

RESUMEN EJECUTIVO

“ESTUDIO SOBRE LA VALORACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO”

Contrato de servicios convocado por procedimiento negociado sin
publicidad (Expdte. N° SG-14/2015)

Economic Strategies and Initiatives
(ESI SL)

con la colaboración de:

Grupo de Investigación ADETRE de la Universidad de Zaragoza

Equipo de trabajo:

- **Marcos Sanso Frago**
- **María Asunción González Álvarez**
- **Domingo Pérez Ximénez de Embún**
- **Marcos Sanso Navarro**

Con la colaboración de:



INTRODUCCIÓN

La fuerte crisis económica y la última reforma laboral del año 2012 han modificado dramáticamente el mercado de trabajo español, creando una situación en la que resulta del máximo interés disponer de información sobre la efectividad de las políticas activas en dicho mercado. Estas políticas pueden ser, de hecho lo son en otros países, un medio útil para mitigar los efectos de la situación al menos sobre una parte de la gran cantidad de parados a la que ha dado lugar, que son los potenciales beneficiarios de las mismas.

Como recomienda la UE, las políticas activas son un instrumento básico en el funcionamiento del mercado de trabajo europeo y el predominio de los recortes, como consecuencia de los ajustes en el gasto público, hace más necesario que nunca disponer de una evaluación rigurosa de sus efectos. Los resultados de dicha evaluación no sólo permitirán conocer si los recortes están contribuyendo también a ese empeoramiento de la situación del mercado laboral, sino también disponer de información que pueda ser útil para mejorar el diseño de las políticas.

En un contexto de recesión económica la probabilidad de encontrar empleo o de seguir en él se reduce notablemente en promedio, por lo que los responsables públicos tienden a infravalorar la importancia de los distintos programas de políticas activas en el mercado de trabajo. Sin embargo, a pesar de esa caída en las probabilidades promedio de encontrar empleo o de seguir en él, existe abundante evidencia de que la efectividad relativa de las políticas aumenta al mejorar el diferencial entre el comportamiento de sus beneficiarios y los no beneficiarios. Desde esta perspectiva es sumamente interesante realizar evaluaciones rigurosas que permitan comprobar si este efecto diferencial puede estar mitigando los efectos de la crisis sobre los trabajadores que participan en algunos de los programas de los servicios públicos de empleo.

En el estudio realizado para evaluar las políticas del periodo 2005-2009 se apreciaba un cambio de tendencia en los efectos de algunas políticas como consecuencia del empeoramiento de la situación económica. Este trabajo permite confirmar esos efectos y

constatar nuevas tendencias, además de que percibe también un nuevo cambio en algunos indicadores a partir del año 2013 como consecuencia del inicio de la recuperación económica.

La crisis económica ha significado una situación muy desfavorable desde el punto de vista económico y social, pero supone también una oportunidad de obtener información sobre el comportamiento del mercado de trabajo que resulta útil para ampliar el conocimiento que se tiene sobre la repercusión de las políticas. En realidad es equivalente a un experimento real del que se pueden sacar muchas conclusiones.

El trabajo que se presenta en este informe es continuación de dos evaluaciones anteriores (Sanso et al., 2007) realizada durante el año 2007 y (Sanso et al., 2010). El primero puso de manifiesto la utilidad de las políticas aplicadas por el INAEM con datos hasta 2005 mientras que el segundo, con datos hasta 2009, confirmó esa utilidad, la mejora general en la gestión del INAEM y el impacto que tiene una crisis tan grave como la que se inició en 2008 y mostraba ya sus efectos con una gran crudeza en la pérdida de empleo y el aumento de la tasa de paro. Transcurridos cuatro años más, es hemos llevado a cabo una nueva evaluación que considera las acciones hasta 2014 inclusive y amplía la interpretación de los resultados de las dos anteriores porque siempre se descubren nuevos resultados. Por último, al igual que se hizo en el informe de 2010 resulta conveniente, a pesar de que se ha iniciado la recuperación económica, establecer un marco prospectivo que permita enmarcar el horizonte más inmediato en el comportamiento de la tasa de paro al que, según los resultados, se enfrentará INAEM en sus distintos ámbitos de actuación.

Como en los anteriores informes se presenta fundamentalmente una evaluación del nivel de eficacia y eficiencia que alcanzan las 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.

Como resultados más destacados de este informe cabe citar los siguientes. Primero la confirmación de que la repercusión y el valor social de las actuaciones del INAEM son importantes pero más en situaciones de crisis, porque los beneficios individuales y sociales aumentan claramente. El reflejo más claro es el valor que alcanzan los multiplicadores, que en los estudios anteriores se movían como máximo en torno a dos veces el presupuesto ejecutado y en este llega a alcanzar un valor de 5 veces. En segundo lugar la importancia de

la política de intermediación, que se vuelve a confirmar. Y en tercer lugar el protagonismo de la comarca de Zaragoza en la repercusión de la formación, que no fue detectado en los estudios anteriores.

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.

Con ello este trabajo pretende proporcionar al INAEM criterios de decisión para afrontar el diseño de su actuación en la salida de la crisis y en el difícil panorama que se presenta con la automatización. A la vista del ejercicio prospectivo llevado a cabo todo indica que las dificultades del mercado de trabajo van disminuir si no ocurren acontecimiento inesperados. Todo indica que el descenso de la tasa de paro va a continuar, pero el listón que ha marcado la experiencia pasada está alto y no cabe dormirse en los laureles. Los datos que se derivan de los resultados de este estudio merecen ser mantenidos y no interrumpir el proceso de mejora que se ha observado en las tres sucesivas evaluaciones.

INDICE:

CAPÍTULO 1: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL INAEM EN EL PERIODO 2010-2014	3
1.1. Orientación de las políticas del INAEM: 2010-2014.....	3
1.2. Evolución del presupuesto del INAEM.....	4
1.3. Evolución de las políticas de promoción.....	6
1.4. Evolución de las políticas de formación.....	9
1.5. Evolución de las políticas de intermediación.....	12
<u>CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO</u>	15
<u>CAPÍTULO 3: EFECTOS INDIVIDUALES DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE EMPLEO DEL INAEM</u>	19
3.1. Las políticas de promoción de empleo.....	19
3.2. Efectividad de las políticas de promoción de empleo	21
3.3. Los contratos por obra en corporaciones locales	25
<u>CAPÍTULO 4: EFECTOS INDIVIDUALES DE LAS POLÍTICAS DE INTERMEDIACIÓN DEL INAEM</u> 31	
4.1. Probabilidad de recibir servicios de intermediación y grupo de control.....	31
4.2. Efectividad de las políticas de intermediación.....	33
4.3. Análisis de sensibilidad de los efectos de intermediación.....	35
<u>CAPÍTULO 5: EFECTOS INDIVIDUALES DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DEL INAEM</u>	43
5.1. La participación de los trabajadores aragoneses en la formación para el empleo .	43
5.2. Una evaluación general de la formación.....	44
5.3. Análisis de sensibilidad en la efectividad de la formación.....	46
<u>CAPÍTULO 6: IMPACTO FUNCIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL INAEM</u> ..	51
6.1. Introducción	51

6.2. Los datos y la presentación de las variables	52
6.3. Impacto de las políticas activas sobre la salida del desempleo: especificación empírica y base de datos.....	52
6.3.1. Especificación empírica	53
6.4. Resultados de la estimación de los efectos de las políticas activas sobre la tasa de salida del desempleo.....	53
<u>CAPÍTULO 7: IMPACTO AGREGADO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL INAEM Y PROYECCIÓN FUTURA DE LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ARAGÓN.....</u>	55
7.1. Introducción	55
7.2. Impacto agregado de las políticas activas: formación, intermediación y promoción .	56
7.2.1. Estimación del impacto a partir de la evaluación microeconómica	56
7.2.2. Estimación del impacto a partir de la evaluación funcional	58
7.3.- Análisis prospectivo del mercado de trabajo aragonés para los años 2016 y 2017	60
CONCLUSIONES.....	64
BIBLIOGRAFÍA.....	79
INDICE DE CUADROS	80
INDICE DE FIGURAS:.....	81

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL INAEM EN EL PERIODO 2010-2014

1.1. Orientación de las políticas del INAEM: 2010-2014

Las políticas activas del mercado de trabajo en España vienen definidas en buena parte por las directrices generales que introduce la Unión Europea en el Derecho Comunitario y presentan diferencias de unos países a otros como consecuencia de factores específicos de cada país, como la magnitud del problema del desempleo, las prioridades políticas y el marco institucional (Alujas, 2006). La Constitución de 1978 marca una estructura territorial en España que dota a las comunidades autónomas de competencias en la gestión de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo. En particular en la formación ocupacional, así como en las tareas de intermediación (EU, 2000). No obstante, la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado y se concreta en Plan Nacional de Reformas (PNR) que debe aprobarse cada tres años.

Las políticas activas de empleo deben cumplir, al menos, dos objetivos: aliviar los efectos sobre el desempleo de las situaciones de baja demanda laboral y contribuir a mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores de manera permanente. En España las políticas activas de empleo se estructuran en tres grandes líneas de actuación: intermediación entre oferta y demanda de trabajo, promoción de empleo y formación para el empleo.

El periodo que aborda este estudio, años 2010 a 2014, la orientación estratégica de las políticas en la primera parte del periodo analizado se regía por lo establecido en el Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón 2008-2011 articulado en tres ejes estructurales: (1) Desarrollo y crecimiento económico, que incluye todas aquellas medidas

destinadas a reforzar el tejido empresarial aragonés; (2) Empleo y trabajo que comprende las cuestiones ligadas al empleo, a la formación, a las relaciones laborales y a la seguridad y salud laboral y (3) Políticas sociales, que aborda los problemas que afectan a la población aragonesa en materias tan sensibles como los servicios sociales, la inmigración o la vivienda.

En el Plan Estratégico 2012-2015 del INAEM se fijan las nuevas directrices para ese periodo enfocadas principalmente a combatir de la manera más eficaz la situación de desempleo que actualmente se está viviendo, en especial promoviendo medidas que fomenten el empleo estable y de calidad y apoyando la creación de empleo por parte de aquellos emprendedores que han decidido establecerse como autónomos o que han constituido microempresas. Las iniciativas estratégicas de este plan se centran en tres pilares: a) La mejora de los servicios (a través de la integración de las políticas activas de empleo, el desarrollo de nuevas políticas activas, la evolución del modelo de oficina y la mejora en la prestación de los servicios), b) la optimización de los soportes a la sociedad (creación de la red aragonesa de empleo, acercamiento de los servicios del INAEM a las empresas, aprovechamiento de las nuevas tecnologías para la mejora de la gestión y prestación de servicios y una participación activa en la atracción de empresas a Aragón) y c) la consolidación de la gestión (potenciar la notoriedad del INAEM, mejorar el soporte de conocimiento e información para la actividad, potenciar el desarrollo de las personas y consolidar el modelo de gestión del INAEM).

1.2. Evolución del presupuesto del INAEM

Dentro del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, el Instituto Aragonés de Empleo tiene un estado diferenciado de ingresos y gastos y figura en la clasificación orgánica en la sección 51 (Instituto Aragonés de Empleo). En la clasificación funcional se encuadra en el programa 322.1 “Fomento del Empleo”. La evolución del presupuesto asignado durante el periodo 2010-2014 se presenta en la Figura 1. Dicha figura también muestra la cuantía total ejecutada así como el porcentaje de ejecución para cada uno de los años.

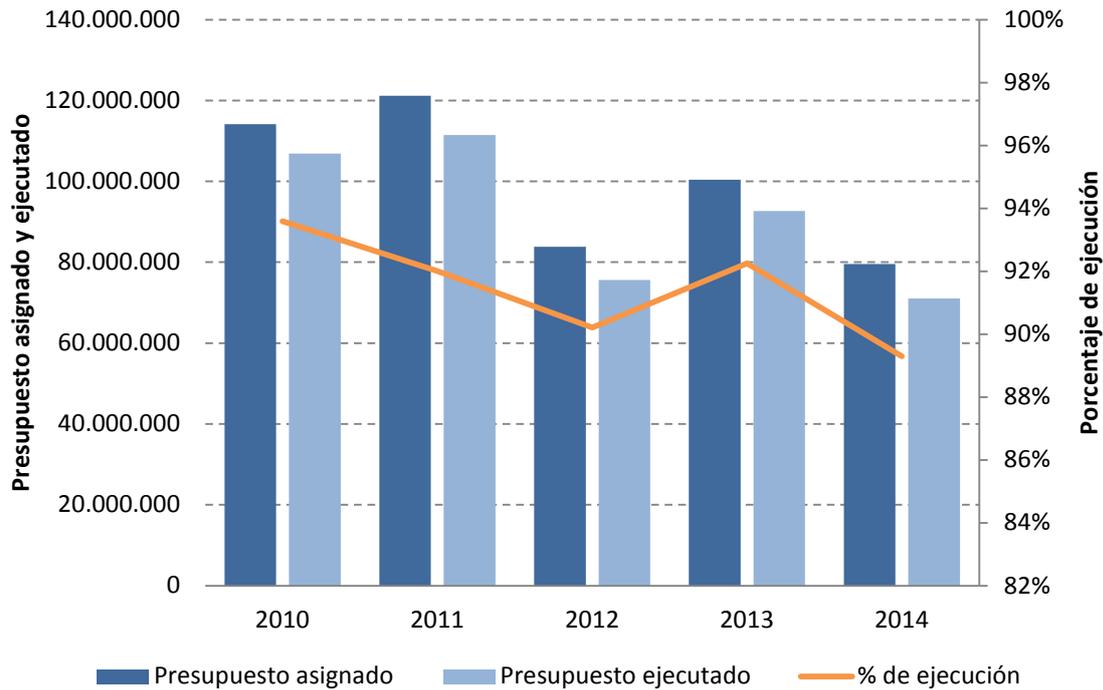
El año 2011 es el año con un mayor presupuesto asignado, 121,2 millones de euros, un 6,1% por encima del año anterior. Sin embargo, el porcentaje de ejecución es 1,6 puntos porcentuales inferior al de 2010 que se situó en el 93,59% (92,01% en 2011). En el año 2012 los Presupuestos Generales del Estado supusieron para Aragón una reducción en la partida

de políticas activas de empleo del 56,9% que se reflejó en un notable descenso del presupuesto global del INAEM. El presupuesto inicial de gastos del IANEM ese año ascendió a 125 millones y se vio reducido en casi 41 millones de euros por la distribución de fondos definitiva de la Conferencia Sectorial de Empleo después de aprobarse los Presupuestos Generales del Estado y las retenciones de no disponibilidad del Gobierno de Aragón, alcanzando el total de los 83,8 millones de euros. El porcentaje de ejecución ascendió al 90,21%.

Sin alcanzar los niveles de años precedentes, los fondos de gastos en 2013 se incrementaron con respecto a 2012. El presupuesto inicial ascendió a 82 millones de euros, que se incrementaron por la distribución de fondos definitiva de la Conferencia Sectorial de Empleo después de aprobarse los Presupuestos Generales del Estado de 2013, donde la Comunidad Autónoma de Aragón obtuvo un 8,04% más que en 2012. Adicionalmente, la aprobación del Plan Impulso supuso un incremento de 16,5 millones de euros en las políticas activas de empleo por lo que finalmente el crédito disponible ascendió a 100,4 millones de euros con un porcentaje de ejecución del 92,25% de dicha cuantía.

Finalmente, 2014 fue el año con menor dotación de fondos del periodo analizado, de los 85 millones iniciales previstos el presupuesto de gastos definitivo del Instituto Aragonés de Empleo en el ejercicio se vio disminuido a 79,6 millones después de aprobarse los Presupuestos Generales del Estado. Este año la ejecución del presupuesto alcanzó el 89,29%, lo que supone un descenso de 2,7 puntos respecto al ejercicio anterior.

Figura 1: Evolución del presupuesto asignado y ejecutado y % ejecución



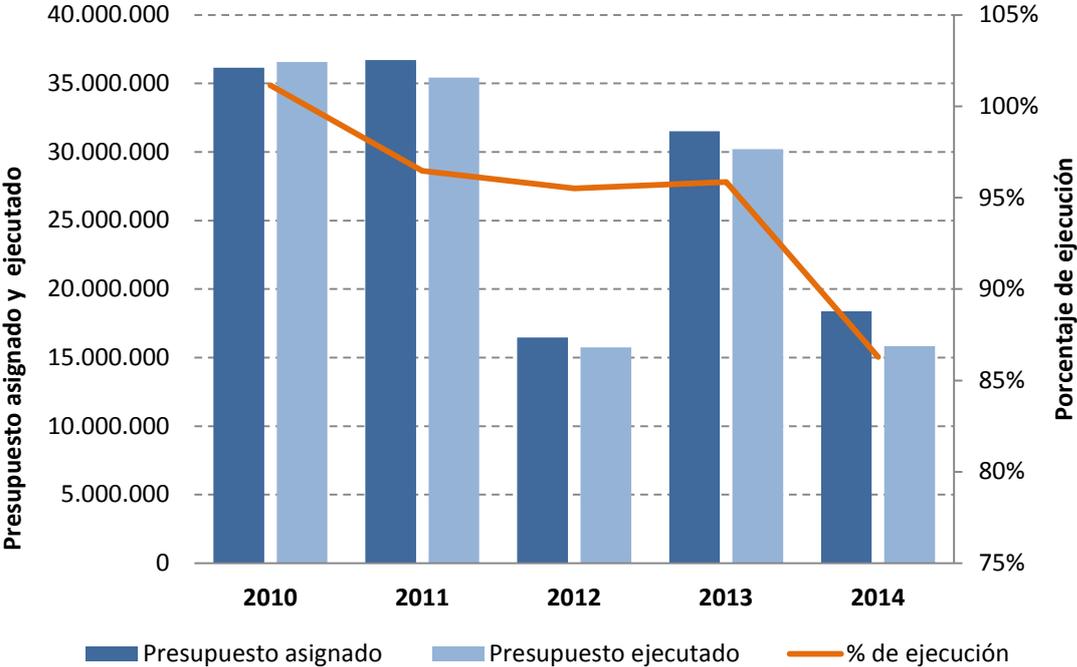
La evolución del presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB sigue una trayectoria similar a la descrita por los fondos disponibles, alcanzando su mayor valor en el año 2011 con 0,33% de fondos asignados sobre el PIB y disminuyendo en 2014 al 0,21%, como consecuencia de la reducción del presupuesto ese año. La divergencia entre presupuesto asignado y ejecutado como porcentaje del PIB se mantiene relativamente constante a lo largo los años en torno a 0,2 puntos porcentuales. Claramente estos valores reflejan la menor disponibilidad de fondos públicos destinados a políticas activas, estando por debajo de los niveles alcanzados en años anteriores de la crisis, que se situaron en torno al 0,34% para el periodo 2005-2009.

1.3. Evolución de las políticas de promoción

El esfuerzo inversor en las políticas de promoción ha descendido, Figura 2, especialmente en los años 2012 y 2014, que son los dos años en los que el INAEM ha contado con un menor

presupuesto global para gastos. También se ha dado un descenso continuado en la tasa de ejecución, este hecho es especialmente acusado en el último año, 2014, cuando la tasa de ejecución descendió al 86,3%, después de haberse mantenido por encima del 95% los cuatro años anteriores. De igual modo desciende el ratio del gasto en promoción de empleo como porcentaje del PIB, mientras que en los dos primeros años del periodo se mantiene en los niveles que tenía antes de iniciarse la crisis económica, en torno al 0,11%, en 2012 y 2014 se reduce prácticamente a la mitad, 0,05%.

Figura 2: Evolución del presupuesto/ejecutado y % ejecución



En general el año 2012 supuso un año de fuertes recortes económicos en casi todos los programas de promoción de empleo. Algunos programas han desaparecido durante el periodo estudiado (Empleo Público Institucional y Empleo Público Local) y en los dos últimos años se han lanzado nuevos programas, como es el caso de Promoción, fomento y difusión de la economía social.

El Programa de Empleo Público Institucional en colaboración con Organismos Públicos, Universidades y entidades no lucrativas para la contratación de trabajadores desempleados que en el año 2009 triplicó su dotación superando los 6 millones de euros, en 2010 vuelve a los niveles que tenía en años anteriores, en torno a los 2 millones de euros.

El programa de colaboración con corporaciones locales que, dado el éxito conseguido venía incrementando el presupuesto asignado año a año, en 2010 pierde importancia relativa en el conjunto del presupuesto de promoción, pasando de ser el 37% del presupuesto total en 2009 al 28% en 2010 (con una diferencia de casi cuatro millones en los fondos destinados al mismo). En los años 2012 y 2014 no hubo convocatoria de este programa y la dotación de 2013 fue muy inferior a lo habitual, representando únicamente el 11% del presupuesto total de promoción.

El programa de agentes de empleo y desarrollo local creció de manera sostenida entre 2005 y 2010, se ha visto reducido de año en año durante el periodo 2010-2014, siendo el gasto en 2014 un 64% inferior al de 2010. El peso relativo del programa dentro del gasto en promoción en 2014 fue del 3,5%.

Las subvenciones para contratación indefinida de discapacitados han experimentado una tendencia decreciente hasta el punto que en 2010 fueron aproximadamente la mitad que en 2005. Esta tendencia se mantiene en el periodo 2010-2014, con un descenso notable en 2012 debido a la caída general de los fondos de promoción. Sin embargo, a pesar de la disminución en la cuantía de los fondos, ha crecido su importancia relativa, que ha pasado de ser el 1,3% en 2010 al 2,4% en 2014. Los fondos destinados a la integración de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo se han mantenido relativamente estables, a pesar del descenso experimentado por otros programas de promoción. La fuerte caída que se observa en el año 2012 en otros programas se vio amortiguada por la aprobación de un Plan Extraordinario que concedía una ayuda extraordinaria por cada trabajador con una discapacidad del 33% o más, en caso de trabajadores con discapacidad psíquica o enfermedad mental, o del 65 % o más en caso de personas con discapacidad física o sensorial, lo que permitió minimizar los efectos negativos de la caída de la actividad económica en la mayoría de los Centros Especiales de Empleo.

Las ayudas por establecimiento como autónomo concentraron en el año 2010 algo más del 10% del gasto en promoción de empleo, cifra similar a años anterior. El porcentaje de ejecución superó el 100% ya que de manera extraordinaria se incrementó la dotación económica destinada inicialmente a la promoción del empleo autónomo. En los años posteriores el comportamiento del gasto fue irregular.

En cuanto a las modalidades de contratación subvencionada en 2010 se incentivó la conversión a indefinido de cualquier tipo de contrato temporal, lo que incrementó el número de solicitudes de subvención con respecto a años anteriores. Desde el punto de vista del gasto en este programa en 2010 se dio con respecto a 2009 un crecimiento del 73,7%. En 2011 el gasto todavía se mantuvo en niveles elevados en comparación con años precedentes, sin embargo cayó a partir de 2012, reduciendo notablemente su presupuesto.

Por último, en el año 2013 se aprobó el Decreto 109/2013 del Gobierno de Aragón por el que se establecieron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el desarrollo de actividades de promoción, fomento y difusión de la economía social. En los dos años de vigencia de este programa se ha concedido un presupuesto total de 298.000 euros, distribuido prácticamente a partes iguales entre los dos años.

