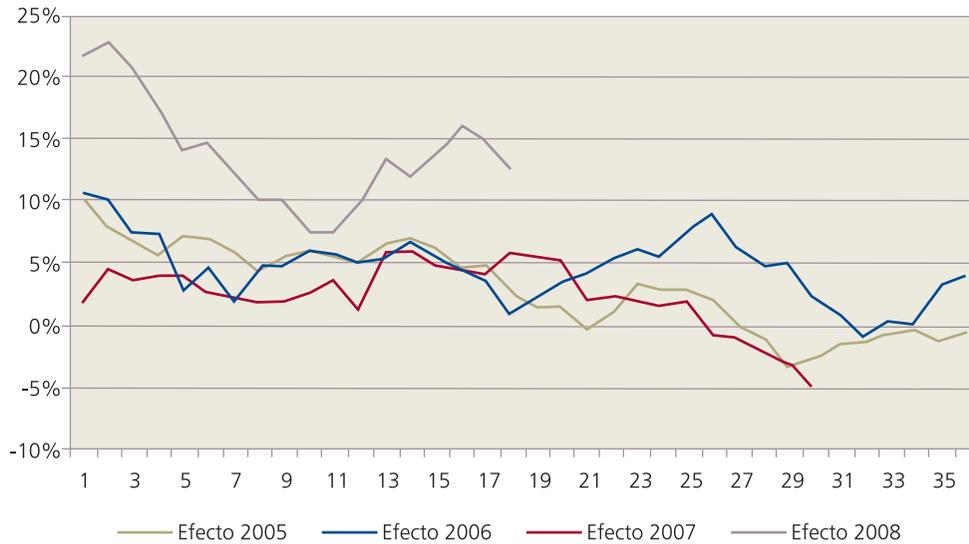
Para la selección de los grupos de tratados y de control se ha seguido el siguiente procedimiento. Al inicio de cada año se identifica a todos aquellos trabajadores que se encuentran desempleados. De ellos, se seleccionan únicamente aquellos que causen baja por colocación. Los que se benefician de alguno de los programas de promoción de empleo durante el año constituyen el grupo de trabajadores tratados y el resto constituye el grupo de control. El efecto se mide a partir de enero del año siguiente y durante tres años (36 meses) para los beneficiados en 2005 y 2006. Este horizonte temporal se reduce a 2 años y medio en 2007 y a un año y medio en 2008.

En relación a los beneficiarios, los resultados indican que la mayor probabilidad de participar en el programa se da para los trabajadores con las siguientes características: tener algún tipo de minusvalía, ser español, ser mujer, tener una ocupación específica (directivos y técnicos y profesionales científicos e intelectuales y de apoyo), trabajar en industria y servicios y no residir en Zaragoza.

En la Figura 5.1 se presentan los promedios anuales del diferencial de las probabilidades de estar trabajando entre los trabajadores beneficiados y los no beneficiados hasta 36 meses después de haber participado en el programa. En este caso, la probabilidad de estar trabajando es en promedio un 5% superior para los trabajadores beneficiados durante el primer año y medio. Inicialmente el efecto es algo mayor en 2005 y 2006, en torno al 10%. Esta diferencia

se va diluyendo a partir de ese momento para pasar a ser prácticamente cero al final del segundo año, por lo que no se logra crear una diferencia sostenida en el tiempo.

Figura 5.1: Efectos diferenciales de las medidas de promoción de empleo sobre la probabilidad estar trabajando



En el año 2008 se da un cambio sustancial, llegando incluso a superar el 20% al inicio del periodo. Tras los tres primeros meses, la diferencia se va reduciendo, pero se sitúa siempre por encima del valor alcanzado antes de la crisis, por lo menos para el año y medio del que se disponen de observaciones.

Si se mide el efecto sobre el número de meses trabajados en los años previos a la crisis, el primer año un trabajador beneficiario trabaja en torno a un mes más que otro similar no beneficiario. Al cabo de los tres años de evaluación, la promoción supone entre uno y 1,5 meses más de trabajo para los beneficiados. Para el año 2008 los resultados son sensiblemente superiores, ya que el primer año la diferencia se eleva a casi dos meses más de trabajo y a los dos años se alcanzan los dos meses y medio.

5.2. Los contratos por obra en corporaciones locales

El programa de concesión de subvenciones por contratos de obra o servicios de interés general y social en corporaciones locales tiene unas peculiaridades⁷, puesto que se trata de contratos con un horizonte temporal determinado

7. El conjunto de normativa y condiciones que regulan esta medida aparece en: http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Organismos/InstitutoAragoneseEmpleo/AreasTematicas/EntidadesColaboradoras/ci.08_Programa_contratacion_Corporaciones_locales.detalleDepartamento?channelSelected=54dc977c5401b210VgnVCM100000450a15acRCRD

que dejan al trabajador en paro cuando terminan. La variedad en el tipo de actividades a desarrollar permite un notable grado de acomodación de las entidades participantes a sus expectativas y al mercado de trabajo existente en su ámbito de actuación. Las subvenciones a organismos públicos y entidades sin fines de lucro tienen las mismas características, por lo que se pueden extrapolar los resultados sin necesidad de repetir el proceso de estimación.

El método seguido para llevar a cabo la evaluación ha sido el siguiente. En primer lugar se tiene en cuenta que este programa se rige por una convocatoria de carácter anual, lo que hace que la mayoría de las contrataciones se concentren cada año en los meses de mayo, junio y julio. Como primer paso se seleccionan aquellos trabajadores participantes en el programa durante esos tres meses de un año determinado que estaban desempleados a principios del mes de mayo y se elimina cualquier trabajador que vuelva a beneficiarse del programa en años posteriores. Este es el grupo de tratados. El grupo de control lo constituyen todos aquellos trabajadores desempleados a principios del mes de mayo y que nunca han participado en el programa. Este proceso se repite para los años 2005 a 2009 y se efectúa la evaluación para dos años desde el inicio del contrato subvencionado, con excepción del año 2009, para el que solo es posible hacerlo durante los 12 meses posteriores.

Los trabajadores que tienen mayor probabilidad de ser beneficiarios del programa de empleo en corporaciones locales tienen las siguientes características: ser parado de corta duración, ser varón, ser español, no tener discapacidad, buen nivel educativo, pertenecer a intervalos extremos de edad (muy joven o muy mayor), no percibir prestación por desempleo o de otro tipo, ser técnico y profesional de apoyo o trabajadores cualificado en la agricultura y en la pesca, residir en Gudar-Javalambre, Maestrazgo y Sobrarbe y no residir en las comarcas de las capitales de provincia.

Las mujeres tienen una menor probabilidad de disfrutar de este tipo de contrataciones, al contrario de lo esperado, ya que uno de los criterios de selección debería ser la discriminación positiva para las mismas. Lo mismo ocurre con los extranjeros y con los trabajadores discapacitados.

Centrándonos en las ganancias en la probabilidad de estar trabajando durante los 18 meses siguientes desde el inicio de programa, Figuras 5.2 y 5.3, claramente son positivas y significativas inicialmente. Posteriormente el efecto se hace cero e incluso negativo a partir del quinto mes, debido a que los contratos por obra van terminando y los trabajadores beneficiados vuelven a estar desempleados y buscando trabajo. El efecto vuelve a ser positivo a partir del mes 11, con lo que de nuevo aparecen efectos beneficiosos para los trabajadores que participan en él. Al año y medio del inicio de la acción, pasa a ser cero. Los efectos son más importantes en los años de la crisis. Por último, se constata que los efectos son más importantes para los dos últimos años. Esto se aprecia especialmente en 2008, puesto que el horizonte temporal para las acciones de 2009 se reduce a un año por no disponer de datos para más.

Para cuantificar el efecto en tiempo trabajado se ha analizado el historial laboral de los trabajadores tratados y los del grupo de control durante 2 años, computando el número de meses en los que no están en situación de desempleo. El resultado principal es que la ganancia es siempre positiva (excepto en el año 2007 para el periodo de dos años). Además, se observa un claro descenso en el empleo, asociado a la crisis económica, puesto que entre 2005 y 2008 el número de meses trabajados pasa de 19,17 a 15,66 en el caso los trabajadores tratados y de 18,39 a 14,77 para el grupo de control. Sin embargo, las diferencias crecen, es decir la crisis afecta menos a los beneficiarios de la contratación en corporaciones locales, lo que refleja un incremento en el impacto positivo en situaciones de dificultad económica.

A continuación se realiza un análisis de sensibilidad, puesto que los efectos pueden ser distintos dependiendo de las características del trabajador y la entidad que lo contrata.

Figura 5.2: Efectos diferenciales del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad trabajar

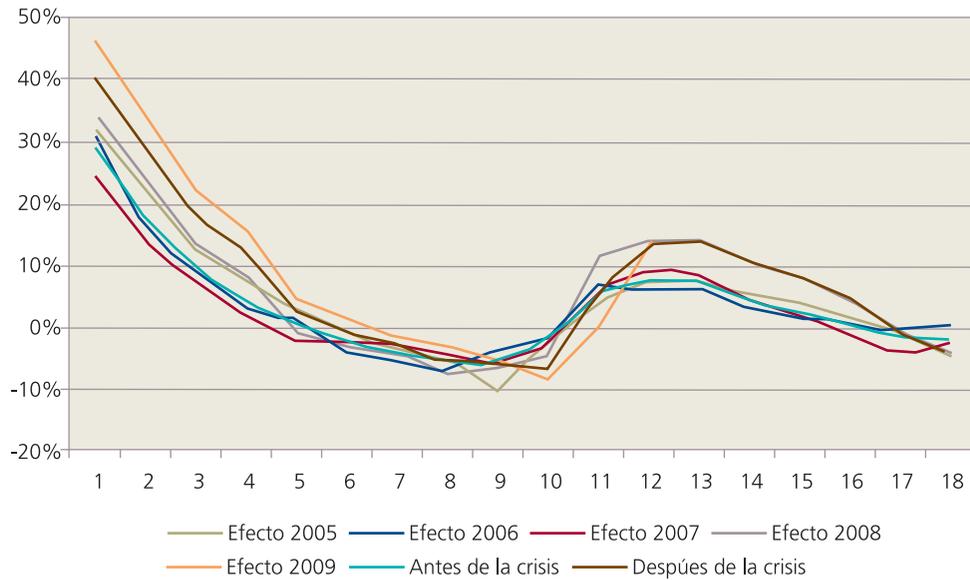
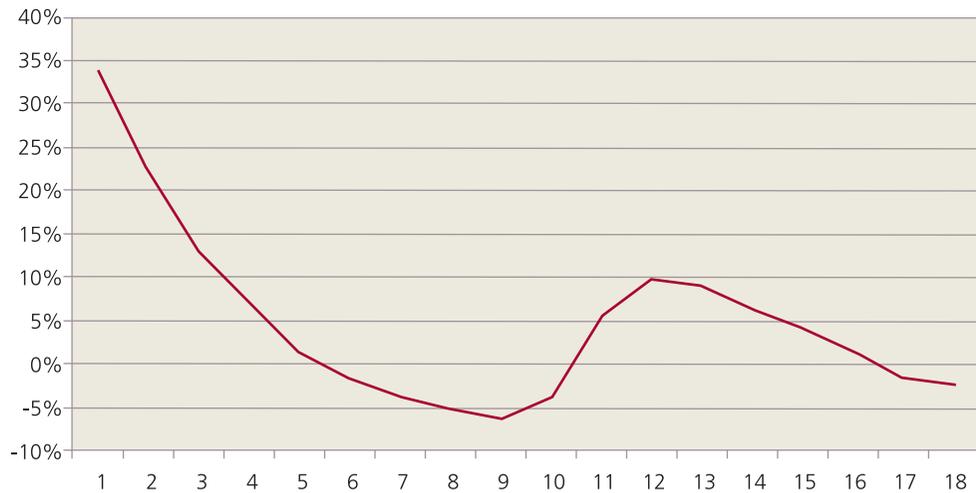


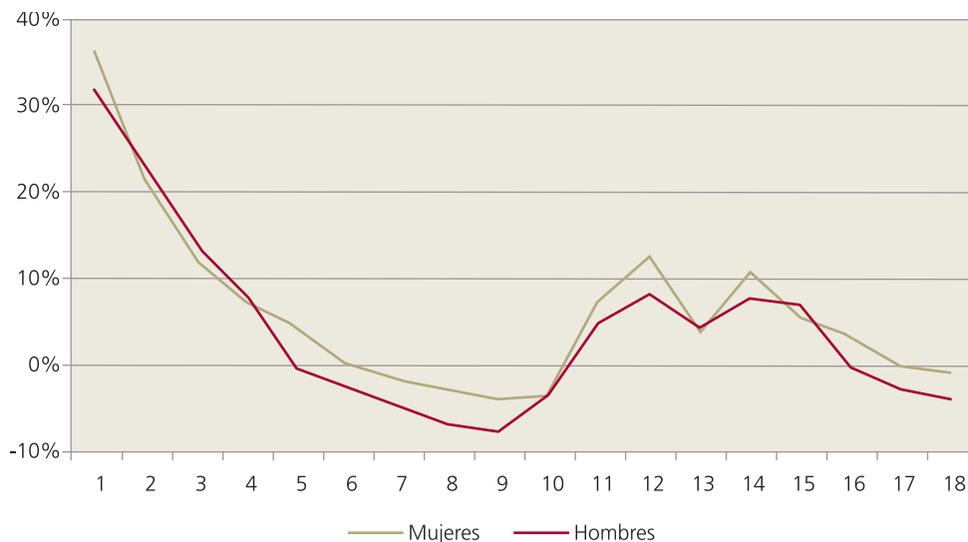
Figura 5.3: Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar



La perspectiva del género

Las mujeres obtienen una ganancia en la probabilidad de trabajar mayor que los hombres, Figura 5.4, lo que se manifiesta de manera clara del cuarto al décimo mes tras el inicio de la actividad correspondiente. Algo similar ocurre con el tiempo trabajado, tanto durante el año posterior a la firma del contrato como durante los dos años de seguimiento.

Figura 5.4: Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según sexo

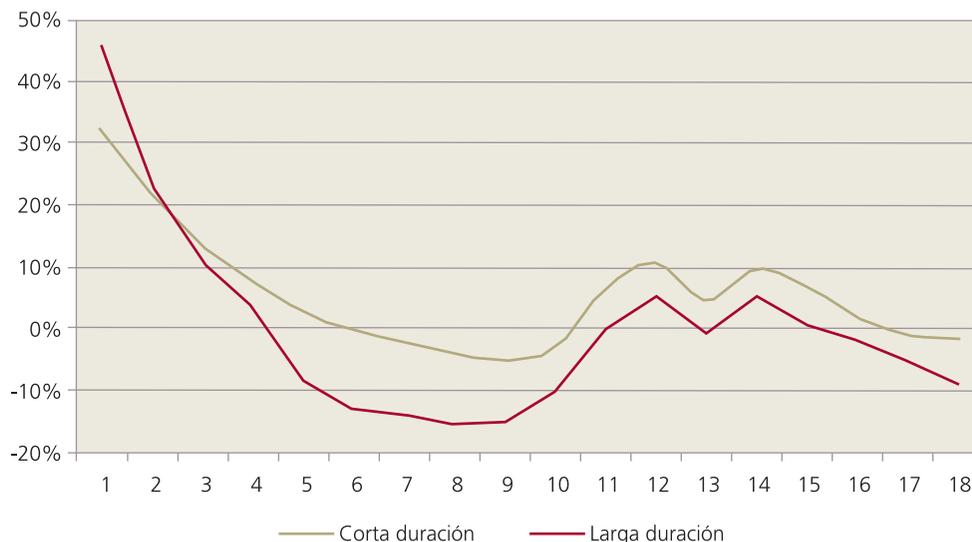


La perspectiva del tiempo en el desempleo

También en un principio la ganancia para los parados de larga duración es muy elevada, casi del 50%, mientras que para el resto de los desempleados es aproximadamente de un 30% (Figura 5.5). Sin embargo, este margen positivo desaparece a partir del tercer mes, siendo sistemáticamente superior el efecto del programa sobre el resto de los trabajadores. Por consiguiente, son estos últimos los más beneficiados a largo plazo.

Los parados de corta duración siempre trabajan más meses a lo largo de los dos años posteriores al contrato que si no hubieran tenido un contrato subvencionado. Pero no ocurre lo mismo con los parados de larga duración. Si bien el efecto sobre éstos en 2005 fue muy positivo, los años 2006 y 2007 no tuvieron buenos resultados. En 2008 y 2009 se vuelve a obtener una diferencia menor con respecto a los desempleados de corta duración que participan en el programa.

Figura 5.5: Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según duración del desempleo



La perspectiva de la educación del trabajador

El mayor beneficio de esta política no se da en el grupo de trabajadores con formación profesional superior o estudios universitarios, sino en los que tienen formación de bachillerato o formación profesional de primer grado, como se observa en la Figura 5.6. Este efecto aparece tanto en términos de probabilidad de estar empleado como en el número de meses que no se está en situación de desempleo.

La perspectiva provincial

El programa tiene un mayor efecto sobre los trabajadores oscenses que sobre los de Zaragoza o Teruel (Figura 5.7). El diferencial en la probabilidad de estar trabajando es mayor durante todo el periodo, así como el tiempo total trabajado, especialmente si lo comparamos con el éxito del programa en Teruel.

La perspectiva sectorial

En industria es donde los contratos en corporaciones tienen mayor efecto (Figura 5.8), tanto en la probabilidad de estar trabajando como en el tiempo trabajado. En el sector servicios, aunque en menor medida que en la industria, los indicadores de efectividad también son positivos.

No ocurre lo mismo con la construcción. Si bien el efecto inicial es similar en los tres sectores, en torno al 35% durante los primeros meses, esta ventaja se diluye pronto para estos trabajadores. Lo mismo ocurre con el tiempo trabajado, que en los años 2006 y 2007 es mucho menor para los trabajadores tratados.

