

## **Conclusiones**

Proponemos una breve recapitulación de lo que ha emergido en nuestro análisis en términos de las principales características de la situación del mercado laboral en los países que forman parte de nuestro proyecto. La siguiente tabla (gráfico 4), presentará el modelo de bienestar de dichos países, su gasto en políticas del mercado laboral por tipo de medidas (el nivel se ha decidido por comparación con los promedios de la OCDE y la UE) y los principales actores que proveen servicios a las personas en búsqueda de empleo.

En este último capítulo, nos gustaría presentar una breve reflexión sobre la evaluación de las políticas activas del mercado laboral y en las reformas y avances de los Servicios Públicos de Empleo (PES). Son dos puntos cruciales cuando se analizan estrategias para ayudar a los NEET. La importancia cuantitativa de ALMP en términos del gasto contrasta con la falta de estudios de la efectividad de las políticas y medidas implementadas para luchar contra el desempleo juvenil. Por otro lado, la Comisión Europea ha designado un camino para poner en marcha servicios de empleo que haga que trabajen mejor. Aún así, como estamos mostrando. La mayoría de los países están aún lejos de intentar la reforma de su sistema actual.

				Gasto (% of GDP)						
	Modelo Tradicional de Bienestar	Políticas Gubernamentales del Mercado Laboral	Estructuras Operativas de Políticas del Mercado Laboral	PES	Entrenamiento	Incentivos para el empleo	Autoempleo	Creación directa de empleos	Total ALMP Gasto (% GDP)	Tipo de buena práctica
<b>Bélgica</b>	Modelo estatal de bienestar continental (estado de mantenimiento, apoyo de ingresos)	Competencias divididas entre el Estado (Sistema de Seguridad Social), regions (PES y Políticas Activas) y comunidades lingüísticas (entrenamiento).	Agencias regionales (FOREM, VDAB, ACTIRIS, ADG) y Oficina Nacional para el Empleo (ONEM)	Alto	Medio	Alto	Bajo	Alto	Alto	1. The PFI jeunes (Entrenamiento para el trabajo) 2. MIREC's Taller para trabajar: encargados los Servicios de Empleo)
<b>Francia</b>	Modelo estatal de bienestar continental	Entrenamiento devuelto a las autoridades locales.	Misiones Locales para el Empleo, Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation	Alto	Alto	Bajo	Medio	Alto	Alto	1. Mission Locale du Cotentin (Servicios de Empleo) 2. Ma ville en Août (Training on the Job)
<b>Alemania</b>	Modelo estatal de bienestar continental	El Ministerio de Trabajo tiene la principal competencia por las políticas del mercado laboral. PES locales (ARGEn) son dirigidas por BAA y municipios. Papel dirigente del Tercer Sector en algunos programas de políticas activas	BAA (Agencia Laboral Federal)	Alto	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	1. XENOS (Servicios de Empleo) 2) FinduS (Entrenamiento para el trabajo)
<b>Italia</b>	Bienestar familiar Mediterráneo (fuerte protección a los miembros)	Sistema devuelto con competencias divididas entre el Ministerio de Trabajo, las regiones y las provincias.	Provincias (PES), regiones (FSE y políticas activas), INPS (asistencia social)	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	1. Workcoffee (Servicios de Empleo) 2) Adopt a Youth (Entrenamiento para el trabajo)