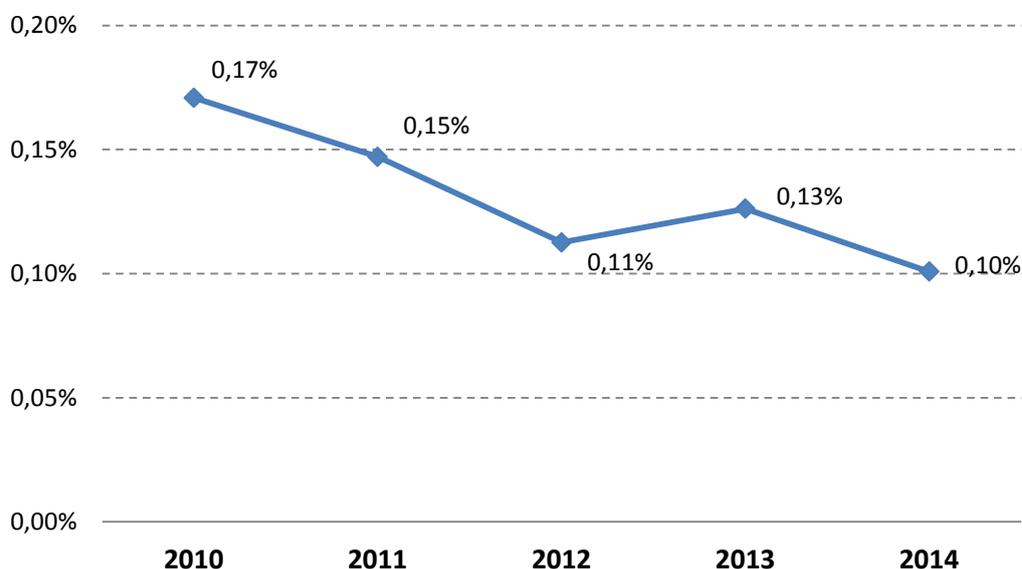
El número de beneficiarios individuales de las actividades de promoción de empleo se redujo drásticamente en 2012 y 2014, los dos años con una menor dotación económica para los programas de promoción. Además, la persistencia de la crisis mantuvo una modificación importante en cuanto al género que se dio por primera vez en 2009. Hasta ese año los programas se dirigían en mayor medida a la promoción de empleo femenino, pero en 2009 las proporciones cambian, ya que el hecho de que el desempleo afecte más a los varones hace que sean éstos los que acuden con mayor intensidad a este tipo de políticas. La menor presencia relativa de mujeres se intensifica con el paso del tiempo. En 2010 el ratio de mujeres fue del 48,8% mientras que en 2014 fue un escaso 40,5%.

1.4. Evolución de las políticas de formación

Al igual que ocurre en los programas de promoción de empleo, los fondos destinados a formación disminuyeron a lo largo del periodo, siendo 2012 el año con menor dotación, 28,8 millones de euros, un 42% menos que el año anterior (disminución del 51% con respecto a 2010). Atendiendo al presupuesto ejecutado como porcentaje del PIB aragonés, Figura 3, el perfil refleja la evolución del gasto formativo, que pasa de ser el 0,175 en 2010 al 0,1% en 2014, lo que indica que los gastos ejecutados en este tipo de políticas han disminuido con

más intensidad que el PIB, es decir, que la intensidad de la demanda para cubrir necesidades formativas en el mercado de trabajo aragonés ha caído.

Figura 3: Presupuesto ejecutado como % PIB



A lo largo de los cinco años objeto de estudio se formalizaron un total de 201.668 matrículas en los distintos programas de formación. La distribución por año es más o menos homogénea durante los tres primeros años, entre 2010 y 2012, pero desciende notablemente a partir de 2013. El mayor número de alumnos se alcanza en 2011, 52.789, en 2012 hay un descenso del 10% en las matrículas, que no es descenso tan grande si se compara con la disminución del gasto ese mismo año, un 42%. La caída se da principalmente en el número de participantes en los programas de formación dirigida a ocupados, donde las matrículas bajan un 28%, ya que la formación de oferta a desempleados se mantiene prácticamente constante, con una ligera disminución del 1,1%.

La cifra de alumnos en 2013 asciende a 26.364, prácticamente la mitad que el año anterior. El descenso se da tanto en los alumnos de los programas dirigidos a desempleados como en los planes de formación para ocupados, aproximadamente un 47% en ambos casos. Se duplica sin embargo el número de alumnos en Proyectos Escuelas Taller y Talleres de Empleo que asciende a 1.439. El último año supone un aumento en matriculación del 9,6% con respecto a 2013, debido exclusivamente al aumento del 57% en la formación de oferta a desempleados, ya que la participación en formación de ocupados cae más del 60% (un 84% con respecto a 2011).

Cuadro 1: Número de alumnos por tipo de formación

	2010	2011	2012	2013	2014
Formación dirigida prioritariamente a desempleados	28.131	28.916	28.600	15.236	23.911
Alumnos Proyectos Escuelas Taller y Talleres de Empleo	969	988	707	1.439	1.398
Formación dirigida prioritariamente a ocupados	16.995	22.885	18.216	9.689	3.588
Total alumnos	46.095	52.789	47.523	26.364	28.897

En cuanto al género de los participantes se mantiene la estructura de años anteriores, con un mayor porcentaje de mujeres que de hombres, un 52% en promedio. En cuanto al número de cursos, descienden como es lógico debido al recorte en el gasto, sin embargo lo hacen con mucha menor intensidad. El descenso promedio en el número de cursos durante estos cinco años fue del 6,8%, mientras que el presupuesto cayó en media un 12,1%, lo que refleja que se ha hecho un esfuerzo por mantener la oferta de cursos a pesar del recorte presupuestario.

En el Cuadro 2 figura el número de matrículas realizadas por trabajadores desempleados cada año, las personas distintas que han seguido cursos en dicho año, el promedio mensual de paro registrado en el año y el cociente entre el número de personas y el promedio mensual de paro registrado que se utiliza como una medida de la intensidad de la actividad formativa sobre conjunto de parados. El reparto por años de las personas indica una mayor concentración de estudiantes en los años 2011 y 2012, con un 50,6% de las matrículas y un 48,9% de los estudiantes totales de esos cinco años. Las cifras más llamativas son las que muestran la relación con la media mensual del paro registrado de cada año, que continua con la senda descendiente que inició en el año 2008, debido al notable incremento de las cifras de paro registrado. Contrasta la cifra del 9,5% del año 2013 (la menor de todo el periodo) con el valor que este ratio alcanzaba en los años pre-crisis, por encima del 60%.

Cuadro 2: Número de Matrículas y de personas desempleadas en cada año

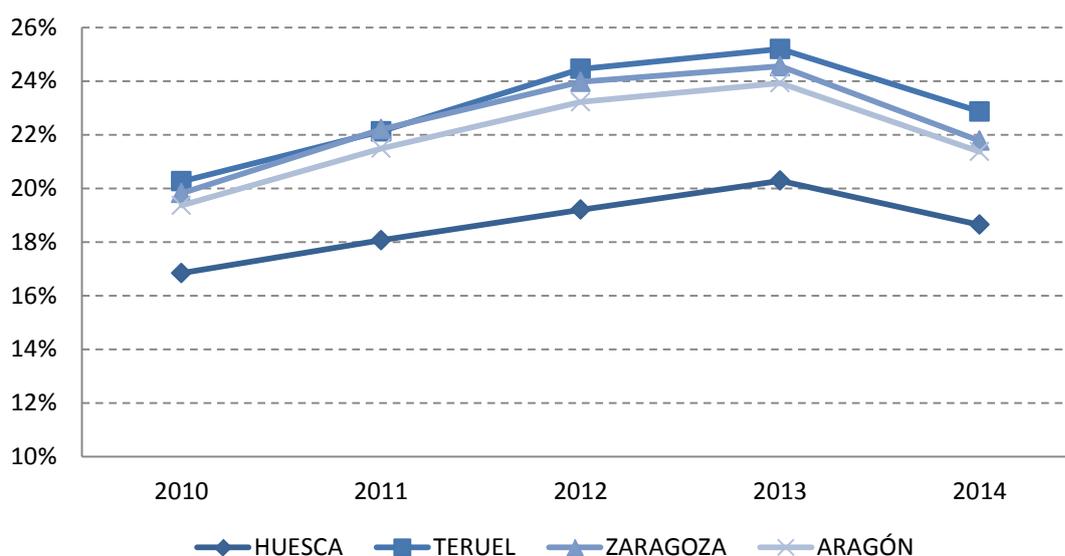
	Nº de matrículas	Nº de desempleados	Paro registrado	Desempleados/paro registrado
2010	18.127	13.808	91.686	15,06%
2011	30.698	21.205	95.996	22,09%
2012	22.531	16.235	107.686	15,08%
2013	14.895	10.771	113.199	9,52%
2014	18.880	14.484	104.890	13,81%

1.5. Evolución de las políticas de intermediación

El indicador más relevante de la intermediación es el número de trabajadores que demandan empleo, puesto que todos los programas seguirán tendencias derivadas del mismo. En la Figura 4 se presenta el porcentaje de demandantes de empleo inscritos en el INAEM como porcentaje de la población activa, donde se comprueba claramente la tendencia creciente que comenzó en el año 2008 como consecuencia de la crisis, y que se frena en 2014 con la relativa mejora del mercado laboral. El porcentaje crece 4,5 puntos porcentuales entre 2010 y 2013 (del 19,36% al 23,93%), lo que supone unas 28.500 demandas adicionales (de poco más de 128.000 en 2010 a casi 157.000 en el 2013). Estas cifras indican el crecimiento en la intensidad del servicio prestado.

Sin embargo, la mejora de la situación económica tiene su reflejo en el mercado laboral en el año 2014, por lo que el número de demandantes inscritos desciende en un 11,4%, lo que da lugar a un descenso del ratio (a pesar de que la población activa también desciende en 0,7%). El ratio de trabajadores inscritos sobre población activa se sitúa en el 21,37% en 2014, 2,6 puntos porcentuales menos que 2013.

Figura 4: Porcentaje de trabajadores inscritos como demandantes de empleo sobre población activa



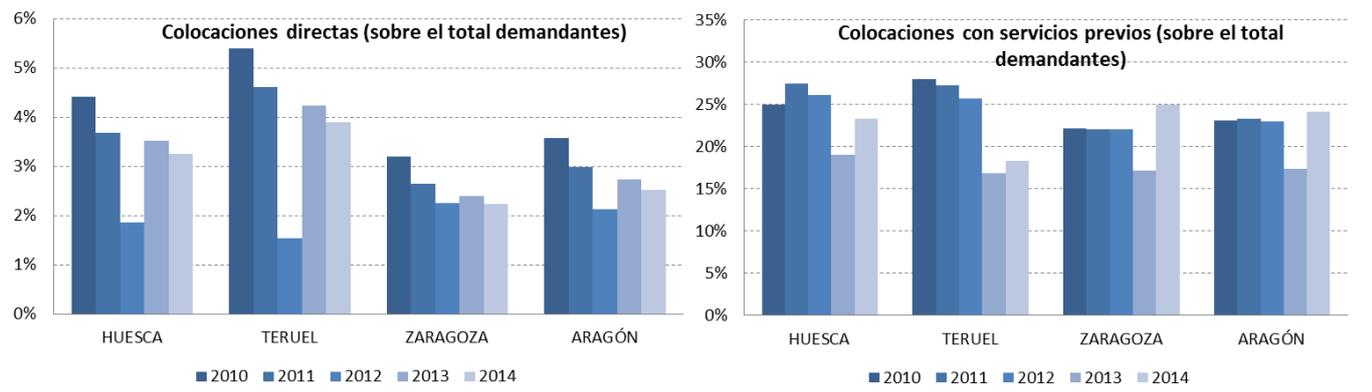
En Zaragoza el número de servicios disminuye año a año entre 2010 y 2013 a una tasa anual del 11,1%. El último año aumentan un 10,6% con respecto a 2013, pero el balance global entre 2010 y 2014 es un descenso del 23,5% del número total de servicios gestionados, el mayor de las tres provincias. Teruel mantiene una oferta creciente hasta 2012, sin embargo la caída en los servicios gestionados en 2013 es mucho más intensa que en Zaragoza o Huesca, un 24%, y 2014 todavía presenta un descenso, aunque de mucha menor intensidad (0,7%), por lo que la diferencia entre 2010 y 2014 es del 15,2% de los servicios. En Huesca las fluctuaciones son menores, lo que da lugar a una disminución entre 2010 y 2014 del 2,1%, pasando de 80.752 a 79.045 servicios.

En el año 2010 las 230.031 mujeres que utilizaron algún servicio del INAEM representaban el 46,7% sobre el total de usuarios, mientras que en 2014 las mujeres usuarias de los servicios ascendieron a 244.561, lo que suponía el 50,11% sobre el total. Esto indica que la tendencia que se inició con la crisis de porcentaje creciente de hombres que accedían a los servicios de intermediación se ha revertido a medida que la crisis ha ido remitiendo.

Cabe recordar que un importante número de colocaciones sólo son comunicadas al INAEM y que, por tanto, éste solo gestiona un número reducido de vacantes. Durante el periodo 2010-2014 se generaron en Aragón más de un 1,3 millones de colocaciones de demandantes, de las cuales un 2,8% fueron gestionadas directamente por el INAEM (Figura 5), un total de 36.044 colocaciones. La tendencia en el tiempo es decreciente, aunque se produce un salto el año 2012 en el que porcentaje de las colocaciones directas cae de forma notable en las tres provincias, por debajo del 2% en Huesca y en Teruel, y en Zaragoza alcanza el 2,25%.

Aunque no sean totalmente gestionadas por el Instituto, hay otras vacantes que reciben algún tipo de gestión del mismo relacionado con la mejora de su ocupabilidad (Orientación Profesional, Formación Ocupacional o participación en planes de adquisición de experiencia). El porcentaje de colocaciones que han utilizado algún tipo de servicio previo, Figura 5, es del 22,1% en promedio durante el periodo.

Figura 5: Colocaciones gestionadas por el INAEM



CAPÍTULO 2

METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Las políticas activas del mercado de trabajo tienen como objetivo mejorar la trayectoria profesional de la población activa y facilitar a las empresas la contratación de trabajadores con las competencias que los procesos productivos requieren. Este objetivo genérico se enfrenta a entornos diversos y cambiantes, por lo que es necesario disponer de un arsenal de medidas, algunas de carácter general y otras específicas orientadas a determinados colectivos. Esta heterogeneidad dificulta en sí misma la evaluación de la efectividad de las distintas políticas, puesto que los efectos pueden acumularse o contrarrestarse según los casos. Un claro ejemplo son las políticas de promoción de empleo para colectivos específicos, dado que la contratación de un trabajador en este tipo de programa puede suponer la no consideración de otro que carece de las características requeridas para poder beneficiarse de esas facilidades.

Un problema adicional en la evaluación, propio de las ciencias sociales, es el de las “variables inobservables”. No es posible comparar la situación de un trabajador, tras ser beneficiario de una política activa, con la que habría tenido en caso de no participar en dicha política. Este problema es independiente de la variable que se elija para medir los efectos. Pero no es la única dificultad que se presenta en la cuantificación. Además, existe el problema conocido como “sesgo de selección”, que alerta sobre la posibilidad de que los factores que influyen en la participación de un trabajador en una política activa sean los mismos que condicionan su trayectoria posterior en el mercado de trabajo, es decir, que sean las propias características de los individuos las que determinan el efecto de la política a la vez que la

participación en ella. Esta circunstancia impide comparar su experiencia con la de los que no participan en la política.

En tercer lugar aparece también la dificultad que supone la elección de la variable o magnitud para medir la efectividad de las políticas activas. Pueden tener efectos sobre la productividad de los trabajadores o sobre la adaptación entre oferta y demanda de trabajo, que afectan de distinta forma al historial laboral de los trabajadores. Por tanto, son múltiples las alternativas a la hora de evaluar una determinada política. Todo depende de la perspectiva que se adopte y de la disponibilidad de datos. En este informe, dado que se dispone de la información procedente de los registros administrativos del INAEM, se hará especial hincapié en indicadores que reflejan la trayectoria de los trabajadores aragoneses desempleados, tanto en las acciones formativas, como en las de promoción de empleo, como en los servicios de intermediación.

Desde el punto de vista del efecto sobre los trabajadores de manera individual, cuatro van a ser las medidas utilizadas para la medición de la efectividad de las políticas activas:

- a) Probabilidad de salir del desempleo o acceso al empleo: tasa de salida del desempleo.
- b) Reducción del tiempo como desempleado: tiempo de búsqueda del primer empleo.
- c) Tasa de empleabilidad o de contratación (probabilidad de estar empleado o de haber estado empleado siendo beneficiario de una política activa en un periodo anterior): tasa de permanencia en el empleo
- d) Probabilidad de seguir empleado: número de meses empleado.

Se utilizarán siempre y cuando sean fiables estadísticamente. Obviamente existen otros indicadores, como los asociados a la promoción o los salarios, que no se utilizan por no estar en las bases de datos disponibles. No obstante, estos cuatro indicadores utilizados, así como el análisis de sensibilidad correspondiente, captan con claridad los efectos según las características de los trabajadores (sexo, edad, localización geográfica...) y de los cursos (sector de actividad, duración,...) permiten una evaluación individual exhaustiva.

Tras los problemas metodológicos que se plantean al evaluar los efectos individuales, surgen los que se presentan al tratar de llevar a cabo el análisis de los efectos agregados. Si se pretende cuantificar los efectos sociales “netos” de las distintas políticas, dado que los

posibles efectos positivos sobre los trabajadores que se benefician de las mismas se pueden compensar con los negativos que pueden provocar en los no beneficiarios, no está garantizado que la influencia sobre la economía globalmente considerada sean también positivos. De la misma manera, pueden surgir efectos externos positivos que podrían hacer que el efecto agregado fuese incluso mayor que la suma de los efectos individuales.

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

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 porque resulta más fácil y rápido cubrirlas o porque se hace con personal bien formado como consecuencia de las mismas.

El cálculo del efecto funcional proporciona el primer paso para la evaluación del efecto neto. Se trata de un impacto global basado en suponer que las distintas medidas de política activa, tanto las orientadas a facilitar la búsqueda de trabajo como las formativas o las de promoción de empleo, incrementan la cantidad y calidad de la fuerza de trabajo disponible para las empresas, lo que lleva a éstas a ampliar su oferta de vacantes con el consiguiente impacto agregado positivo sobre las contrataciones realizadas. En otras palabras, se trata de captar la medida en la que las medidas de política activa “engrasan” el proceso de emparejamiento entre vacantes y trabajadores. Se adoptará esta perspectiva, que tiene una clara justificación metodológica, para captar un primer el efecto agregado de las políticas.

Por último, el análisis del impacto no estaría completo si no se estableciese algún tipo de indicador que relacione los efectos agregados de la actuación del INAEM con su presupuesto. Se trata de comparar el beneficio de las políticas activas medido en términos de producción regional con el gasto dedicado a éstas. Con esta perspectiva, puramente contable, es posible determinar la relación final coste/beneficio de las actuaciones del INAEM en la economía aragonesa. Este método no excluye la posibilidad de aplicar otras medidas de la efectividad de las políticas sobre la cohesión social, por ejemplo, que quedan lejos de los objetivos de este informe.

CAPÍTULO 3

EFECTOS INDIVIDUALES DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE EMPLEO DEL INAEM

3.1. Las políticas de promoción de empleo

Buena parte de los estudios relativos a la evaluación de políticas activas de empleo en España analizan aquellas medidas cuyo objetivo es fomentar la contratación indefinida. La naturaleza de estas actividades y, en especial, el hecho de que se disponga sólo de la información sobre la historia laboral para trabajadores parados, limita en algunos casos el análisis de los efectos individuales de la promoción de empleo. En concreto, el planteamiento hecho en el capítulo metodológico sólo es aplicable a las acciones que tienen como destino trabajadores parados (como es la promoción mediante contratos por obra en corporaciones locales y en organismos públicos y entidades sin fines de lucro o la promoción de empleo estable para desempleados, entre otras).

También serán objeto de estudio aquellas acciones dirigidas a trabajadores en activo, pero que estuvieran desempleados en el momento en que se selecciona el grupo de control. El procedimiento seguido se ha diseñado de manera que permita contar con el mayor número posible de trabajadores en esta situación. El resto de actuaciones, habitualmente destinadas a la sustitución de un contrato de carácter temporal por otro de carácter indefinido o a la promoción de empleo en colectivos muy específicos (discapacitados, jóvenes, mujeres que sufren la violencia de género, etc...) exigen otro tipo de análisis, esencialmente descriptivo.

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 particular, por lo que no se puede medir su efectividad utilizando al resto de los trabajadores como grupo de control.

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 encuentran trabajo a lo largo del año en cuestión, es decir, aquellos trabajadores 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 dos años (24 meses) para los beneficiados en 2010 a 2012. Dado que la información disponible de los trabajadores alcanza hasta el mes de agosto de 2015, este horizonte temporal se reduce a 20 meses en 2013 y a 8 meses en 2014. Previamente se ha empleado un proceso de depuración que permite eliminar del grupo inicial a todos aquellos trabajadores, tanto del grupo de control como de tratados, que causan baja por cualquier otro motivo que no sea por colocación a lo largo de los meses subsiguientes al periodo que se está considerando.

El primer paso para la evaluación de las políticas de promoción de empleo es determinar la probabilidad de que un trabajador participe de uno de los programas. Se estima un único modelo probit para cada uno de los años considerados: 2010 a 2014. Dicha estimación

permite definir al trabajador medio que accede a un contrato subvencionado o a una medida de promoción de empleo. La edad afecta negativamente a la probabilidad de conseguir un contrato subvencionado, sin embargo, este efecto no es lineal, ya que el coeficiente del cuadrado de la edad es positivo y también significativo. Ser parado de larga duración tiene influencia positiva y estadísticamente positiva desde el año 2011, aunque no en 2010 ni en años anteriores. Esto indica el esfuerzo que se está haciendo con este colectivo especialmente. En la misma línea está el coeficiente de la duración del desempleo, que es positivo todos los años y estadísticamente significativo la mayoría de ellos.

El hecho de ser mujer afecta positivamente durante los dos primeros años, como ya se venía observando en los años analizados previamente (2005-2009), pero a partir del año 2012 cambia este efecto y son los hombres los que tienen una mayor probabilidad de participar en las políticas de promoción. Este hecho viene corroborado por el análisis descriptivo que se ha hecho previamente donde ya se observa que con el paso del tiempo la participación masculina en los programas de promoción de empleo ha ido creciendo en relación con la femenina. El hecho de ser extranjero implica que el acceso a las políticas de promoción es menor que el de los trabajadores nacionales. Este efecto se mantiene estable en el tiempo y ya había sido constatado en el estudio anterior.

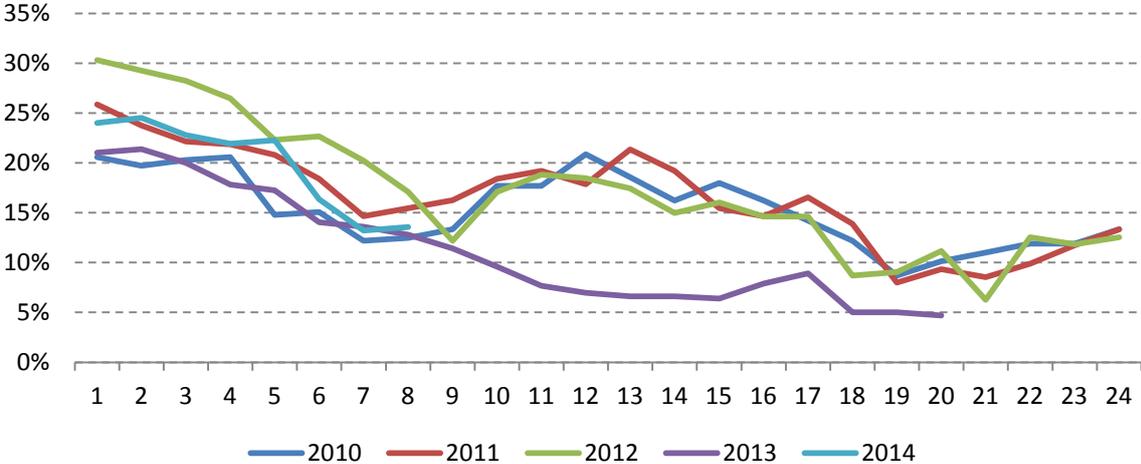
La ocupación solicitada por el trabajador también marca diferencias en la propensión a participar en los programas, aunque los resultados no son homogéneos de año a año. En general son los trabajadores técnicos y empleados de tipo administrativo los que tienen mayor probabilidad de participar en programas de promoción de empleo que aquéllos que no solicitan ninguna. Sin embargo, los artesanos y trabajadores cualificados de industria y construcción o los operadores de instalaciones y maquinaria tienen una menor predisposición en comparación con los trabajadores con perfil más técnico o cualificado.