Figura 5.6: Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según nivel educativo

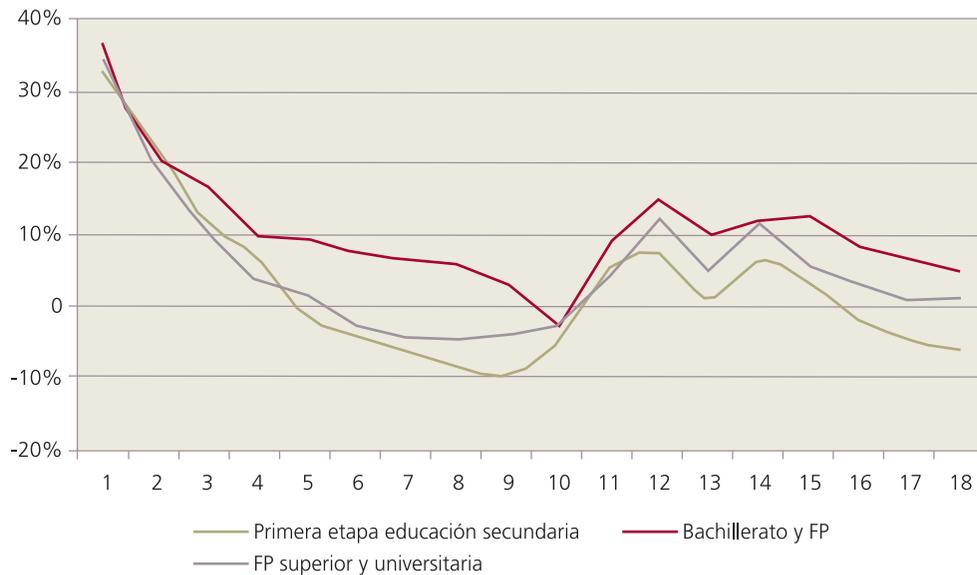
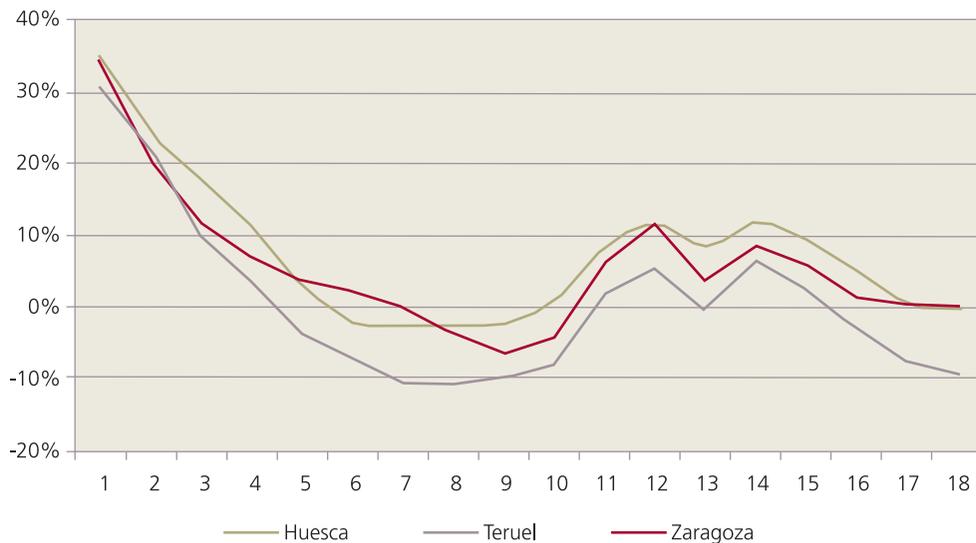
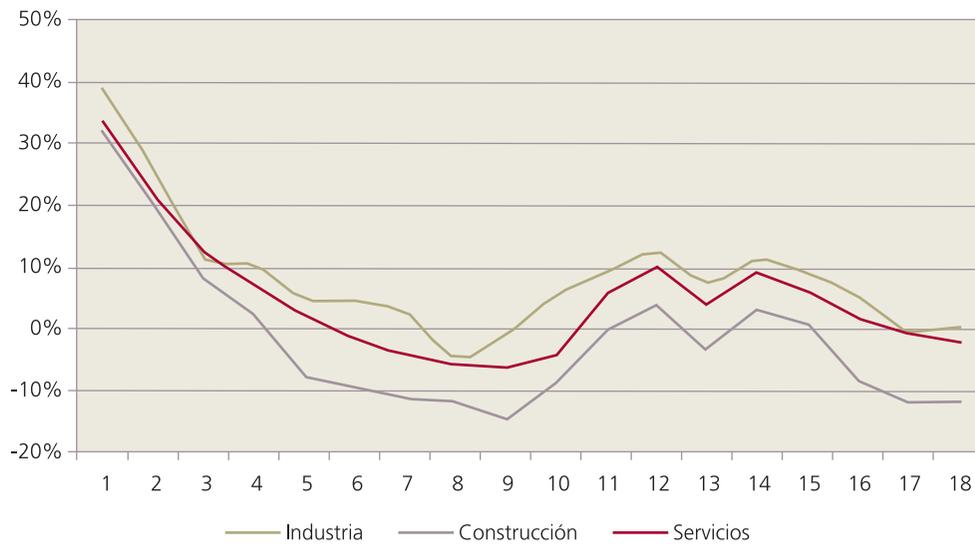


Figura 5.7: Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según provincia de residencia



Sin embargo, la crisis marca un cambio radical y las diferencias pasan a ser positivas a partir del año 2008. Cuando la construcción estaba en su apogeo era más rentable para los trabajadores buscar trabajo en el mercado libre sin tener que acudir a las políticas de promoción. Sin embargo, las medidas de promoción pasan a ser relevantes al ser este sector uno de los más castigados por la crisis.

Figura 5.8: Efecto diferencial medio del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad de trabajar según sector económico



6. Efectos individuales de la política de intermediación del INAEM





Introducción

En este capítulo se han estudiado los efectos individuales de las políticas de intermediación del INAEM una vez determinadas las características de los trabajadores que demandan este tipo de servicios. Los resultados destacan la importancia de esta actividad del Instituto, especialmente en momentos de crisis económica.

6.1. Probabilidad de recibir servicios de intermediación y grupo de control

El primer paso para la evaluación de las políticas activas es determinar los factores explicativos de la probabilidad de que un trabajador demande un servicio cualquiera de intermediación. En este sentido, se observan una serie de regularidades, de las que en este informe destacamos las más representativas.

En primer lugar, el hecho de percibir una prestación por desempleo influye negativamente en el acceso a los servicios de intermediación, especialmente tras el inicio de la crisis actual. Algo similar sucede con el número de días que se permanece en situación de desocupado, señalando la presencia de un efecto “desánimo”.

El acceso es superior cuanto mayor nivel educativo posee el trabajador, por lo que aparece una asociación que puede tener que ver con la capacitación o acceso en términos de nuevas tecnologías.

También tiene relevancia el historial previo del trabajador. Así, especialmente la experiencia y, en menor medida, el número de ocupaciones, la disponibilidad al cambio de residencia por parte de los trabajadores y los idiomas influyen de manera significativa y positiva en el acceso a la intermediación laboral.

En términos generales las mujeres acceden con menor intensidad a los servicios de intermediación que los hombres. Respecto a los trabajadores extranjeros, tanto las estimaciones mensuales como las medias anuales muestran un cambio relevante como consecuencia de la crisis económica. Mientras que al inicio de la muestra los extranjeros accedían en mayor medida a los servicios de intermediación, la situación se modifica drásticamente a partir de finales de 2007, pasando a comportarse como el resto de trabajadores.

La localización geográfica, representada por las agrupaciones comarcales, se manifiesta también como un indicador relevante de la participación. Cuatro agrupaciones comarcales, especialmente la asociada a Zaragoza, presentan un acceso a los servicios de intermediación significativamente superior a las demás, mientras que en otras ocurre lo contrario. Este dato podría indicar la existencia de dificultades de acceso a los servicios en determinadas zonas rurales.

También aparecen diferencias sectoriales. Los trabajadores cuyo empleo anterior fue en el sector de la construcción presentan menor tendencia a participar en intermediación, y en el caso de los trabajadores discapacitados pasan de una utilización más intensiva de los servicios de intermediación en los primeros años de la muestra a comportarse como el trabajador medio con posterioridad.

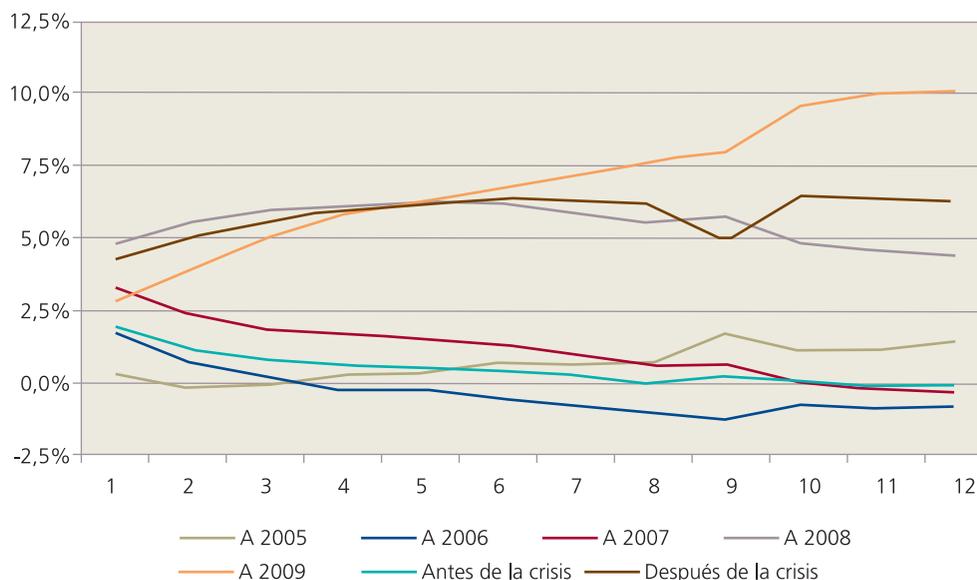
En consecuencia, se dispone de una descripción bastante completa de los trabajadores que acceden a los servicios de intermediación en Aragón. A continuación se recogen los resultados de la evaluación efectividad de dichos servicios.

6.2. Resultados generales para la intermediación

Una primera aproximación a la evaluación de las políticas de intermediación es la global, es decir, considerando como perteneciente al grupo de tratados a los trabajadores desempleados que hayan accedido a cualquier servicio de intermediación del INAEM. Los servicios ofrecidos son de muy diversa naturaleza, por lo que puede haber efectos compensatorios, pero resulta esencial como un primer paso evaluarlos conjuntamente para, posteriormente, precisar lo que ocurre con las acciones más concretas.

En términos generales, la efectividad de la intermediación medida como la ganancia en la probabilidad de conseguir un empleo respecto a si no hubiesen sido beneficiarios de la política es muy diferente antes y después de crisis (Figura 6.1). Mientras con anterioridad a la misma la efectividad apenas era significativa, sí lo es a partir de 2008, puesto que la probabilidad de salir del paro al mes siguiente pasa a ser casi 5 puntos porcentuales superior para los beneficiarios. Esa diferencia es superior en los meses siguientes, lo que indica una elevada persistencia de los efectos.

Figura 6.1: Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo

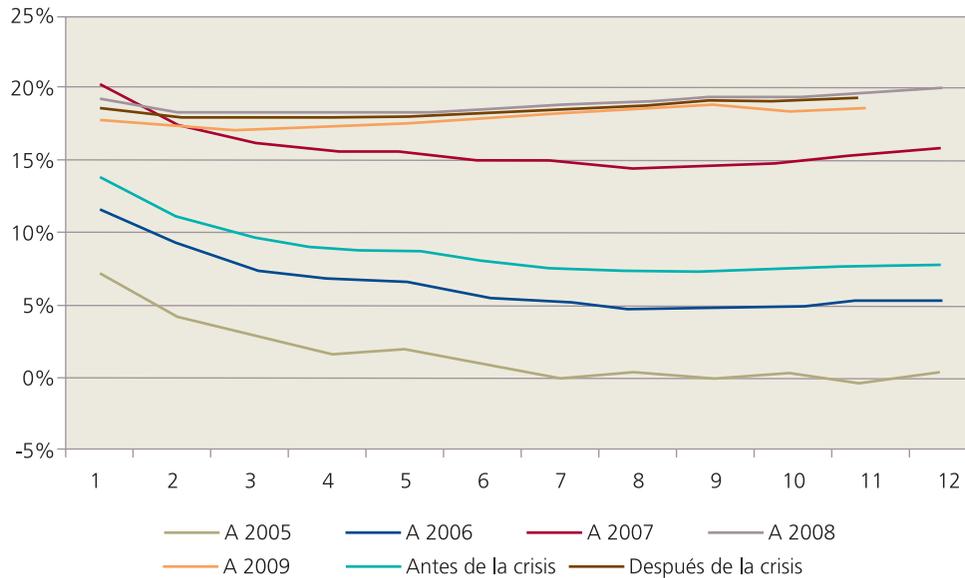


Además, los trabajadores que reciben servicios de intermediación consiguen abandonar por primera vez su situación de inactividad laboral casi un mes antes que los pertenecientes al grupo de control al inicio de la muestra y mes y medio antes en los dos últimos años considerados.

El efecto sobre la estabilidad en el empleo también se modifica con la crisis (Figura 6.2). En este caso la ganancia de estar trabajando alcanza casi el 20% en 2008 y 2009 cuando en 2005 tenía un efecto prácticamente nulo a partir del séptimo mes.

Un trabajador beneficiario de los servicios trabajaba antes de la crisis solo un mes más que el resto, mientras que después la diferencia ha aumentado un poco por encima de los dos meses. Este dato ratifica que la crisis ha potenciado las diferencias y, por tanto, la efectividad de los servicios de intermediación.

Figura 6.2: Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de seguir empleado



6.3. Análisis de sensibilidad de los efectos de intermediación

La efectividad conjunta de las actividades del INAEM puede enmascarar respuestas dispares dependiendo del colectivo que se analice. En este apartado se estudia la influencia de las diferentes características de los trabajadores, de la localización geográfica, o de los diferentes servicios que se prestan.

6.3.1. Los efectos según género

Para los hombres la intermediación contribuye a una salida más rápida del desempleo. Tanto en hombres como en mujeres los resultados de 2008 y 2009 son mejores, por lo que se puede afirmar que la crisis está afectando más intensamente a todos los trabajadores que no acceden a los servicios de intermediación.

A partir de los valores medios para todos los años, Figura 6.3, se comprueba que los efectos son positivos para los hombres (en torno al 6,5%) y prácticamente nulos para las mujeres.

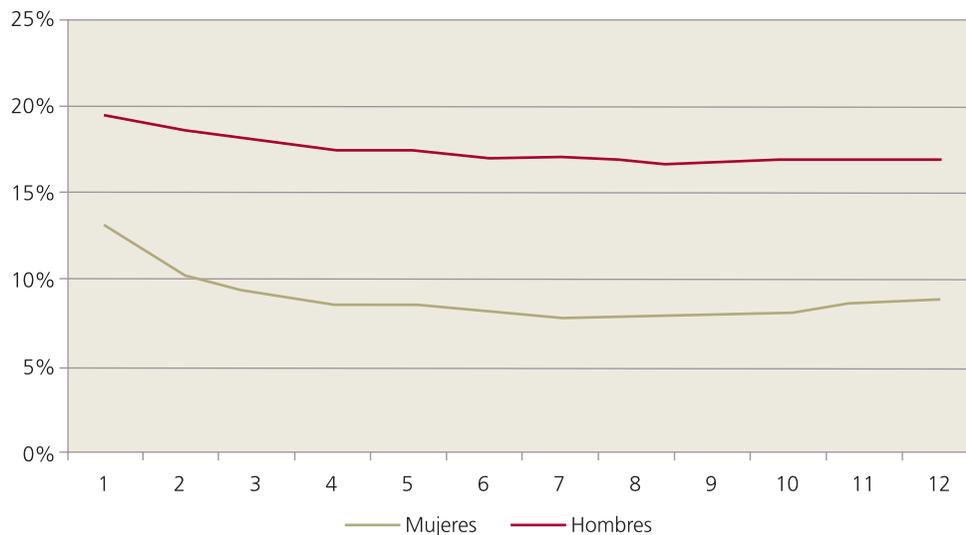
Desde la perspectiva de la estabilidad, el efecto positivo es común en hombres (más del 20%) y en mujeres (15%) después de la crisis, mientras que con anterioridad solo lo era para los primeros. Por último, si se consideran las medias totales, Fi-

gura 6.4, la brecha de la efectividad de la intermediación por sexos se mantiene por lo que, aunque la intermediación tras la crisis tiene un efecto positivo sobre las mujeres, éste se mantiene bastante alejado del detectado para los hombres.

Figura 6.3: Ganancias comparadas hombres/mujeres en la probabilidad de salir del paro debidas a la intermediación



Figura 6.4: Ganancias comparadas hombres/mujeres en la probabilidad de seguir empleado debidas a la intermediación



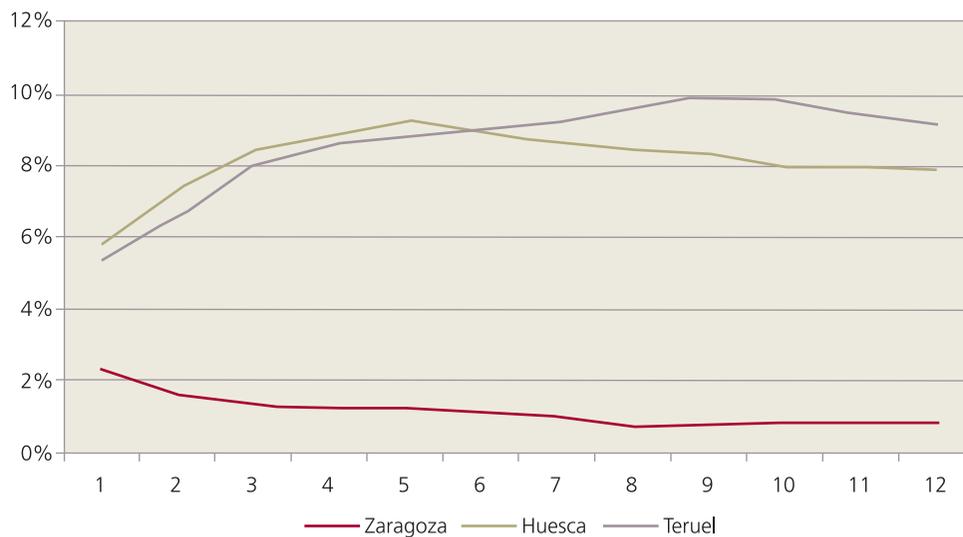
Por último se han cuantificado en tiempo las ganancias observadas. En todos los años, tanto en tiempo para encontrar el primer empleo como en los meses que trabajan, los indicadores son mucho mejores para los hombres. Encuentran trabajo más de cuatro meses antes que los no beneficiarios de la intermediación, mientras que las mujeres lo hacen entre uno y dos meses más tarde. En la estabilidad los indicadores de las mujeres son positivos y no muy lejanos de la ganancia de dos meses y medio, salvo en 2005. En estos resultados puede estar afectando que los hombres acceden a los servicios como un medio para encontrar o incluso generar empleo, mientras que las mujeres pueden estar acercándose como última opción, puesto que prefieren otros canales a la hora de integrarse en el mercado de trabajo.

6.3.2. Los efectos por provincias

La consideración del ámbito provincial es interesante desde dos perspectivas. La primera tiene que ver con la efectividad de las diferentes oficinas. La segunda se refiere al tamaño de los mercados.

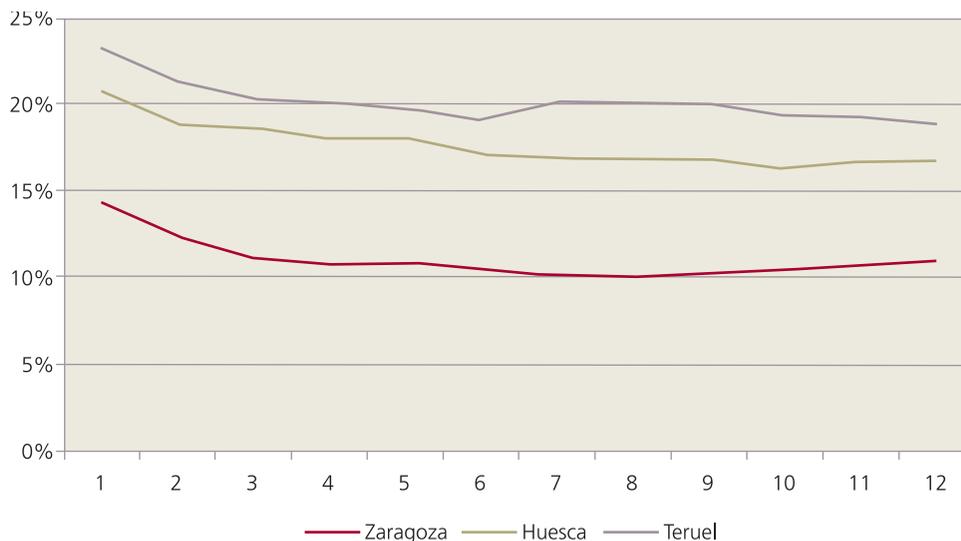
Las tres provincias muestran mayor efectividad tras la crisis en la probabilidad de encontrar el primer empleo y se mantienen los resultados generales, pero destaca que en Zaragoza la efectividad era negativa con anterioridad a la crisis. Dicha efectividad crece hasta los seis meses tras la prestación del servicio, para descender despacio después. La mayor efectividad se encuentra en las provincias con menor tamaño del mercado de trabajo, como se muestra en la Figura 6.5.

Figura 6.5: Ganancias comparadas por provincias en la probabilidad de salir del paro debidas a la intermediación



El indicador de ganancia en la estabilidad del empleo muestra también mejores resultados para las provincias de Huesca y Teruel, aunque tras la crisis aparece cierta convergencia. El perfil de los efectos es bastante estable, lo que indica que las ganancias proporcionadas por la intermediación son persistentes, Figura 6.6.

Figura 6.6: Ganancias comparadas por provincias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la intermediación



Finalmente, los trabajadores de Huesca y Teruel encuentran su primer empleo antes que los de Zaragoza y trabajan casi un mes más al año, aunque la crisis ha supuesto una mayor homogeneidad de resultados.

6.3.3. Los efectos de los distintos tipos de servicio

Dada la disponibilidad de datos este informe se concentra en el análisis en seis programas. La consideración de estos grupos permite una evaluación bastante completa de los efectos de la intermediación del INAEM.