				Gasto (% of GDP)						
	Modelo Tradicional de Bienestar	Políticas Gubernamentales del Mercado Laboral	Estructuras Operativas de Políticas del Mercado Laboral	PES	Entrenamiento	Incentivos para el empleo	Autoempleo	Creación directa de empleos	Total ALMP Gasto (% GDP)	Tipo de buena práctica
<b>Polonia</b>	Bienestar de Europa Central del Este (Bismarckiano revisado orientado al mercado)	Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, estructuras locales para evaluación y monitoreo (Voivode), Cuerpos de Trabajo Voluntario	Estructuras operativas locales: nivel provincial (Voivodeship) y nivel local (Poviat)	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	1. Voluntary Labour Corps (Entrenamiento para el trabajo) 2. Your Career, Your Choice (Servicios de Empleo)
<b>Portugal</b>	Sistema mediterráneo	Gobierno nacional (Ministerio de Economía, Trabajo y Solidaridad Social)	IEFP (Istituto de Empleo e de Formacao Profissional) con red de base e Instituto de Seguridad Social	Medio	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio	1. InovContact (Entrenamiento para el trabajo) 2. Aldeia de Santa Isabel (Vocational Training)
<b>España</b>	Bienestar mediterráneo	Gobierno nacional y regiones	Nacional PES (SEPE) y PES de comunidades autónomas.	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto	1. Servicios de apoyo a emprendedores con la Pinnae Foundation's Microcredit program (Servicios de Empleo) 2. La cooperative grupo San Diego Gredos – Programa de prevención del abandono escolar (Entrenamiento vocacional)

Cifra 4:Fuente: OCDE y Eurostat 2011; Castles F.G., Leibfried S., Lewis J., Obinger H. & Pierson C. (edited by) (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press

## *Algunas consideraciones de la evaluación de las Políticas Activas del Mercado Laboral*

Las políticas activas del Mercado laboral se refieren a un amplio espectro de individuos: desempleados tradicionales, jóvenes que buscan su primer empleo, trabajadores en riesgo de perder su empleo, personas inactivas y disponibles para trabajar bajo ciertas circunstancias, y todos los trabajadores de empleos subsidiarios.

Se estima que, si las políticas y medidas adoptadas les han permitido mejorar sus posibilidades de ocupación, deberían ser uno de los principales objetivos de los PES. Desgraciadamente, en la mayoría de los países, no es posible proveer de una adecuada evaluación de las herramientas y medidas disponibles. La cuestión clave está en entender si una medida específica ha sido efectiva y si ha sido capaz de dirigirse a los objetivos dados los recursos económicos invertidos<sup>1</sup>. El análisis evaluativo suele ser confundido con un simple monitoreo con informes que miden las percepciones de los usuarios. Ambas herramientas son una fuente importante de información pero no son estudios de evaluación. La evaluación, mejor conocida como evaluación de impacto, puede ser de muchas maneras dependiendo del sujeto de la evaluación. Suele hacerse usando el análisis cuantitativo de los datos de individuos particulares. La mejor manera de analizar los efectos de algunos programas de bienestar ocupacional en el comportamiento de los participantes es usando metodologías experimentales o casi experimentales como las desarrolladas en las investigaciones sobre salud. La simple diferencia entre la situación observada antes y después de un tratamiento no es suficiente para estimar los efectos de la medida que está siendo estudiada. Por ejemplo, suponemos que una compañía internacional decide abrir una nueva firma en un lugar determinado (dada la situación actual, ¡es un auténtico milagro!) y al mismo tiempo un programa de entrenamiento para certificar algunas habilidades profesionales útiles para la nueva compañía comienzan también este mismo área. Con un simple monitoreo, podríamos encontrar que todas las personas entrenadas son ahora empleadas (un gran éxito), mientras que un estudio de evaluación podría decirnos que todos los residentes han encontrado trabajos similares, sin tener en cuenta si pasaron por el curso de entrenamiento (y además si el impacto de dicho entrenamiento hubiera sido inexistente) o no. Así pues, para estimar el impacto de una intervención es necesario recrear un escenario controlado de facto usando una muestra de individuos (también llamado una muestra de control) compuesta por personas con similares características a aquellas que sí participaron del programa bajo estudio.

---

<sup>1</sup> Sestino P. (2001), Le politiche del lavoro, in Brucchi Luchino (edited by) Manuale di Economia del lavoro, Il Mulino, Bologna.

La investigación de evaluación de impacto de ALMP está aún poco desarrollada en Europa aunque se han realizado algunos análisis sobre todo en Alemania (gracias a IZA y IAB<sup>2</sup>), en países nórdicos, en Reino Unido y en Holanda

En las siguientes páginas presentamos una serie de puntos interesantes que emergen de nuestra principal estudio de evaluación sobre el efecto ocupacional de las políticas activas del mercado laboral dirigidas a la población joven.