3.2. Efectividad de las políticas de promoción de empleo

En la Figura 6 se presentan los promedios anuales del diferencial de las probabilidades de estar trabajando entre los trabajadores beneficiados y los no beneficiados hasta 24 meses

después de haber participado en el programa. Como puede apreciarse, el perfil de los promedios anuales se corresponde con dinámicas de transición similares a los obtenidos en el estudio anterior, aunque se aprecia un cambio de nivel que ya se constató en el año 2008. En el estudio anterior se observó que la crisis hizo que el diferencial entre los trabajadores beneficiados y los que no aumentara, llegando incluso a superar el 20% en los primeros meses. Este efecto persiste en los años 2010 a 2014, más intenso en los primeros años y algo menos en 2013 y 2014, cuando la situación económica empieza a mejorar.

Figura 6: Efectos diferenciales de las medidas de promoción de empleo sobre la probabilidad estar trabajando



Se observa que el diferencial poco a poco se va reduciendo a medida que pasan los meses, pero se sitúa siempre por encima del valor alcanzado antes de la crisis, en los años 2005 a 2007. La probabilidad de estar trabajando durante los doce primeros meses es en promedio un 19% superior para los trabajadores en los años 2010 a 2012. Durante estos años de mayor dificultad económica el diferencial disminuye con el paso del tiempo, pero se mantiene relativamente estable al final de los dos años en torno a un 10%, por lo que se puede decir que se logra crear una diferencia sostenida en el tiempo.

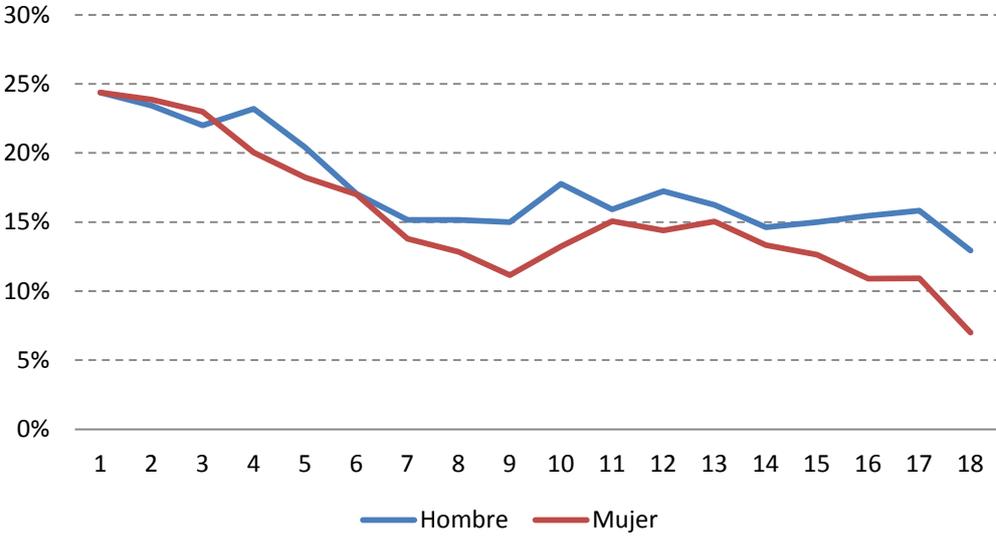
Sin embargo, en 2013 y 2014 el efecto diferencial inicial es menor, en torno al 14% en promedio para el primer año. Para el año 2014 solo podemos observar un horizonte de ocho meses, pero si asumimos que será parecido al 2013 vemos que el diferencial se reduce con mayor rapidez situándose alrededor del 5% a los 20 meses, acercándose mucho al

comportamiento que se observaba en los años 2005 a 2007, donde se veía que las diferencias generadas por la promoción desaparecían al cabo de un tiempo.

Una vez realizada la evaluación general del efecto de las medidas de promoción, es interesante llevar a cabo un análisis de sensibilidad que permita determinar si los efectos son homogéneos para todos los trabajadores tratados o si, por el contrario, hay determinadas características, tanto del trabajador como del ámbito geográfico, que puedan marcar diferencias en la efectividad. Los efectos sobre la probabilidad de trabajar que se muestran en las figuras son los promedios para los cinco años analizados.

Aunque el efecto de la promoción sobre hombres y mujeres es similar, se puede decir que los hombres obtienen una ganancia diferencial mayor que las mujeres. Si atendemos a la probabilidad de estar trabajando en un mes determinado (Figura 7), el diferencial positivo es similar para ambos grupos hasta el tercer mes, a partir del cual las líneas empiezan a distanciarse, aunque las diferencias son pequeñas y el perfil de la curva parecido. Las diferencias se acentúan más hacia el final del periodo, a partir de los quince meses.

Figura 7: Efecto diferencial medio de la promoción según sexo



Según se puede ver en la Figura 8, la promoción de empleo tiene un efecto similar en las tres provincias aproximadamente hasta el octavo mes. A partir de ese momento la evolución es algo diferente, la promoción tiene un mayor efecto sobre la probabilidad de trabajar de los

trabajadores oscenses que sobre los de Zaragoza o Teruel. Y es menor en Zaragoza que en Teruel.

Figura 8: Efecto diferencial medio de la promoción por provincia

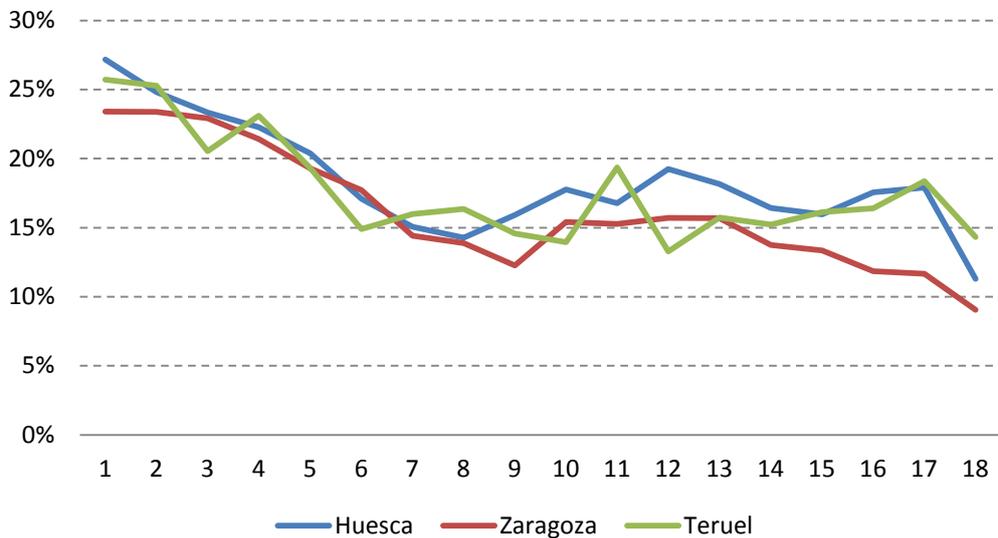
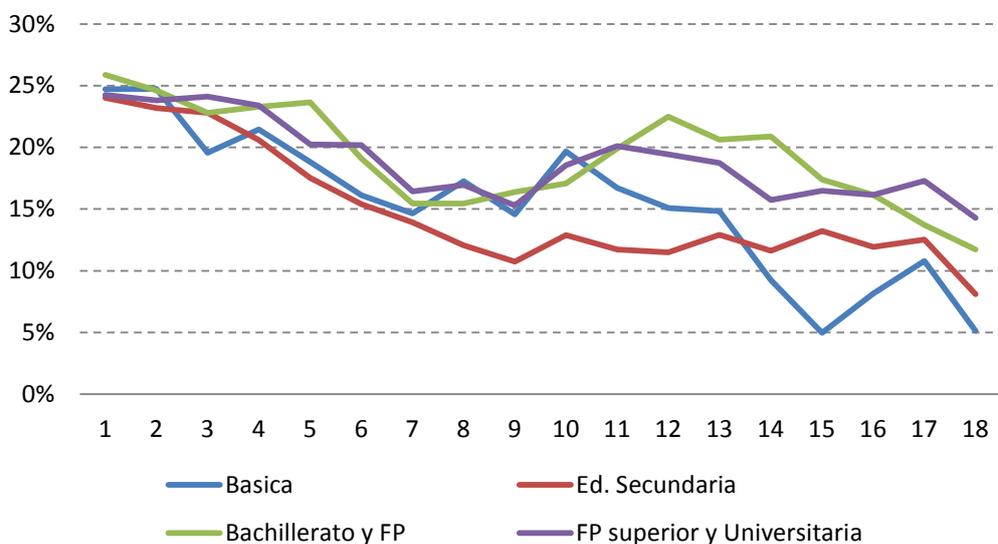


Figura 9: Efecto diferencial medio de la promoción según educación

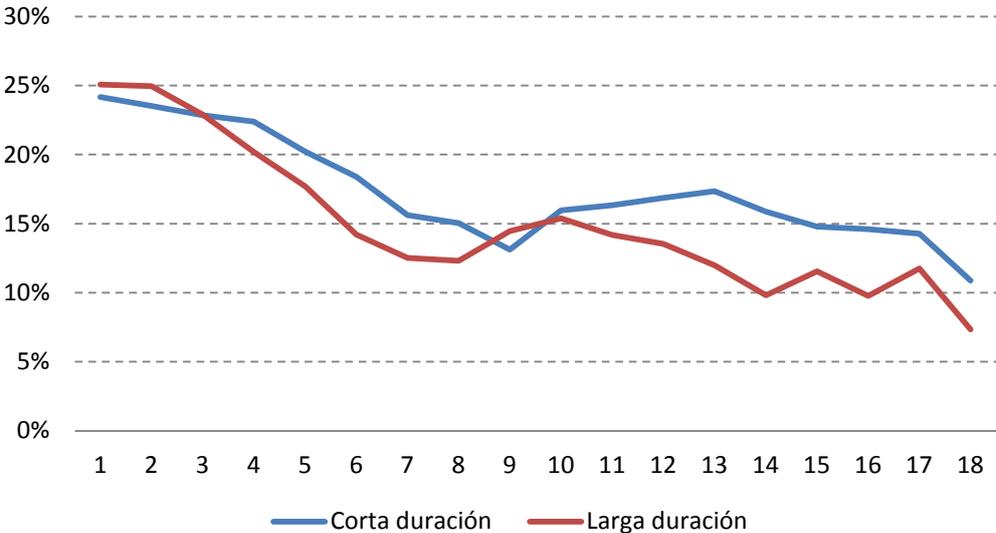


El programa tiene diferente repercusión en los trabajadores según sea su nivel educativo. A mayor nivel educativo mayor efecto sobre la probabilidad de estar trabajando y el tiempo trabajado. Sin embargo, el mayor beneficio no se da en el grupo de trabajadores con formación profesional superior o estudios universitarios, sino en aquellos que tienen una formación secundaria de bachillerato o formación profesional de primer grado. El menor

efecto diferencial se da, hasta transcurrido el año, en el grupo con educación secundaria. Hay que decir, sin embargo, que a pesar de que el efecto diferencial es menor en los trabajadores con menor nivel educativo, esta diferencia sigue siendo positiva y por encima del 10% durante casi todo el horizonte temporal considerado.

Es relevante conocer si los parados de larga duración obtienen mayor o menor beneficio que el resto de los desempleados cuando acceden a este tipo de medidas, ya que son uno de los grupos objetivo de las políticas de promoción de empleo. Si se observa la Figura 10 se puede ver cómo en un principio el diferencial para los parados de larga duración es algo más elevado, entorno al 25%, mientras que para el resto de los desempleados es algo inferior. Sin embargo, este margen positivo para los trabajadores que llevaban desempleados más de un año desaparece a partir del tercer mes, siendo superior el efecto de la promoción sobre el resto de los trabajadores. Al final del periodo para los parados de larga duración esta diferencia se sitúa en el 5% mientras que para el resto es aproximadamente un 10%.

Figura 10: Efecto diferencial medio de la promoción según duración del desempleo



3.3. Los contratos por obra en corporaciones locales

El programa de concesión de subvenciones del INAEM por contratos de obra o servicios de interés general y social en corporaciones locales combina aspectos de creación directa de

empleo público y de formación en el trabajo. Por un lado, los contratos subvencionados se suscriben con el fin de proveer bienes y servicios públicos y, fundamentalmente, están pensados para aquellos colectivos con mayores dificultades en el mercado laboral. Por otro lado, la política analizada en este trabajo también puede considerarse como una medida de formación en el empleo, dado el carácter temporal y la limitada duración de los contratos. En la medida que se dota de capital humano a los beneficiarios, que incrementan su productividad, es de esperar que aumente su probabilidad de encontrar un empleo al finalizar el contrato subvencionado. Ésta hipótesis de partida se confirma por los resultados, ya que la evidencia existente establece que las medidas formativas más efectivas son aquellas que acercan al trabajador a una experiencia real de empleo (Sianesi, 2007; Lalive et al., 2008).

El objetivo del programa es, por tanto, doble. En primer lugar, a través de estos contratos los desempleados tienen la oportunidad de adquirir experiencia profesional que facilite su inserción futura en el mercado de trabajo y canalizar así la práctica profesional adquirida hacia ocupaciones con una mayor estabilidad. En segundo lugar, se fomenta la realización de obras y servicios de relevancia para las corporaciones locales, que contribuyen a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Vamos a centrarnos en analizar en qué medida se cumple la primera de las finalidades.

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 unos meses concretos del año. Este hecho marca en cierto modo el criterio de selección. Como primer paso se seleccionan aquellos trabajadores participantes en el programa durante un año determinado. De este grupo se elimina cualquier trabajador que vuelva a beneficiarse del programa de Corporaciones Locales en años posteriores. Este es el grupo de tratados. El grupo de control lo constituyen todos aquellos trabajadores desempleados en el mismo periodo y que nunca han participado en el programa (de estos se eliminan todos aquellos que tengan bajas por cualquier causa distinta a la colocación a lo largo del horizonte de evaluación).

El análisis se realiza únicamente para los años 2010 y 2011, que son los únicos años en que se implementó el programa durante el periodo de estudio. Hubo una convocatoria en 2013,

pero con un número reducido de beneficiarios, por lo que no ha sido posible realizar el análisis para ese año.

Las 33 comarcas aragonesas presentan un elevado grado de heterogeneidad, siendo alguna de ellas muy pequeña como para considerarla en igualdad de condiciones a las demás. Por ello, se ha realizado un análisis tipo cluster con el fin de crear grupos de comarcas similares en términos de localización (distancia a la capital de la región y la provincia) y de estructura sectorial (participación de los afiliados a la Seguridad Social en cada uno de los cuatro grandes sectores). Estos datos se han extraído del Anuario de las Comarcas de Aragón (Fundación de Economía Aragonesa). De este modo, aquellas comarcas que pertenezcan al mismo grupo serán muy similares en cuanto a las variables utilizadas, mientras que serán muy diferentes a las pertenecientes otros grupos.

Las variables más relevantes, por ser significativas para explicar que un trabajador se beneficie de este tipo de acción, son el tiempo que se ha estado desempleado, ser parado de larga duración, ser mujer, el nivel educativo, el sector de actividad, percibir algún tipo de prestación por desempleo, la localización geográfica y determinados grupos de ocupación.

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. Este resultado es estadísticamente significativo en todas las estimaciones realizadas. Lo mismo ocurre con los extranjeros, que de forma sistemática participan menos en este programa (al igual que en otras medidas de promoción de empleo).

Se observa también una relación no lineal y significativa entre la edad de los trabajadores y la probabilidad de tener un contrato subvencionado. Ésta es, en principio, creciente a medida que aumenta la edad del individuo para, posteriormente, pasar a ser decreciente. Esto indica que son los trabajadores de mediana edad quienes disfrutan de este tipo de contratos en mayor medida. Esto representa un cambio con respecto a lo que ocurría en los años previos a la crisis, cuando eran los más jóvenes y los de mayor edad quienes tenían mayor probabilidad de acceder a un contrato de este tipo. El cambio se produjo ya en el año 2009.

Otras variables que influyen son las relacionadas con la duración del desempleo. El tiempo que un trabajador lleva inscrito como demandante afecta negativamente a la probabilidad de tener un contrato subvencionado. Lo contrario ocurre con la influencia de ser parado de larga duración. En este caso la influencia pasó de ser negativa a positiva en el año 2009, y se mantiene positiva estos dos años, lo que corrobora la idea inicial de que se ha primado la contratación de parados de larga duración en este programa.

Como era de esperar, el hecho de percibir algún tipo de ayuda o prestación de desempleo incide negativamente en la participación. Este efecto negativo es importante en términos absolutos y se ha mantenido constante a pesar de la crisis.

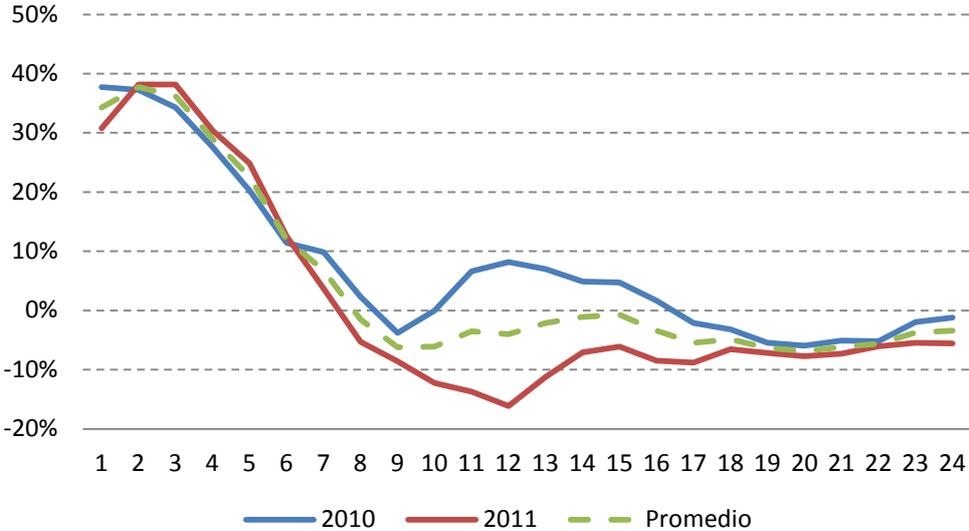
Para terminar, hay que señalar la importancia que tienen algunas de las variables geográficas. La agrupación comarcal de referencia es la formada por Bajo Aragón, Bajo Aragón-Caspe, Matarraña y Sierra de Albarracín. Aunque el comportamiento de algunas de las agrupaciones es irregular en las dos estimaciones, hay otras cuya influencia y signo se mantiene estable con los años estudiados en el proyecto anterior. Este es el caso de la agrupación 2, Gudar-Javalambre, Maestrazgo y Sobrarbe, donde la incidencia del programa ha sido notable en comparación con otras comarcas. Resalta la escasa incidencia de esta política en los trabajadores de las capitales de provincia y sus comarcas, especialmente en Zaragoza capital. En las otras dos agrupaciones comarcales que incluyen las capitales de provincia (Hoya de Huesca y Comunidad de Teruel) también se observa una influencia negativa en las estimaciones, aunque de menor cuantía, por lo que podemos concluir que es en el medio rural donde más se utiliza este tipo de contratación.

A partir de los datos correspondientes del grupo de trabajadores tratados y del grupo de control, es posible medir el efecto de las políticas sobre la probabilidad de estar trabajando en los dos años posteriores al inicio del contrato por obra. En la medida en que, con el transcurso del tiempo, las diferencias entre los indicadores laborales elegidos en el grupo de tratamiento y el grupo de control sean positivas y estadísticamente significativas podrá decirse que pueden atribuirse a las subvenciones al coste laboral en las corporaciones locales.

La Figura 11 presenta, los dos años analizados, las diferencias en la probabilidad de estar trabajando durante los 24 meses siguientes desde el inicio del programa entre los dos grupos de trabajadores. La línea discontinua refleja el promedio para los dos años. Los

primeros meses aparece un efecto positivo y significativo, como era de esperar, que está asociado al propio programa. Esto es debido a que los participantes en el programa estarán contratados por la correspondiente corporación local. Así, un trabajador beneficiado tiene una probabilidad entre un 30% y un 40% mayor que si no hubiera accedido al contrato subvencionado durante los cuatro primeros meses.

Figura 11: Efectos diferenciales del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad trabajar



Posteriormente el efecto se hace cero e incluso negativo a partir del octavo mes, aunque no significativo, debido a que los contratos por obra van terminando y los trabajadores beneficiados vuelven a estar desempleados y buscando trabajo. Una posible explicación de este diferencial negativo puede ser que los trabajadores en el grupo de tratamiento perciban una prestación por desempleo durante algunos meses después de la finalización del contrato, que afecte a su intensidad de búsqueda de empleo. Si continuamos analizando los historiales laborales, el efecto diferencial vuelve a ser positivo (alrededor del 10%), y estadísticamente significativo, a partir del decimoprimer mes, pero solo en el año 2010, ya que 2011 persiste ese efecto negativo. Por tanto, alrededor de un año después de la firma del contrato el programa presenta un efecto positivo sobre la probabilidad de empleo de los trabajadores participantes en relación a los del grupo de control. Nuevamente, este efecto

desaparece una vez transcurridos otros seis meses y es prácticamente nulo al final del periodo.

Los resultados confirman en 2010 un resultado similar al de años anteriores: un efecto positivo sobre la probabilidad de empleo a muy corto plazo, durante los seis primeros meses, directamente relacionado con el contrato suscrito con las corporaciones locales. Además, se obtiene evidencia relativa a un efecto positivo a medio plazo que se diluye en el tiempo de manera que, una vez transcurridos 18 meses, la probabilidad de estar empleado para un participante es la misma que si no hubiera participado en el programa. El efecto en 2011 es claramente peor.

CAPÍTULO 4

EFECTOS INDIVIDUALES DE LAS POLÍTICAS DE INTERMEDIACIÓN DEL INAEM

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

La política de intermediación reúne un conjunto de actuaciones dedicadas a mejorar el proceso de emparejamiento entre vacantes y parados. Por el lado de la oferta, con la gestión de las vacantes de las empresas. Por el lado de la demanda, dotando a los trabajadores de instrumentos que faciliten su adaptación a las mismas. Y en ambos caso poniendo medios para facilitar una conexión lo más fluida posible entre las dos partes. Este tipo de actuaciones están principalmente orientadas a los trabajadores desempleados, por lo que va a ser éste el colectivo sobre el que se mide el efecto de la intermediación.