Efectos de la tutoría individualizada

Los servicios de tutoría individualizada tienen una efectividad que ha crecido considerablemente con la crisis, tanto en probabilidad de salir del desempleo como en estabilidad de esa salida.

Además, la efectividad de ambos indicadores tiende a estabilizarse, es decir, este servicio proporciona una ganancia persistente a los trabajadores que lo utilizan que se sitúa alrededor de un 10% más de probabilidad de estar trabajando, como aparece en la Figura 6.7.

Efectos de la atención personalizada

El análisis de este servicio es importante puesto que se trata de una actuación de carácter generalista. Se puede afirmar que la atención personalizada tiene un efecto positivo tras la crisis, especialmente en el logro del primer empleo, como se comprueba en la Figura 6.8. Destaca también que la estabilidad en el empleo de los trabajadores que acce-

Figura 6.7: Efecto de la tutoría individual de la intermediación sobre la estabilidad

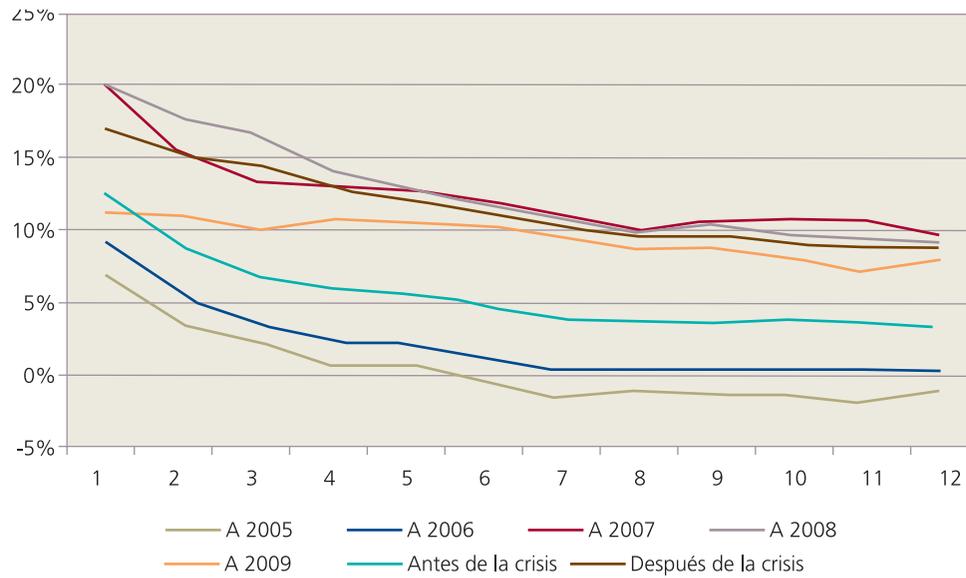
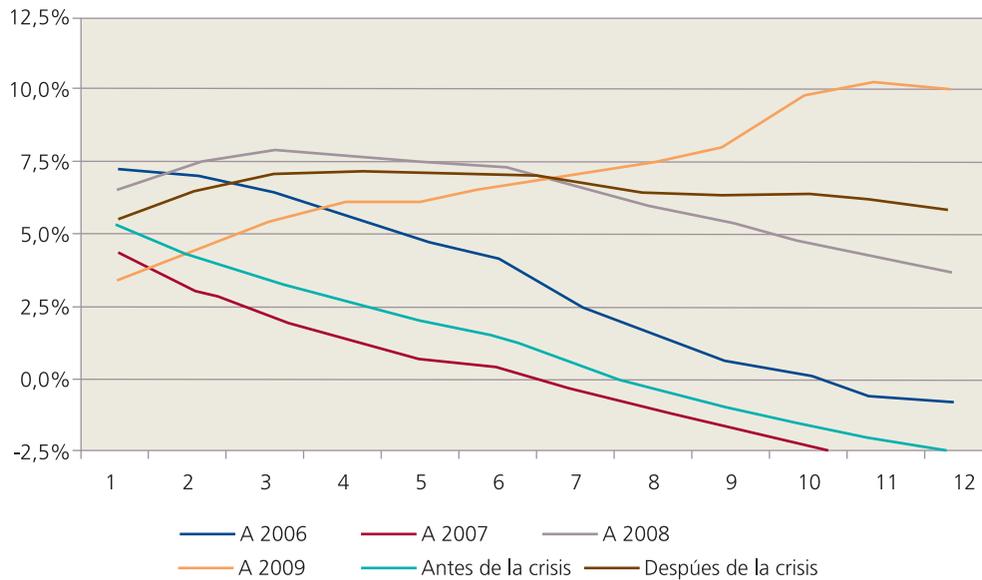


Figura 6.8: Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la asistencia personalizada



den a este servicio se sitúa en más de un 20% por encima de los que no lo hacen. Esta efectividad no aparecía con anterioridad a la crisis.

Si los trabajadores que acceden a este servicio lo hacen por propia voluntad, podríamos concluir que es esta libertad de planteamiento la que puede estar detrás de los buenos resultados, puesto que son los propios trabajadores los que detectan el tipo de "consejo" necesario.

Efectos de la información profesional

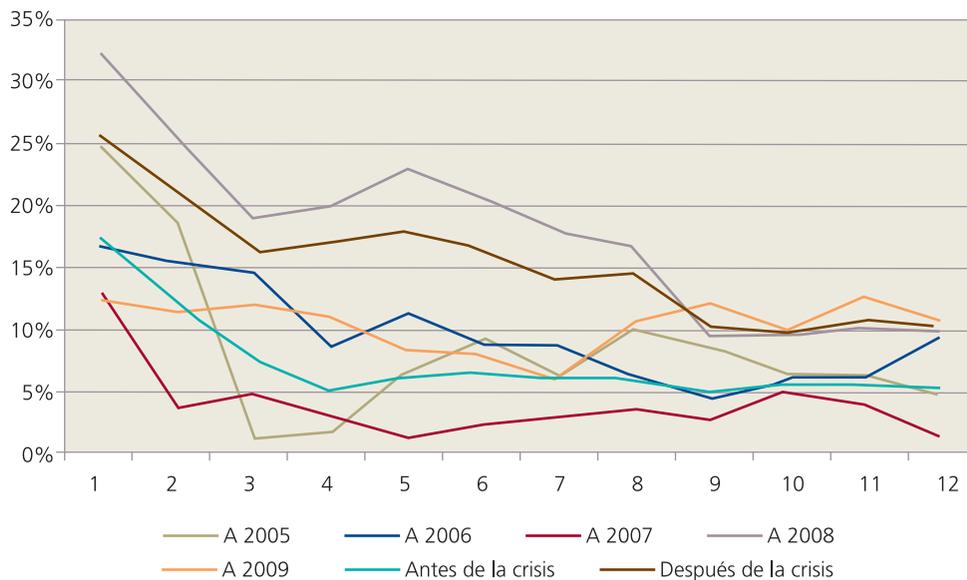
Este servicio se centra en orientar al trabajador sobre los sectores a los que resultaría más conveniente dirigir sus esfuerzos de búsqueda de empleo. Sólo se dispone de información de los tres últimos años y su efectividad es ciertamente reducida. De hecho, los efectos sobre los dos indicadores considerados se sitúan alrededor de cero, por lo que no parece que sea un programa con demasiado éxito en términos de mejorar el acceso y la permanencia en el empleo.

Efectos de las técnicas instrumentales

Este programa de intermediación pretende dotar a los trabajadores de instrumentos que faciliten el contacto con las empresas, sobre todo en lo referente a la alfabetización digital y a la elaboración del curriculum vitae, entre otras cosas.

El efecto sobre el acceso al primer empleo ha sufrido tras la crisis un cambio opuesto al general, puesto que ha pasado a no tener efectos significativos. Por el contrario, la probabilidad que mide la estabilidad en el empleo sí que presenta incremento de la ganancia del programa tras la crisis, aunque los valores alcanzados son siempre discretos, como se puede ver en la Figura 6.9.

Figura 6.9: Ganancias en la probabilidad de seguir empleado debidas a las técnicas instrumentales



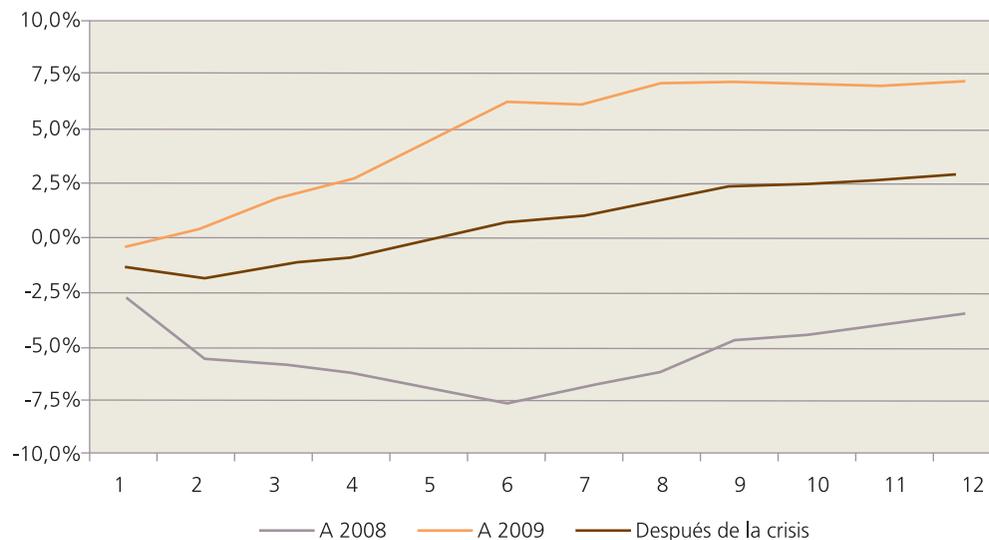
Efectos de la información y el asesoramiento para autoempleo

Este programa es importante puesto que se encuentra a mitad de camino entre la intermediación y la creación de empleo. En este caso la crisis ha afectado negativamente a los emprendedores, tanto en términos de probabilidad de salir del desempleo como de estabilidad. En cualquier caso, el perfil de la efectividad es bastante persistente, lo cual es muy relevante en la ganancia de estabilidad en el empleo.

Efectos del Plan extraordinario de mediación y orientación (PEMO, OM 1940/2008)

El último de los aspectos considerados es el plan extraordinario iniciado en 2008, que lleva en marcha un escaso periodo de tiempo. En general los efectos son modestos y en 2008 los resultados son incluso negativos, mientras que en 2009 pasan a ser positivos. La puesta en marcha del servicio ha requerido una adaptación por parte del INAEM que parece lograda en 2009. Los efectos positivos en 2009 sobre la inserción en el mercado de trabajo, Figura 6.10, (ganancia superior al 5% en la probabilidad de encontrar trabajo) no se reflejan en la medida de estabilidad, que revela efectos negativos en 2008 y mixtos pero en torno a cero en 2009.

Figura 6.10: Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas al Plan Extraordinario



Efectos sobre el tiempo de los distintos tipos de servicios

Para terminar con la evaluación de la intermediación se presentan los resultados que recogen una valoración de los programas considerados, así como de todos ellos conjuntamente, desde la perspectiva de ganancia en tiempo.

En el Cuadro 6.1 se presentan las ganancias medias de cada programa y de la intermediación para los trabajadores que acceden a las acciones frente a los que no lo hacen, medidas en días hasta encontrar el primer empleo y en número de meses trabajados durante el año.

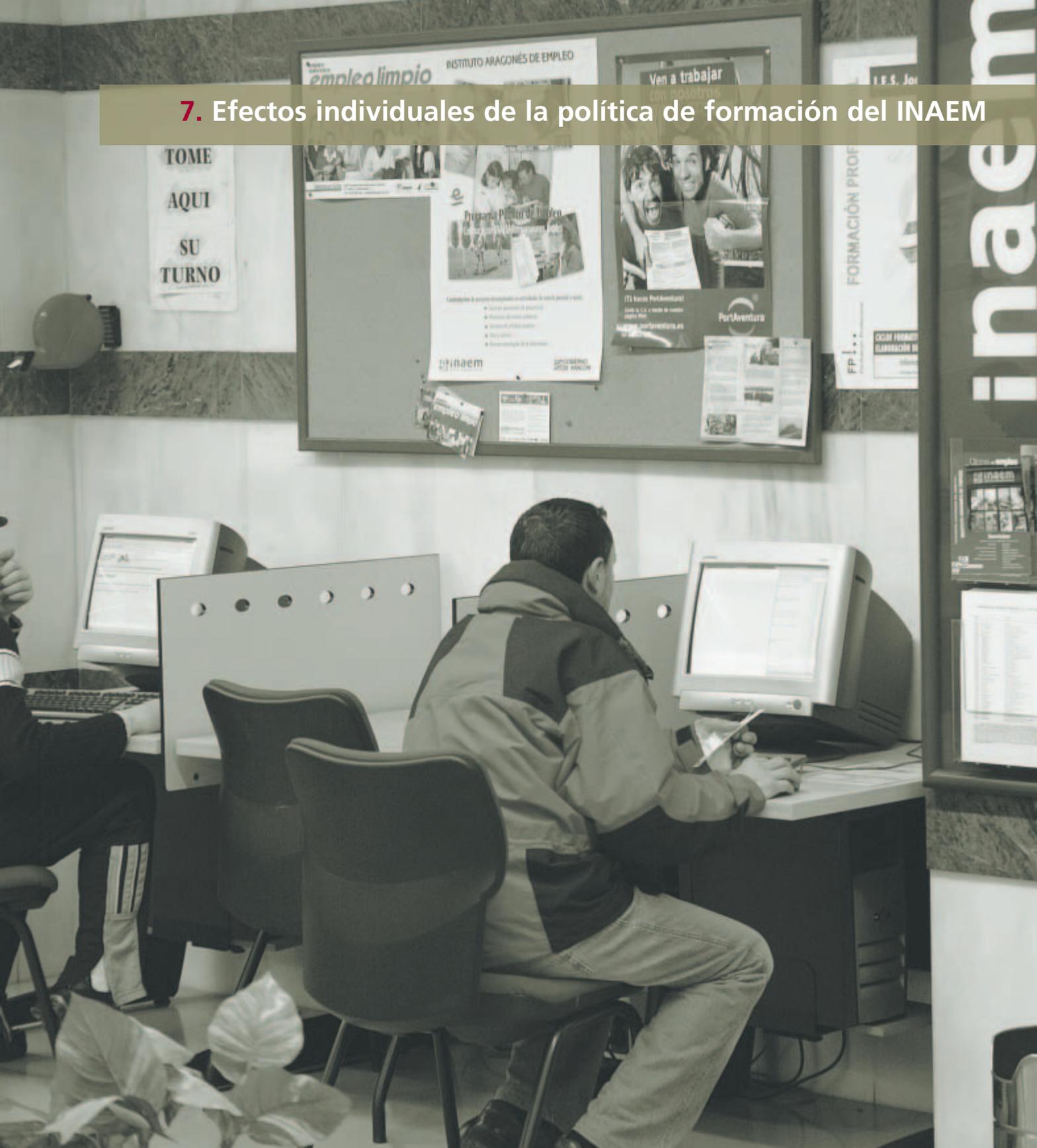
Sólo hay un programa que presente resultados negativos, que es el de orientación profesional, aunque esa tendencia se rompe en el año 2009. Este cambio puede interpretarse como una adecuación del programa a la situación actual del mercado laboral. Algo similar sucede con el Plan Extraordinario puesto en marcha en 2008, ya que los efectos positivos no aparecen hasta el 2009. Dos programas, el de atención personalizada y el de orientación para el autoempleo, presentan los mejores resultados tras la crisis, ya que permiten encontrar empleo tres meses antes y trabajar más de dos meses por encima en comparación con los trabajadores que no reciben servicios de intermediación.

Como se ha comentado, la medición del indicador asociado a la estabilidad del empleo puede interpretarse como el número de meses que los trabajadores que reciben servicios de intermediación trabajan más que los que no los reciben. Es decir, manteniendo todo lo demás constante, si no existiesen los servicios de intermediación se perdería la producción asociada a esos meses.

Cuadro 6.1: Ganancias en tiempo necesario para encontrar empleo y meses trabajados durante el año debidas a la intermediación

		2005	2006	2007	2008	2009	Antes crisis	Después crisis
Tutoría individual	Primer emp.: Días	-12,40	-37,66	115,13	168,67	156,57	21,69	162,62
	Estabilidad: Meses	0,05	0,26	1,49	1,54	1,15	0,60	1,34
Atención personalizada	Primer emp.: Días		99,26	31,19	34,29	10,93	65,22	22,61
	Estabilidad: Meses		2,47	2,23	2,92	2,75	2,35	2,83
Información profesional	Primer emp.: Días			-32,74	-79,47	61,99		-8,74
	Estabilidad: Meses			-0,07	-0,34	0,07		-0,14
Técnicas instrumentales	Primer emp.: Días	189,31	184,18	91,10	42,60	72,31	154,86	57,45
	Estabilidad: Meses	1,04	1,16	0,48	2,13	1,25	0,89	1,69
Orientación para el autoempleo	Primer emp.: Días	465,33	331,02	92,60	63,67	131,92	296,31	97,80
	Estabilidad: Meses	1,04	1,55	2,39	2,74	2,63	1,66	2,69
Plan extraord. med. orientac. (pemo) om 1940/2008	Primer emp.: Días				-85,56	81,46		-2,05
	Estabilidad: Meses				-0,88	-0,09		-0,49
Total intermediación	Primer emp.: Días	23,89	21,00	38,95	43,86	37,49	27,95	40,67
	Estabilidad: Meses	0,21	1,86	2,20	1,81	0,27	1,42	1,04

7. Efectos individuales de la política de formación del INAEM





ES
ERENCE
D.
DELE
FRAGIL

Strawberry Shortcake

Just in Time

Strawberry Shortcake

Introducción

La cualificación de los trabajadores juega un papel decisivo en la posibilidad de ocupación de las vacantes, por lo que los parados deben adaptar sus competencias a los ámbitos laborales en los que existe demanda de trabajo. Pero también es importante para los empleados, que precisan adaptarse a contenidos cambiantes de los puestos de trabajo mediante la formación continua. En este capítulo se ha llevado a cabo la evaluación de los efectos individuales de la formación.

7.1. La participación de los trabajadores aragoneses en la formación para el empleo: una aproximación paramétrica

La caracterización de los trabajadores que participan en acciones formativas es un paso previo para la evaluación de su efectividad. Con carácter general no aparecen cambios destacables asociados a la crisis en la influencia de cada una de las características en la probabilidad de participar en acciones de formación.

Los trabajadores con mayor disponibilidad en su movilidad laboral acceden con mayor probabilidad a la formación. Si se analizan las ocupaciones, el acercamiento a la formación se produce de manera más intensa en niveles medios, aunque también es importante la educación superior. Este hecho es relevante puesto que implica que los trabajadores menos cualificados, que son los que más necesitarían los cursos, no acuden a este tipo de acciones. Por el contrario, en lo referente al nivel profesional el efecto es el inverso, es decir, son las categorías superiores las que menos participan en formación, seguramente porque demandan actuaciones más específicas que el INAEM no puede atender. Por otro lado, mientras que la condición de mujer o discapacitado incrementa la probabilidad de participar, la de inmigrante lo dificulta.

Los efectos de las características de los parados, el tiempo de permanencia en el desempleo, la percepción de una prestación o la condición de parado de larga duración hacen que se participe menos en formación.

La situación geográfica y el sector económico influyen. Los trabajadores de Teruel participan más activamente, así como los de industria y servicios, especialmente en el último año considerado.

La edad tiene el efecto esperado, puesto que hasta los 40 años la propensión a participar en los cursos es positiva y creciente, mientras que para los trabajadores de más de 40 años sucede lo contrario.

Los resultados anteriores son útiles como descripción del perfil del desempleado aragonés que demanda actividades formativas y como paso previo a la medición de la efectividad de la formación.