*Gráfico 5: Principales políticas activas del Mercado laboral dirigidas a población joven.*

Tipo de intervención	Descripción
<i>Empleo/ Servicios del Mercado Laboral</i>	Consiste principalmente en la “Búsqueda de Empleo y Asesoramiento de Empleabilidad”. Esto incluye los llamados “perfiles” inmediatamente después de que los individuos entren en el desempleo y reciban asesoramiento profesional por la agencia de empleo, medidas en el corto plazo para mejorar la empleabilidad (exploración en la web, preparación de entrevistas de trabajo, sesiones para cómo escribir un CV, etc.), ayuda a la movilidad y vales para utilizar los servicios ofrecidos por proveedores privados..
<i>Entrenamiento</i>	Esto incluye un entrenamiento tanto a corto plazo como a largo plazo. El entrenamiento a corto plazo puede ser a jornada completa o a media jornada y está dirigido a mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Suele concentrarse en habilidades especiales y dura entre 2 y 8 semanas. El entrenamiento a largo plazo puede durar hasta 12 meses con cursos de 25 a 35 horas semanales y está dirigido a proveer de habilidades específicas (usualmente con una certificación formal).
<i>Subsidios</i>	Hay subsidios para el empleo que cubren parte del salario. Esto suele durar de 1 a 2 años.
<i>Estrategia de creación de empleo</i>	Working opportunity in areas of the public interest (for example infrastructure, social work) usually within the public and para-public sector. They have a limited length with a low level of subsidized remuneration. Training, if necessary, depends on the type of job and it is subsidized.
<i>Entrenamiento para el trabajo</i>	El entrenamiento en el lugar de trabajo, usualmente dentro de programas de aprendices y prácticas. En Alemania esto incluye también un entrenamiento preparatorio durante la fase de educación vocacional (sistema dual).

<sup>2</sup> IZA es el Instituto para el Estudio del Trabajo. IAB es un instituto independiente de la Agencia Federal del Empleo.

El análisis muestral los efectos positivos de los servicios para la empleo siendo las posibilidades de encontrar un Nuevo empleo muy pequeñas y estadísticamente poco significantes. En particular, las actividades de guías no parecen funcionar ni siquiera en Holanda a no ser que se introduzca una acción coercitiva (a través de una sanción): entonces los efectos llegan a ser positivos con un incremento del 140% en el bienestar de la transición al trabajo.

La devolución de algunos servicios para actores privados ha tenido resultados ambivalentes. En Alemania, los vales *Vermittlungsgutschein* acompañados por el perfil de los participantes no pararon a las agencias privadas para seleccionar candidatos de forma más sencilla para ser colocados en el mercado laboral. El modelo alemán IRO y el británico han producido mejores resultados gracias a la elaboración de un sistema de clasificación de proveedores privados de acuerdo a sus éxitos ocupacionales y a la asignación de un mayor “peso” para los individuos en desventaja asistidos.

En general, la actuación del sector privado depende fuertemente de la red de trabajadores y empresas. Los servicios ofrecidos son secundarios a la capacidad del colocar a las personas asistidas que buscan empleo en el mercado laboral gracias a sus contactos.

El entrenamiento es la “reina” de las políticas activas de empleo pero de acuerdo con los investigadores de IZA<sup>3</sup>, el impacto del entrenamiento a corto plazo es casi inexistente en Alemania. Los resultados para otros países suelen ofrecer un escenario muy heterogéneo con efectos positivos pero sin ser particularmente grandes. Otras investigaciones de la situación alemana, llevada a cabo utilizando datos administrativos, muestra que los itinerarios de entrenamiento provocan un efecto negativo al principio pero después tienen un efecto positivo en el largo plazo, especialmente para desempleados de larga duración<sup>4</sup>.