El procedimiento es el siguiente. Se toma como referencia cada uno de los meses comprendidos entre enero de 2010 y diciembre de 2014. En total 60 meses. En cada uno de ellos se seleccionan los trabajadores que han utilizado algún servicio de intermediación y que estaban en paro al principio del mes indicado. El grupo de control cada mes son los trabajadores con la misma o parecida probabilidad de acudir al INAEM solicitando algún servicio de intermediación, pero que no lo han hecho. De este modo, se compara cada uno de los trabajadores tratados (beneficiado del servicio de intermediación) con un trabajador similar sin tratar (no beneficiado), lo que permite medir rigurosamente el efecto de la intermediación sobre la probabilidad de encontrar empleo o mantenerlo de forma estable.

Este procedimiento permite evaluar estática y dinámicamente, en primer lugar, los efectos de todas las actuaciones de intermediación conjuntamente. No obstante, dada la elevada heterogeneidad de los servicios ofertados, siempre que los datos lo permiten, se realiza posteriormente un análisis individualizado de algunas políticas específicas, así como un estudio de la sensibilidad de los resultados según las características de los trabajadores, como son el sexo y la localización geográfica.

El primer paso necesario 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. Esta información es la que permite elegir correctamente el grupo de control y medir los efectos de dichas acciones. No obstante, la explicación del comportamiento de dicha probabilidad ofrece información adicional relevante para analizar otras. En primer lugar permite identificar el perfil del trabajador medio que accede a los servicios de intermediación. En segundo lugar informa sobre la influencia de factores geográficos, como la comarca y la provincia, en esa probabilidad. Por último, permite analizar la importancia de cada uno de los factores explicativos a lo largo del tiempo, es decir, si la influencia que ejercen se mantiene siempre igual o, por el contrario, se producen variaciones en los años y meses considerados.

En términos generales las mujeres acceden con menor intensidad a los servicios de intermediación que los hombres, puesto que el coeficiente estimado es negativo en la mayoría de las estimaciones y estadísticamente significativo. Respecto a los trabajadores extranjeros, tanto las estimaciones mensuales como las medias anuales muestran hasta el año 2012 la tendencia que ya se venía observando desde el inicio de la crisis, y es que no hay un comportamiento diferente con respecto al acceso a los servicios de intermediación por el hecho de ser extranjero, ya que los coeficientes no son estadísticamente diferentes de cero para esta variable. Sin embargo, en el año 2012 comienza a apreciarse una menor participación de los trabajadores extranjeros en comparación con los nacionales, y a medida que avanza el tiempo los coeficientes vuelven a ser en su mayoría negativos y estadísticamente significativos, por lo que se esta variable vuelve al comportamiento que tenía antes de la crisis económica.

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 pero también las asociadas a las otras dos capitales de provincia, presentan un acceso a los servicios de intermediación significativamente superior a las demás, mientras que en otras ocurre lo contrario, por ejemplo en las agrupaciones que concentran las comarcas de Cuencas Mineras, Valdejalón, Campo de Belchite, Campo de Cariñena y Ribera Alta del Ebro. Este dato podría indicar la existencia de dificultades de acceso a los servicios en determinadas zonas.

Otro de los factores importantes es la educación: un mayor nivel educativo afecta de manera significativa y positiva la participación en intermediación. Existe una clara segmentación en el acceso a los servicios de intermediación en términos de cualificación de los trabajadores a favor de los más cualificados, lo que alerta de la necesidad de establecer mecanismos que permitan a los de menor nivel educativo acceder a estos servicios. Observando los resultados se puede destacar la importancia que tiene estar cobrando una prestación por desempleo, el efecto es claramente negativo y con valor absoluto relativamente importante en comparación con otras variables. Coincide pues con lo esperado a priori.

Los resultados muestran que el hecho de ser parado de larga duración tiende a afectar positivamente al acercamiento a las acciones de intermediación. Sin embargo, en los años 2013 y 2014 el coeficiente se torna claramente negativo y significativo, indicando el predominio del efecto desánimo. La duración de una situación de desempleo en número de días afecta también negativamente, y se intensifica el efecto en 2013 y 2014. Se podría decir que al inicio de una situación de desempleo aparece el efecto desánimo, que no invita a acceder a los servicios ofertados, periodo en el que probablemente se esté cobrando la correspondiente prestación. Posteriormente se pasa a una situación de búsqueda más activa pero a medida que pasa el tiempo lo que predomina es el efecto desánimo sobre la búsqueda de empleo.

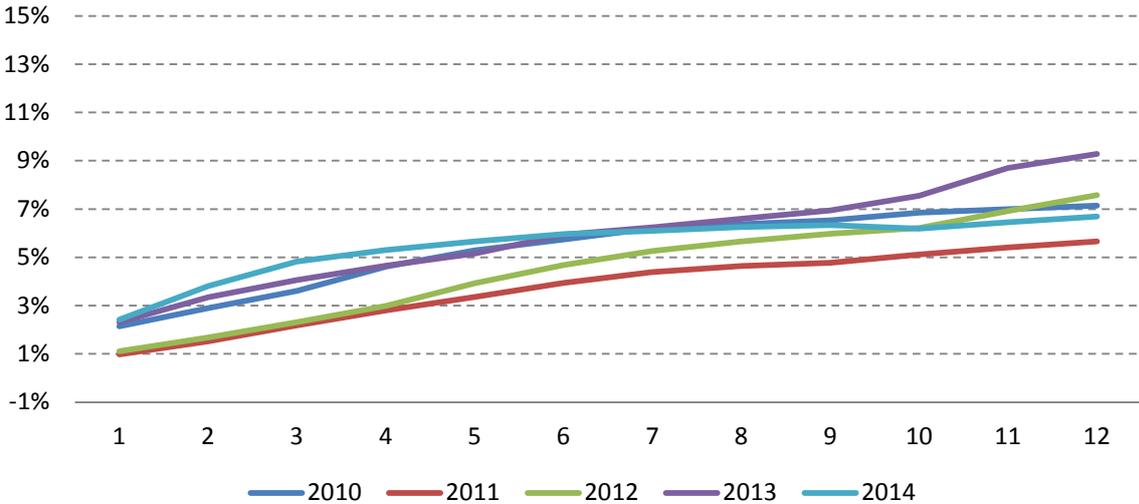
4.2. Efectividad de las políticas de intermediación

Una primera aproximación a la evaluación de las políticas de intermediación es la global, es decir, considerando como pertenecientes al grupo de tratados a todos 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, proceder a la evaluación de las acciones más concretas que los datos permitan.

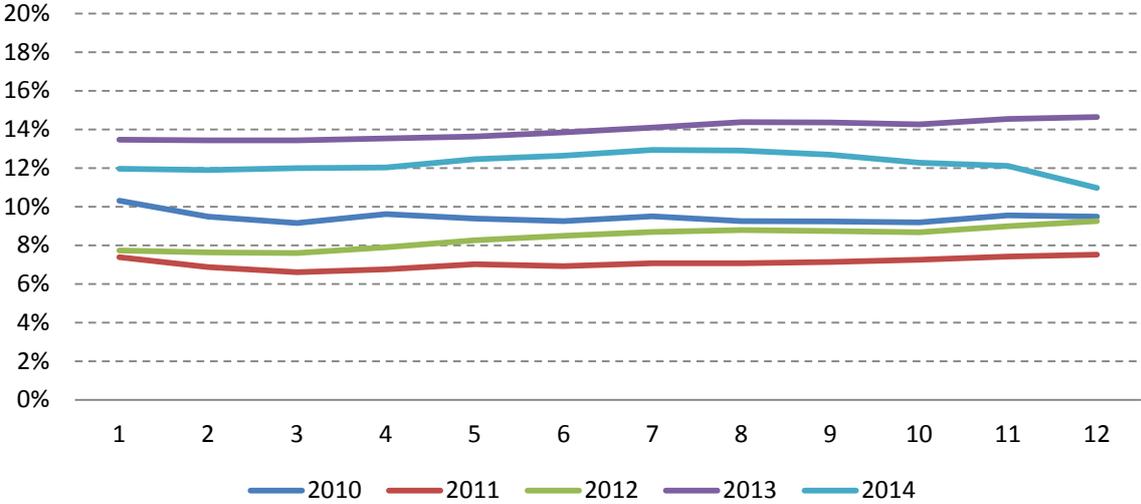
Dado que uno de los objetivos del INAEM es conseguir la recolocación de los trabajadores en paro es esencial utilizar medidas que permitan evaluar la efectividad de las políticas activas para proporcionar a los trabajadores ganancias en la probabilidad de conseguir un empleo respecto a si no hubiesen sido beneficiarios de la política (Figura 12). Lo que se observa es que se mantiene la misma tendencia que en los años 2008 y 2009, por lo que el “efecto crisis” se mantiene. En el estudio anterior se observó que en los periodos anteriores a la crisis económica la efectividad de la intermediación apenas era significativa, sin embargo esto cambió a partir de 2008 y se mantiene. Es decir, la intermediación está actuando como freno en la caída de la tasa de salida del desempleo de los trabajadores que acceden a los servicios correspondientes. En términos cuantitativos se puede decir que un trabajador que accede a intermediación tiene una probabilidad de salir del paro al mes siguiente superior en casi 2 puntos porcentuales a un trabajador que no es usuario de los servicios. Esa diferencia es incluso superior en los meses siguientes, llegando al 7% al final del año, lo que indica una elevada persistencia de los efectos.

Figura 12: Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo



El segundo indicador trata de recoger en cierta medida el efecto sobre la estabilidad en el empleo. No solo es importante encontrar trabajo, sino también la continuidad en el mismo. Ambos indicadores son complementarios. Para obtener este indicador se sigue el historial laboral tanto del grupo de tratados como de control y se analiza si han vuelto al desempleo en cada uno de los 12 meses posteriores al de referencia. La diferencia de probabilidades entre ambos grupos determina la presencia o no de ventajas para los trabajadores que accedieron a la intermediación. Como puede verse en la Figura 13, en este caso también aparece con claridad un efecto positivo y estable en el tiempo. También se ve que la efectividad de la intermediación va mejorando de año en año. Durante los tres primeros años, entre 2010 y 2012, un trabajador que hubiera hecho uso de algún servicio de intermediación incrementaba su estabilidad laboral en un 8% frente a otro que no lo hubiera hecho, este porcentaje es del 13% en promedio para los años 2013 y 2014.

Figura 13: Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de seguir empleado



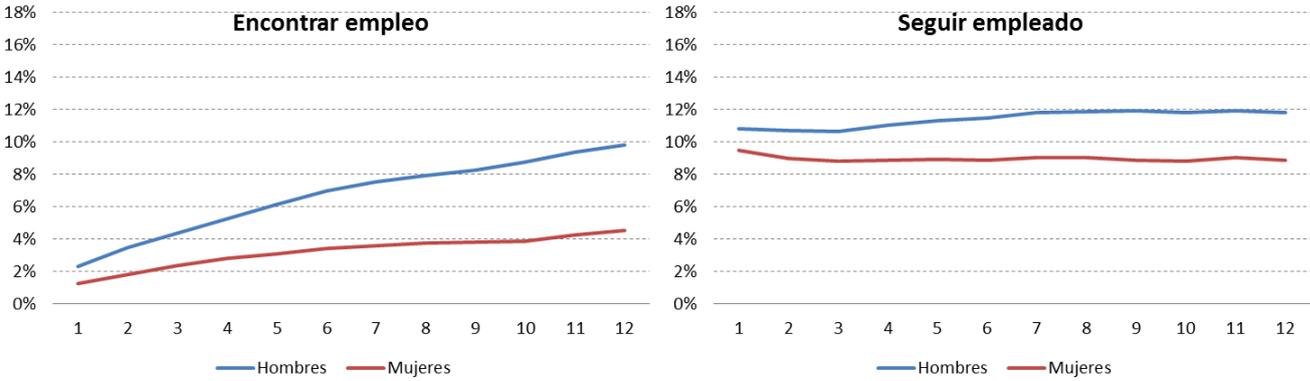
4.3. Análisis de sensibilidad de los efectos de intermediación.

La efectividad conjunta de las actividades de intermediación puede enmascarar respuestas muy dispares dependiendo del colectivo que se analice. En este apartado se estudia dicha efectividad atendiendo a diferentes características de los trabajadores, a la influencia de la

localización geográfica, o a los diferentes servicios que se prestan. Sin duda estas tres dimensiones pueden condicionar la efectividad de las actuaciones, tanto desde el punto de vista de la oficina que lleva a cabo el servicio como desde la perspectiva de los trabajadores.

La primera segmentación considerada es la del género (Figura 14). Se ve claramente que la intermediación contribuye a una salida más rápida del desempleo tanto para hombres como para mujeres, aunque hay una diferencia notable en el nivel de dicho efecto entre ambos grupos. Mientras que para los hombres la intermediación hace que su probabilidad de salir de desempleo se incremente en un 2,3% de media en el primer mes, para las mujeres este porcentaje es de apenas el 1%. Además, en el caso de los hombres este efecto se intensifica a medida que pasan los meses, a los doce meses esa probabilidad ha aumentado al 9,5% (4,5% en el caso de las mujeres). Por tanto, el efecto es positivo en los dos grupos, pero beneficia con mayor intensidad a los hombres. Además, en conjunto las ganancias para los varones se incrementan a lo largo de los 12 meses, mientras que para las mujeres parecen estabilizarse en torno al 4% a partir del noveno mes.

Figura 14: Ganancias comparadas hombres/mujeres debidas a la intermediación



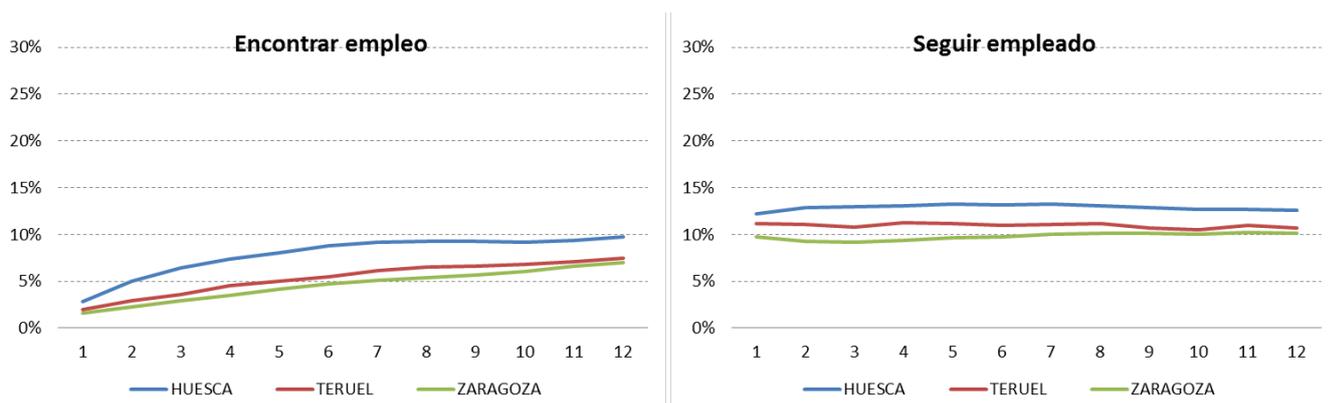
El segundo indicador se asocia con la estabilidad del empleo, considerando si el trabajador está trabajando o no durante los 12 meses posteriores. El efecto positivo es común en hombres y en mujeres. En ambos casos el efecto es superior para los dos últimos años, por lo que se puede decir que la intermediación ha mejorado su capacidad para generar empleo estable. Además, si se consideran las medias totales la brecha de la efectividad de la intermediación por sexos es de algo más de tres puntos porcentuales. En consecuencia, aunque la intermediación tiene un efecto positivo también sobre las mujeres, éste se

mantiene bastante alejado del detectado para los hombres. Hay que indicar, sin embargo, que la brecha se ha reducido con respecto a la que se detectó en el anterior estudio, que era de casi 10 puntos.

En la probabilidad de encontrar el primer empleo todas las provincias muestran que el efecto de la intermediación es positivo sobre sus beneficiarios todos los años considerados, con lo que se mantienen los resultados generales. En general la efectividad crece a lo largo de los doce meses, pero lo hace con mayor intensidad hasta el noveno mes aproximadamente. En las tres provincias se observa una mejoría con el paso de los años. La mayor efectividad se encuentra en las provincias con menor tamaño del mercado de trabajo, en Teruel pero sobre todo en Huesca. El promedio de la ganancia es del 7,9% en Huesca, 5,4% en Teruel y 4,6% en Zaragoza. La implementación de las acciones en mercados pequeños parece dar mejores resultados.

El indicador de ganancia en estabilidad muestra también mejores resultados para las provincias de Huesca y Teruel, aunque hay cierta convergencia en los resultados. El perfil de los efectos es bastante estable, lo que indica que las ganancias de la intermediación son persistentes.

Figura 15: Ganancias en la empleabilidad y en la estabilidad por provincias debidas a la intermediación



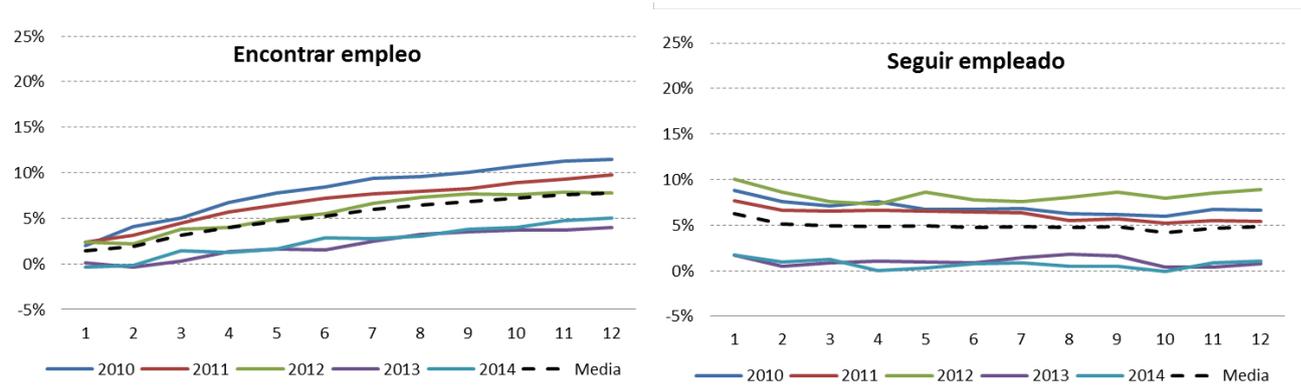
Tutoría Individual

La Figura 16 muestra el resultado para el periodo 2010-2014, tanto para la probabilidad de encontrar un empleo después de haber utilizado el servicio como para la estabilidad laboral una vez encontrado. La efectividad de ambos indicadores es positiva y tiende a estabilizarse

en el tiempo, 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 acceder a un empleo y alrededor de un 5% más de permanecer trabajando.

En el estudio anterior se observó que la efectividad de los servicios de tutoría individualizada aumentaba en tiempos de dificultad económica. Esta tendencia se constata al analizar los resultados de este periodo, con una efectividad más elevada en los años 2010 a 2012 y algo más baja en 2013 y 2014, pero positiva todos los años. Sin embargo, aumenta la efectividad sobre la probabilidad de encontrar empleo con respecto a resultados anteriores, ya que en el periodo 2005 y 2006 el diferencial era ligeramente negativo y para los años 2013-2014 arroja un resultado positivo, un 2% en promedio para los doce meses analizados. Por otro lado, el efecto de las tutorías sobre la estabilidad laboral es prácticamente nulo estos dos años, al igual que ocurría en los años previos a la crisis.

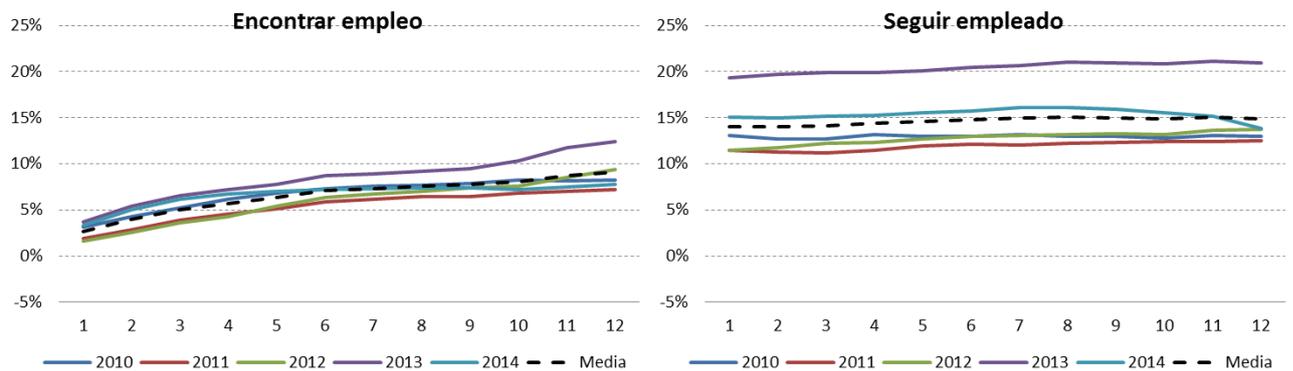
Figura 16: Efecto de la tutoría individual sobre la empleabilidad y la estabilidad



Atención personalizada

Aparece un efecto positivo sobre los dos indicadores. Las tendencias seguidas son similares a las que había a finales del periodo anterior y no se observa un cambio significativo con la mejora del mercado laboral en 2014, aunque el año 2013 parece tener mejor resultado que el resto, en especial sobre la probabilidad de seguir empleado. De hecho, en promedio la estabilidad de los trabajadores que acceden a este servicio se sitúa más de un 15% por encima de los que no lo hacen. La mejora en la probabilidad de encontrar empleo está en torno al 2% al mes siguiente de recibir el servicio y crece con el tiempo situándose de manera sostenida al final del periodo en un 8% en promedio.

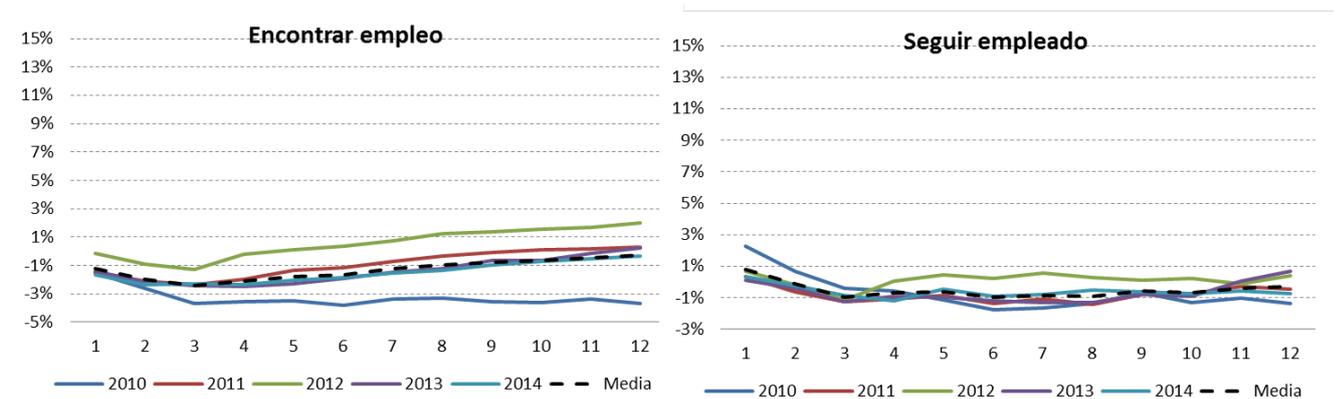
Figura 17: Efecto de la atención personalizada sobre la empleabilidad y la estabilidad



Información profesional

Este servicio se centra, entre otras cosas, en orientar al trabajador sobre los sectores a los que resultaría más conveniente dirigir sus esfuerzos de búsqueda de empleo y su efectividad es la menor de los servicios analizados. De hecho, los efectos sobre los dos indicadores considerados (ganancias) se sitúan alrededor de cero e incluso por debajo, por lo que no parece que sea un programa con demasiado éxito en términos de mejorar el acceso y la permanencia en el empleo, aunque puede ser útil desde otras perspectivas.