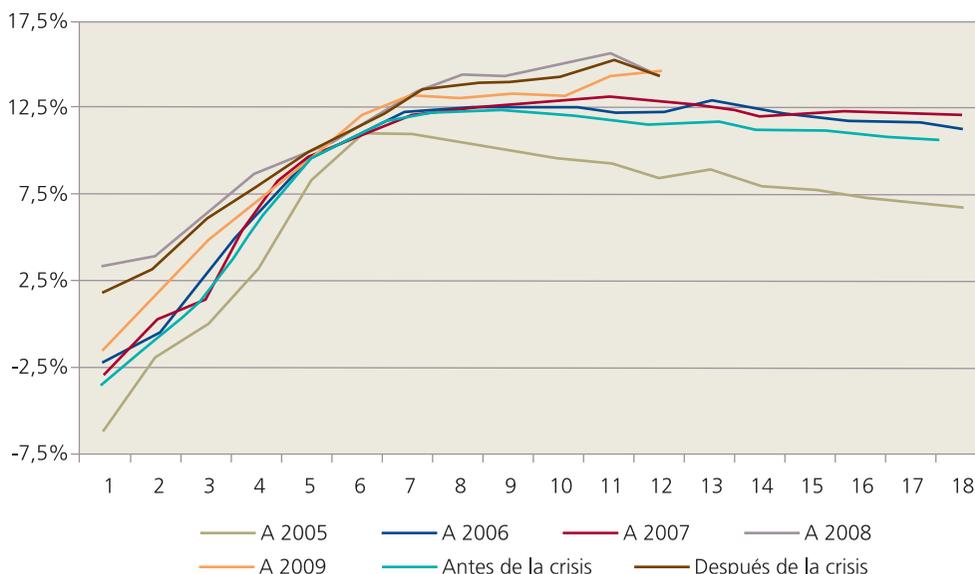
7.2. Una evaluación general de la formación

La primera evaluación de las políticas de formación va a ser global, es decir de agregada, de manera que se establece un marco de evaluación general que con posterioridad permita interpretar perspectivas particulares

Los indicadores utilizados para medir la efectividad de la formación va a tener de nuevo una doble naturaleza. Por un lado se ofrecen medidas de la ganancia que proporciona la formación en la primera salida del desempleo y, por otro, en la estabilidad del empleo conseguido.

Los efectos individuales de la formación considerada globalmente son claramente positivos. La formación es efectiva para encontrar un primer empleo, Figura 7.1, dado que la probabilidad de encontrar trabajo para los parados formados supera en más del 12% a la de los que no se forman. Y mejora con la crisis.

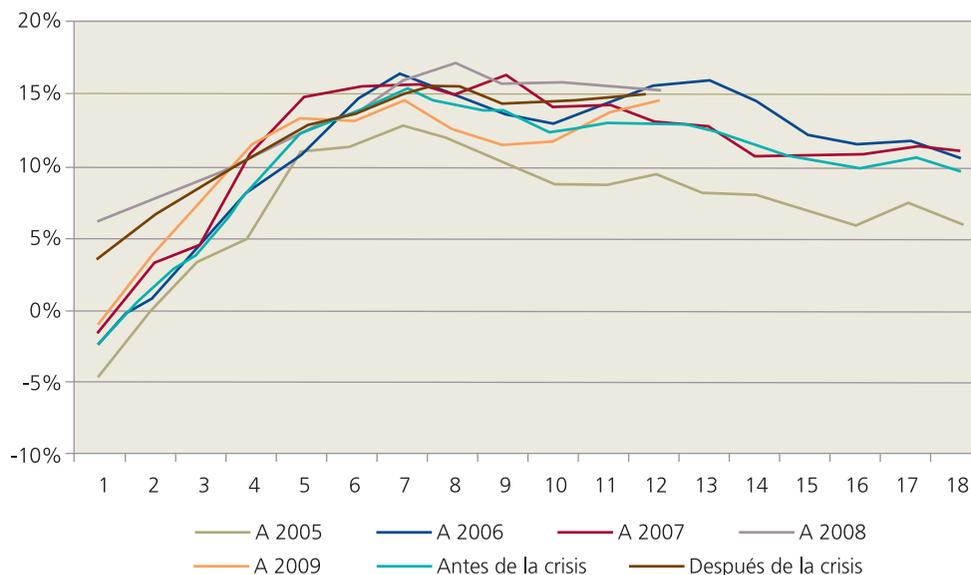
Figura 7.1: Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación



Además, aunque con el paso del tiempo la efectividad se reduce, hay cierta persistencia en sus efectos. Después de dos años de haber participado en una acción formativa, los trabajadores mantienen un diferencial en la tasa de salida de 10 puntos porcentuales de manera estable.

También el efecto de la formación sobre la estabilidad en el empleo es positivo para todos los años y meses considerados (Figura 7.2). Es importante señalar la presencia de una tendencia creciente en la efectividad, especialmente si se compara el periodo anterior y el posterior a la crisis. Esa efectividad es creciente en los primeros meses y se estabiliza con posterioridad alrededor de un 10%. También mejora la efectividad con la crisis.

Si se considera el tiempo que se tarda en encontrar empleo tras la formación, los formados encuentran el primer empleo más de un mes antes que los no formados, llegando casi a los dos meses en 2008 cuando la distancia es máxima. En realidad la crisis aumenta la rapidez en encontrar trabajo de los trabajadores que siguen cursos de formación. Además, trabajan en promedio mes y medio más que los no formados, diferencia que se mantiene constante antes y después de la crisis.

Figura 7.2: Ganancias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación

7.3. Análisis de sensibilidad en la efectividad de la formación

Los resultados de la formación se pueden analizar con más detalle diferenciando según características de los trabajadores, de los cursos, de las entidades, del lugar en el que se realizan o de los sectores económicos a los que pertenecen.

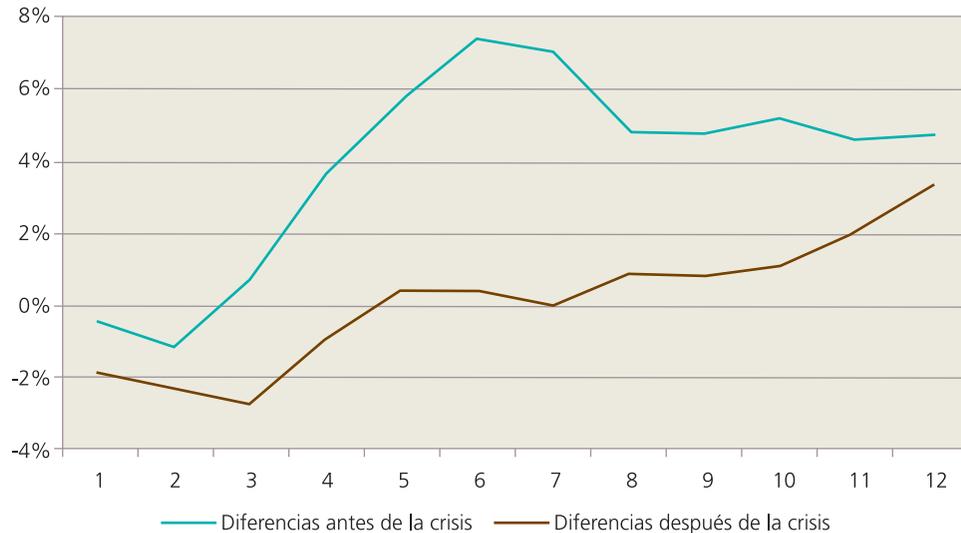
7.3.1. Los efectos según género

Los resultados de la segmentación por sexo informan sobre si la formación mitiga o perpetúa la posible discriminación laboral, información que podrá servir para ayudar en el diseño de las políticas de género correspondientes.

La ganancia en la probabilidad de encontrar un primer empleo tras la formación muestra un perfil similar para hombres y mujeres, aunque debe destacarse que para los hombres ha empeorado tras la crisis, mientras que para las mujeres ha mejorado, con lo que los valores absolutos han tendido a igualarse. De hecho, el efecto se estabilizaba en el 15% de ganancia en probabilidad para los hombres antes de la crisis y en las mujeres en el 10%. Después de la crisis se mantiene el efecto tras un año, pero empeora la ganancia en los primeros meses para los hombres y mejora para las mujeres, que se acercan al 15% de ganancias de los hombres transcurrido un año. Este hecho se muestra en la Figura 7.3 en la que se muestran las diferencias en las ganancias promedio en los dos periodos considerados y se observa que para el periodo posterior a la crisis llega a ser favorable a las mujeres, aunque luego pasa a ser desfavorable.

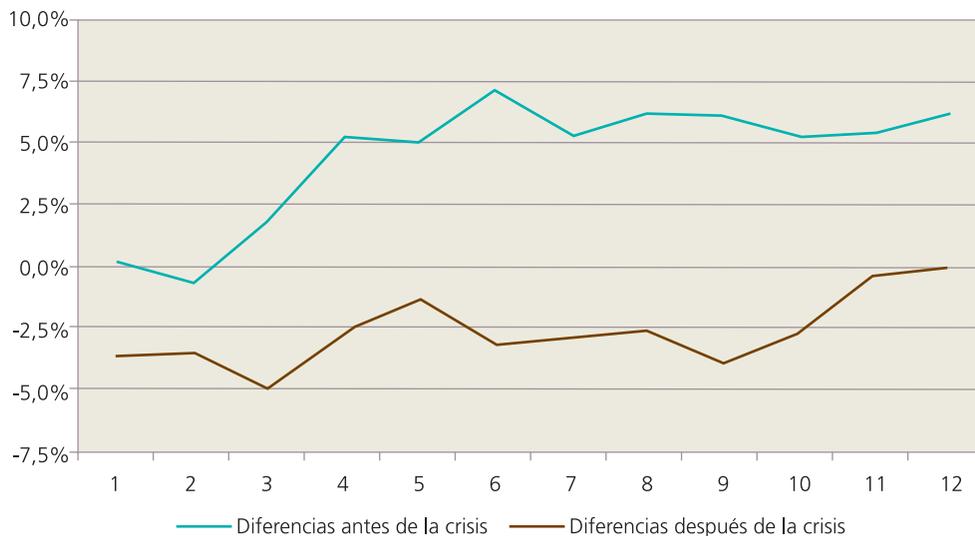
La ganancia en probabilidad de estar empleado presenta un perfil similar a la probabilidad de encontrar un primer empleo. De nuevo aparece la distinta influencia de la crisis, que merma la efectividad en los hombres y la mejora en

Figura 7.3: Diferencia hombre-mujer de las ganancias en la probabilidad de encontrar empleo debidas a la formación



las mujeres. Antes de la crisis la ganancia se estabilizaba en el 12,5% en los hombres y en el 7,5% en las mujeres. Tras la crisis ocurre lo mismo para los hombres, pero con un efecto menor en los primeros meses, mientras que para las mujeres no sólo mejoran las cosas en los primeros meses, sino que la ganancia se estabiliza en el 15%. En la Fi-

Figura 7.4: Diferencia hombre-mujer de las ganancias en probabilidad de empleo estable



gura 7.4 aparecen estas diferencias de la efectividad y, en este caso, los efectos tras la crisis son siempre superiores a favor de las mujeres. Es decir, se da una reversión total en este aspecto.

En consecuencia, la formación contribuye en la actualidad a una igualación por sexos, tanto a la hora de encontrar un primer empleo como si se analiza la estabilidad. En cierto modo, podemos hablar de que la formación está actuando como una medida de discriminación positiva para las mujeres.

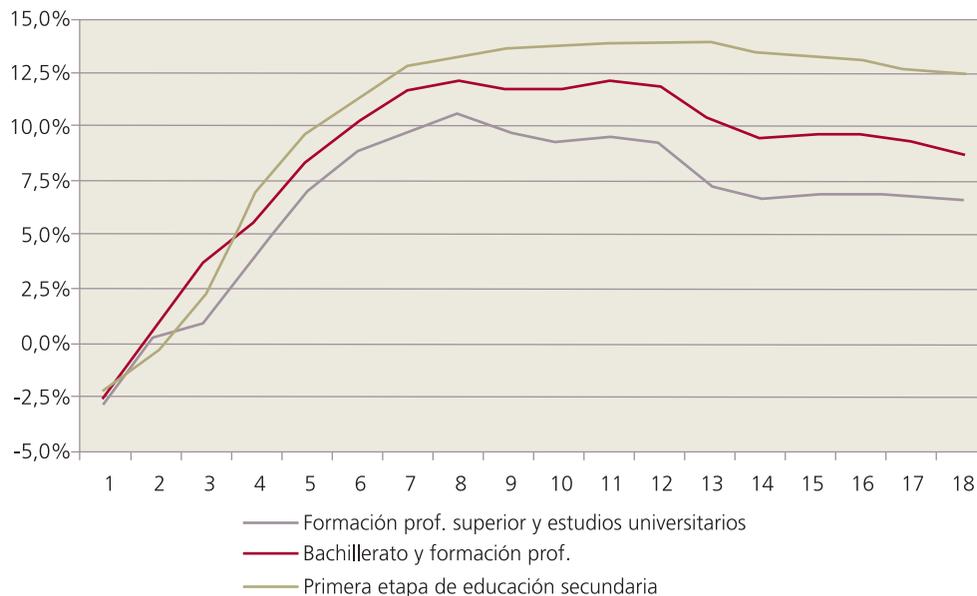
7.3.2. Los efectos según el nivel educativo

La efectividad de las acciones formativas por el nivel educativo. De hecho, la oferta formativa del INAEM se dirige a alumnos concretos y debe orientarse según sus conocimientos previos. De esta manera la implementación de cursos con un nivel no adecuado al auditorio al que se dirige podría suponer una merma de su efectividad.

El perfil dinámico de la ganancia en la probabilidad de encontrar empleo es muy similar en los tres niveles educativos considerados. Se constata la presencia de efectos persistentes a partir de los 8 meses desde el inicio de la actividad formativa en todos los casos. La crisis ha afectado de manera distinta a los distintos niveles. La efectividad se ha reducido en los dos últimos años en el menor nivel educativo, mientras que en los otros dos niveles la efectividad de la formación mejora.

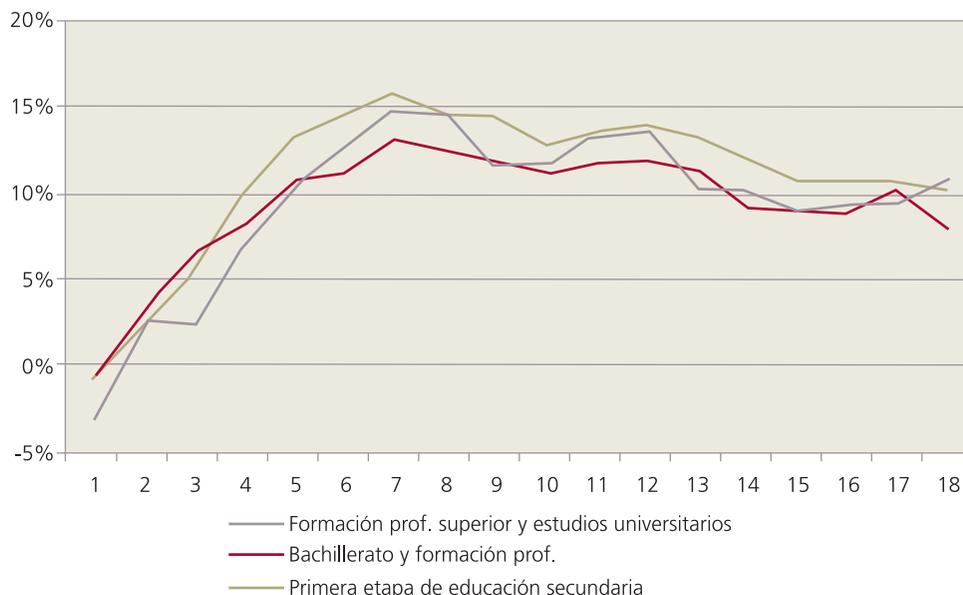
La media de la ganancia en la probabilidad de salir del desempleo de todos los años se estabiliza en torno al 12,5% para la primera etapa de educación secundaria, por debajo del 10% para bachillerato y formación profesional y en torno al 7% en formación profesional superior y estudios universitarios, como puede verse en la figura 7.5.

Figura 7.5: Ganancias medias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación según nivel educativo



Si se analiza la probabilidad de estar empleado (estabilidad en el empleo) los resultados son similares. Disminuye la ganancia con la crisis para los trabajadores del nivel educativo inferior y aumenta para los de nivel superior. Para los trabajadores con estudios de primera etapa de la educación secundaria la ganancia antes de la crisis alcanza el 17% entre el sexto y el séptimo mes tras seguir el curso formativo, mientras que tras la crisis se queda en el 13% y salvo en los dos primeros meses siempre está por debajo del efecto antes de la crisis. Los trabajadores con bachiller y formación profesional alcanzan casi el 15% de ganancia tras la crisis en la probabilidad de seguir empleados, mientras que antes de la crisis está siempre por debajo de este valor. En el caso de formación profesional superior y estudios universitarios, se llega en el sexto mes tras la crisis a una ganancia del 20%, cuando antes de la crisis escasamente se superaba como máximo el 10%.

Figura 7.6: Ganancias medias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación según nivel educativo



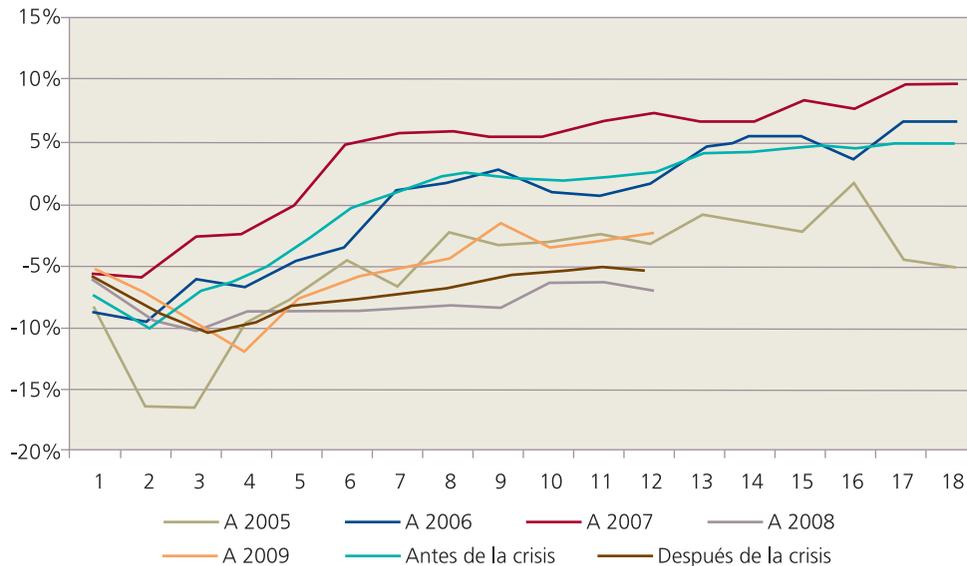
7.3.3. Los efectos según tiempo de permanencia en el desempleo

Un problema importante que aparece en el mercado de trabajo, especialmente en los momentos de crisis, es el desempleo de larga duración. Por este motivo resulta relevante valorar la efectividad de la formación para este colectivo.

En este caso, mientras que los efectos de la formación sobre los parados de corta duración siguen el perfil de la evaluación global, sobre los parados de larga duración es diferente. De hecho, para estos trabajadores la efectividad de la formación ha disminuido considerablemente desde el inicio de la crisis, Figura 7.7, de manera que en ningún momento pasa a ser positiva. En este caso podríamos decir que la formación de los trabajadores no es capaz de ayudar a superar la trampa del desempleo de larga duración. Además de que la formación afecta negativamente al tiempo

que tardan los parados de larga duración en encontrar empleo tras la formación, también tiene un efecto más débil sobre la efectividad de dicha formación en la estabilidad laboral.

Figura 7.7: Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación: parados de larga duración



7.3.4. Los efectos según la provincia

La provincia en la que se desarrolla la formación puede influir en su efectividad por motivos organizativos, por la diferente estructura productiva, o por características intrínsecas. En este caso, la formación en la provincia de Zaragoza tiene efectos sobre la probabilidad de encontrar empleo similares a los obtenidos para el caso general, pero las otras dos provincias presentan comportamientos claramente diferenciados.

La provincia de Huesca presenta un perfil dinámico con efectos similares en promedio a los de Zaragoza, pero con mayor volatilidad a lo largo de los años. Además, aparece un suave descenso de la efectividad tras el inicio de la crisis, al contrario que para Zaragoza y todo Aragón.