Entre los estudios más notables sobre entrenamiento tenemos que resaltar también aquellos llevados a cabo en Dinamarca en los que décadas de análisis han dibujado un escenario catastrófico. Los efectos son tan negativos que el entrenamiento profesional a corto plazo incrementaría el período de desempleo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Caliendo M., Kunn S. & Schmidl R. (2011), *Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies*, IZA Discussion Paper, no. 6222

<sup>4</sup> Fitzenberger B. & Speckesser S. (2005), *Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany*, Goethe University of Frankfurt am Main, Department of Economics

<sup>5</sup> Generally, results showed professional training having no effects during periods of severe unemployment crisis. Analysis also showed training as a widespread opportunistic behavior where parking (the parking effect consists in

En general, los servicios de guía y entrenamiento no siempre funcionan pero en general tampoco causan daños. No es lo mismo para las *estrategias de creación de empleo*. De acuerdo con los análisis de IZA, los resultados ocupacionales son desastrosos. Entre la población joven educada, hay efectos de desplazamiento que provocan que tengan menos posibilidades futuras de ocupación que la contraparte que no participó de estas estrategias. La creación de empleo ha producido efectos positivos solo para personas de más de 50 años. Todas las demás investigaciones realizadas en Alemania mostraron efectos negativos o inexistentes en la tasa de desempleo juvenil.

El mismo resultado se estimó en el Reino Unido con el New Deal con el que las estrategias de creación de empleos dirigidas a gente joven han tenido resultados desastrosos<sup>6</sup>. Por otro lado, la combinación entre entrenamientos a largo plazo y subsidios parece producir buenos resultados para combatir la lucha a largo plazo contra el paro juvenil en Alemania, especialmente para la gente menos educada. Los efectos del entrenamiento a largo plazo son inexistentes generalmente en gente joven educada (que son aquellos que correlacionan positivamente a los incentivos económicos).

Finalmente, un caso especial lo representan los aprendices: se estima que muestran un resultado mucho mejor para todas las demás medidas. Aún así, en el caso alemán (donde el éxito es mayor), son un fuerte componente del sistema de educación dual donde las prácticas en empresas son consideradas una parte integral del currículum educativo. En otros países, como Italia, las prácticas se usan principalmente después de terminar la escuela como una forma de obtener fuerza de trabajo a bajo coste.

### **Una estrategia de convergencia aún incompleta**

De acuerdo con la Comisión Europea (2009), los Servicios de Empleo Públicos son los actores clave a la hora de proveer políticas del mercado laboral. Sus principales tareas deberían ser:

- 1) Garantizar un acceso más fácil al Mercado laboral a niveles locales, nacionales y europeos para las personas en busca de empleo, los empleadores y las agencias especializadas en el reclutamiento. Para alcanzar este objetivo, deberían proveer información completa y

---

placing jobseekers in short term training courses) became a serious business for training operators. See Munch J. e Skipper L. (2004), *The consequences of active labor market program participation in Denmark*, Working paper, University of Aarhus, Denmark.

<sup>6</sup> Dorsett R. (2006), *The new deal for young people: effect on the labor market status of young men*, Labor Economics, 13, 405-422.

detallada sobre el mercado laboral pero también una serie de servicios para asistir a los usuarios que buscan trabajo y reclutar fuerza de trabajo;

- 2) Cuando las habilidades de las personas que buscan empleo no concuerden con los perfiles buscados por los empleadores, PES deberían proveer servicios tan completos y eficientes posibles para reducir dicho desencuentro entre las habilidades que se buscan y las que se tienen;
- 3) Garantizar que ninguna persona que busque empleo, ni ningún trabajador que busque un nuevo empleo carecerá de asistencia durante esta búsqueda.

Para alcanzar estos objetivos, PES deberían llegar a ser el centro de una compleja red. En todos los países de la UE, las reformas estructurales deberían ser llevadas a cabo: las tareas administrativas deberían devolverse a las autoridades locales mientras que el gobierno central mantendría sólo las competencias de programación y monitoreo.