Figura 18: Efecto de la información profesional sobre la empleabilidad y la estabilidad

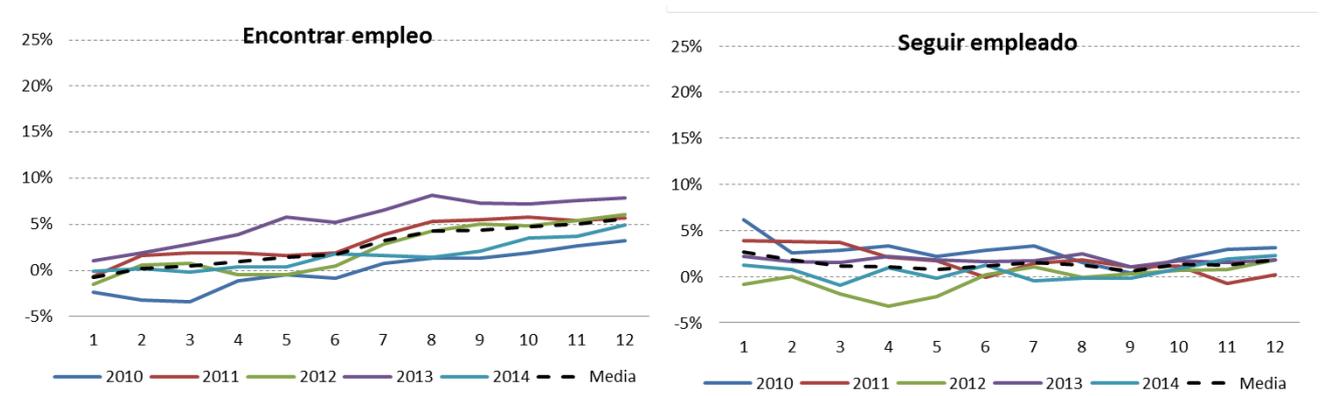


Técnicas instrumentales

El objetivo de este servicio es dotar a los trabajadores de instrumentos que faciliten el contacto con las empresas, sobre todo en lo referente a la utilización de las nuevas tecnologías de la información como a la elaboración del curriculum vitae, entre otras cosas.

La efectividad de este programa está en línea con el anterior y no se observan grandes cambios de un año a otro. EL servicio mejora la probabilidad de encontrar empleo a los 12 meses en un 5% en promedio, pero apenas tiene efecto sobre las estabilidad en el trabajo.

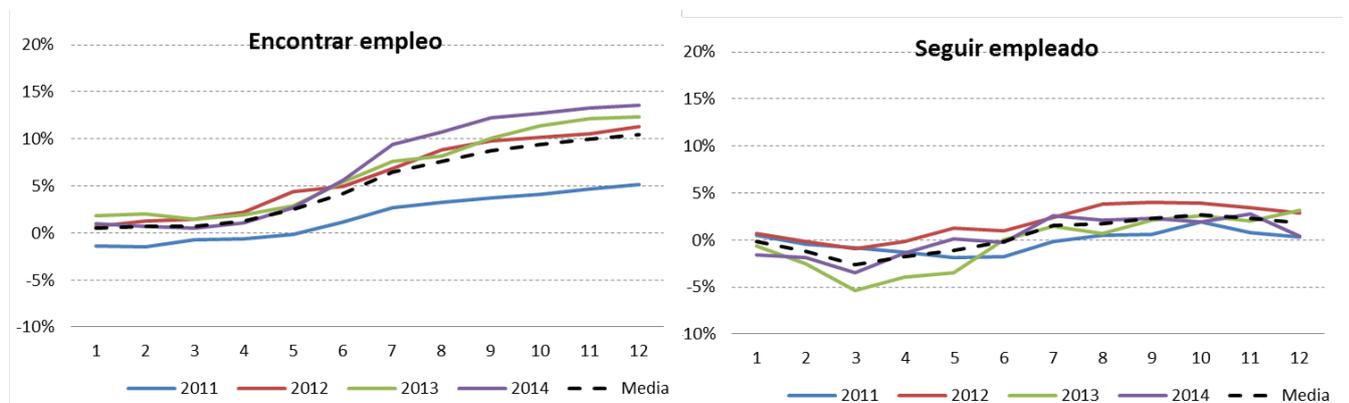
Figura 19: Efecto de las técnicas instrumentales sobre la empleabilidad y la estabilidad



Itinerarios de inserción

El itinerario de inserción, servicio operativo desde el año 2011, es el camino que el usuario realiza hasta alcanzar o mejorar su empleo. Como se puede ver en la Figura 20, tiene un efecto significativo a la hora de encontrar empleo. Si bien este efecto no es apreciable los primeros meses, crece a partir del sexto mes. A los 12 meses un trabajador que haya participado en un itinerario de inserción tiene un 10% más de probabilidad de estar trabajando que uno que no lo haya hecho. Los beneficios en términos de estabilidad son menos apreciables pero también son positivos.

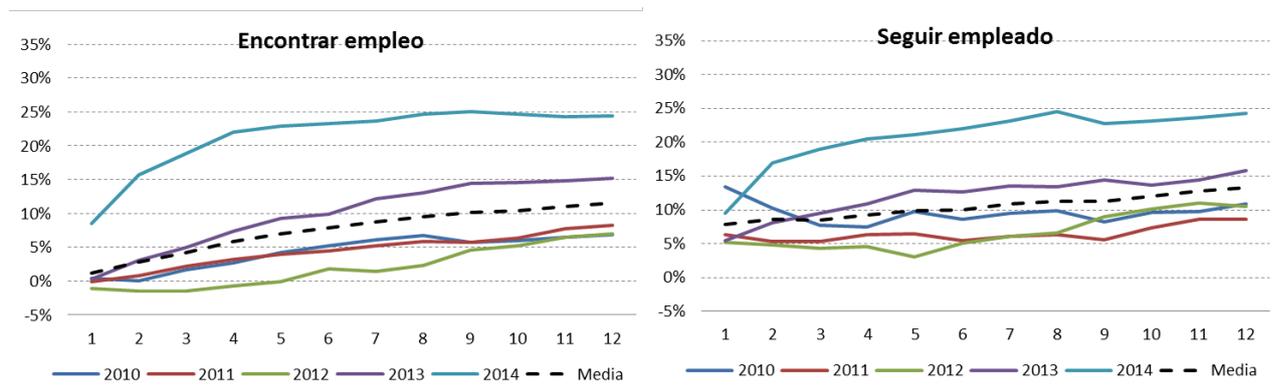
Figura 20: Efecto de itinerarios de inserción sobre la empleabilidad y la estabilidad



Información y asesoramiento para autoempleo.

Este programa resulta especialmente importante, puesto que se encuentra a mitad de camino entre una acción de intermediación y una de creación de empleo. La promoción del espíritu empresarial por medio de los correspondientes servicios supone una ayuda para los trabajadores puesto que les dota de una información que en otro caso tendría un alto coste.

Figura 21: Efecto del asesoramiento para el autoempleo sobre la empleabilidad y la estabilidad



El primer aspecto destacable es que, como ya se vio en estudio anterior, en los dos tipos de indicadores la efectividad disminuye durante la crisis y se potencia cuando mejora la economía, al contrario de los que ocurre con el caso general (Figura 21). En los años de más incidencia de la crisis las ganancias en términos de acceso al empleo están en torno a un 5% y en el 2014 suben al 25% (nivel cercano al que tenía este programa en los años 2005 y 2006). Lo mismo ocurre con el indicador de estabilidad en el empleo. Parece, por tanto, que la crisis ha afectado en mayor medida a los emprendedores, puesto que la efectividad de la acción, tanto en probabilidad de salir del desempleo como de estabilidad, se ha reducido. Resulta lógica la dificultad de emprender en tiempos de crisis.

CAPÍTULO 5

EFECTOS INDIVIDUALES DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DEL INAEM

5.1. La participación de los trabajadores aragoneses en la formación para el empleo

El objetivo de este capítulo es evaluar la efectividad de la formación gestionada por el servicio público de empleo en Aragón sobre la “empleabilidad” de los trabajadores desempleados. La evaluación se lleva a cabo en el ámbito de la formación ocupacional, es decir, la orientada a los trabajadores desempleados. El procedimiento utilizado coincide con el descrito en el capítulo anterior, es decir, se evalúa la formación mes a mes desde enero del 2010 a diciembre del 2014. Para cada corte mensual, 60 en total, se ha seleccionado el conjunto de trabajadores que inician una actividad formativa en ese mes, siempre que estén en paro al principio del mes y no hayan seguido políticas formativas en los dos años posteriores, que es el periodo de en el que se analiza el efecto. Para cada uno de estos meses y grupo de trabajadores se selecciona el grupo de control, que está formado por los trabajadores con la misma o parecida probabilidad de formarse pero que no lo han hecho. De esa manera estamos comparando el grupo de trabajadores formados con un grupo similar de trabajadores no formados. Ello permite medir el efecto de la formación evitando el sesgo de selección.

Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación se comentan algunos de los principales resultados de las estimaciones. En el caso del género, hay una menor inclinación de las mujeres que los hombres a participar en la formación. Los trabajadores con mayor disponibilidad en su movilidad laboral acceden con mayor probabilidad a la formación,

aunque la significatividad es reducida. Por otro lado, la condición inmigrante lo dificulta el acceso. Si se analizan la educación, el acercamiento a la formación se produce de manera más intensa en niveles altos, aunque también es importante la educación media. 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.

En cuanto al nivel profesional no hay efecto significativo, es decir, todos los niveles profesionales participan por igual. Sí aparecen diferencias en las ocupaciones, son los perfiles técnicos y los empleados de tipo administrativo los que participan con mayor intensidad en actividades formativas.

Son interesantes los efectos de las características de los parados, como el tiempo de permanencia en desempleo, que hace que se participe menos en formación, al contrario que ser parado de larga duración que participan más. También es importante señalar que recibir una prestación incide negativamente en la probabilidad de participar en las acciones formativas.

La situación geográfica influye también a la hora de participar en los cursos. Los trabajadores de Huesca, participan más activamente en la formación en comparación con los de Teruel y, sobre todo, los de Zaragoza. Sin embargo, aunque el coeficiente es positivo para los sectores económicos industria, servicios y construcción, el efecto no suele ser significativo.

5.2. Una evaluación general de la formación

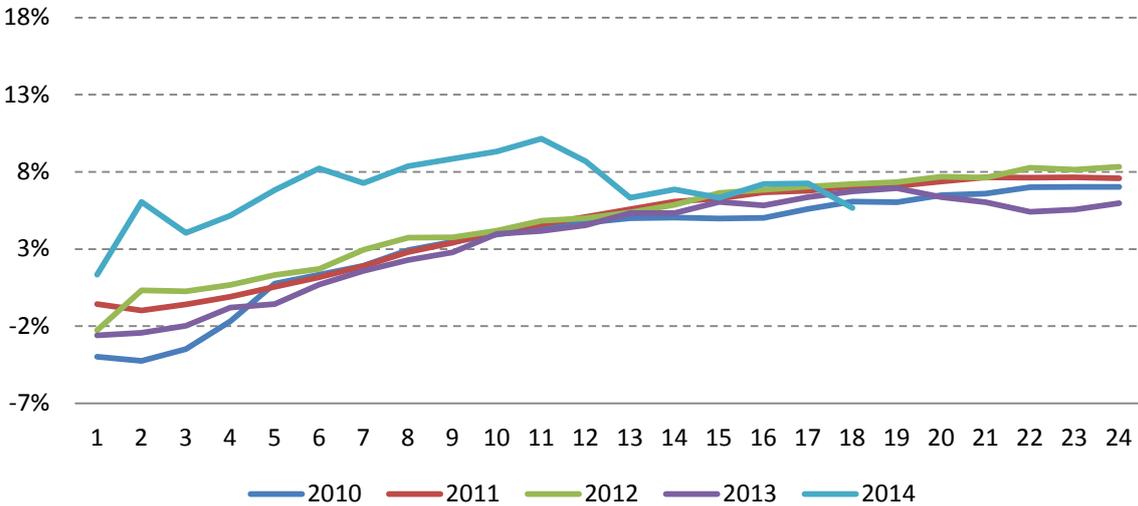
Un primer indicador de la efectividad de los cursos es la utilidad de la formación para la salir del desempleo. Hay que recordar que, según este indicador, una vez que un trabajador encuentra empleo ya no aparece en la evaluación de los meses siguientes, por lo que únicamente se mide la probabilidad de la primera salida, es decir, lo que se tarda en encontrar empleo desde la fecha de referencia. El primer resultado a destacar es que los trabajadores que realizan actividades de formación tienen una probabilidad algo menor de salir del paro durante los primeros meses. Sin duda, el hecho de que estén todavía formándose hace que dediquen menos tiempo a la búsqueda de empleo, por lo que es un

resultado habitual en los artículos dedicados a la evaluación de las políticas de formación. La efectividad relativa de la formación crece rápidamente durante los primeros 12 meses (Figura 22) hasta llegar a un promedio del 5%, a partir de ese momento, aunque sigue creciendo hasta los 20 meses aproximadamente, se ralentiza, para pasar a estabilizarse al final de los dos años en un 7%.

Un segundo resultado es que el perfil o forma de la función es similar para todos los años considerados, salvo en el último año, 2014, donde el efecto es mucho mayor, llegando al 11% entorno a los 11 meses para aproximarse luego al resultado del resto de los años. Hay que tener en cuenta que para el año 2014 los resultados no incluyen tantas observaciones como el resto de los años al contar solo con matrices de demanda hasta agosto de 2015.

Concluyendo, se puede afirmar que la formación contribuye a que los trabajadores parados encuentren más fácilmente un primer empleo tras la realización de los cursos de formación, con lo que se consigue uno de los objetivos del INAEM, que es precisamente que los parados vuelvan a participar en la actividad productiva lo antes posible para que los periodos de permanencia en el paro registrado se minimicen.

Figura 22: Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación

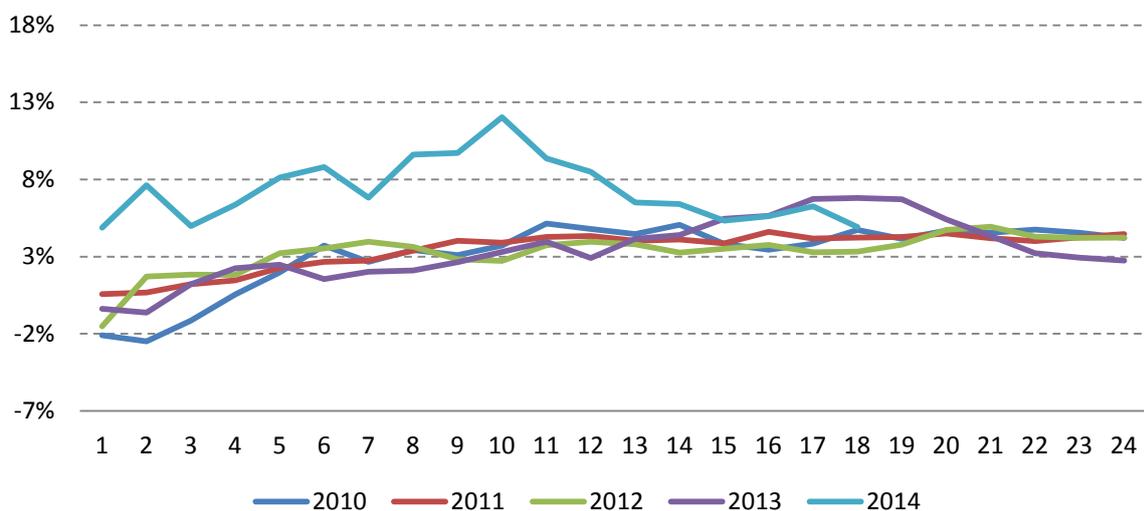


La cuestión que se analiza a continuación es la estabilidad en el empleo una vez conseguido. Para ello se ha analizado la probabilidad de que los trabajadores no estén inscritos de nuevo en el paro en los meses siguientes al periodo en el que encuentran empleo. Este indicador es

una medida de la estabilidad laboral, puesto que informa acerca de su retorno a una situación de desempleo. En términos generales el efecto de la formación sobre la estabilidad es positivo para todos los años y meses considerados, aunque de menor cuantía que el efecto sobre la probabilidad de salir del desempleo. Esa efectividad es creciente en los primeros meses para estabilizarse con posterioridad alrededor del 3% a partir de los 12 meses del inicio de la formación.

De nuevo el año 2014 destaca por el intenso efecto que tiene la formación sobre la estabilidad laboral, al igual que ocurría con la probabilidad de encontrar empleo, alcanzando un diferencial por encima del 10% en torno a los 11 meses. A partir de ese momento se aproxima al rendimiento del resto de los años.

Figura 23: Ganancias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación



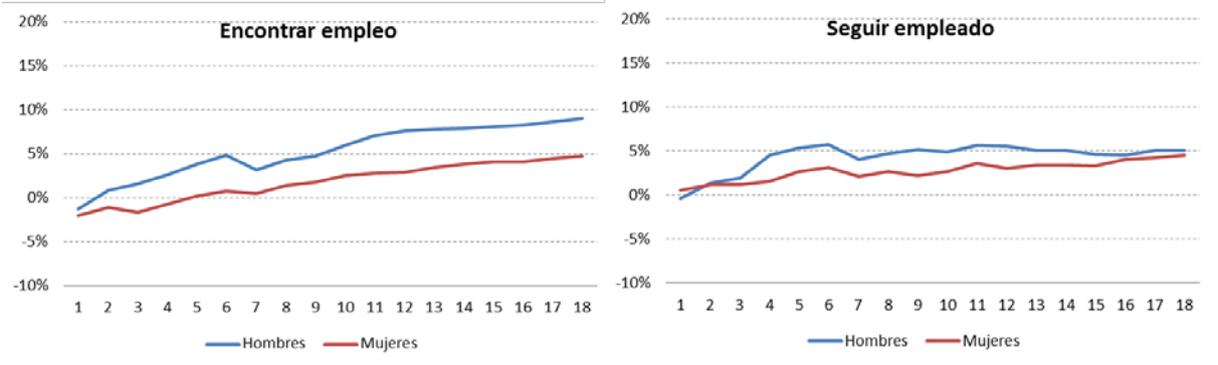
5.3. Análisis de sensibilidad en la efectividad de la formación

Sin duda resulta de interés saber si el efecto de la formación ocupacional difiere según las características de los individuos formados o de las características de los cursos. En este apartado se analizan una serie de características que se han considerado interesantes: género, el lugar de residencia del trabajador, el tiempo de desempleo y la duración de los cursos.

La cuestión del género siempre se tiene en cuenta a la hora de evaluar la efectividad de las políticas económicas en general y las activas en el mercado de trabajo en particular. La consideración de estos dos grupos se justifica por el comportamiento diferenciado de ambos tanto en salarios como en tasa de actividad. En términos generales los resultados obtenidos indican que la formación es más efectiva para los hombres. El perfil dinámico es similar para hombres y mujeres, con un efecto negativo asociado a los primeros meses en los que los trabajadores se están formando, pasando a crecer de manera sostenida en los siguientes meses (más rápidamente en el caso de los hombres que en el de las mujeres), para luego mostrar una leve tendencia a estabilizarse al final del periodo, en torno a una probabilidad del 10% para los hombres y del 4% para las mujeres. El diferencial entre ambos es persistente y se estabiliza en el tiempo en cinco puntos porcentuales en favor de los hombres.

En relación al diferencial en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación para hombres y mujeres, ambos colectivos presentan un perfil más cercano entre ellos que el del indicador anterior. En el caso de los hombres el diferencial crece más rápidamente durante la primera mitad del año, para estabilizarse posteriormente en una probabilidad del 5%. En el caso de las mujeres el incremento del diferencial es más lento inicialmente, pero es más sostenido en el tiempo, llegando a aproximarse mucho al final del periodo al de los hombres, muy cercano al 5%.

Figura 24: Efecto diferencial de la formación según sexo

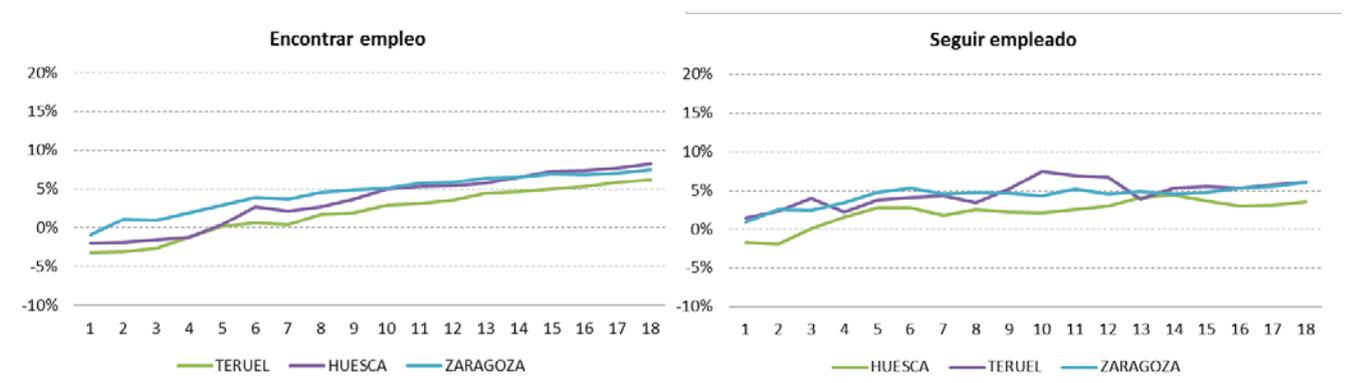


La provincia en la que se desarrolla la formación puede influir en su efectividad por motivos organizativos, por la diferente estructura productiva, o por características físicas que condicionan el comportamiento del mercado de trabajo. El efecto de la formación sobre la

probabilidad de encontrar un empleo es similar en las tres provincias. Como en el caso general hay periodo inicial en el que el efecto es negativo, aproximadamente los tres primeros meses, y a partir de ese momento el diferencial comienza a crecer para estabilizarse al final del periodo. Hay pequeñas diferencias en la evolución promedio (Figura 25) pero el efecto en las tres provincias tiende a converger con el tiempo, siendo algo más elevado en Teruel y Zaragoza, un 0,8%. Huesca mantiene un margen de dos puntos porcentuales con las otras dos provincias a partir de los 10 meses de la formación, alcanzando al final del periodo un diferencial del 6% entre formados y no formados.

Cuando se estudia el efecto sobre la probabilidad de estar empleado se observa una mayor volatilidad de los efectos de año a año en Huesca y Teruel en comparación con Zaragoza. En Teruel y Zaragoza la formación contribuye a una mayor estabilidad del empleo en valores muy aproximados que convergen al final de los 18 meses en el 6%. Huesca se mantiene algo por debajo de las otras dos, alcanzando a los 18 meses un diferencial del 3%.