En Teruel las diferencias son aún mayores, puesto que es la provincia con menores efectos de la formación, aunque se observa un incremento notable en la efectividad a partir del año 2008, que ha contribuido a reducir la brecha previa, sin llegar a anularla. Tras la crisis los efectos mejoran claramente en Teruel, aunque en promedio sigue en la peor situación (Figura 7.8).

Cuando se estudia el efecto sobre la probabilidad de estar empleado aparecen diferencias geográficas distintas a las anteriores, aunque la provincia de Zaragoza mantiene su coincidencia con el efecto global. La diferencia más notable se produce en Huesca, donde claramente la formación contribuye a una mayor estabilidad del empleo. La efec-

tividad tras la crisis solo se modifica en Teruel, donde crece hasta 10 puntos porcentuales en algunos de los meses considerados.

Figura 7.8: Ganancias medias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación por provincia

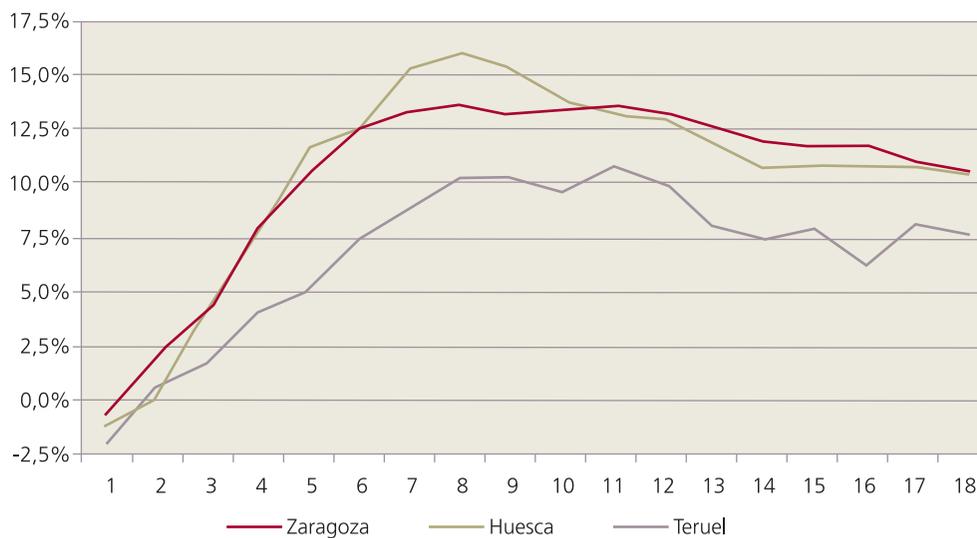
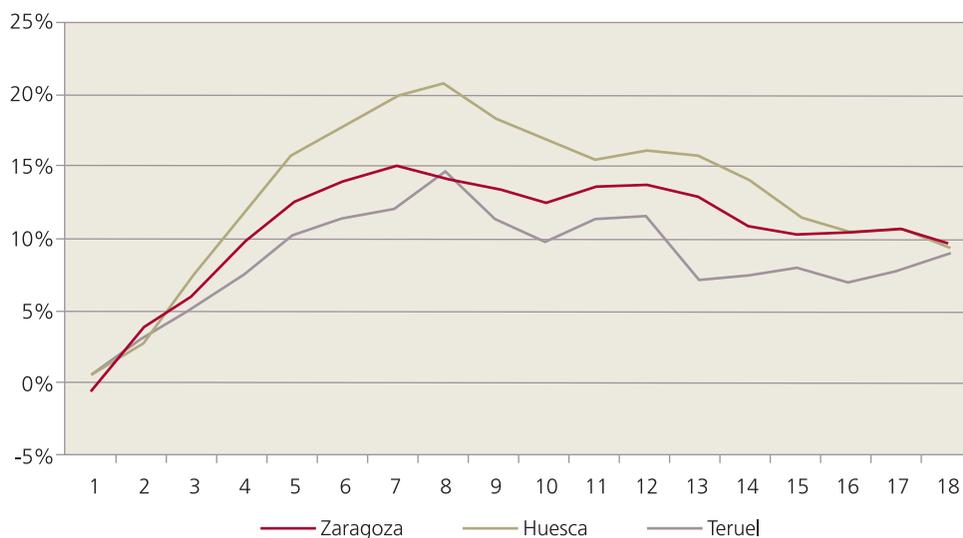


Figura 7.9: Ganancias medias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación por provincia



Los efectos medios de todos los años revelan esas diferencias: fuerte en Huesca (llega hasta el 20%), media en Zaragoza (hasta el 15%) y menor en Teruel (también llega al 15% pero a partir de los 12 meses cae por debajo del 10%). Finalmente, se produce una convergencia de las tres provincias a partir de los 18 meses sobre el 10 como se ve en la Figura 7.9.

7.3.5. Los efectos según el sector de actividad del trabajador

La crisis ha supuesto la apertura de un importante proceso de reestructuración sectorial que ha modificado las dinámicas de generación y destrucción de empleo. En este apartado se presentan los resultados desde la perspectiva del sector al que pertenece el último empleo ocupado por el parado que accede a formación.

Los efectos sobre la probabilidad de encontrar empleo para la industria a partir de los ocho meses se concentran ligeramente por debajo del 10% y se mantienen estables. También se observa una ligera tendencia a que los efectos mejoren tras la crisis. En construcción el efecto antes de la crisis se estabiliza en el 20%, mientras que después se sitúa por debajo.

Donde menos se han modificado los efectos tras la crisis es en servicios. El menor efecto se da en 2005, mientras que en el resto de los años es muy estable, incluidos 2008 y 2009.

En cuanto a la estabilidad del empleo, es de nuevo en construcción donde la efectividad de la formación ha caído más tras la crisis, mientras que en los otros dos sectores aumenta ligeramente. Los valores que alcanza la probabilidad de estar empleado son en todos los casos muy similares a los de la probabilidad de salir del desempleo. Se puede decir que la crisis ha contribuido a acercar a los distintos sectores en los valores del efecto de la formación sobre la estabilidad en el empleo.

7.3.6. Los efectos según la entidad que gestiona la formación

La disponibilidad de datos permite evaluar la formación dependiendo de la entidad gestora de la formación. Los resultados referidos a la probabilidad de encontrar empleo indican que la efectividad es superior en promedio cuando la formación es gestionada por otras entidades que cuando lo es por asociaciones empresariales o sindicatos. Además la formación de los sindicatos tiene unos efectos más variables año a año, mientras que la llevada a cabo por otras entidades muestra una elevada estabilidad.

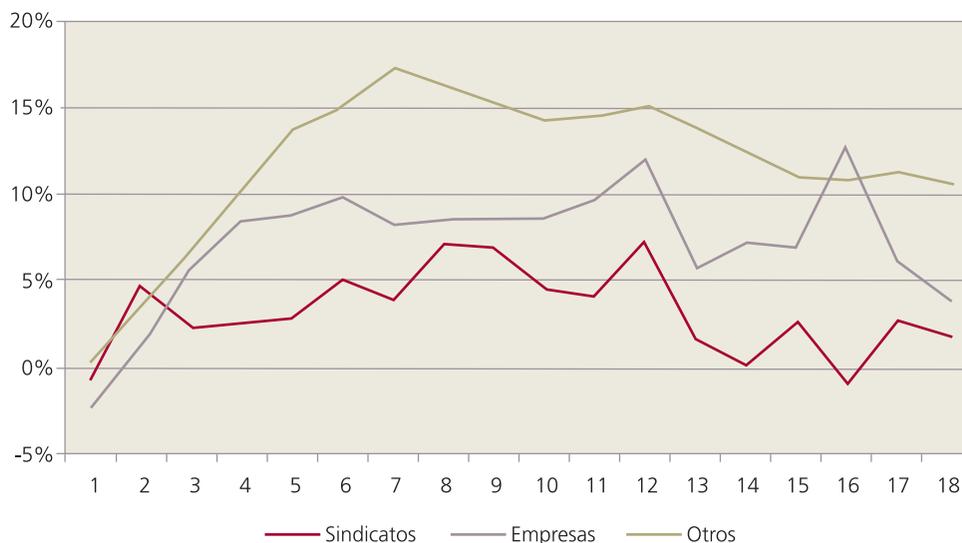
La crisis ha modificado la efectividad de manera muy distinta. Los sindicatos consiguen mejores efectos durante los dos últimos años, mientras que las asociaciones empresariales apenas presentan cambios y el resto de entidades muestran una ligerísima mejora de los resultados. Las asociaciones empresariales estabilizan su efecto en torno al 7% antes de la crisis y en valores similares tras ella, los sindicatos en el 5% antes y en el 15% después y otras entidades en el 12% antes y en el 15% después.

En lo que respecta a la ganancia en la probabilidad de estar empleados son otras entidades las que obtienen efectos superiores y similares a los encontrados en el caso general y, además, la crisis ha supuesto solo ligeras mejoras en dicha efectividad. Para los primeros años la efectividad de la formación de los sindicatos era prácticamente nula y la de las asociaciones empresariales cercana al 10%. Este perfil se modifica considerablemente a partir de 2008 puesto que,

aunque en ambos casos la efectividad aumenta, para los sindicatos lo hace de tal forma que llega a superar a las de las asociaciones empresariales (casi alcanza el 15%).

Si se comparan los efectos medios de los cinco años otras entidades consiguen un efecto que se estabiliza por encima del 10%, las asociaciones empresariales por encima del 5% y los sindicatos por debajo de este último valor, como aparece en la Figura 7.10.

Figura 7.10: Ganancias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación según entidad gestora



7.3.7. Los efectos según el sector de los cursos de formación

También se puede estudiar el efecto de la formación según el sector al que están asignados los cursos impartidos, que son orientativos acerca de la adecuación de la programación que se lleva a cabo.

En este caso solo es posible analizar dos sectores, industria y servicios, dado que en el resto no es imposible un tratamiento estadístico riguroso. Hay que advertir que la mayoría de los cursos agrupados en el epígrafe servicios no están exclusivamente dirigidos trabajadores de este sector, puesto que capacitan en muchos casos para tareas transversales susceptibles de ser utilizadas en el resto de sectores.

El perfil del efecto sobre la probabilidad de salida del desempleo es similar tras recibir la formación de los dos sectores considerados. Sin embargo, el efecto crisis es distinto ya que, mientras en industria es inferior en los últimos años, en servicios sucede lo contrario.

La diferencia en el nivel de efectividad difiere claramente, puesto que la ganancia máxima, alrededor del noveno mes, es claramente superior en industria que en los servicios, casi 5 puntos porcentuales de diferencia (20% frente a 15%).

En resumen, los cursos orientados a industria son más efectivos, seguramente porque se diseñan de manera específica, mientras que los cursos del sector servicios son más genéricos. Estas conclusiones son plenamente trasladables a los efectos sobre la probabilidad de estar empleados.

7.3.8. Los efectos según la duración de los cursos de formación

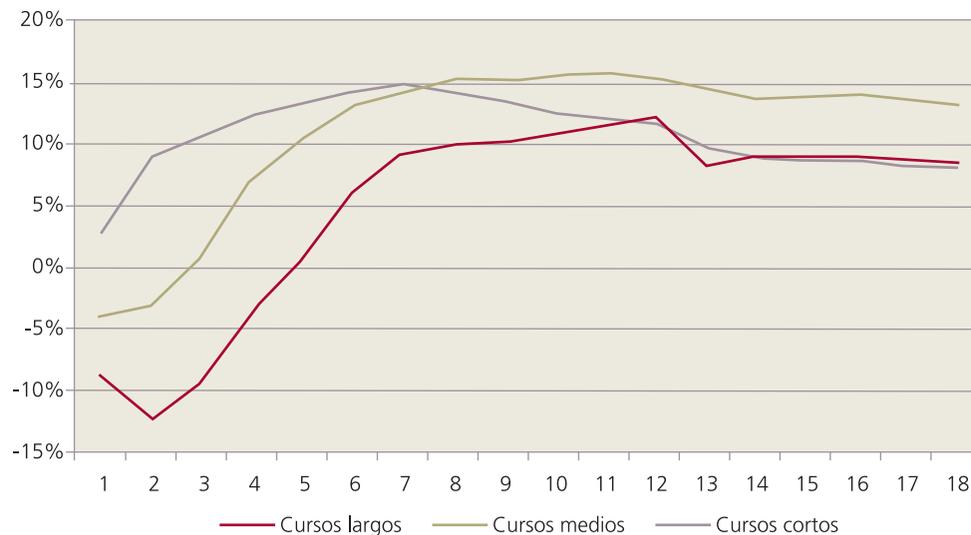
La última de las segmentaciones que se analiza considera el efecto de la duración de los cursos. Se distinguen tres tipos de cursos: los cortos, con una duración menor de 150 horas, los medios, entre 150 y 300 horas, y los largos, con más de 300 horas.

Independientemente de la duración, la formación afecta positivamente a la probabilidad de encontrar empleo, siendo el perfil similar al caso general aunque el punto de mayor efectividad aparece en meses diferentes según la duración. Lo cursos largos muestran su máxima efectividad a los 12 meses (10% antes de la crisis y 20% después de la crisis), los medios a los 9 (15% antes y después de la crisis) y los cortos a los 6 meses (13% antes de la crisis y 17% después de la crisis).

Tras el comienzo de la crisis se ha incrementado la efectividad marginal en los tres casos, en menor cuantía en el caso de los cursos de duración media y de forma notable en los de larga duración.

Si se calculan las ganancias medias, Figura 7.11, a muy corto plazo los más efectivos son los de menor duración y a largo plazo los de duración intermedia. Destaca el hecho de que los de mayor duración no llegan nunca a la efectividad máxima promedio de los otros dos. En consecuencia, si la efectividad se mide por la salida del desempleo, lo más aconsejable es incidir en cursos cortos si el objetivo es más coyuntural y en los medios si se persiguen efectos más duraderos.

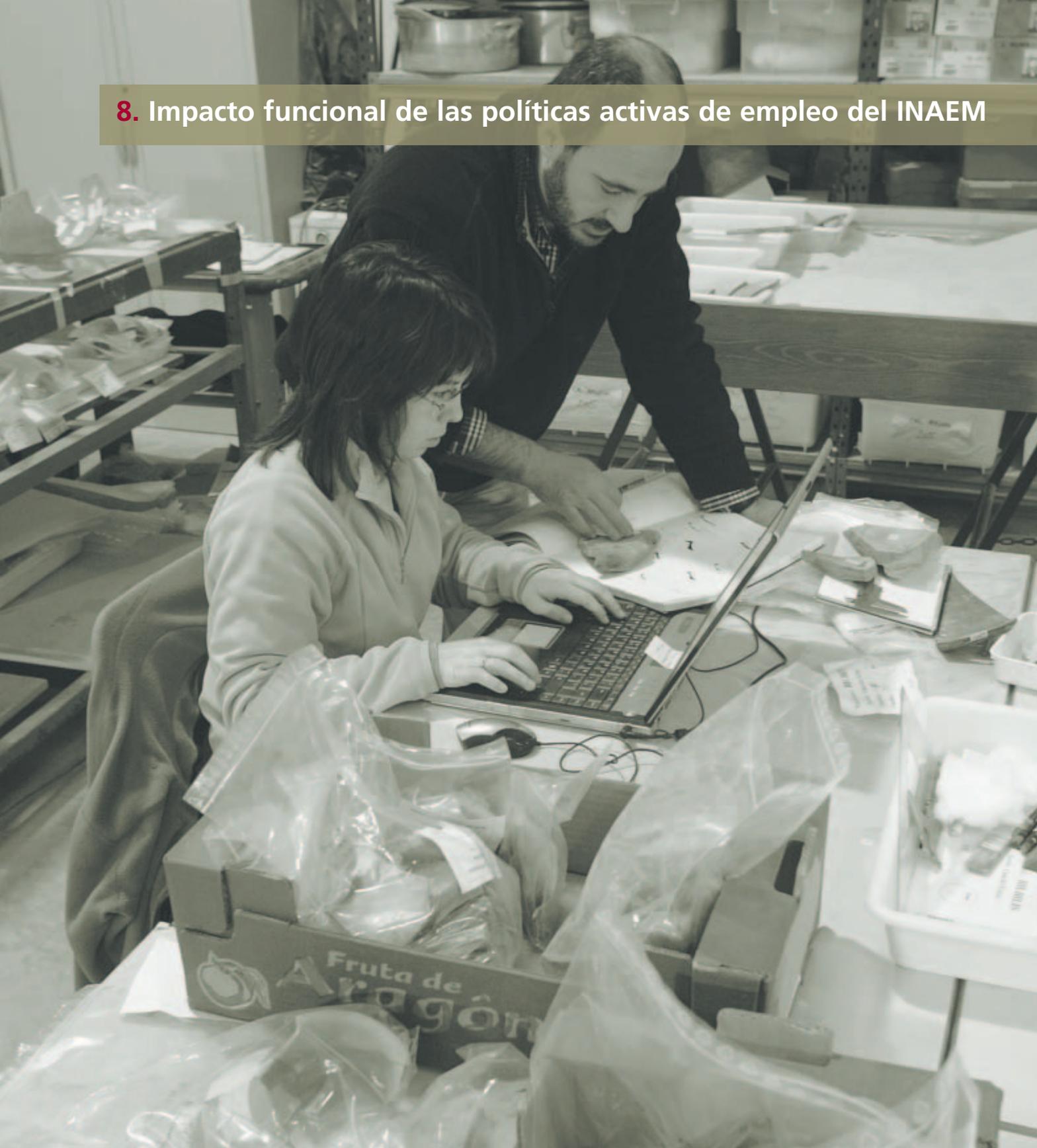
Figura 7.11: Efecto sobre la probabilidad de encontrar empleo según la duración del curso



Si se considera la ganancia en la probabilidad de estar empleado, los cursos de duración media han perdido efectividad con la crisis de manera importante, mientras que los de larga duración estabilizan su efecto antes de la crisis en el 10% y después de la crisis en el 20%. Los cursos de duración media no muestran la persistencia en los efectos que se observa en los de larga duración, tienen una tendencia a disminuir en el efecto a medida que pasa el tiempo. También se observa antes de la crisis esta tendencia a decrecer del efecto en los cursos de corta duración.

La pérdida de efectividad de los cursos de media duración no es óbice para que en promedio sean los cursos de mayor efectividad a partir del quinto mes, como se comprueba en la Figura 7.11. También es de destacar que, finalmente, los tres tienden al mismo valor promedio de la ganancia en la probabilidad de estar trabajando, esto es, ligeramente por debajo del 10%.

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





Introducción

Los efectos de las políticas activas del mercado de trabajo van más allá de los detectados a nivel individual. La necesidad de abordar la evaluación del impacto funcional surge al tener en cuenta que se producen, además, efectos compensatorios y cruzados, fundamentalmente en lo referente a la creación de vacantes y a la forma en la que se cubren, en especial a la rapidez y calidad de la ocupación. El impacto funcional se deriva de reconocer que el efecto total de las políticas activas no tiene por qué ser la suma de los efectos individuales. Lo que se persigue es captar el efecto neto que se deriva de la suma de los individuales y las externalidades que originan.

Se considera que son las políticas de formación e intermediación las que tienen repercusiones en este ámbito, por cuanto las políticas de promoción suponen apoyo concreto a contrataciones ya decididas. El objetivo de este capítulo es tener en cuenta la presencia de esos efectos compensatorios y cruzados, midiendo directamente la influencia de las políticas de empleo sobre la eficiencia del mercado de trabajo aragonés en la generación de contratos firmados, esto es, en el emparejamiento entre puestos de trabajo vacantes y parados.

8.1. Los datos y la presentación de las variables

La información necesaria para estimar la función de emparejamiento con datos de toda la economía aragonesa existe, pero es muy escasa en número de observaciones para proporcionar buenos resultados estadísticos. Ello obliga a utilizar una aproximación alternativa que permita la obtención de conclusiones con relevancia estadística.