Los PES empleados deberían desarrollar una serie de habilidades (por ejemplo, el conocimiento de nuevas TIC's, siendo capaces de comunicar en inglés y ofrecer los servicios de empleo más innovadores) para proveer de una asistencia individual, un tipo de "coaching" desarrollado en varios pasos que todos los PES deberían ser capaces de garantizar. Finalmente, los PES deberían también llegar a ser un proveedor avanzado de información donde los que elaboran políticas, los empleadores, las personas que buscan empleo y los representantes sociales puedan encontrar información crucial para ayudarlos a entender el mercado laboral.

Entre los representantes sociales, PES debería definir objetivos comunes y compartir responsabilidades de algunos proyectos de desarrollo económico. Deberían también promocionar formación continua y permanente entre los lugares de trabajo. Ésta es una de las principales prioridades establecidas por la Comisión para evitar, de una forma proactiva, la pérdida de trabajo durante el reconocimiento organizacional. Así que, como ocurre en Alemania, con la rotación de empleo, una nueva política de trabajo activo sería introducida antes de la pérdida actual de trabajo.

Actores privados deberían también llegar a ser proveedores de servicios de empleo. Esto es en estos días una característica típica de muchos de los países de la UE<sup>7</sup>. Incluso en países donde los recursos disponibles para políticas de empleo son considerables, los actores públicos no son capaces de proveer algunos servicios específicos.

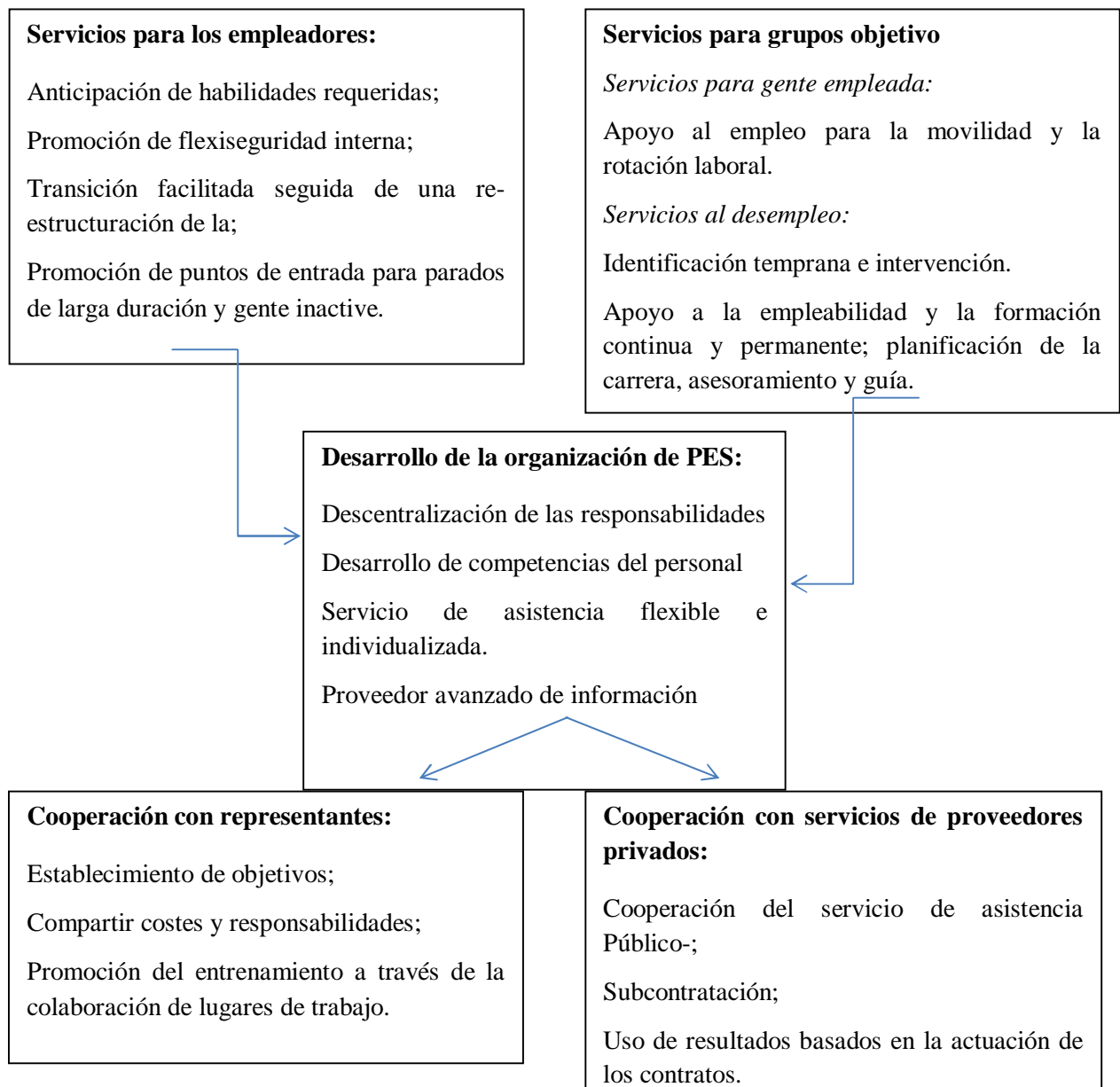
Generalmente, la Comisión han sugerido que los PES deberían inspirarse por el modelo danés como se muestra en el siguiente gráfico.