Figura 25: Ganancias por provincia debidas a la formación

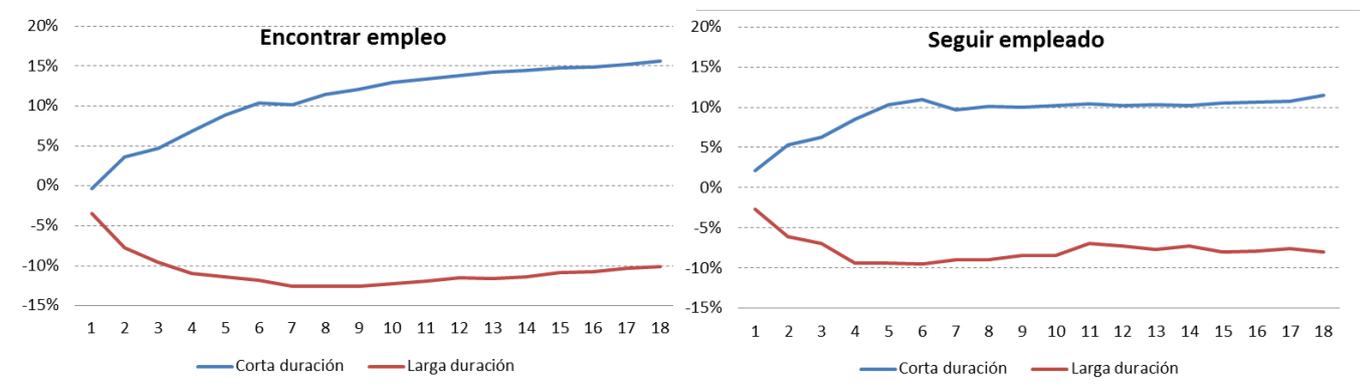


Sin duda, uno de los grandes problemas del mercado de trabajo español es el desempleo de larga duración. Los trabajadores parados que caen en esta “trampa” se enfrentan a dificultades crecientes en su proceso de búsqueda de empleo. El perfil que muestra el conjunto de parados de corta duración es muy similar al de la evaluación general. Sin embargo, el caso de los parados de larga duración es muy diferente. 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. De hecho, para estos trabajadores la efectividad de la formación en ningún momento pasa a ser positiva.

La brecha de la efectividad entre los dos grupos (Figura 26) se intensifica con el tiempo llegando a los 18 meses a los 25 puntos porcentuales. Para los parados de corta duración hay periodo inicial en el que el efecto es prácticamente nulo y crece desde ese momento hasta alcanzar el 15%. En el caso de los parados de larga duración ocurre lo contrario, tras ese periodo inicial de efecto nulo el diferencial se hace cada vez más negativo hasta alcanzar los nueve meses (-12%). A partir de ese punto crece ligeramente hasta situarse a los 18 meses en un -10%.

La efectividad sobre la probabilidad de estar empleado en los parados de corta duración es similar a la media, crece aproximadamente hasta el quinto mes y se estabiliza a partir de ese momento en un 10% (Figura 68). Los de larga duración presentan de nuevo un comportamiento singular que se resume en una efectividad negativa de la formación sobre la estabilidad que se estabiliza a partir del cuarto mes en un -10%. Para terminar, la Figura 69 que compara los efectos medios sobre los dos tipos de parados permite comprobar que la brecha de los efectos medios de la formación se mantiene en torno a los 20 puntos porcentuales entre los parados de corta y larga duración.

Figura 26: Ganancias medias debidas a la formación según la duración del desempleo



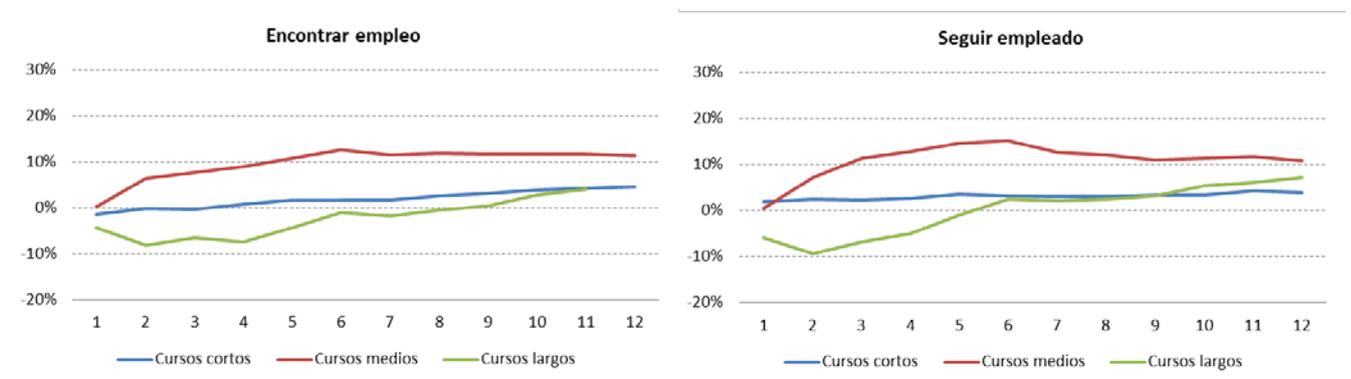
Otro elemento importante a la hora de diseñar la programación formativa es la duración de los cursos. Como se comenta en Cueto et al. (2010), la duración puede influir por el denominado “bloqueo”, puesto que una mayor intensidad formativa es probable que determine una reducción en el esfuerzo de búsqueda de empleo de los participantes en paro. En este apartado se definen los cursos de corta duración como los que tienen menos

de 150 horas, los de media duración entre 150 y 300 horas y los de larga duración con más de 300 horas.

En primer lugar destaca el hecho de que en los cursos cortos no aparece el efecto bloqueo y que este efecto es mayor para los cursos largos, como cabría esperar, puesto que una duración dilatada origina expectativas de formación en los trabajadores que les hace disminuir su intensidad en la búsqueda de empleo en los primeros meses. Este efecto se concreta en valores negativos del efecto diferencial, mayores en los de larga duración. Son los cursos medios los más efectivos, el diferencial crece hasta el sexto mes y se estabiliza en torno al 10% a partir de ese momento. El diferencial en los cursos cortos crece de manera sostenida durante los 12 meses hasta alcanzar el 5%. Los cursos largos tienen ese llamado efecto bloqueo que hace que el diferencial sea negativo hasta el noveno mes y converja al final del año con los cursos de menor duración en un diferencial del 5%.

El indicador que mide la estabilidad del empleo indica que, aunque hay diferencias entre los tres tipos de cursos, estas diferencias son menores al cabo del año que para el otro indicador. Los cursos de duración media no muestran la persistencia en los efectos que se observa en los de larga duración, ya que se puede ver la tendencia creciente hasta el sexto mes en que se alcanzaría un máximo del 15% y la posterior tendencia a disminuir medida que pasa el tiempo, llegando a un diferencial del 10% entre trabajadores formados y no formados al cabo de un año. Los cursos cortos apenas suponen ninguna diferencia en términos de estabilidad para los trabajadores. Los largos tienen un efecto negativo hasta el sexto mes y al final del año llegan a tener un efecto positivo del 6%.

Figura 27: Efectos diferenciales de la formación según la duración del curso



CAPÍTULO 6

IMPACTO FUNCIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL INAEM

6.1. Introducción

Los efectos de las políticas activas del mercado de trabajo sobre los beneficiarios de las mismas 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 y a la forma en la que se cubren las vacantes (rapidez y calidad de la ocupación, solapamiento y efectos externos).

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 sobre los beneficiarios. Esta suma actúa como factor dinámico en el proceso de contratación, que genera externalidades tanto positivas como negativas. Lo que se persigue con el cálculo del efecto funcional es captar el efecto neto que se deriva de la suma de los efectos individuales y las externalidades que originan.

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 colocaciones de trabajadores, esto es, en el emparejamiento entre puestos vacantes y parados.

Este resultado tiene valor informativo en sí mismo, ya que proporciona un reflejo de la mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo que representan las políticas activas de empleo. Pero es también fundamental para calcular con posterioridad el efecto agregado

que valora socialmente el papel que desempeñan dichas políticas. La metodología utilizada en este capítulo para medir el impacto funcional es la expuesta en el capítulo 4 para estimar la función de emparejamiento, por lo que solo se comenta de forma tangencial cuando se considera necesario.

6.2. Los datos y la presentación de las variables

Se dispone de información de 12 agrupaciones individuales con datos trimestrales desde enero de 2010 hasta diciembre de 2014, es decir, 240 observaciones que proporcionan un tamaño muestral suficiente para la aplicación de las técnicas estadísticas requeridas.

Por lo que respecta a la población empleada, es lógico utilizar el número de afiliados a la Seguridad Social. Es una aproximación a la baja del nivel de empleo, puesto que se excluyen, entre otros empleados, los funcionarios. Ello significa que estamos considerando principalmente el empleo privado y el público con contrato laboral, que es lo que nos interesa. La diferencia en porcentaje con las cifras de empleo EPA en Aragón presenta una elevada estabilidad, lo que indica que son dos indicadores que se mueven conjuntamente.

Como parados se toman los trabajadores registrados como tal en el INAEM. Por último, es posible conocer con exactitud para cada agrupación comarcal las colocaciones (o salidas del desempleo), las vacantes gestionadas por el INAEM, los formados (formación ocupacional y continua) y los beneficiarios de políticas de intermediación y promoción para cada mes desde enero del 2010 hasta diciembre de 2014. Las políticas de promoción de empleo no se consideraron en el estudio de 2010 por problemas en el manejo de la información sobre los servicios recibidos por los desempleados, pero en esta ocasión sí que lo hacemos al no haber encontrado esas dificultades.

6.3. 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 de las políticas activas de empleo, que se basa en el

modelo de la función de emparejamiento. En segundo lugar se presentan los datos utilizados, se concretan de forma estricta las transformaciones realizadas a los mismos y el significado de los parámetros que acompañan a cada variable de interés.

6.3.1. Especificación empírica

La variable a explicar (endógena) es la tasa de salida del paro, definida como porcentaje de colocaciones sobre población activa. Ésta última se ha construido como la suma de los afiliados a la Seguridad Social más el paro registrado.

Las variables explicativas utilizadas son las siguientes:

- Variable endógena retardada uno y cuatro periodos. Recoge la dinámica de la propia variable y el componente estacional.
- Tasa de paro: paro registrado como porcentaje de la población activa. Se introduce retardada uno y cuatro periodos indicando un retraso en el efecto y un componente estacional.
- Tasa de vacantes: oferta de vacantes gestionadas por el INAEM en proporción a la población activa. Afecta el valor contemporáneo.
- Variables de políticas activas (s1, s2, s3, s4, s9): Cada una de ellas es el porcentaje de servicios recibidos en cada tipo de política en proporción a la población activa. Se consideran ocho retardos porque se ha visto en el estudio de los efectos individuales pueden extenderse hasta dos años.

6.4. 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 la estimación se presentan en este apartado los resultados obtenidos en la que ha sido finalmente seleccionada por proporcionar los mejores resultados estadísticos.

Teniendo en cuenta los efectos dinámicos, todos los coeficientes tienen el signo esperado excepto el de la tasa de paro, todos son significativos al 5% excepto uno que lo es al 10% y bastantes lo son al 1%. Se capta perfectamente cómo la presencia de más vacantes supone una mayor facilidad para que se produzca el emparejamiento entre vacantes y candidatos,

es decir, las vacantes influyen positivamente en la tasa de contratación en cada periodo, sin efectos dinámicos.

Por lo que respecta a la tasa de paro, los resultados son mixtos. Mientras con un año de retraso sí que la tasa de paro afecta positivamente a la tasa de colocaciones, no ocurre lo mismo con la tasa contemporánea que afecta negativamente y si sumamos los valores absolutos de ambos coeficientes el resultado es ligeramente negativo. Sin duda es consecuencia de la situación de empeoramiento del mercado de trabajo que se ha vivido entre 2010 y 2013, que sólo ha revertido un poco en 2014, pero que no ha sido suficiente para que el efecto sea acorde con lo que indica la teoría económica. Se trata de una situación anormal derivada del agudo empeoramiento del mercado de trabajo.

Ni las políticas de orientación para el desempleo (s2) ni las de servicios de programas incluidos en el PNAE (s9) tienen efecto alguno sobre el proceso de emparejamiento. Hay pues tres tipos de políticas del INAEM que tienen efectos, las que hemos denominado como s1, s3 y s4. Las políticas de fomento del empleo representadas por s4 tienen un efecto contemporáneo y positivo, mientras que las otras dos tienen un efecto dinámico. La elasticidad de esta política es 0,17, lo cual significa que si la proporción de servicios aumenta un 1% la proporción de colocaciones lo hace en un 0,17%.

Los servicios de intermediación s1 tienen un efecto dinámico concretado a los 3, 4 y 6 trimestres. En el primer caso el efecto es negativo mientras que en los dos restantes es positivo y la suma total del efecto dinámico es positiva, del orden de 0,25, de manera que esta sería la elasticidad a largo plazo, que significa que un 1% en la proporción de servicios sobre la población activa aumenta un 25% la tasa de contrataciones.

Y finalmente los servicios de formación s3 tienen también un efecto promedio dinámico concretado a los 3, 4 y 7 trimestres más un efecto también dinámico específico de la comarca de Zaragoza a los tres trimestres. Este resultado es bastante coherente con lo que hemos visto en el estudio de los efectos individuales, ya que toma un valor importante a partir del tercer trimestre y se estabilizan entre el sexto y el octavo. La suma total del efecto dinámico promedio (que afecta a todas las comarcas por igual) es positiva pero muy pequeña, del orden de 0,007, de manera que esta sería la elasticidad a largo plazo. Para el caso de la comarca de Zaragoza habría que sumar a este efecto 0,8 de su variable específica con tres trimestres de retardo.

CAPÍTULO 7

IMPACTO AGREGADO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL INAEM Y PROYECCIÓN FUTURA DE LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ARAGÓN

7.1. Introducción

La idea central de la estimación del impacto macroeconómico se basa en que tanto las evaluaciones microeconómicas como las funcionales ponen de manifiesto que las políticas activas generan por sí mismas un volumen de empleo que sin su existencia no se generaría. Este empleo adicional, medido en número de empleos generados, es el que permite calcular el volumen de producción de la economía aragonesa que puede atribuirse a las políticas activas del INAEM.

Por tanto, en este capítulo se calcula la proporción del PIB de Aragón que se debe a las actividades de formación, intermediación y promoción (fomento) del INAEM y la ponemos en relación con la proporción que representan sus gastos. Podemos comprobar tras ello la magnitud de la repercusión del INAEM sobre la actividad económica aragonesa y la eficiencia de su actividad.

El segundo de los puntos planteados en este capítulo tiene que ver con la previsión de la evolución del desempleo de la economía aragonesa en el próximo futuro. En efecto, la misión del INAEM de definir sus políticas de la manera más adecuada posible aconseja anticipar el horizonte más probable al que se va a enfrentar en los próximos años. Atendiendo a la evolución reciente tanto de la economía aragonesa como de la española se

diseña un procedimiento que permite proyectar la evolución futura del mercado de trabajo aragonés según diversos escenarios hasta finales de 2017.

7.2. Impacto agregado de las políticas activas: formación, intermediación y promoción

7.2.1. Estimación del impacto a partir de la evaluación microeconómica

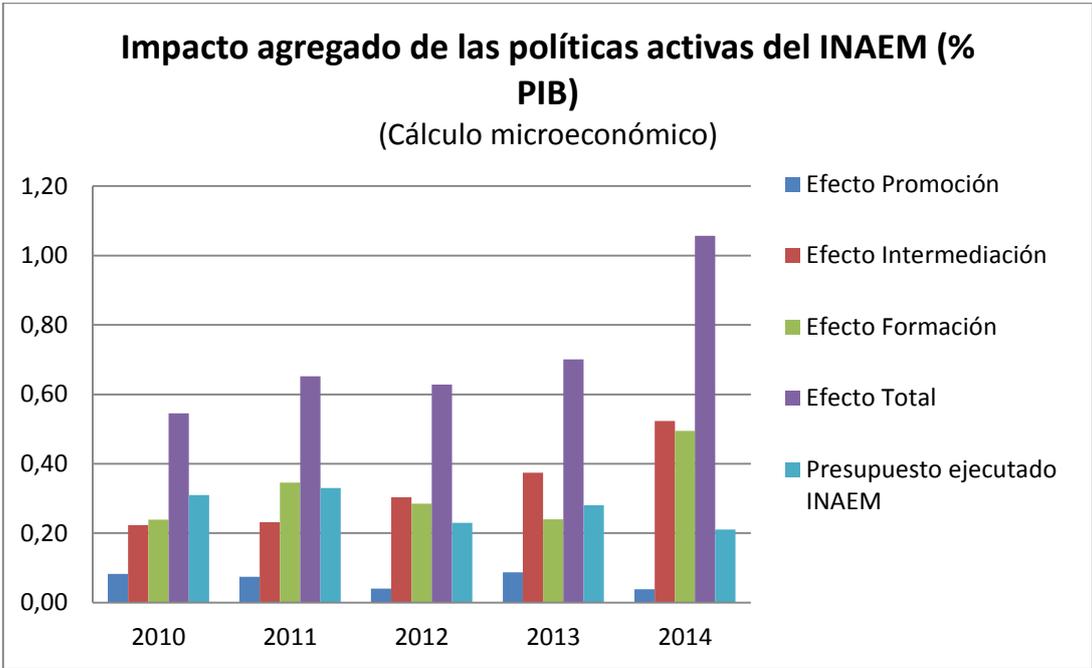
En los capítulos correspondientes a la estimación de los efectos individuales de la promoción, la intermediación y la formación (impacto microeconómico) se han presentado indicadores de la ganancia en la estabilidad en el empleo que obtienen los trabajadores beneficiarios de las políticas activas. Uno de ellos era el número de meses que un trabajador beneficiario de una determinada política estaba empleado por encima de un trabajador no beneficiario con similares características. Ese número de meses es una medida de lo que se trabaja más como consecuencia de la política en cuestión, es decir, la ganancia individual debida a la misma

Una vez concretada la cifra anual de beneficiarios de cada política se procede multiplicándola por el número de meses de empleo que se gana respecto al resto de trabajadores y se divide por 12 para tener el equivalente en número de trabajadores en el año debidos a la correspondiente política. Si este número de trabajadores se multiplica por la productividad media por trabajador de la economía aragonesa en ese año se tiene la contribución al PIB de la actividad del INAEM. De nuevo se presentará el resultado como porcentaje del PIB aragonés.

Se obtiene la ganancia asociada a la promoción, la formación y la intermediación gestionadas por el INAEM como porcentaje del PIB de Aragón para los años que van de 2010 a 2014, que se representa en la Figura 72 para los cinco años, desagregado por cada tipo de servicios y en total, junto con el presupuesto ejecutado por el INAEM. Lo primero que destaca es que la suma de los efectos de las dos políticas supera claramente el gasto ejecutado del INAEM en todos los años y que esa diferencia crece entre 2010 y 2014

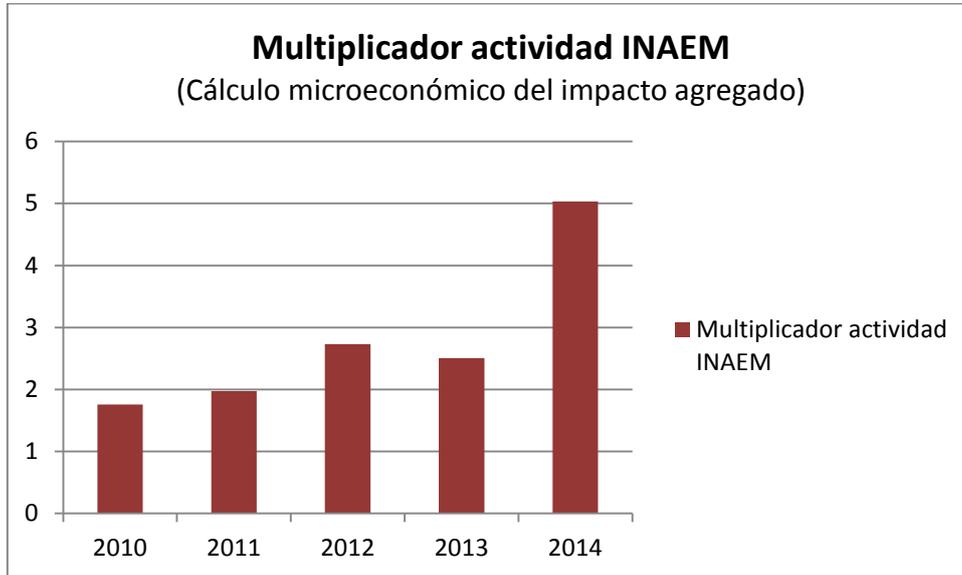
claramente, en especial en 2014 en el que se produce una recuperación del mercado de trabajo (supera el 1% del PIB). Sin embargo, no tiene por qué ser este el efecto neto definitivo porque viene indicado por el impacto funcional.

Figura 72. Cálculo microeconómico del Impacto agregado de las políticas activas y presupuesto del INAEM (% PIB)



Lo que sí que podemos hacer es calcular el multiplicador de la actividad del INAEM para cada año como el cociente entre el efecto total y el gasto ejecutado. El resultado se recoge en la figura 73. Como puede verse el multiplicador en 2010 está por debajo de 2 (1,79), un valor muy parecido al que se obtuvo para 2009 en la anterior evaluación. En 2011 está muy próximo a 2, en 2012 y 2013 están en torno a 2,5 y en 2014 es muy elevado y se sitúa en 5. Sin duda la favorable situación del mercado de trabajo en dicho año ha beneficiado especialmente a personas que han recibido servicios del INAEM.

Figura 73. Multiplicador de la actividad del INAEM (Cálculo microeconómico del impacto agregado)



7.2.2. Estimación del impacto a partir de la evaluación funcional

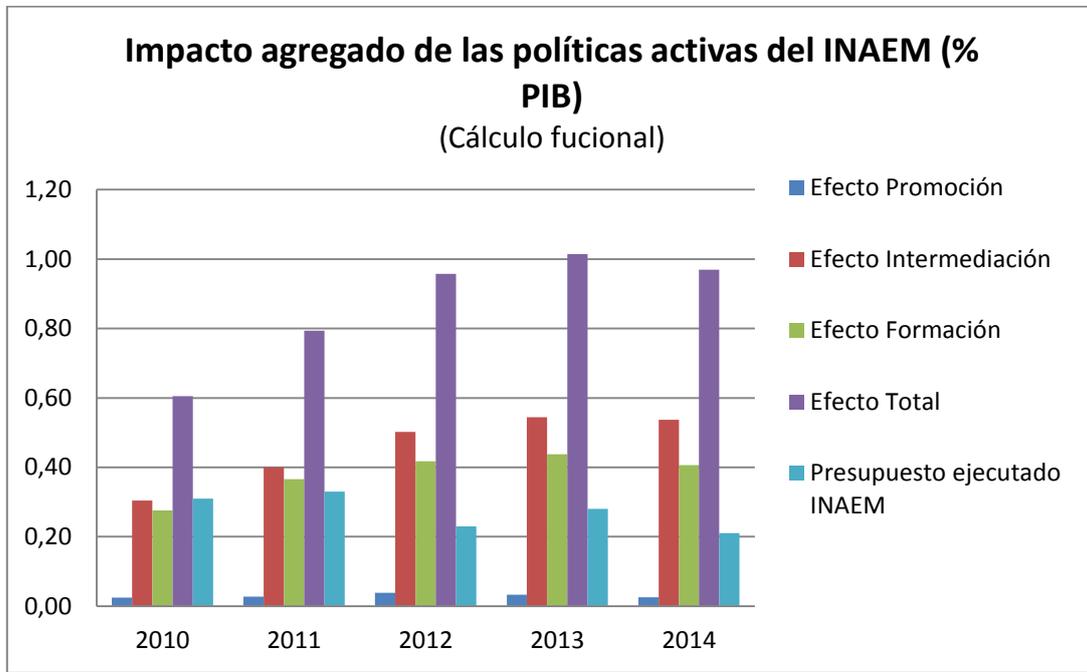
La evaluación funcional permite medir la influencia de las distintas políticas activas del mercado de trabajo en el flujo de salida del desempleo al empleo, teniendo en cuenta todo tipo de efectos y externalidades

Los datos básicos para este análisis son los correspondientes a la influencia de la promoción, la formación y la intermediación en las tasas de salida del desempleo derivada de la estimación de la función de emparejamiento. Esta estimación permite obtener para cada mes el volumen de contratación mensual que se ha producido con la aplicación de las políticas activas. Proporciona el número de trabajadores que en promedio están empleados cada mes gracias a las políticas activas. Dicho de otra forma, la contribución de éstas al empleo aragonés.