Cuadro 8.1: Agrupación de comarcas exceptuando las capitales de provincia

Agrupación 1	Agrupación 2	Agrupación 3
Comarca de Bajo Aragón-Caspe Comarca de la Sierra de Albarracín Comarca de Matarraña/Matarranya Comarca del Bajo Aragón	Comarca de Gúdar-Javalambre Comarca de Maestrazgo Comarca de Sobrarbe	Comarca de Andorra - Sierra de Arcos Comarca de los Monegros
Agrupación 4	Agrupación 5	Agrupación 6
Comarca de La Litera Comarca del Bajo Cinca Comarca del Bajo Martín Comarca del Cinca Medio	Comarca de Campo de Borja Comarca de Campo de Daroca Comarca de la Comunidad de Calatayud	Comarca de La Jacetania Comarca de la Ribagorza Comarca de Somontano de Barbastro Comarca del Alto Gállego
Agrupación 7	Agrupación 8	Agrupación 9
Comarca de Cinco Villas Comarca de la Ribera Baja del Ebro Comarca de Tarazona y el Moncayo Comarca del Aranda	Comarca de Cuencas Mineras Comarca de Valdejalón	Comarca de Campo de Belchite Comarca de Campo de Cariñena Comarca de la Ribera Alta del Ebro

Para disponer de un volumen suficiente de información se ha optado por ampliar el número de datos disponibles considerando los que proporcionan las comarcas aragonesas, procediendo a su agrupación en 12 categorías (9 agrupaciones comarcales y las tres capitales de provincia)⁸.

A continuación se definen las variables utilizadas. Como aproximación a población empleada se utiliza el número de afiliados a la Seguridad Social. Como parados se consideran aquéllos trabajadores registrados como tal en el INAEM más los que están llevando a cabo cursos de formación para el empleo⁹. Por último, es posible conocer para cada agrupación comarcal los contratos (o salidas del desempleo), las vacantes gestionadas por el INAEM, los formados (formación ocupacional y continua) y los beneficiarios de políticas de intermediación para cada mes desde enero del 2006 a diciembre del 2009.

8.2. Análisis descriptivo de las variables de las agrupaciones

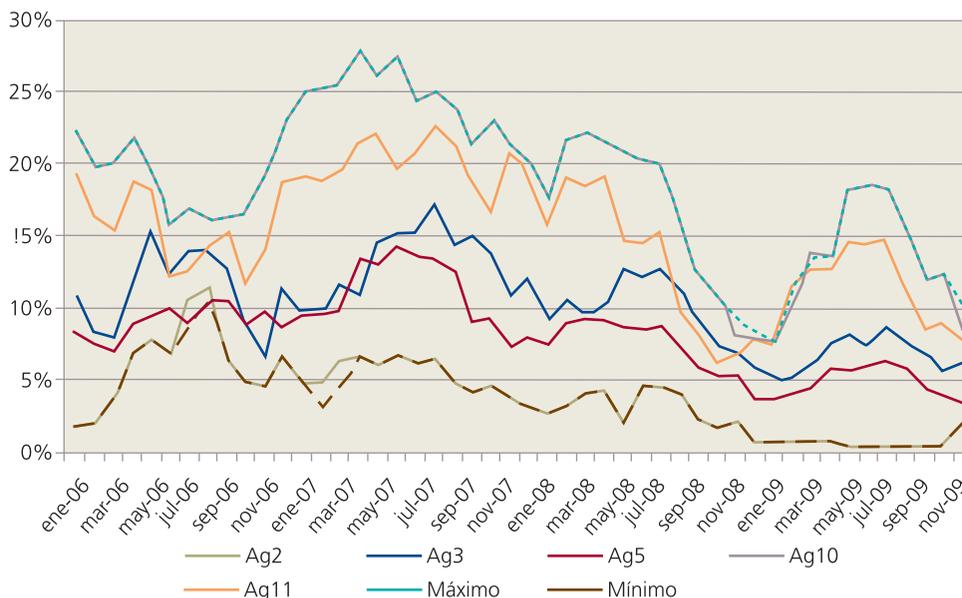
La primera tarea consiste en un análisis descriptivo que permita el análisis correspondiente a las variables consideradas¹⁰. En cuanto a la tasa de desempleo, la crisis ha supuesto que se multiplique en general por dos. Por otro lado, el resultado muestra la presencia de diferencias notables entre agrupaciones, puesto que algunas sufren una tasa de desempleo doble que otras. Además, las diferencias son persistentes, ya que las agrupaciones con buen o mal comportamiento son siempre las mismas. Por tanto aparece un proceso de divergencia tras la crisis dado que la desviación típica pasa de moverse en torno a 0,02 en 2007 hasta casi 0,035 en 2009.

En términos de esfuerzo formativo, Figura 8.1, de nuevo aparece una elevada dispersión y la crisis ha supuesto un descenso del esfuerzo formativo de los parados, que se sitúa en promedio al final de la muestra un poco por encima del 5%, cuando lo hacía con anterioridad en el 15%.

Algo similar sucede con la formación seguida por los empleados en términos de porcentaje de trabajadores afiliados a la Seguridad Social, que por otro lado no era demasiado importante dado que en promedio menos del 1% de estos trabajadores acceden a la formación del INAEM. En cualquier caso, la crisis ha supuesto un claro descenso de la participación al considerar ambos tipos de formación, así como una variación en la distribución de la misma en favor de los parados.

-
8. Para la agregación en 9 grupos se han considerado los siguientes indicadores: distancia a Zaragoza, a la capital de la provincia y la estructura del empleo comarcal recogida por la participación de los afiliados a la seguridad social en los cuatro grandes sectores (agricultura, industria, construcción y servicios). La distancia ha sido medida en kilómetros desde la capital de comarca, considerando el camino por carretera más rápido según la guía Michelin.
 9. El INAEM en términos administrativos no computa a los trabajadores que se están formando como parados sino que están en situación de "suspensión". Desde el punto de vista económico no cabe duda que deben considerarse como parados en sentido estricto.
 10. A pesar de que en el resto de este informe se utilizan cinco años, desde 2005 hasta 2009, en este capítulo se utilizan solamente cuatro, desde 2006 hasta 2009 debido exclusivamente a que la variable que refleja las vacantes fue totalmente redefinida en 2006 y no es homogénea con la definición de 2005. Ello obliga a descartar el uso de los datos correspondientes a dicho año.

Figura 8.1: Porcentaje de parados que siguen cursos de formación ocupacional como porcentaje de la población activa



Aunque no se va a considerar en la función de emparejamiento, el número de trabajadores que optan a los distintos programas de promoción de empleo es bastante inferior y tiene una elevada estacionalidad debido al momento en el que se convocan o facultan dichos programas.

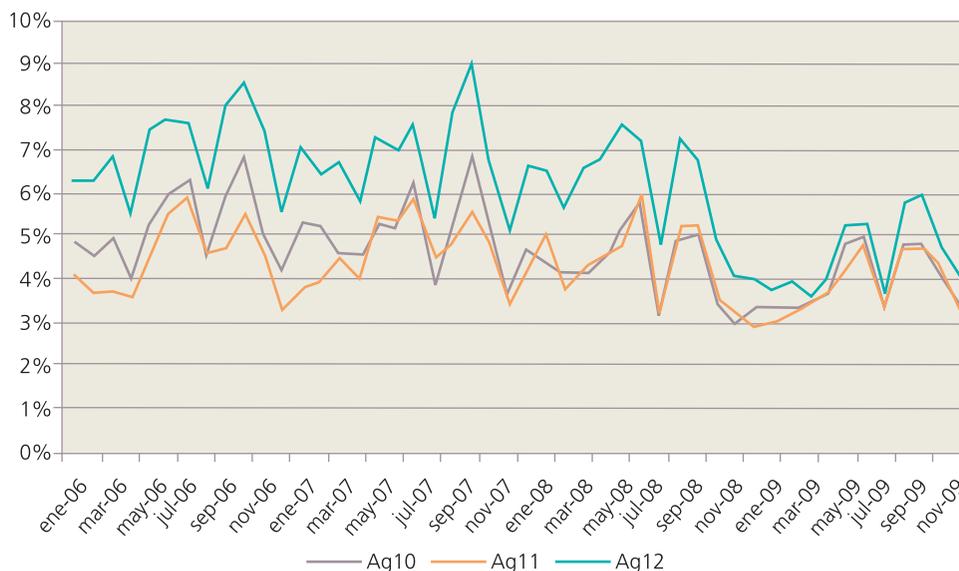
Para terminar se presentan los datos de intermediación, puesto que la crisis ha supuesto un incremento generalizado en la utilización de este tipo de servicios. mientras la agrupación comarcal que mayor uso hacía de este servicio alcanzaba antes de la crisis como máximo el 1,7% de la población activa en un mes, en 2009 llega hasta el 5,2% y la que menos al 2,1%. Sin duda esto ha tenido que representar un aumento enorme en la carga de trabajo de las oficinas de empleo.

El resultado final del emparejamiento entre puestos de trabajo vacantes y candidatos son los contratos. Si atendemos a la tasa de contratación, Figura 8.2¹¹, de nuevo aparecen los efectos de la crisis, que ha originado una caída del promedio del número de contratos desde al 5% al 4% de la población activa.

Esto implica que la tasa de salida del desempleo se ha reducido notablemente, puesto que se conjuga una menor creación de puestos de trabajo con un número de parados mayor. En cualquier caso, aparecen diferencias importantes entre las agrupaciones comarcales que en algunos casos superan los dos puntos porcentuales, lo que indica la existencia de comarcas más dinámicas a la hora de generar empleo.

11. Dada la naturaleza de los datos, con comarcas con un elevado componente estacional se ha optado por representar únicamente los valores asociados a las agrupaciones alrededor de las tres capitales de provincia.

Figura 8.2: Tasa de contratación sobre total de trabajadores



Todos los datos presentados en este apartado ofrecen una valiosa aproximación descriptiva del proceso de generación y ocupación de vacantes, tanto en sus resultados como en los esfuerzos de política que se realizan para mejorarlos.

8.3. Impacto de las políticas activas sobre la salida del desempleo: especificación empírica y base de datos

En este apartado se presenta primero la especificación de la ecuación utilizada para la estimación del impacto funcional, teniendo en cuenta el modelo de la función de emparejamiento y la disponibilidad de datos. Posteriormente se definen de manera estricta las transformaciones realizadas a las series originales.

8.3.1. Especificación empírica

La ecuación utilizada se deduce directamente del modelo teórico presentado en capítulos anteriores y la especificación general queda como sigue¹²:

$$\ln h_{it} = \mu_i + \gamma \ln h_{it-1} + \beta_u \ln u_{it-1} + \beta_u^* \ln u_{it-1} D_i + \beta_v \ln v_{it-1} + \gamma_1 mm_{it} + \alpha_i p_{it} + \alpha_i^* p_{it} D_{1t} + e_{\pi}$$

12. El subíndice i se refiere a la agrupación comarcal i -ésima y el subíndice t indica el mes correspondiente, esto es, cada dato se refiere a una agrupación comarcal en un mes determinado entre 2006 y 2009.

- μ : constante para cada agrupación comarcal i ($i=Ag1, Ag2, \dots, Ag12$).
- $\ln h$: logaritmo neperiano de la tasa de salidas del paro (contrataciones).
- $\ln u$: logaritmo de la tasa de paro.
- $\ln v$: logaritmo de la tasa de vacantes gestionadas por el INAEM.
- mm : desviación de la tasa de paro respecto a la tasa de la provincia a la que pertenecen la mayor parte de los municipios de cada agrupación comarcal.
- p : proporción de trabajadores que siguen una determinada política, la de formación, la de promoción y la de intermediación. Es una medida de la intensidad de la política considerada.
- D_t : variable ficticia que toma valor 1 a partir de julio de 2008, por la crisis actual; permite recoger efectos diferenciales según se considere el periodo anterior o el posterior a dicha crisis.
- e : error aleatorio.

Con esta especificación se puede identificar la influencia de las distintas políticas en el tránsito de parado a empleado. Por tanto, es posible determinar el desempleo que hubiese habido en la economía aragonesa si no se hubiesen llevado a cabo las políticas activas.

Por último, la forma funcional seleccionada permite detectar efectos de la formación desde una doble perspectiva. En primer lugar, cabe esperar que los trabajadores parados mejoren su cualificación y la efectividad en la búsqueda de empleo, por lo que el efecto de estas políticas parece evidente. En segundo lugar, la formación puede mejorar también 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. El efecto de la intermediación se produce también por la mejora en la rapidez y eficiencia en la captación de los trabajadores demandados y ello puede animar a las empresas a crear vacantes.

Los parámetros estimados, α , reflejan los puntos porcentuales de variación en la tasa de contratación que provoca un punto porcentual de variación en la variable de política p .

8.3.2. Definición de las variables utilizadas

La variable a explicar es la tasa de salida del paro, definida como contratos firmados en porcentaje de la población activa. Ésta última se ha construido como la suma de los afiliados a la Seguridad Social¹³. El periodo de tiempo analizado comienza en enero del año 2006 y las variables explicativas utilizadas son las siguientes:

- Variable endógena retardada un periodo.
- Tasa de paro: la suma de los parados en formación y el paro registrado como porcentaje de la población activa.

13. En este capítulo se utiliza esta aproximación como valor de la población activa, teniendo en cuenta que el valor real de ésta no está disponible.

- Tasa de vacantes: oferta de vacantes gestionadas por el INAEM en proporción a la población activa.
- Mismatch para cada agrupación: se ha calculado como el promedio de las desviaciones de la tasa de paro respecto a la tasa de la provincia.

Se han considerado todas las variables de políticas activas disponibles, así como todas las combinaciones posibles entre ellas, aunque en el apartado de resultados solo se presentan las estimaciones más adecuadas estadísticamente. En concreto, los indicadores de intensidad de las políticas activas estadísticamente relevantes son los siguientes:

- Parados en formación como porcentaje de la población parada.
- Empleados en formación como porcentaje del total de personas empleadas.
- Personas en formación (empleadas y desempleadas) como porcentaje de la población activa.
- Personas que se han beneficiado de actividades de intermediación como porcentaje de la población activa.

Además, se han considerado especificaciones en las que el parámetro asociado a cada política cambia a partir de julio del año 2008, con la intención de detectar modificaciones en la efectividad a partir de esta fecha.

8.4. Resultados de la estimación de los efectos de las políticas activas sobre la tasa de salida del desempleo

Una vez explicada la ecuación utilizada en las estimaciones se presentan los resultados. Los parámetros estimados tienen el signo esperado, la mayoría son significativos al 5% y todos al 10%. Ello indica que se capta perfectamente cómo la presencia de más desempleo y/o más vacantes suponen una mayor facilidad para que se produzca el emparejamiento entre vacantes y candidatos, es decir, influye positivamente en la tasa de contratación. No obstante, la crisis ha modificado la influencia del desempleo en dicha tasa ya que, aunque resulte paradójico a primera vista, se comprueba claramente un aumento en la influencia de esta variable tras el empeoramiento de la coyuntura en 2008. Además, ese aumento es importante, puesto que el valor estimado del parámetro aumenta entre un 50% y un 30% según el caso. Esta modificación de la efectividad no se produce tras la crisis en el caso de las vacantes gestionadas por el INAEM.

Así, los resultados obtenidos confirman que estas dos políticas, efectivamente, influyen positivamente en el proceso dinámico de contratación. La política de formación aumenta la proporción de contrataciones sobre la población activa en torno a cinco puntos porcentuales por cada punto porcentual de la proporción de trabajadores que se forma, mientras que la intermediación lo hace en torno a cuatro puntos por cada punto porcentual de trabajadores que recibe este tipo de servicios. Aún se puede precisar todavía más analizando la repercusión de la formación de los parados, ya que el aumento de los contratos es de un punto porcentual por cada punto porcentual de parados que se forma sobre el total de parados.

Estos resultados son significativos y robustos estadísticamente, por lo que proporcionan evidencia clara de un efecto que trasciende el individual sobre los beneficiarios de las políticas activas al medir la repercusión neta sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

9. Impacto agregado de las políticas activas del INAEM





Introducción

Este capítulo se dedica a estimar el impacto agregado de las políticas activas del INAEM, teniendo en cuenta que sólo las políticas de formación e intermediación generan efectos agregados significativos. No es el caso de la política de promoción que, según los resultados obtenidos, no tiene efecto significativo más allá del gasto que representa por el limitado número de trabajadores beneficiados y por la inexistencia de efectos individuales. Esta estimación debería servir de referencia para el diseño de la actividad y los programas de políticas activas más convenientes.

9.1. Impacto agregado de las políticas activas: formación e intermediación

Este impacto agregado puede ser mayor o menor que el resultante de sumar los efectos positivos sobre los beneficiarios individuales de las políticas, de manera que la diferencia representa una valiosa pieza informativa. En efecto, se ha calculado el impacto agregado, primero, a partir de los efectos individuales y, en segundo lugar, a partir del impacto funcional. Es este último el que debe considerarse como el efecto definitivo, al representar el efecto neto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. Si el impacto agregado obtenido a partir de los efectos individuales de las políticas supera el resultante de considerar el impacto funcional, significa que los efectos compensatorios y cruzados negativos dominan otros efectos positivos sobre el funcionamiento agregado del mercado de trabajo. Las políticas en ese caso no generan suficientes externalidades o sinergias positivas más allá de su propia actividad y se producen negativas. Si ocurre lo contrario, que el impacto agregado calculado a partir del funcional es el mayor, entonces sí que las políticas generan efectos externos positivos más allá del ámbito al que se circunscribe su actividad, esto es, los beneficiarios de las políticas.

9.1.1. Estimación del impacto a partir de la evaluación microeconómica

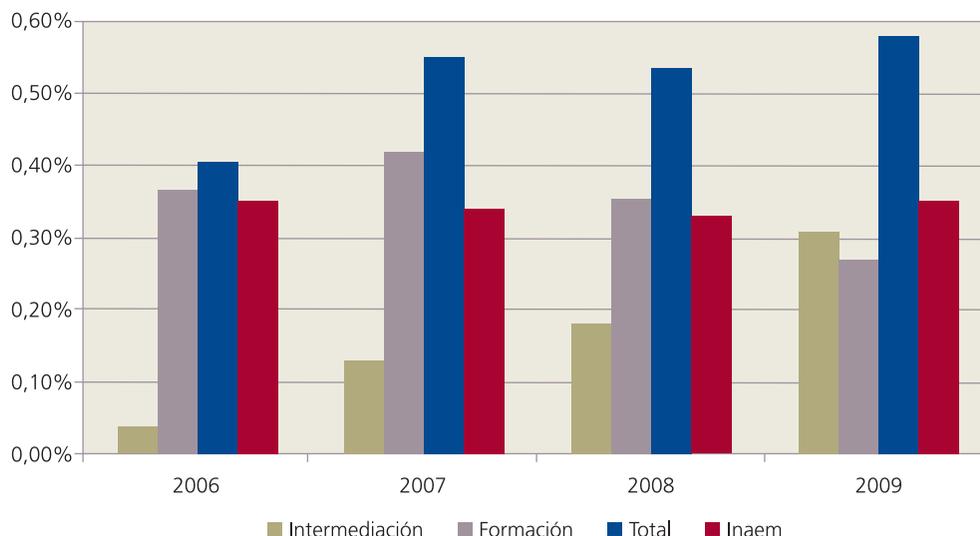
En los capítulos correspondientes a la estimación del impacto microeconómico se han presentado indicadores de la ganancia en estabilidad del empleo que obtienen los trabajadores beneficiarios de las políticas activas. Uno de ellos era los meses que en promedio un trabajador no aparece en desempleo. El Cuadro 9.1 presenta las diferencias que aparecen a favor de los trabajadores sujetos a las distintas políticas activas.

Cuadro 9.1: Meses de ganancia trabajados por los beneficiarios de políticas activas

	Intermediación	Formación
2006	0,77	1,60
2007	1,90	1,49
2008	2,27	1,55
2009	2,01	1,26

A partir de estos datos, teniendo en cuenta el número de trabajadores que se acogen cada mes a determinada acción y la productividad media mensual de los trabajadores aragoneses (calculada a partir de los datos de Contabilidad Regional), se pueden obtener las ganancias asociadas a la formación y a la intermediación gestionadas por el INAEM como porcentaje del PIB de Aragón para los años que van de 2006 a 2009 que aparece en la Figura 9.1. La suma de los efectos de las dos políticas supera el gasto ejecutado del INAEM en todos los años y esa diferencia permanece estable entre 2007 y 2009. Por tanto, las actividades del INAEM tienen una repercusión agregada positiva.

Figura 9.1: Impacto de las políticas activas a nivel microeconómico y presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB aragonés



Las políticas activas presentan un comportamiento dinámico diferenciado, puesto que la formación genera un valor superior al gasto total del INAEM en los tres primeros años y un perfil dinámico en forma de U invertida¹⁴ decreciente con la crisis, mientras que la intermediación presenta una contribución creciente, incluso llega a superar el impacto de la formación en 2009, que se debe tanto a la intensidad de su uso como a su mayor efectividad.