---

<sup>7</sup> Freedland M.R., Craig P., Jacqueson C. & Kountouris N. (2007); *Public Employment Services in European Law*, Oxford University Press, Oxford.



Gráfico 6: PES en el Modelo *Flexicurity*



Fuente: European Commission, *The role of the Public Employment Services related to Flexicurity in the European Labour Markets* VC/2007/0927, March 2009.

Este modelo está basado en la aproximación del Desarrollo de Capital Humano que se aplica actualmente sólo en algunos países. La reforma de las políticas del Mercado laboral puestas en marcha en los inicios del Nuevo centenario está aún incompleto en muchos países. Gracias al dinero del FSE, PES ha alcanzado algunos estándares comunes. Sin embargo, las reformas estructurales necesarias fueron implementadas lentamente y sólo se han completado en algunos países (Italia, Reino Unido).

Inspirándose en el caso danés, las estrategias europeas han definido un modelo de políticas para el empleo que requiere importantes reformas in el aún heterogéneo escenario de las políticas de los estados miembros<sup>8</sup>. Algunos gobiernos (especialmente Francia, Reino Unido e Italia) han reaccionado a las directivas de la UE defendiendo sus prerrogativas en este campo, usualmente con consensos internos<sup>9</sup>.

La reorganización de PES (financiada más por dinero de la EU que por impuestos generales), el final del monopolio público (que es una medida de coste cero) y la desregulación del mercado laboral (especialmente para aquellos que comienzan un nuevo empleo) eran todas ellas acciones fácil de alcanzar y por tanto ya alcanzadas por la mayoría de los países de la UE.

Por otro lado, reformar los beneficios sociales en favor de políticas activas de empleo es una decisión más compleja como han apuntado Natali y Bonoli (2009)<sup>10</sup>. La reacción pública hacia los cortes y las recompensas es asimétrica: la ciudadanía es más sensible a las anteriores que antes. Esto explica los problemas encontrados en Alemania para aprobar la reforma Hartz IV, porqué los planes de pre-jubilación aún existen en Francia o porqué el dinero gastado en Italia por *cassa integrazione* en vez de cambiarlos a medidas activas para el mercado de trabajo.

---

<sup>8</sup> Pizzuti F.R. (2010), *Rapporto sullo Stato Sociale. La «Grande crisi del 2008» e il Welfare Stat*, Academia Universa Press, Milano.

<sup>9</sup> Pierson P. & Leibfried S. (2000), *Social Policy: Left to Courts and markets ?*, in Wallace H., Wallace W. (edited by), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, p. 272-292.

<sup>10</sup> Natali D. & Bonoli G.(2009), *The Politics of the new welfare state*, in *The New Welfare State in Europe*, 2009, Italia Lavoro.