El siguiente paso, una vez conocida esta información, es dar una medida del equivalente de dichas cifras en términos de producción. Para ello se procede de la misma manera que en el apartado anterior, es decir, se aplica la productividad media de la economía aragonesa para cada uno de los cuatro años considerados. Como resultado se obtienen las ganancias en

porcentaje del PIB de Aragón que se recogen en la Figura 74, junto con el gasto que supone el presupuesto ejecutado por el INAEM cada año.

Figura 74. Impacto de las políticas activas a nivel funcional y presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB aragonés



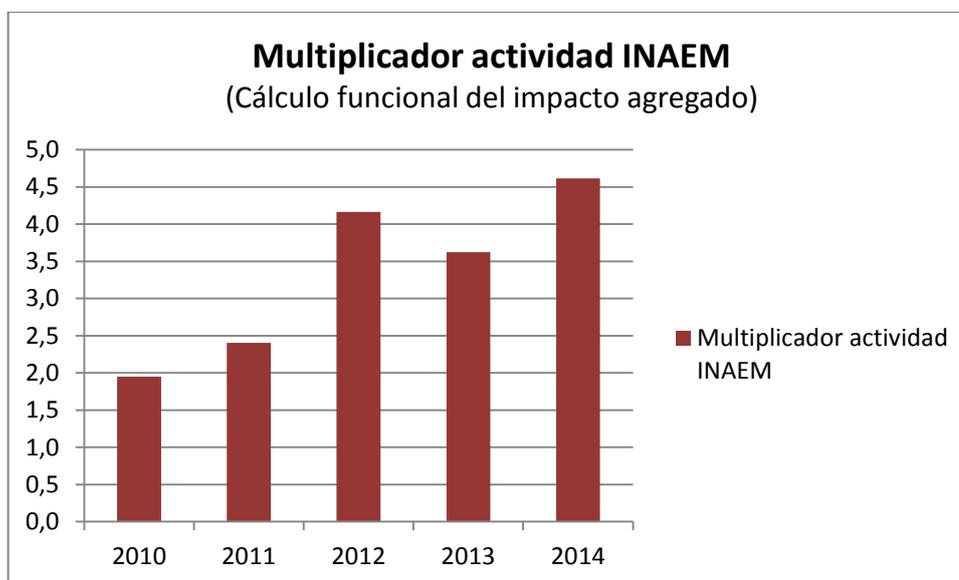
En este caso, a diferencia de lo visto al calcular el impacto agregado a partir de los efectos individuales, la formación tiene un impacto mayor que la intermediación en todos los años. Además, tampoco coincide el comportamiento dinámico: el impacto total mayor se produce en 2013 (superior al 1% del PIB) y no en 2014 y es superior en todos los años al calculado con los efectos individuales excepto en 2014.

En la figura 75 se recogen los multiplicadores. En 2010 está por debajo de 2, que era el valor en torno al que estaba en 2009. En 2011 ligeramente por debajo de 2,5 para pasar en 2012 a superar 4, cae en 2013 en torno a 3,5 y en 2014 vuelve a ser el mayor valor, que está un poco por encima de 4,5.

Como conclusión, podemos decir que la intermediación aparece como muy productiva desde la perspectiva del impacto funcional agregado, que es el que valora definitivamente los efectos netos. También la formación, pero menos. Ello significa que las actividades de intermediación provocan efectos que trascienden claramente el ámbito individual y generan

importantes externalidades positivas. Como estas externalidades no son computables desde el punto de vista individual, la influencia de la intermediación en el PIB es superior a la derivada de considerar sólo los efectos individuales.

Figura 75. Multiplicador de la actividad del INAEM (Cálculo funcional del impacto agregado)



7.3.- Análisis prospectivo del mercado de trabajo aragonés para los años 2016 y 2017

El objetivo de este apartado es ofrecer una proyección de cuál puede ser la evolución del mercado de trabajo en Aragón hasta el año 2017. Para ello se va a centrar el análisis en una única variable que sintetiza la situación de dicho mercado, que es la tasa de paro.

Se utiliza un modelo coherente con una de las dos versiones de explicación de los ciclos económicos (ciclos reales o modelos neokeynesianos). En concreto, se opta por la versión neokeynesiana, en la que los ajustes de precios juegan un papel clave en la evolución de las economías en el corto plazo, junto con las políticas monetaria y fiscal.

Con estas premisas, los indicadores que en el “modelo de seguimiento de la coyuntura” de ESI SL se utilizan (porque son las que mejor explican el comportamiento de la economía aragonesa) son los siguientes:

- Una medida de gasto público (política fiscal): las obligaciones reconocidas, expresadas en precios reales con el IPC como deflactor.
- Una variable relacionada con el sector financiero: la tasa de crecimiento del agregado M1 en España
- El efecto que el sector de la construcción tiene sobre la evolución del PIB: los precios de la vivienda de la economía española.
- La influencia del sector servicios: el componente del sector servicios (excluidos alquileres) del IPC de España.
- La evolución del sector industrial: el componente de precios industriales del IPC.
- Un indicador de la evolución de los costes de corto plazo: el índice de costes salariales totales en Aragón.

Con todos estos indicadores se estima una ecuación que, una vez tenidos en cuenta dos escenarios de comportamiento de las variables explicativas, da lugar a las trayectorias para la tasa de crecimiento de la economía aragonesa que se recogen en el Cuadro 30.

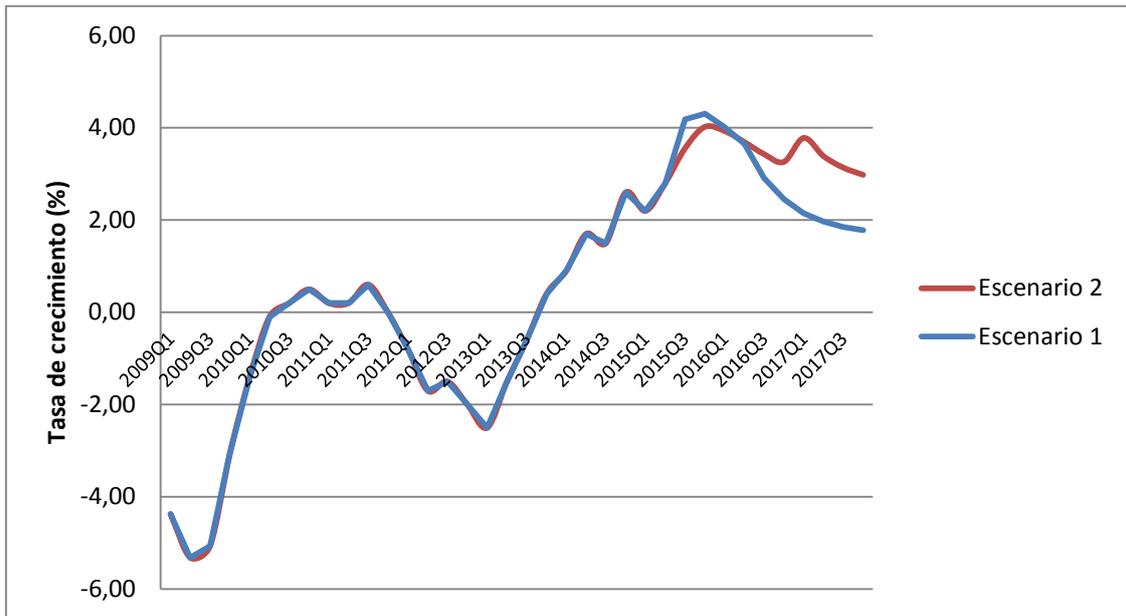
Las cifras indican un comportamiento favorable a la vista de la evolución previsible de los indicadores, en los que cabe formular dos escenarios. El escenario 1 sería aquel en el que no existe ninguna complicación en la evolución de la economía internacional hasta final de 2016 y el segundo en que hay algún tipo de complicación de dicho panorama antes de dicho periodo (finales de 2015). La diferencia es una variación en el primer caso mayor entre las tasa de crecimiento de los tres años mientras que en segundo la evolución será algo más estable.

Cuadro 30. Proyección de la tasa de crecimiento y la tasa de paro en Aragón (%)

	Tasa de crecimiento del PIB		Tasa de paro	
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 1	Escenario 2
2015:T3	4,18	3,56	14,97	14,97
2015:T4	4,31	4,02	14,41	14,51
2016:T1	4,02	3,93	15,36	15,46
2016:T2	3,65	3,69	15,47	15,51
2016:T3	2,91	3,43	15,15	14,98
2016:T4	2,45	3,26	14,46	14,06
2017:T1	2,15	3,78	14,20	13,40
2017:T2	1,97	3,39	13,91	12,94
2017:T3	1,85	3,14	13,48	12,52
2017:T4	1,78	2,98	12,93	12,04

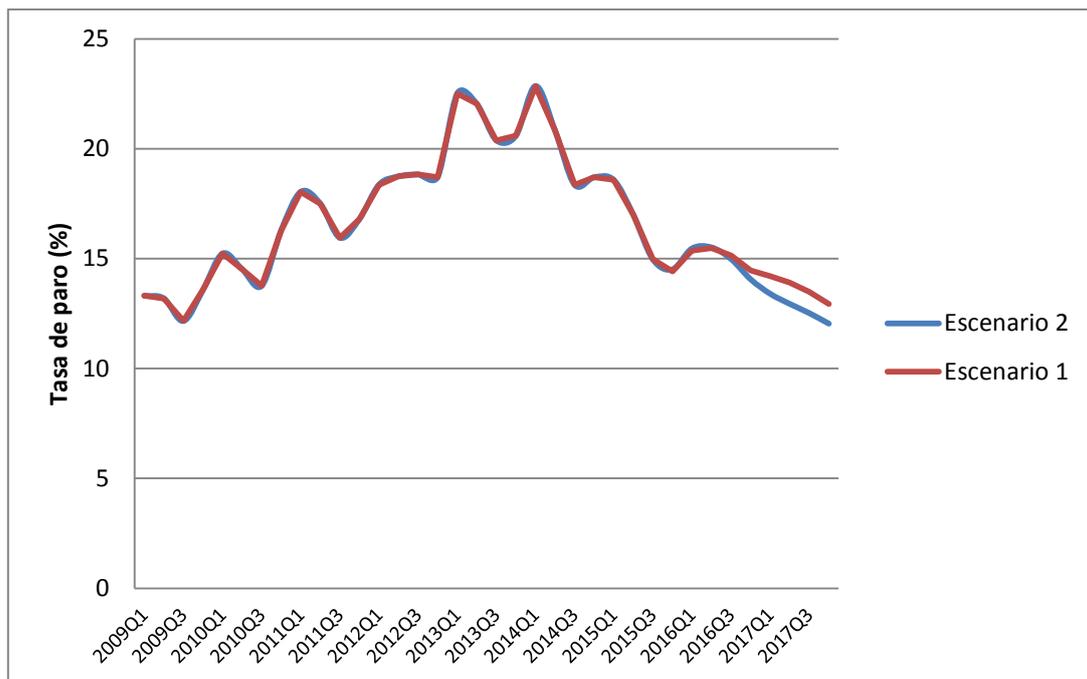
El panorama es en todo caso favorable, ya que en el escenario 1 cae la tasa interanual mucho más deprisa y la principal diferencia en los comportamientos estará en 2017 cuando la economía no llegaría a crecer al 2% mientras que en el escenario 2 crecería a una tasa ligeramente superior al 3%. Por lo tanto, incluso en el escenario peor se va a recuperar la tasa de paro, salvo en algunos trimestres de 2016, alcanzando a finales de 2017 el 13% mientras que en el escenario favorable disminuiría hasta el 12%, prácticamente un punto porcentual de diferencia.

Figura 76. Evolución prevista de la tasa de crecimiento del PIB de Aragón



En las figuras 76 y 77 se puede ver el perfil de las variables, donde se pone de manifiesto que la economía ya está y va a continuar estando en un territorio en el que no se ha encontrado desde 2008 en el caso de la tasa de crecimiento y desde 2009 en la tasa de paro. La situación es muy diferente a cuando se hizo la previsión en el estudio de 2010 en donde todo eran datos negativos.

Figura 77. Evolución prevista de la tasa de paro en Aragón



CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES

La evaluación de políticas activas del mercado de trabajo es una temática ampliamente tratada en la literatura económica internacional, pero que no lo ha sido tanto en España debido a la escasez de datos disponibles. La crisis actual, sin embargo, supone un reto inaplazable para llevar a cabo este tipo de estudios puesto que un contexto de crisis como el actual exige la evaluación rigurosa que permita un diseño de políticas en la dirección que más beneficie la recuperación económica. En el estudio realizado en 2010 sobre las políticas del INAEM llevadas a cabo entre 2005 y 2009 se apreciaba un cambio de tendencia en los efectos de algunas políticas como consecuencia del empeoramiento de la situación económica. Este trabajo permite ahondar en esos efectos y constatar algunas de las tendencias, además de que se percibe también el comienzo de una cierta recuperación a partir del año 2013 que se confirma en 2014.

Evolución de las políticas activas del INAEM entre 2010 y 2014

Durante el periodo que aborda este estudio, años 2010 a 2014, la orientación estratégica de las políticas se regía inicialmente por lo establecido en el Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón 2008-2011 articulado en tres ejes estructurales: (1) Desarrollo y crecimiento económico, que incluye todas aquellas medidas destinadas a reforzar el tejido empresarial aragonés; (2) Empleo y trabajo que comprende las cuestiones ligadas al empleo, a la formación, a las relaciones laborales y a la seguridad y salud laboral y (3) Políticas sociales, que aborda los problemas que afectan a la población aragonesa en materias tan sensibles como los servicios sociales, la inmigración o la vivienda. En el Plan Estratégico 2012-2015 del INAEM se fijan las nuevas directrices para ese periodo enfocadas

principalmente a combatir de manera más eficaz la situación de alto desempleo que todavía se está viviendo, en especial promoviendo medidas que fomenten el empleo estable y de calidad y apoyando la creación de empleo por parte de aquellos emprendedores que han decidido establecerse como autónomos o que han constituido microempresas. Las iniciativas estratégicas de este plan se centran en tres pilares: a) La mejora de los servicios (a través de la integración de las políticas activas de empleo, el desarrollo de nuevas políticas activas, la evolución del modelo de oficina y la mejora en la prestación de los servicios), b) la optimización de los soportes a la sociedad (creación de la red aragonesa de empleo, acercamiento de los servicios del INAEM a las empresas, aprovechamiento de las nuevas tecnologías para la mejora de la gestión y prestación de servicios y una participación activa en la atracción de empresas a Aragón) y c) la consolidación de la gestión (potenciar la notoriedad del INAEM, mejorar el soporte de conocimiento e información para la actividad, potenciar el desarrollo de las personas y consolidar el modelo de gestión del INAEM).

Durante el periodo analizado el año 2011 fue el año con un mayor presupuesto asignado, 121,2 millones de euros, un 6,1% por encima del año anterior. En 2012 los Presupuestos Generales del Estado supusieron para Aragón una reducción en la partida de políticas activas de empleo del 56,9% que se reflejó en un notable descenso del presupuesto global del INAEM. Sin alcanzar los niveles de años precedentes, los fondos de gastos en 2013 se incrementaron respecto a 2012, para volver a reducirse en 2014, que fue el año con menor dotación del periodo analizado (79,6 millones después de aprobarse los Presupuestos Generales del Estado con una ejecución del 89,29%).

La evolución del presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB siguió una trayectoria similar a la descrita por los fondos disponibles, alcanzando su mayor valor en el año 2011 con 0,33% de fondos asignados sobre el PIB y disminuyendo en 2014 al 0,21% como consecuencia de la reducción del presupuesto ese año. Estos valores reflejan claramente la menor disponibilidad de fondos públicos destinados a políticas activas, estando por debajo de los niveles alcanzados en años anteriores a la crisis, que se situaron en promedio en un 0,34% para el periodo 2005-2009.

El esfuerzo inversor en las políticas de promoción descendió especialmente en los años 2012 y 2014, que son los dos años en los que el INAEM ha contado con un menor presupuesto global para gastos. También se ha dado un descenso continuado en la tasa de ejecución,

especialmente acusado en el año 2014 cuando la tasa de ejecución descendió al 86,3% después de haberse mantenido por encima del 95% los cuatro años anteriores. De igual modo descendió el ratio del gasto en promoción de empleo como porcentaje del PIB. Mientras que en los dos primeros años del periodo se mantiene en los niveles que tenía antes de iniciarse la crisis económica (0,11%) en 2012 y 2014 se reduce prácticamente a la mitad (0,05%).

El programa de integración laboral de minusválidos en CEE es el que afecta a un mayor número de beneficiarios de las políticas de promoción (en torno al 30%). Como ha mantenido relativamente constante su presupuesto en los años cuando el gasto en promoción ha sido menor, por lo que los beneficiarios de este programa se han mantenido, ha alcanzado el 50% del total. El Apoyo a la contratación estable ha ido perdiendo peso en el total en favor de otros programas como el de Promoción del Empleo Autónomo, en el que el número de beneficiarios ha crecido notablemente, siendo en 2014 el 22,5% del total.

Al igual que lo que ocurre en los programas de promoción de empleo, los fondos destinados a formación han disminuido a lo largo del periodo, siendo 2012 el año con menor dotación, 28,8 millones de euros, un 42% menos que el año anterior. Atendiendo al presupuesto ejecutado como porcentaje del PIB aragonés, pasa de ser el 0,17% en 2010 al 0,10% en 2014, lo que indica que los gastos ejecutados en este tipo de políticas han disminuido con más intensidad que el PIB, es decir, que la intensidad de la demanda para cubrir necesidades formativas en el mercado de trabajo aragonés ha caído.

Uno de los indicadores más relevante de la intermediación es el número de trabajadores que demandan empleo, puesto que todos los programas seguirán tendencias derivadas del mismo. El porcentaje de demandantes de empleo inscritos en el INAEM sobre la población activa ha aumentado de manera continuada desde el año 2008, como consecuencia de la crisis, hasta el año 2014 en el que la tendencia se frena por la mejora del clima en el mercado laboral por el inicio de la recuperación económica. El porcentaje crece 4,5 puntos porcentuales entre 2010 y 2013, lo que supone unas 28.500 demandas adicionales. Estas cifras muestran el crecimiento en la intensidad del servicio prestado.

Durante el periodo 2010-2014 se generaron en Aragón más de un 1,3 millones de colocaciones de demandantes, de las cuales un 2,8% fueron gestionadas directamente por el INAEM, un total de 36.044 colocaciones. La tendencia en el tiempo es decreciente, aunque

se produce un salto el año 2012 en el que el porcentaje de colocaciones directas cae de forma notable. El descenso es más acusado en Teruel, provincia donde la tasa de colocaciones directas es más elevada.

Aspectos metodológicos de la evaluación de políticas activas del INAEM

Un primer problema de la evaluación de políticas es el de las “variables inobservables”. No es posible comparar la situación de un trabajador, tras ser beneficiario de una política activa, con la que habría tenido en caso de no participar en dicha política.

El segundo problema es el conocido como “sesgo de selección”, que alerta sobre la posibilidad de que los factores que influyen en la participación de un trabajador en una política activa sean los mismos que condicionan su trayectoria posterior en el mercado de trabajo. Esta circunstancia impide comparar su experiencia con la de los que no participan en la política.

Por lo que respecta a la evaluación agregada de las políticas, el tercer problema que debe resolver la metodología es que los efectos pueden acumularse o contrarrestarse según los casos. Hay que cuantificar los efectos “netos” de las distintas políticas, dado que los posibles efectos positivos sobre los trabajadores que se benefician de las mismas se pueden compensar con los negativos que pueden provocar en no beneficiarios.

El primer problema se resuelve estimando valores esperados. El segundo eligiendo un grupo de control que se hace mediante el método de matching a través del propensity score. Finalmente, para estimar el efecto neto agregado se utiliza la estimación funcional de la función de emparejamiento que explica la tasa de contratos en función de la tasa de vacantes y la tasa de paro. Las dos primeras metodologías se utilizan en los capítulos 3, 4 y 5, mientras que la tercera se aplica en los capítulos 6 y 7.

Efectos individuales de las políticas de promoción de empleo del INAEM

En el estudio de los efectos individuales nos centramos en las probabilidades de transición como variable que mide el impacto de las políticas activas sobre los individuos, en concreto en la tasa de salida del desempleo y en la de permanencia en el empleo. Cuatro son los indicadores utilizados:

- Probabilidad de salir del desempleo o acceso al empleo: tasa de salida del desempleo.
- Reducción del tiempo como desempleado: tiempo de búsqueda del primer empleo.
- Tasa de empleabilidad o de contratación (probabilidad de estar empleado o de haber estado empleado siendo beneficiario de una política activa en un periodo anterior): tasa de permanencia en el empleo
- Probabilidad de seguir empleado: número de meses empleado.

En el estudio anterior se observó que la crisis hizo que el diferencial de estos indicadores entre los trabajadores beneficiados de alguno de los programas de promoción de empleo y los no beneficiados aumentara, llegando incluso a superar el 20% en los primeros meses. Este efecto persiste en los años 2010 a 2014, más intenso en los primeros años y algo menos en 2013 y 2014, cuando la situación económica ha empezado a mejorar.

La probabilidad de estar trabajando durante los doce primeros meses es en promedio un 19% superior para los trabajadores en los años 2010 a 2012. Durante estos años de mayor dificultad económica el diferencial disminuye con el paso del tiempo, pero se mantiene relativamente estable al final de los dos años en torno a un 10%, por lo que se puede decir que se logra crear una diferencia sostenida en el tiempo.

Sin embargo, en 2013 y 2014 el efecto diferencial inicial es menor, en torno al 14% en promedio para el primer año y se reduce con mayor rapidez situándose alrededor del 5% a los 20 meses, acercándose mucho al comportamiento que se observaba en los años 2005 a 2007, donde se veía que las diferencias generadas por la promoción desaparecían al cabo de un tiempo. Es claro que el efecto diferencial crece con las dificultades generales del mercado de trabajo para encontrar empleo.

En el primer año un trabajador que se ha beneficiado de las políticas de promoción trabaja en torno a dos meses y medio más que otro similar que no ha participado en ningún programa. Este valor es superior al obtenido en el estudio de 2010 realizado para el periodo 2005-2009, donde ya se observó que el efecto positivo de la promoción sobre el tiempo trabajado se intensificaba a medida que la situación económica empeoraba. Este estudio constata esa tendencia. Además, se puede ver cómo en 2013, cuando la situación económica comienza a mejorar, vuelve a disminuir esa diferencia.

Aunque el perfil dinámico del efecto de la promoción sobre hombres y mujeres es similar, se puede decir que los hombres obtienen una ganancia diferencial mayor que las mujeres. En la probabilidad de estar trabajando el diferencial positivo es similar para ambos grupos hasta el tercer mes, a partir del cual las líneas empiezan a distanciarse, aunque las diferencias son pequeñas y el perfil de la curva parecido. Las diferencias se acentúan más hacia el final del periodo, a partir de los quince meses.