Si se agregan ambas ganancias se puede afirmar que se genera un efecto positivo neto sobre la producción de la economía aragonesa que es superior al volumen total de recursos dedicados a toda su actividad.

9.1.2. Estimación del impacto a partir de la evaluación funcional

La evaluación funcional permite medir la influencia de las distintas políticas activas de mercado de trabajo en el flujo de salida del desempleo al empleo, teniendo en cuenta todo tipo de efectos y externalidades.

14. Considerando la proporción calculada en Sanso et al. (2007) desde 2003 hasta 2005 siempre es creciente hasta 2007.

La información que proporciona la comparación del cálculo del impacto agregado que tiene el efecto funcional con el impacto agregado de los efectos individuales tiene un valor añadido que requiere un detenido análisis. Si el impacto agregado funcional es menor que el procedente de los efectos individuales, quiere decir que predominan los efectos compensatorios negativos sobre la generación de externalidades positivas y los efectos dinamizadores del proceso de emparejamiento. Si ocurre lo contrario, es que estos últimos efectos positivos dominan a los negativos. Luego es una diferencia que arroja importantes conclusiones que no conviene ignorar.

Los datos básicos para este análisis son los correspondientes a la influencia de la formación y la intermediación en las tasas de salida del desempleo derivada de la estimación de la función de emparejamiento calculados en el capítulo anterior.

Aplicando las ecuaciones estimadas se obtiene que la ganancia media mensual de empleo para los cuatro años entre 2006 y 2009 son las que se presentan en el Cuadro 9.2. Como puede verse, los correspondientes a formación son sensiblemente superiores a los de intermediación en los dos primeros años, similares en 2008 e inferiores en 2009.

Cuadro 9.2: Ganancia en términos empleo de las políticas activas		
	Intermediación	Formación
2006	1.568	2.419
2007	1.822	2.840
2008	2.625	2.635
2009	3.097	1.397

Si se considera la productividad media del trabajo en la economía aragonesa para cada uno de los cuatro años considerados se obtienen las ganancias en porcentaje del PIB de Aragón que se recogen en la Figura 9.2, junto con el gasto que supone el presupuesto ejecutado por el INAEM cada año.

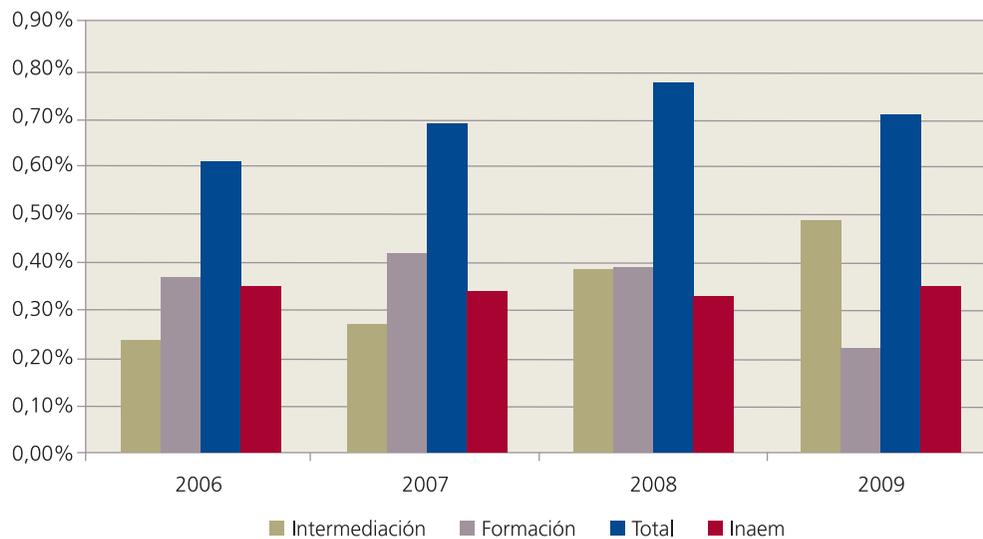
La formación tiene un impacto mayor que la intermediación en los tres primeros años y menor en el último. Además, también coincide el comportamiento dinámico: el impacto de la formación aumenta inicialmente y desciende después, mientras que el de la intermediación presenta un perfil creciente.

Pero las diferencias entre ambos impactos ahora son menores porque el impacto de la intermediación es más elevado.

En consecuencia, la efectividad de las políticas de intermediación trasciende la obtenida por los beneficiarios individuales de cada acción porque aparecen externalidades que dinamizan el proceso de contratación con la generación de efectos agregados mucho mayores.

En cualquier caso, la contribución agregada neta al PIB de las políticas activas supera en todos los años considerados el gasto que supone la ejecución del presupuesto del INAEM.

Figura 9.2: Impacto de las políticas activas a nivel funcional y presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB aragonés



10. Conclusiones





Las políticas que debe llevar a cabo el INAEM están condicionadas por circunstancias institucionales, sociales y económicas que se presentan en el primer capítulo. Hay orientaciones internacionales de la OCDE y de la Unión Europea que inspiran las medidas de política nacional y, finalmente, las competencias transferidas determinan la política autonómica. La estrategia para el empleo de la OCDE y la UE orientan los Programas Nacionales de Reformas a los que finalmente debe adaptarse la política del Gobierno de Aragón que tiene que ejecutar el INAEM. También se han introducido las consideraciones de tipo social y económico que influyen en la forma en la que las distintas instancias condicionan esa misión, en particular la crisis económica y los programas y planes de reforma a que ha dado lugar.

Evolución de las políticas activas del INAEM entre 2005 y 2009

El presupuesto del INAEM en relación al PIB de Aragón es aproximadamente constante en torno al 0,35% entre 2005 y 2009. El correspondiente a las políticas de formación tiene un perfil ligeramente decreciente en los últimos tres años, mientras que el de promoción de empleo se incrementa sobre todo en 2009. Se aprecia, por tanto, un ligero cambio en la orientación de las políticas activas, que reasigna los recursos disponibles.

En cuanto a los programas de promoción se puede concluir lo siguiente:

- a) El programa de empleo público institucional es el que más se ha intensificado, igual que las políticas de apoyo al empleo público local.
- b) El programa de agentes de empleo y desarrollo local tiene una importancia similar al de empleo público institucional desde el punto de vista presupuestario, hasta 2008.
- c) La promoción de empleo de discapacitados se canaliza a través de dos vías: como empleo “protegido” en CEE y como empleo “ordinario” a través de subvenciones a empresas.
- d) El programa de fomento de desarrollo rural es presupuestariamente poco importante, en especial en el año 2009.
- e) La creación de empleo en cooperativas y Sociedades Laborales experimenta un descenso sostenido.
- f) La promoción de empleo autónomo supone casi un 10% del gasto en promoción y presenta un perfil de cantidades ejecutadas creciente.
- g) Las cantidades presupuestadas en el programa de apoyo a la contratación estable representan en 2009 el 5% del gasto en promoción (en torno a 2,5 millones de euros).
- h) Finalmente, el programa ARINSER es muy modesto y la ejecución descienden en los dos últimos años por la crisis económica.

En términos de usuarios, el número de beneficiarios se ha incrementado con la crisis: 4.893 en 2006 y 6.232 en 2009. Además, mientras que con anterioridad los programas se dirigían preferentemente a empleo femenino, en 2009 predominan los hombres. Pero los distintos programas presentan evoluciones diferentes. En concreto el de corporaciones locales aumenta notablemente en 2009 (1.547 en 2006 y 2.111 en 2009), por lo que su importancia relativa en el total de promoción superó el 33%.

Los fondos destinados a formación para el empleo se han mantenido estables con una ligera tendencia al descenso entre 2005 y 2009, de 0,18-0,19% a 0,166% del PIB aragonés respectivamente.

Si se analiza la composición, mientras en 2005 el programa de la DGA suponía poco menos del 45% del total ejecutado, en 2009 se situó por debajo del 30%, con lo que mejoró el correspondiente a los programas FIP. En todo caso, con la crisis se produce un recorte excepto en inserción laboral de los desocupados.

En cuanto a los beneficiarios en los cinco años estudiados se han formalizado 131.400 matrículas por parte de 85.903 alumnos distintos, de modo que cada alumno ha realizado un promedio de 1,53 cursos.

Hay un descenso significativo de beneficiarios, de 25.000 a unos 18.000. Además, la crisis originó inicialmente una menor participación de los varones, que cambió en 2009 cuando la distribución es casi paritaria, incrementó la edad media de los participantes y la importancia de universitarios y trabajadores con FP significativamente y también la proporción de los que hacen formación ocupacional. Por tanto, se detecta que aumenta la edad media de los alumnos, su capital humano y se da una disminución en el número de participantes en acciones formativas.

En intermediación no es posible cuantificar la dotación presupuestaria, por lo que nos centramos en la intensidad de su utilización. Las cifras indican un gran crecimiento en la intensidad del servicio prestado, más del doble. Además, ha cambiado la distribución geográfica, puesto que Zaragoza presentaba en 2007 el menor valor y en 2009 tiene el mayor.

También el potencial "cliente" está cambiando con la crisis. Un número relevante de trabajadores con empleo está anticipando su posible pérdida y solicita servicios del INAEM.

Por lo que respecta a las vacantes, si se tiene en cuenta las que reciben algún tipo de gestión de apoyo del Instituto, la proporción aumenta. El porcentaje de colocaciones que han utilizado algún tipo de servicio previo es siempre inferior al 20% y la crisis ha supuesto un aumento significativo similar en todas las provincias aragonesas.

Todos los indicadores revelan un incremento notable en la participación de los trabajadores en intermediación y promoción de empleo como consecuencia de la crisis, especialmente en intermediación. En formación, por el contrario, la tendencia hasta ahora es la contraria, es decir, al descenso del número de trabajadores que participa, pero todo indica que la podría cambiar dado el difícil horizonte laboral que se va a presentar en los próximos años.

El mercado de trabajo aragonés entre 2005 y 2009

Las dos principales transformaciones que se han producido desde el año 2000 son la incorporación de la mujer a la actividad laboral y el fuerte incremento de la población activa llegada del extranjero. En Aragón, el comportamiento ha sido sensiblemente mejor que el nacional y a partir del 2008 aparecen una serie de hechos que se comentan a continuación.

La actual crisis ha contribuido a reducir la brecha en la tasa de actividad entre hombres y mujeres, que en la actualidad se sitúa alrededor de 18 puntos porcentuales, mientras que en 2005 superaba los 22. La tasa de empleo en Aragón ha seguido una tendencia creciente que se ve truncada a mediados del 2008, casi un año después de que ocurriera en el mercado nacional. Esta caída afecta más claramente al empleo masculino.

Aragón, tras Navarra, País Vasco y Cantabria es una de las comunidades con la tasa de paro más baja de España en el tercer trimestre de 2010, con un valor del 13,62%, 6,17 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (19,79%). Esta diferencia es superior, incluso, a la que se observaba antes de la crisis. Aragón se sitúa en el grupo de las CC.AA con mayores tasas de empleo y menores tasas de paro. No obstante, una tasa de paro que ronda el 14%

es lo suficientemente alta como para requerir medidas especiales para conseguir su disminución en el menor tiempo posible.

Tras comentar el clima general del mercado de trabajo aragonés se ha llevado a cabo un análisis desde la perspectiva de los desempleados, en el que se han considerado las evoluciones de la probabilidad de encontrar empleo y de permanecer parado en un horizonte dado de tiempo. La variación de estas cifras con la crisis es la siguiente:

- La probabilidad de que un parado encontrase empleo antes de tres meses era del 23,6% en 2005, mientras que pasó a ser del 16,2% en 2009.
- La probabilidad de seguir desempleado después de tres meses era del 56,7% en 2005, mientras que pasó a ser del 68,9% en 2009.
- El número de días que en promedio se tardaba en encontrar un empleo era de 263 en 2005, mientras que pasó a ser de 229 en 2009. Este es un dato aparentemente contradictorio, aunque no lo es ya que indica que los pocos que encuentran empleo tardan en promedio menos que antes de la crisis.
- Considerando todos los parados durante año y medio, estaban desempleados en promedio el 41,6% del tiempo en 2005, mientras que este dato pasó a ser del 63,4% en 2009.

Teniendo en cuenta características específicas de los parados, tanto personales como profesionales, resulta que ser mujer, con edad avanzada, tener enseñanza secundaria, con alguna discapacidad, de nacionalidad española, residente en la provincia de Zaragoza, más concretamente en su capital y trabajadora del sector industrial son las características que conducen a la menor probabilidad de encontrar empleo. De la misma forma que ser hombre, joven menor de 24, de baja formación, con discapacidad, residente en la capital de la provincia de Zaragoza, sin empleo anterior y extranjero no comunitario son los rasgos de los colectivos cuya situación ha empeorado notablemente con la crisis.

Metodologías para la evaluación de las políticas activas de empleo

En el capítulo 4 se han presentado las metodologías utilizadas en este estudio para evaluar los efectos de las distintas políticas. Estas metodologías son diferentes según se propongan evaluar los efectos individuales o su repercusión sobre el funcionamiento del mercado de trabajo o sobre la economía aragonesa como un todo. Estas tres diferenciaciones permiten hablar de efectos individuales, funcionales y agregados y de diferentes metodologías para calcularlos que se desarrollan en el informe completo.

Efectos individuales de las políticas de promoción de empleo del INAEM

El capítulo 5 evalúa los efectos individuales de las políticas de promoción y se ha dividido en dos partes. Por un lado se analizan las políticas de promoción de empleo estable y, por otro, las de corporaciones locales y empleo institucional. De las primeras se han excluido las destinadas a los centros especiales de empleo por sus peculiaridades y las dificultades que presentan a la hora de encontrar individuos semejantes para comparar los efectos.

Efectos de las políticas de promoción del empleo estable

La mayor probabilidad de participar en los programas de promoción de empleo estable se da para los trabajadores con las siguientes características: tener algún tipo de minusvalía, ser español, ser mujer, tener una ocupación especí-

fica (directivos y técnicos y profesionales científicos e intelectuales y de apoyo), trabajar en la industria y los servicios y residir en Teruel o Huesca.

Las ganancias en la probabilidad de estar trabajando aumentan tras la crisis especialmente en el corto plazo. Es posible determinar los efectos en meses, de manera que el primer año un trabajador beneficiario trabaja en torno a un mes más que otro similar no beneficiario. Al cabo de los tres años de evaluación, la promoción supone una ganancia entre tres y cuatro meses de trabajo. En el 2008 los resultados son superiores, pasando a tres y cinco meses respectivamente.

Efectos de la promoción de empleo en corporaciones locales¹⁵

Los trabajadores que tienen mayor probabilidad de ser beneficiarios del programa de empleo en corporaciones locales tienen las siguientes características: ser parado de corta duración, ser varón, ser español, no tener discapacidad, buen nivel educativo, pertenecer a intervalos extremos de edad (muy joven o muy mayor), no percibir prestación por desempleo o de otro tipo, ser técnico y profesional de apoyo o trabajador cualificado en la agricultura y en la pesca, residir en Gúdar-Javalambre, Maestrazgo y Sobrarbe y no residir en las comarcas de las capitales de provincia.

Las ganancias en la probabilidad de estar trabajando durante los 18 meses siguientes desde el inicio de programa entre beneficiarios y no beneficiarios son positivas y significativas¹⁶. Posteriormente el efecto se hace cero e incluso negativo a partir del quinto o sexto mes, aunque no significativo, debido a que los contratos por obra van terminando y los trabajadores beneficiados vuelven a estar desempleados y buscando trabajo. El efecto vuelve a ser positivo y en la mayoría de los casos significativo a partir del mes 11, con lo que de nuevo el programa presenta efectos beneficiosos para los trabajadores que participan en él. Al año y medio del inicio de la acción, pasa a ser cero. Los efectos son más importantes en los años de la crisis.

En términos de segmentación de dichos efectos se constata que las mujeres obtienen una ganancia mayor que los hombres, excepto en 2006. Los parados de larga duración presentan efectos mayores a la hora de salir del desempleo los primeros meses e inferiores con posterioridad y trabajan menos meses a lo largo de los dos años posteriores al contrato que lo de corto plazo.

El mayor beneficio de esta política se da en el grupo de trabajadores que tienen formación de bachillerato o formación profesional de primer grado, en Huesca y en el sector industrial.

Efectos individuales de las políticas de intermediación del INAEM

En el capítulo 6 se han estudiado los efectos individuales de las políticas de intermediación. Los resultados indican que la mayor probabilidad de demandar estos servicios se da para aquellos trabajadores que reúnen la siguientes características: no estar percibiendo prestación por desempleo o de otro tipo, tener alto nivel educativo, llevar tiempo en

15. Estos efectos son extrapolables al programa de empleo en organismos públicos y entidades sin fines de lucro.

16. El primer mes los participantes en el programa tienen en torno a un 35% más de probabilidad de estar trabajando que si no hubieran accedido al contrato subvencionado.

desempleo, tener experiencia laboral, solicitar varias ocupaciones, conocimiento de idiomas, disponibilidad a la movilidad geográfica, varones, extranjeros, vivir en Zaragoza, jóvenes, no trabajar en la construcción o discapacitados.

Efectos globales de la intermediación

La efectividad de la política ha variado con la crisis de manera importante. Apenas era significativa antes de la crisis pero sí lo es a partir de 2008. A partir de dicho año un trabajador que accede a intermediación tiene una probabilidad de salir del paro al mes siguiente superior en casi 5 puntos porcentuales a un trabajador que no es usuario de los servicios. Esa diferencia es incluso superior en los meses siguientes, lo que supone que consiguen salir del desempleo más de medio mes antes que los pertenecientes al grupo de control.

La ganancia en la probabilidad de estar trabajando que los servicios de intermediación proporcionan alcanza casi el 20% en 2008 y 2009 cuando en 2005 tenía un efecto prácticamente nulo a partir del séptimo mes. Esto supone que trabajan casi dos meses más durante el año siguiente a la prestación del servicio, cifra que era de un mes antes de la crisis.

Los efectos segmentados

Los efectos de la intermediación son más intensos en los hombres que en las mujeres, tanto en la salida del desempleo como en estabilidad del empleo. En ambos casos, los indicadores mejoran con la crisis. Además, si se consideran las medias totales la brecha de la efectividad de la intermediación por sexos se mantiene.

En relación con las provincias, todas son más efectivas tras la crisis. La mayor efectividad se encuentra en las provincias con menor tamaño del mercado de trabajo, de forma que los trabajadores de Huesca y Teruel encuentran su primer empleo antes que los de Zaragoza y trabajan casi un mes más al año.

También aparecen diferencias dependiendo del tipo de servicio prestado. Así los servicios de tutoría individualizada tienen una efectividad que ha crecido considerablemente con la crisis, tanto en probabilidad de salir del desempleo como en estabilidad de esa salida. Algo similar sucede con el servicio de atención personalizada, especialmente en el logro del primer empleo. Destaca también que la ganancia en estabilidad de los trabajadores que acceden a este servicio se sitúa en más de un 20% por encima de los que no lo hacen.

La información profesional tiene una efectividad reducida y la del servicio de técnicas instrumentales sobre el acceso al primer empleo ha sufrido tras la crisis un cambio opuesto al general de la intermediación en la salida del desempleo, mientras que en estabilidad crece ligeramente.

Los efectos positivos del servicio de información y asesoramiento para el autoempleo disminuyen durante la crisis en los dos tipos de indicadores, puesto que la crisis ha afectado en mayor medida a los emprendedores.

Finalmente los efectos del *Plan extraordinario de mediación y orientación*, iniciado en 2008, son modestos, con una clara diferencia. En 2008 los resultados son incluso negativos, mientras que en 2009 pasan a ser positivos. La puesta en marcha del servicio ha requerido una adaptación por parte del INAEM que parece lograda en 2009.

Efectos individuales de las políticas de formación del INAEM

Los resultados indican que la mayor probabilidad de participar en la formación para el empleo se da para: dispuestos a la movilidad laboral, ocupaciones de niveles medios, educación media y superior, mujeres o discapacitados, em-

pleados o parados de corta duración, residentes en la provincia de Teruel, trabajadores de la industria y los servicios, edad entre 30 y 50 años.