También la repercusión es diferente en función del nivel educativo de los trabajadores, ya que a mayor nivel mayor es el efecto sobre la probabilidad de estar trabajando y sobre el tiempo trabajado. De la misma forma el efecto depende de la provincia, siendo mayor en Huesca y Teruel que en Zaragoza.

Por otro lado, es relevante conocer si los parados de larga duración obtienen mayor o menor beneficio que el resto de los desempleados cuando acceden a este tipo de medidas, ya que son uno de los grupos objetivo de las políticas de promoción de empleo. En un principio el diferencial para los parados de larga duración es algo más elevado, en torno al 25%, mientras que para el resto de los desempleados es algo inferior. Sin embargo, este margen positivo desaparece a partir del tercer mes, siendo superior el efecto de la promoción sobre el resto de los trabajadores. Al final del periodo esta diferencia se sitúa en el 5% para los parados de larga duración, mientras que para el resto es aproximadamente un 10%

Efectos individuales de las políticas de intermediación del INAEM

La primera aproximación realizada en la evaluación de las políticas de intermediación es la global, es decir, considerando el efecto sobre todos los trabajadores desempleados que han accedido a cualquier servicio de intermediación del INAEM sin introducir diferenciación de tipo alguno por características personales o de los servicios recibidos. Los desempleados que reciben los servicios son muy diferentes y los servicios ofrecidos de muy diversa naturaleza, por lo que puede haber efectos muy diferentes que no se captan en este primer análisis pero que son analizados posteriormente.

Los resultados indican que la intermediación tiene un efecto claramente significativo sobre la primera salida del desempleo una vez que un trabajador se encuentra inmerso en él. En el estudio de 2010 sobre los años 2005 a 2009 se observó que en los años anteriores a la crisis

económica la efectividad de la intermediación apenas era significativa. Sin embargo, ese resultado pasó a ser positivo a partir de 2008 comprobándose que entre 2010 y 2014 el cambio se mantiene. Es decir, la intermediación está actuando como freno en la caída de la tasa de salida del desempleo de los trabajadores que acceden a los servicios de intermediación del INAEM. En términos cuantitativos se puede decir que un trabajador que accede a intermediación tiene una probabilidad de salir del paro al mes siguiente superior en casi 2 puntos porcentuales a un trabajador que no es usuario de los servicios. Esa diferencia es incluso superior en los meses siguientes, llegando al 7% tras un año, lo que indica una elevada persistencia de los efectos.

Pero no solo es importante encontrar trabajo, sino también la continuidad en el mismo. En este caso también aparece con claridad un efecto positivo y estable en el tiempo, ya que durante los tres primeros años analizados, entre 2010 y 2012, un trabajador que hubiera hecho uso de algún servicio de intermediación incrementaba su estabilidad laboral en un 8% frente a otro que no lo hubiera hecho, este porcentaje es del 13% en promedio para los años 2013 y 2014.

La efectividad conjunta de las actividades de intermediación puede enmascarar respuestas muy dispares dependiendo del colectivo que se analice. Centrándonos en el género, la intermediación contribuye a una salida más rápida del desempleo tanto para hombres como para mujeres, aunque hay una diferencia notable en el nivel de dicho efecto entre ambos grupos. Mientras que para los hombres la intermediación hace que su probabilidad de salir de desempleo se incremente en un 2,3% de media en el primer mes, para las mujeres este porcentaje es de apenas el 1%. Por tanto, el efecto es positivo en los dos grupos, pero beneficia con mayor intensidad a los hombres.

También hay un efecto positivo en la estabilidad laboral para hombres y mujeres. En el caso de los hombres el promedio es del 9,2% para los años 2010 a 2012 y asciende al 14,8% para 2013 y 2014. Estos porcentajes son en el caso de las mujeres del 7,3% entre 2010 y 2012 y del 11,4% entre 2013 y 2014. Hay que indicar, sin embargo, que la brecha entre hombres y mujeres se ha reducido respecto a la que se detectó en el estudio para los años 2005 a 2009, que era de casi 10 puntos.

Los servicios de tutoría individualizada destacan por su carácter generalista y su heterogeneidad. Tienen un efecto positivo tanto sobre la salida del desempleo como en la

estabilidad laboral. Las tendencias seguidas son similares a las que había para 2008 y 2009 y no se observa un cambio significativo con la mejora del mercado laboral en 2014, aunque el año 2013 parece tener mejor resultado que el resto, en especial sobre la probabilidad de seguir empleado.

El servicio de técnicas instrumentales mejora la probabilidad de encontrar empleo a los 12 meses en un 5% en promedio, pero apenas tiene efecto sobre las estabilidad en el trabajo. En cuanto a los itinerarios de inserción, servicio operativo desde el año 2011, tienen un efecto significativo a la hora de encontrar empleo. Si bien este efecto no es apreciable los primeros meses, crece a partir del sexto mes. Los beneficios en términos de estabilidad son menos apreciables pero también son positivos.

En los servicios de información y asesoramiento para el autoempleo la efectividad disminuye durante la crisis y se potencia cuando mejora la economía, como ya se vio en el estudio para el periodo 2005-2009, al contrario de los que ocurre con el caso general. En los años de más incidencia de la crisis las ganancias en términos de acceso al empleo están en torno a un 5% y en 2014 suben al 25% (nivel cercano al que tenía este programa en los años 2005 y 2006). Lo mismo ocurre con el indicador de estabilidad en el empleo.

Efectos individuales de las políticas de formación del INAEM

La formación contribuye a que los trabajadores parados encuentren más fácilmente un primer empleo tras la realización de los cursos de formación. Durante los primeros meses tienen una probabilidad algo menor de salir del paro debido a que están todavía formándose y dedican menos tiempo a la búsqueda de empleo. La efectividad relativa de la formación crece rápidamente tras los primeros 12 meses hasta llegar a un promedio del 5%. A partir de ese momento, aunque sigue creciendo hasta los 20 meses aproximadamente, se ralentiza, para pasar a estabilizarse al final de los dos años en una ganancia del 7%.

El efecto de la formación sobre la estabilidad en el empleo también es positivo en términos generales, aunque de menor cuantía que sobre la probabilidad de salir del desempleo. Esa efectividad es creciente en los primeros meses para estabilizarse con posterioridad alrededor del 3% a partir de los 12 meses del inicio de la formación.

La formación es más efectiva para los hombres que para las mujeres. El perfil dinámico es similar para ambos grupos, con un efecto negativo en los primeros meses en los que se están formando, pasando a crecer de manera sostenida en los siguientes meses (más rápidamente en el caso de los hombres que en el de las mujeres), para luego mostrar una leve tendencia a estabilizarse al final del periodo, en torno a una probabilidad del 10% para los hombres y del 4% para las mujeres. El efecto también es positivo sobre la estabilidad en el empleo para ambos colectivos con un perfil más cercano entre ellos que en el del indicador anterior.

Un efecto que ya se detectó en los estudios anteriores es que la formación no tiene efectos individuales positivos sobre la probabilidad de encontrar empleo en el caso de los trabajadores que llevan desempleados más de un año, por lo que se dice que la formación no es capaz de ayudar a superar la trampa del desempleo de larga duración. De hecho, para estos trabajadores la efectividad de la formación en ningún momento llega a ser positiva. La brecha de la efectividad con el resto de los trabajadores se intensifica con el paso del tiempo llegando a los 18 meses a los 25 puntos porcentuales.

Otro elemento importante a la hora de diseñar la programación formativa es la duración de los cursos. La duración puede influir por el denominado efecto “bloqueo”, puesto que una mayor intensidad formativa es probable que determine una reducción en el esfuerzo de búsqueda de empleo. En los cursos cortos no aparece el efecto bloqueo y este efecto es mayor para los cursos largos, como cabría esperar, puesto que una duración dilatada origina expectativas de formación en los trabajadores que les hace disminuir su intensidad en la búsqueda de empleo en los primeros meses. Los valores negativos del efecto diferencial son mayores en los de larga duración que en los de media e inexistentes en los de corta.

Los cursos de duración media son los más efectivos: el diferencial crece hasta el sexto mes y se estabiliza en torno al 10% a partir de ese momento. El diferencial en los cursos cortos crece de manera sostenida durante los 12 meses hasta alcanzar el 5%. Los cursos largos tienen efecto bloqueo que hace que el diferencial sea negativo hasta el noveno mes y converja al final del año con los cursos de menor duración en un diferencial del 5%. En cuanto a la estabilidad del empleo también hay diferencias entre los tres tipos de cursos, aunque son menores que para el indicador anterior.

Por provincias se observa que el efecto es parecido en Zaragoza y Teruel alrededor del 8% de ganancia en la probabilidad de encontrar empleo y del 6% en la de mantenerlo. En Huesca es menor, quedándose en el 6% y el 3% respectivamente.

El efecto funcional de las políticas del INAEM

Los efectos de las políticas activas del mercado de trabajo sobre los beneficiarios de las mismas van más allá de los detectados a nivel individual. Se producen efectos compensatorios y cruzados, fundamentalmente en la creación y la forma en la que se cubren las vacantes. El impacto funcional se deriva de reconocer que el efecto total no tiene por qué ser la suma de los efectos individuales sobre los beneficiarios por la existencia de externalidades positivas y negativas.

La obtención del impacto funcional se consigue a través de la función de emparejamiento entre puestos vacantes y parados. La información necesaria para estimar la función de emparejamiento se obtiene de 12 agrupaciones de las comarcas aragonesas con datos trimestrales desde enero de 2010 hasta diciembre de 2014, es decir, 240 observaciones.

Esta especificación explica la proporción de colocaciones sobre la población activa en función de dos bloques de variables claramente diferenciados. El primer bloque es el específico de la función de emparejamiento dinámica, que contiene valores pasados de la propia tasa de colocaciones (1 y 4 retardos), la tasa de paro (1 y 4 retardos) y la tasa de vacantes. El segundo bloque contiene la suma de los efectos de las diferentes políticas llevadas a cabo por el INAEM. Se han agrupado en los cinco tipos que utiliza el SISPE, con las mismas numeraciones: 1 para intermediación, 2 para orientación al autoempleo, 3 para formación, 4 para fomento del empleo no incluido en el PNAE y 9 para servicios de programas incluidos en el PNAE.

Las variables explicativas utilizadas son las siguientes:

- Variable endógena retardada uno y cuatro periodos. Recoge la dinámica de la propia variable y el componente estacional.
- Tasa de paro: paro registrado como porcentaje de la población activa. Se introduce retardada uno y cuatro periodos indicando un retraso en el efecto y un componente estacional.

- Tasa de vacantes: oferta de vacantes gestionadas por el INAEM en proporción a la población activa. Afecta el valor contemporáneo.
- Variables de políticas activas (s1, s2, s3, s4, s9): Cada una de ellas es el porcentaje de servicios recibidos en cada tipo de política en proporción a la población activa. Se consideran ocho retardos porque se ha visto en el estudio de los efectos individuales pueden extenderse hasta dos años.

Teniendo en cuenta los efectos dinámicos, todos los coeficientes tienen el signo esperado excepto el de la tasa de paro, todos son significativos al 5% excepto uno que lo es al 10% y bastantes lo son al 1%. Se capta perfectamente cómo la presencia de más vacantes supone una mayor facilidad para que se produzca el emparejamiento entre vacantes y candidatos, es decir, las vacantes influyen positivamente en la tasa de contratación en cada periodo, sin efectos dinámicos. Por lo que respecta a la tasa de paro, los resultados son mixtos, como consecuencia de la situación de empeoramiento del mercado de trabajo que se ha vivido entre 2010 y 2013.

Ni las políticas de orientación para el autoempleo (s2) ni las de servicios de programas incluidos en el PNAE (s9) tienen efecto alguno sobre el proceso de emparejamiento. Hay pues tres tipos de políticas del INAEM que sí tienen efectos funcionales sobre el mercado de trabajo, las que hemos denominado como s1, s3 y s4. Las políticas de fomento del empleo representadas por s4 tienen un efecto contemporáneo y positivo, mientras que las otras dos tienen un efecto dinámico. La elasticidad de esta política es 0,17, lo cual significa que si la proporción de servicios aumenta un 1% la proporción de colocaciones lo hace en un 0,17%.

Los servicios de intermediación s1 tienen un efecto dinámico concretado a los 3, 4 y 6 trimestres. La suma total del efecto dinámico es positiva, del orden de 0,25, de manera que esta sería la elasticidad a largo plazo, que significa que un 1% en la proporción de servicios sobre la población activa aumenta un 25% la tasa de contrataciones.

Y finalmente los servicios de formación s3 tienen también un efecto promedio dinámico concretado a los 3, 4 y 7 trimestres más un efecto también dinámico específico de la comarca de Zaragoza a los tres trimestres. La suma total del efecto dinámico promedio (que afecta a todas las comarcas por igual) es positiva pero muy pequeña, del orden de 0,007. La novedad es que hay un efecto específico de la formación para la comarca de Zaragoza con parámetro muy alto de 0,8.

Las políticas de fomento s4 tienen un efecto directo y contemporáneo. Estas políticas son: corporaciones locales, organismos y entidades sin ánimo de lucro, empleo autónomo, AEPSA (Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios) y otros programas de las CCAA. En contraste con estos, hay otros servicios de fomento que están clasificados como s9 que no tienen efecto sistemático sobre la dinámica de la contratación como son Promoción de actividad, Iniciativas locales de empleo, Agentes de empleo y desarrollo local, Unidades de promoción y desarrollo, Contratación subvencionada, Centros especiales de empleo, Discapacitados, Otros colectivos, Programas experimentales y Subvenciones para ocupaciones de desempleados.

La política de intermediación s1 tiene efectos que comienzan a los tres trimestres y con efecto negativo, que se corrige en el cuarto y en el sexto. Vemos que no tiene un efecto inmediato pero finalmente repercute positivamente en un mayor dinamismo del mercado de trabajo. El efecto total de largo plazo no es desdeñable y no existen comportamientos específicos que difieran del promedio.

También la política de formación s3 tiene efectos que comienzan a los tres trimestres y con efecto negativo, que se corrige en el cuarto, esto es, al año de haberse producido la formación e incluso llega hasta el año y medio. El efecto total promedio para todas las comarcas es muy pequeño pero nos encontramos con el efecto específico de la comarca de Zaragoza. En este caso el efecto es muchísimo más fuerte que el promedio y se produce a los tres trimestres.

Impacto agregado de las políticas del INAEM

El impacto agregado de las políticas activas del INAEM pretende valorar la repercusión que los efectos de las políticas activas tienen sobre el empleo y el nivel de producción de la economía aragonesa en los años analizados. Es la forma de medir la contribución del INAEM al bienestar social en Aragón. Dicha valoración permite realizar un análisis coste-beneficio consistente en la comparación de los efectos de las políticas activas con el presupuesto del propio INAEM. En otras palabras, se valora la productividad de sus acciones medida por un instrumento análogo a lo que se conoce como un multiplicador. El multiplicador mide las unidades de PIB que genera cada unidad de gasto ejecutada por el INAEM.

Se calcula la proporción del PIB de Aragón que se debe a las actividades de formación, intermediación y promoción (fomento) del INAEM y la ponemos en relación con la proporción que representan sus gastos. Podemos comprobar tras ello la magnitud de la repercusión del INAEM sobre la actividad económica aragonesa y la eficiencia de su actividad.

Una primera forma de medir este impacto es con la suma de los efectos individuales. Se han obtenido el número de meses que un trabajador beneficiario de una determinada política esta empleado por encima de un trabajador no beneficiario con similares características. Ese número de meses es una medida de lo que se trabaja más como consecuencia de la política en cuestión, es decir, la ganancia individual debida a la misma.

Una vez concretada la cifra anual de beneficiarios de cada política se procede multiplicándola por el número de meses de empleo que se gana respecto al resto de trabajadores y se divide por 12 para tener el equivalente en número de trabajadores en el año debidos a la correspondiente política. Si este número de trabajadores se multiplica por la media por trabajador de la economía aragonesa en ese año se tiene la contribución al PIB de la actividad del INAEM.

A partir de los datos anteriores (empleo generado y productividad media) se obtiene la ganancia asociada a la promoción, la formación y la intermediación gestionadas por el INAEM como porcentaje del PIB de Aragón para los años que van de 2010 a 2014. La suma de los efectos de las tres políticas supera claramente el gasto ejecutado del INAEM en todos los años y esa diferencia crece entre 2010 y 2014 claramente, en especial en 2014 en el que se produce una recuperación del mercado de trabajo. Se calcula el multiplicador de la actividad del INAEM para cada año como el cociente entre el efecto total y el gasto ejecutado. Se puede afirmar que se genera un efecto positivo neto sobre la producción de la economía aragonesa que en los cuatro últimos años es más de dos veces dicho gasto y en el año 2014 alcanza las cinco veces.

Pero esta valoración es una primera aproximación, que no considera de manera global el funcionamiento del mercado de trabajo aragonés. La evaluación funcional permite medir la influencia de las distintas políticas activas del mercado de trabajo en el flujo de salida del desempleo al empleo, teniendo en cuenta todo tipo de efectos y externalidades. Aplicando la función de emparejamiento para estimar los impactos de las políticas en el empleo se

obtienen los multiplicadores definitivos, que en 2010 está por debajo de 2, que era el valor en torno al que estaba en 2009. En 2011 ligeramente por debajo de 2,5 para pasar en 2012 a superar 4, cae en 2013 en torno a 3,5 y en 2014 vuelve a ser el mayor valor, que está un poco por encima de 4,5.

Como conclusión, podemos decir que la intermediación aparece como muy productiva desde la perspectiva del impacto funcional agregado, que es el que valora definitivamente los efectos netos. También la formación, pero menos. Ello significa que las actividades de intermediación provocan efectos que trascienden claramente el ámbito individual y generan importantes externalidades positivas

Análisis prospectivo de la tasa de paro hasta finales de 2017

El comportamiento del mercado de trabajo a finales de 2015 ha revertido y ha empezado a mejorar, pero no tiene por qué seguir la tendencia más reciente. Es aconsejable considerar escenarios probables de crecimiento contruidos a partir de un modelo económico estructural y, en función de ellos, determinar el valor futuro de la tasa de paro.

Se utiliza un modelo correspondiente a la versión de los ciclos económicos conocida como “neokeynesiana”. Esta versión parte de que los ajustes de precios juegan un papel clave en la evolución de las economías en el corto plazo, sin despreciar el papel desempeñado por las políticas monetaria y fiscal.

Con estas premisas, los indicadores que en el “modelo de seguimiento de la coyuntura” de ESI SL se utilizan (porque son las que mejor explican el comportamiento de la economía aragonesa) son los siguientes:

- Una medida de gasto público (política fiscal): las obligaciones reconocidas, expresadas en precios reales con el IPC como deflactor.
- Una variable relacionada con el sector financiero: la tasa de crecimiento del agregado M1 en España
- El efecto que el sector de la construcción tiene sobre la evolución del PIB: los precios de la vivienda de la economía española.
- La influencia del sector servicios: el componente del sector servicios (excluidos alquileres) del IPC de España.
- La evolución del sector industrial: el componente de precios industriales del IPC.

- Un indicador de la evolución de los costes de corto plazo: el índice de costes salariales totales en Aragón.

Con todos estos indicadores se estima una ecuación que, una vez tenidos en cuenta dos escenarios de comportamiento de las variables explicativas, da lugar a dos trayectorias para las tasas de crecimiento y paro de la economía aragonesa.

Las cifras indican un comportamiento favorable a la vista de la evolución previsible de los indicadores en los dos escenarios. El escenario 1 sería aquel en el que no existe ninguna complicación en la evolución de la economía internacional hasta final de 2016 y el segundo en el que hay algún tipo de complicación de dicho panorama antes de dicho periodo (finales de 2015). La diferencia en el primer caso es tasa de crecimiento mayor en los tres primeros trimestres y una mayor variación entre el principio y el final del periodo, mientras que en el segundo la evolución es más estable. Por lo que respecta a la tasa de paro cae más en el escenario 2, de tal manera que en el último trimestre de 2017 estaría en el 12% mientras que en el escenario 1 quedaría Prácticamente en el 13%.

BIBLIOGRAFÍA

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.

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.

EU. 2000. "Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006: España"

Lalive, R., J. van Ours y J. Zweimüller (2008). The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland. Economic Journal 118, 235-257.

Sianesi, B., 2008."Differential effects of active labour market programs for the unemployed," Labour Economics, vol. 15.

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Número de alumnos por tipo de formación	11
Cuadro 2: Número de Matrículas y de personas desempleadas en cada año	11
Cuadro 30. Proyección de la tasa de crecimiento y la tasa de paro en Aragón (%)	62

INDICE DE FIGURAS:

Figura 1:	Evolución del presupuesto asignado y ejecutado y % ejecución.....	6
Figura 2:	Evolución del presupuesto/ejecutado y % ejecución	7
Figura 3:	Presupuesto ejecutado como % PIB.....	10
Figura 4:	Porcentaje de trabajadores inscritos como demandantes de empleo sobre población activa	12
Figura 5:	Colocaciones gestionadas por el INAEM.....	14
Figura 6:	Efectos diferenciales de las medidas de promoción de empleo sobre la probabilidad estar trabajando	22
Figura 7:	Efecto diferencial medio de la promoción según sexo	23
Figura 8:	Efecto diferencial medio de la promoción por provincia.....	24
Figura 9:	Efecto diferencial medio de la promoción según educación.....	24
Figura 10:	Efecto diferencial medio de la promoción según duración del desempleo	25
Figura 11:	Efectos diferenciales del programa de corporaciones locales sobre la probabilidad trabajar	29
Figura 12:	Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de salir del desempleo	34
Figura 13:	Efectos diferenciales de la intermediación sobre la probabilidad de seguir empleado	35
Figura 14:	Ganancias comparadas hombres/mujeres debidas a la intermediación.....	36
Figura 15:	Ganancias en la empleabilidad y en la estabilidad por provincias debidas a la intermediación	37
Figura 16:	Efecto de la tutoría individual sobre la empleabilidad y la estabilidad	38
Figura 17:	Efecto de la atención personalizada sobre la empleabilidad y la estabilidad	39
Figura 18:	Efecto de la información profesional sobre la empleabilidad y la estabilidad	39
Figura 19:	Efecto de las técnicas instrumentales sobre la empleabilidad y la estabilidad...	40
Figura 20:	Efecto de itinerarios de inserción sobre la empleabilidad y la estabilidad	40
Figura 21:	Efecto del asesoramiento para el autoempleo sobre la empleabilidad y la estabilidad	41

Figura 22: Ganancias en la probabilidad de salir del desempleo debidas a la formación	45
Figura 23: Ganancias en la probabilidad de seguir empleado debidas a la formación	46
Figura 24: Efecto diferencial de la formación según sexo	47
Figura 25: Ganancias por provincia debidas a la formación	48
Figura 26: Ganancias medias debidas a la formación según la duración del desempleo.....	49
Figura 27: Efectos diferenciales de la formación según la duración del curso.....	50
Figura 72. Cálculo microeconómico del Impacto agregado de las políticas activas y presupuesto del INAEM (% PIB)	57
Figura 73. Multiplicador de la actividad del INAEM (Cálculo microeconómico del impacto agregado)	58
Figura 74. Impacto de las políticas activas a nivel funcional y presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB aragonés	59
Figura 75. Multiplicador de la actividad del INAEM (Cálculo funcional del impacto agregado)	60
Figura 76. Evolución prevista de la tasa de crecimiento del PIB de Aragón.....	63
Figura 77. Evolución prevista de la tasa de paro en Aragón.....	63