Efectos globales de la formación para el empleo

Los efectos son claramente positivos. La formación es efectiva para encontrar un primer empleo, dado que la probabilidad de encontrar trabajo para los parados formados supera en más del 12% a la de los que no se forman y tras la crisis el efecto se ha incrementado.

También el efecto de la formación sobre la estabilidad en el empleo es positivo para todos los años y meses considerados. Esa efectividad es creciente en los primeros meses para estabilizarse con posterioridad alrededor de un 10% más de probabilidad de estar empleados que los no formados.

Los efectos segmentados

Los resultados de la formación se pueden analizar con más detalle, diferenciando según características de los trabajadores, de los cursos, de las entidades, del lugar en el que se realizan o de los sectores económicos a los que pertenecen.

La ganancia en la probabilidad de encontrar un primer empleo tras la formación muestra un perfil dinámico similar para hombres y mujeres, aunque para los hombres empeora tras la crisis, mientras que para las mujeres mejora, con lo que los valores absolutos han tendido a igualarse. En la estabilidad aparece de nuevo la distinta influencia de la crisis, que merma la efectividad en los hombres y la mejora en las mujeres. En consecuencia, la formación contribuye en la actualidad a una igualación por sexos, tanto a la hora de encontrar un primer empleo como si se analiza la estabilidad.

Según el nivel educativo se constata la presencia de efectos persistentes a partir de los 8 meses en todos los casos. Pero la efectividad se ha reducido en los dos últimos años en el menor nivel educativo, mientras que en los otros dos niveles la efectividad de la formación mejora en los dos indicadores considerados.

Mientras que los efectos de la formación sobre los parados de corta duración siguen el perfil de la evaluación global, sobre los parados de larga duración es muy diferente, puesto que la efectividad de la formación ha disminuido para estos trabajadores considerablemente desde el inicio de la crisis para la salida del desempleo, pero se observa un efecto positivo y discreto en la estabilidad. Ello significa que, si bien la formación no ayuda a encontrar el primer empleo a los parados de larga duración, sí que contribuye a mantenerlo una vez que se encuentra.

La provincia de Huesca presenta un perfil dinámico con efectos similares en promedio a los de Zaragoza y a los generales en salida del desempleo, pero con mayor volatilidad a lo largo de los años. Además, aparece un suave descenso de la efectividad tras el inicio de la crisis, al contrario que para Zaragoza y todo Aragón. Teruel es la provincia con menores efectos de la formación, aunque se observa un incremento notable en la efectividad a partir del año 2008, que ha contribuido a reducir la brecha previa. Cuando se estudia la estabilidad aparecen diferencias geográficas distintas a las anteriores. La más notable se produce en Huesca, donde claramente la formación contribuye a una mayor estabilidad del empleo. La efectividad tras la crisis solo se modifica de manera clara en Teruel, donde crece hasta 10 puntos porcentuales en algunos de los meses considerados.

Un elemento que puede ser importante es el sector de actividad anterior a la situación de desempleo del trabajador. En este caso se observa una ligera tendencia a que los efectos mejoren tras la crisis, excepto en construcción.

Los resultados referidos a la probabilidad de encontrar empleo indican que la efectividad es superior en promedio cuando la formación es gestionada por otras entidades que cuando lo es por asociaciones empresariales o sindicatos, aunque la crisis ha modificado la efectividad de la formación de las entidades de manera muy distinta. Los sindicatos consiguen mejores efectos durante los dos últimos años, mientras que las asociaciones empresariales apenas presentan cambios y el resto de entidades muestran una ligerísima mejora de los resultados.

Si se atiende al sector en que se adscribe el curso, el perfil del efecto sobre la probabilidad de salida del desempleo es similar tras recibir la formación de los dos sectores considerados: industria y servicios. Sin embargo, el efecto crisis es distinto ya que, mientras en industria es inferior en los últimos años, en servicios sucede lo contrario. En resumen, los cursos orientados a la industria son más efectivos, seguramente porque se diseñan de manera específica, mientras que los cursos de carácter general o del sector servicios son más genéricos.

El último de los elementos analizados es el de la duración de los cursos, largos, medios y cortos. Tras el comienzo de la crisis se ha incrementado la efectividad marginal en los tres casos, en menor cuantía en los cursos de duración media y de forma notable en los de larga duración.

Si se calculan las ganancias medias, a muy corto plazo los más efectivos son los de menor duración y a largo plazo los de duración intermedia. En consecuencia, si la efectividad se mide por la salida del desempleo lo más aconsejable es incidir en cursos cortos si el objetivo es más coyuntural y en los medios si se persiguen efectos más duraderos.

Si se considera la ganancia en la probabilidad de estar empleado, los cursos de duración media han perdido efectividad con la crisis lo que no es óbice para que en promedio sean los cursos de mayor efectividad a partir del quinto mes. También es de destacar que, finalmente, los tres tienden al mismo valor promedio de la ganancia en la probabilidad de estar trabajando, esto es, ligeramente por debajo del 10%.

Valoración de las ganancias individuales proporcionadas por las políticas activas en relación con el desempleo medio aragonés

Se puede valorar la importancia relativa de las ganancias individuales que proporcionan las políticas activas del INAEM obteniendo los siguientes resultados:

- Formación: la ganancia en la probabilidad de estar empleados a los doce meses representa la cuarta parte de la probabilidad de estar trabajando del desempleo aragonés medio.
- Intermediación: la ganancia en la probabilidad de estar empleados era solo un 15% de la probabilidad de estar trabajando de un desempleado aragonés medio en 2006, mientras que fue la mitad en 2009.
- Promoción: la ganancia en la probabilidad del programa de empleo en corporaciones locales fue en 2008 un tercio de la probabilidad de estar trabajando del desempleo aragonés medio a los 15 meses del inicio el contrato, el doble de lo que era en 2005. En los programas de promoción de contratación estable la ganancia fue un 20% de la probabilidad de estar empleado del trabajador medio aragonés en 2008, mientras que antes de la crisis no alcanzaba el 5%.

Impacto funcional de las políticas activas del INAEM

En el capítulo 8 se ha abordado la estimación del impacto funcional que las políticas activas del INAEM tienen sobre el proceso dinámico de interacción entre vacantes y parados representado por la función de emparejamiento.

Sólo se considera que son las políticas de formación e intermediación las que tienen repercusiones en este ámbito, por cuanto las políticas de promoción suponen apoyo concreto a contrataciones ya decididas. Así, los resultados obtenidos confirman que estas dos políticas, efectivamente, influyen positivamente en el proceso dinámico de contratación. La política de formación aumenta la proporción de contrataciones sobre la población activa en torno a cinco puntos porcentuales por cada punto porcentual de la proporción de trabajadores que se forma, mientras que la intermediación lo hace en torno a cuatro puntos por cada punto porcentual de trabajadores que recibe este tipo de servicios. Aún se puede precisar todavía más analizando la repercusión de la formación de los parados, ya que el aumento de los contratos es de un punto porcentual por cada punto porcentual de parados que se forma sobre el total de parados.

Estos resultados son significativos y robustos estadísticamente, por lo que proporcionan evidencia clara de un efecto que trasciende el individual sobre los beneficiarios de las políticas activas al medir la repercusión neta sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

Comparación de los resultados de la evaluación con los nacionales e internacionales

Los resultados obtenidos en evaluaciones de políticas activas en otros países o en otras comunidades autónomas son muy diversos. No obstante, sí que se observan algunas coincidencias.

Una conclusión general que se deriva de los mismos es que las políticas activas no proporcionan ganancias individuales significativas en mercados de trabajo cercanos al pleno empleo y gran desarrollo del estado de bienestar, mientras que sí que lo hacen en economías con tasas de paro elevadas y con menor desarrollo de las políticas sociales. Esto se corrobora al comprobar que la efectividad de las políticas mejora claramente como consecuencia del aumento en la tasa de paro que ha provocado la crisis económica iniciada en 2008.

Por lo que respecta a los resultados del impacto funcional, son coherentes con los habituales en la literatura académica, tanto en general como en lo referente a la influencia de las políticas activas en la función de emparejamiento

Impacto agregado de las políticas activas del INAEM

El capítulo 9 se ha ocupado de estimar el impacto agregado de las políticas activas del INAEM, teniendo en cuenta sólo las políticas de formación e intermediación, a partir de los resultados de la evaluación individual y la funcional.

Los resultados obtenidos indican que el efecto agregado es notable, ya que tanto en un caso como en otro (individual y funcional) supera con creces su gasto de funcionamiento. Denominando multiplicador al impacto que un euro de gasto tiene sobre el PIB de Aragón, se obtiene que el multiplicador es igual a 1,65 para el impacto agregado de los efectos individuales y 2 para el del efecto funcional.

Ello indica que las externalidades positivas generadas dominan sobre los efectos compensatorios y cruzados negativos, aunque no ocurre de igual forma en los dos tipos de política.

En formación hay en todos los años menos en 2009 una perfecta compensación entre efectos externos positivos y negativos. Es en el año 2009 cuando aparece un predominio de los últimos.

De todo ello se puede deducir que la labor de intermediación tiene un gran papel que jugar en los próximos años ante el difícil panorama que se presenta en el mercado de trabajo aragonés.

Significado y relevancia de los principales resultados de la evaluación para la acción futura del INAEM

El resultado general más destacable de la evaluación realizada en este estudio de las políticas activas del INAEM es la conclusión de que, en general, la efectividad de las mismas aumenta notablemente en momentos de crisis. Es este un mensaje claro y concluyente que revaloriza la función que el Instituto tiene encomendada.

Resultan claras las ganancias individuales obtenidas por los beneficiarios de las políticas de formación e intermediación y un poco menos las que se derivan de las políticas de promoción. Ello es consecuencia de la propia naturaleza de las acciones, puesto que la finalidad de las políticas de promoción tiene un componente social mucho mayor, mientras que los objetivos de formación e intermediación son mucho más de tipo funcional, esto es, buscan “engrasar” el emparejamiento de puestos de trabajo vacantes y candidatos a ocuparlos. Esta diferente naturaleza se refleja en el impacto funcional y agregado, en donde estas dos últimas políticas tienen un claro efecto multiplicador que no se observa en las políticas de promoción.

La efectividad de la intermediación aumenta con la crisis, lo que sugiere la conveniencia de un incremento del esfuerzo en esta dirección. Además, la utilización de estos servicios se ha intensificado notablemente, mostrando la existencia de una estructura que ha sabido dar respuesta a las adicionales y nuevas necesidades. No obstante, dado el crecimiento de los trabajadores que acuden a este tipo de servicios, debería hacerse de manera urgente un análisis de capacidad del mismo para que no suponga un freno a la obtención de los beneficios que proporciona, tanto a los trabajadores individuales, como al funcionamiento del mercado de trabajo, como a la economía aragonesa en general.

Además, es conveniente potenciar los servicios de intermediación que proporcionan las mayores ganancias respecto a los trabajadores que no los usan y corregir o abandonar los que se han revelado como poco eficientes. En particular, parece muy necesario intensificar el esfuerzo dirigido a las empresas para aumentar la proporción de las ofertas de trabajo gestionadas. Ello redundaría en una notable mejora de la eficiencia del sistema y potenciaría mucho más los buenos efectos que ya tiene la intermediación.

La formación para el empleo hay que concebirla como una política de efectos a medio y largo plazo. Por ello la aparente disminución del efecto agregado se debe a circunstancias coyunturales y no tanto a la propia formación. El servicio como tal sigue funcionando bien y con buenos efectos individuales que mejoran, también, con la crisis. Todo indica que lo más urgente en este ámbito es atender con el diseño propio de la actividad formativa a la reorganización sectorial de la producción que está teniendo lugar con la crisis.

Que las políticas de promoción no tengan un efecto multiplicador agregado es un resultado lógico al tratarse de financiación directa de puestos de trabajo con una orientación hacia objetivos que no son puramente productivos ni de intervención indirecta para que el mercado de trabajo sea más dinámico. La promoción de empleo de distintos colectivos con dificultades de empleabilidad o el logro de mayores niveles de seguridad en el empleo son objetivos sociales. En cualquier caso, se trata de políticas necesarias con efectos coyunturalmente positivos que, aunque no se

consolidan claramente, deben ser en todo caso valorados con criterios sociales o políticos que van más allá de las evaluaciones hechas con criterios de mera eficacia o efectividad.

En resumen, los resultados apuntan a que en el corto plazo sería interesante dotar al servicio de intermediación de mayor capacidad de actuación, así como de establecer un mecanismo más intensivo en la captación de ofertas de empleo. A medio y largo plazo resulta imprescindible la reorientación de las actividades formativas para adaptarlas al nuevo contexto económico, así como una anticipación adecuada de por dónde van a ir orientadas la actividad económica general y las necesidades formativas en los sectores de actividad u ocupaciones más dinámicas. Por último, la promoción requiere una evaluación social adicional a la que se deriva de los criterios de eficacia y eficiencia. Si se hubiese dispuesto de datos de la Seguridad Social, incluso desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia hubiese sido posible aportar más evidencia sobre los efectos de estas políticas de promoción, de la misma manera que en formación e intermediación se habría ampliado el abanico de resultados incluyendo los relacionados con la progresión de los trabajadores en el puesto de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abel, Andrew B. & Bernanke, Ben S. 2005. *Macroeconomics* (5th ed.). Pearson Addison Wesley.
- Alujas, J. A. 2002. "Políticas activas de mercado de trabajo en España (1985-2000)". Tesis Doctoral de la Universidad de Barcelona.
- Alujas, J.A. 2006. "Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 61: 77-92.
- Alujas, J.A. y López Tamayo 2006, J. "Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado español". *Revista Asturiana de Economía*, 36
- Antolín, P. 1994. "Unemployment Flows and Vacancies in Spain". IVIE, Documento de Trabajo 94-05.
- Aragón, J. y F. Rocha 2003. "La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España". Documento de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, 3/2003.
- Ballester, R. 2005. "European employment strategy and Spanish labour market policies". Documento de trabajo nº14. Departamento de Economía, Universidad de Gerona.
- Broesma, L. y van Ours, J. 1999 "Job searchers, job matches and the elasticity of matching". *Labour Economics*, 6.
- Caliendo, M., Hujer, R. y Thomsen, S. 2008. "Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of job creation schemes in Germany," *Applied Economics*, 40.
- CES 2005. "Desequilibrios Ocupacionales y Políticas Activas de Empleo"
- CES 2006. Memoria 2005 sobre la situación socioeconómica y laboral.
- CESA 2005. Informe año 2005.
- Clemente López, J., García Mainar, I. y Sanso Navarro, M. 2008. "Análisis de las diferencias salariales entre trabajadores indefinidos". *Revista de Economía Aplicada*, XVI.
- Cueto, B. y Mato, F. 2005. "Ayudas a la contratación: un Análisis de la Permanencia en el Empleo". VI Jornadas de Economía Laboral, Alicante.
- Cueto, B. y Mato, F.J. 2009. "A Nonexperimental Evaluation Of Training Programmes: Regional Evidence For Spain." *Annals Of Regional Science*, vol. 43 (2), pp.415-433.
- Dauth, W, Hujer, R. y Wolf, K. 2010. "Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Austria." IZA Discussion Papers 5217, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Dmitrijeva, J. y Mihails Hazans, M. 2005. "A stock-flow matching approach to evaluation of public training program in a high unemployment environment." *Labor and Demography* , EconWPA.
- EU 2005. Decisión 2005/600/CE del Consejo de 12 de julio de 2005. Diario oficial de la Unión Europea.
- EU. 2000. "Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006: España"

- EU. 2004. Recomendación 2004/741/CE del Consejo de 14 de octubre de 2004 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea.
- EU. 2008. Plan Europeo de Recuperación Económica. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo.
- EUa. 2006. Políticas comunitarias de empleo: introducción.
- EUb. 2006. Más y mejores empleos: cumplimiento de las prioridades de la Estrategia europea de empleo. Informe conjunto sobre el empleo 2005/2006.
- Gerfin, M. y Lechner, M. 2002. "A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland". *Economic Journal*, 112.
- Heckman, J. 1979. "Sample Selection Bias as an Especification Error". *Econometrica*, 47.
- Hujer, R., Rodrigues, J.M. y Wolf, K. 2009. "Estimating the macroeconomic effects of active labour market policies using spatial econometric methods." *International Journal of Manpower*, Emerald Group Publishing, vol. 30(7), pages 648-671, November.
- Hujer, R. and Caliendo, M. 2000. "Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates". IZA Discussion Paper nº 236, Institute for the Study of Labour.
- Hujer, R. y Caliendo, M. 2001. "Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates". Capítulo en: Becker, I., Ott, N. Y Rolf, G. (eds.), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft*, Campus-Verlag, Frankfurt, pp. 583-617.
- Hujer, R. y Zeiss, C. 2003. "Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany". IZA Discussion Paper, nº 915.
- Hynninen, H. 2009. "Heterogeneity of job seekers in labour market matching," *Applied Economics Letters*, 16.
- Jespersen, S., Munch, J. y Skipper, L. 2008. "Costs and benefits of Danish active labour market programmes". *Labour Economics*, 15.
- Kano, S. y Ohta, M. 2005. "Estimating a matching function and regional matching efficiencies: Japanese panel data for 1973-1999". *Japan and the world Economy*, 17.
- Kluve, J. 2010 "The effectiveness of European Active Labour Market". Aceptado para su publicación en *Labour Economics*.
- Kluve, J., Lehmans, H. y Schimdt, C. 2008. Disentangling Treatment effects of active labor market policy: the role of labor force status sequences". *Labor Economics*, 15.
- Lechner, M. y Wunsch, C. 2009. "Active labour market policy in East Germany. Waiting for the economy to take off". *Economics of Transitions*, 17.
- Leuven, E. y Sianesi, B. 2003. "PSMATCH2: Stata Module to Perform Full Mahalanobis and Propensity Score Matching, Common Support Graphing, and Covariate imbalance Testing". [Http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html](http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html)
- Malo, M. y Muñoz-Bullón, F. 2006. "Employment Promotion Measurement and the Quality of the Job Match for Person with Disabilities". *Hecienda Pública Española*, 179.

- Martín, J.P. 2000. "GAT Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD. 2000. Countries' Experiences". OECD Economic Studies, nº 30, 2000/1.
- Mato, F. y Cueto, B. 2008. "Efectos de las políticas de formación a desempleados". Revista de Economía Aplicada, 46.
- Mato, F., Cueto, B. y Dávila, M. 2004. "Evaluación de Políticas en el Mercado de Trabajo: un Análisis Aplicado a las Subvenciones de Autoempleo". ICE, 813.
- OCDE. 2006. "Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy".
- Okun, A. M. 1962. "Potential GNP: its Measurement and Significance." Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association.
- Pissarides, C. 2000. "Equilibrium Unemployment Theory". Cambridge, MA: MIT Press.
- REAL DECRETO-LEY 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- Robson, M. 2006. "Sectoral Shift, Employment Specialization and the Efficiency of Matching: An Analysis using UK regional data" Regional Studies, 40.
- Robson, M. 2006. "Sectorial shifts, employment specialization and the efficiency of matching: an analysis using UK regional data". Regional Studies, 40.
- Rodríguez-Piñero, M.C. 1998. "Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam" en J. Aragón, Euro y Empleo. Colección Estudios. CES.
- Roszkowska, S. 2009. "Aggregate Matching Function. The Case of Poland." Central European Journal of Economic Modelling and Econometrics, vol. 1(2), pages 157-177, November.
- Ruesga, S.M., Pérez, L. y da Silva, J. 2003. "Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo en la Unión Europea" Documento de trabajo 3/03. Universidad Autónoma de Madrid.
- Sacristán Romero, F. 2005. "Diseño actual de las políticas activas de empleo en la Unión Europea y España: Las políticas activas de empleo en la Europa Comunitaria". Mimeo.
- Sanso et al. (2007): Estudio Valoración del Impacto Económico y Social de las Políticas Activas del Inaem. https://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/-Organismos/InstitutoAragonesEmpleo/Documentos/docs/Areas/ObservMercadoTrabajo/Informes/ARCHIVOS_COMUNES/ImpactoEconomicoSocial.pdf
- Sianesi, B. 2004. "An Evaluation of the Spanish System of Active labor market Programs in de 1990s". Review of Economics and Statistics, 86.
- Sianesi, B., 2008. "Differential effects of active labour market programs for the unemployed," Labour Economics, vol. 15.

