

CONSEJO EDITORIAL

20 DE ENERO DE 2016

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

ARTÍCULO DEL LIBRO DE CÉSAR MOLINAS Y PILAR GARCÍA PEREA

knowsquare .

Privado y Confidencial

Prohibida su Distribución sin Autorización Expresa de los Autores y
Know Square S.L.

Desde mediados de los años 90 las políticas activas de empleo han sido una prioridad para la Unión Europea por considerarlas una herramienta fundamental para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores, reducir el paro con rapidez y atemperar la destrucción de capital humano que produce el desempleo de larga duración. En el cuadro 7.1 se aprecia que España se sitúa a la cabeza del grupo de países del sur de Europa en gasto en políticas activas de empleo (0,9% del PIB en 2011), aunque está muy por debajo de los países del norte, que tienen mucho menos desempleo. Por algo será. Hay que tener en cuenta, no obstante, que dada la magnitud de su desempleo, España es el país con un mayor gasto en políticas pasivas, es decir en el pago de prestaciones por desempleo, alcanzando un 3,1% del PIB en 2011.

CUADRO 7.1
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN % DE PIB - 2011

País	Total	Intermediación	Formación	Incentivos al empleo	Creación directa de empleo público	Inserción de grupos con dificultades
Dinamarca	2,26	0,67	0,50	0,40	0,00	0,69
Bélgica	1,59	0,21	0,15	0,72	0,37	0,14
Países Bajos	1,10	0,41	0,13	0,01	0,11	0,44
Suecia	1,09	0,29	0,08	0,47	0,00	0,25
Finlandia	1,01	0,17	0,51	0,14	0,09	0,10
Francia	0,93	0,25	0,36	0,11	0,14	0,07
España	0,88	0,15	0,20	0,37	0,08	0,08
Alemania	0,79	0,34	0,26	0,13	0,03	0,03
Austria	0,75	0,18	0,45	0,04	0,05	0,03
Portugal	0,59	0,14	0,32	0,10	0,01	0,02
Italia	0,42	0,11	0,14	0,16	0,01	0,00
OCDE	0,58	0,14	0,15	0,14	0,06	0,10
Estados Unidos	0,13	0,04	0,04	0,01	0,01	0,03

Fuente: OCDE y Observatorio Económico de Andalucía (2014).

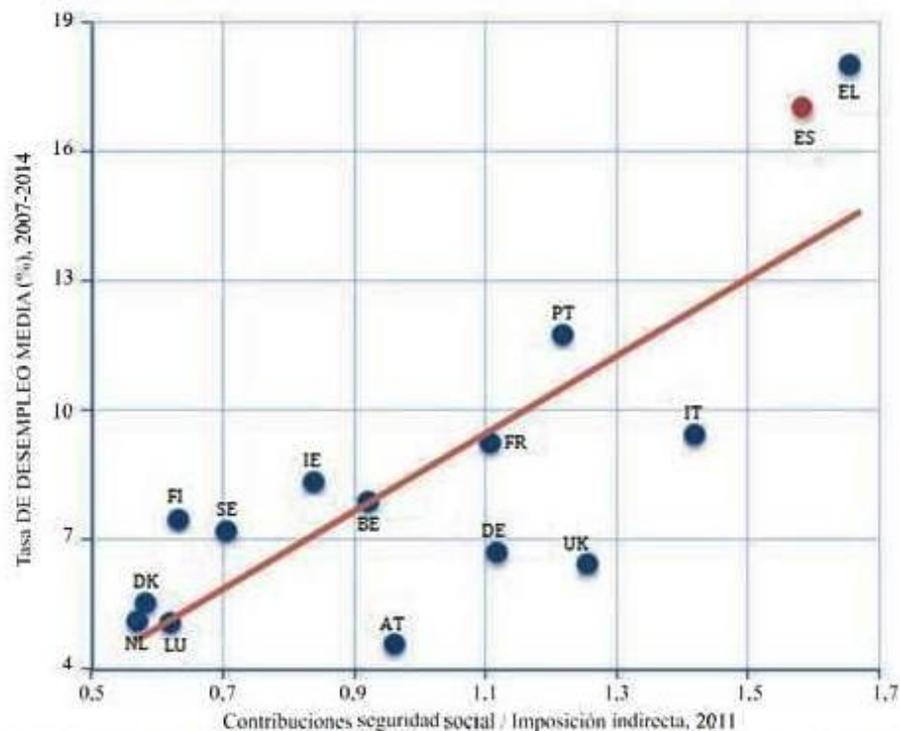
Al comparar la descomposición del gasto en políticas activas por programas respecto a los países que más fondos públicos dedican a las mismas se observa que España se sitúa entre los países que más recursos destina a incentivos al empleo privado, básicamente subvenciones, y menos a los programas de intermediación que engloban todas aquellas medidas dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. Estas últimas son fundamentales porque no se trata únicamente de medidas de asesoramiento sino también de seguimiento para mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo pudiendo llegar a incluir sanciones si dicha tarea no se realiza adecuadamente o no se aceptan trabajos adecuados a las capacidades del trabajador. Este comportamiento diferencial es importante ya que los estudios de evaluación de los programas tienden a confirmar que mientras que los efectos de los incentivos a la contratación indefinida en la mayoría de los casos son escasos, los programas de orientación y seguimiento son los que tienen un impacto más positivo sobre la empleabilidad de los parados, siendo además la política activa más barata para la mayoría de los parados¹. Respecto a los programas de formación, Arellano (2005) obtiene evidencia de que los cursos de corta duración en los que se enseñan habilidades de tipo general no contribuyen de modo significativo al aumento de la

empleabilidad de los parados mientras que los cursos más específicos y de duraciones más largas sí parecen contribuir de forma importante a que los parados encuentren un empleo².

Nuestras propuestas van dirigidas a modificar la ponderación de los tipos de políticas activas para dar mayor preponderancia a la política de orientación y seguimiento a los parados y limitar los subsidios al empleo y muy particularmente los subsidios a la contratación indefinida. Respecto a los programas de formación la clave está en ser capaces de diseñar programas de formación adaptados a las necesidades de las empresas.

En el gráfico 7.7 se observa que España, junto a Grecia, tiene unas cotizaciones sociales sobre impuestos indirectos casi el doble que la mayoría de los países europeos, por lo que la reducción de los subsidios al empleo en forma de bonificaciones a la seguridad social podría tener un impacto negativo sobre la creación de empleo, especialmente en unos momentos en los que la Comisión Europea está recomendando como estrategia para crear empleo que los países lleven a cabo una devaluación fiscal, es decir, una reducción neutral desde el punto de vista recaudatorio de la fiscalidad del empleo. Una alternativa es acometer la devaluación fiscal que propone la Comisión en sus Recomendaciones ya que España y Grecia son los países que experimentan una mayor distorsión.

GRÁFICO 7.7
DESEMPLEO Y COTIZACIONES SOCIALES SOBRE IMPOSICIÓN INDIRECTA, CORREGIDO POR LA CUÑA FISCAL, EN LA UE-15

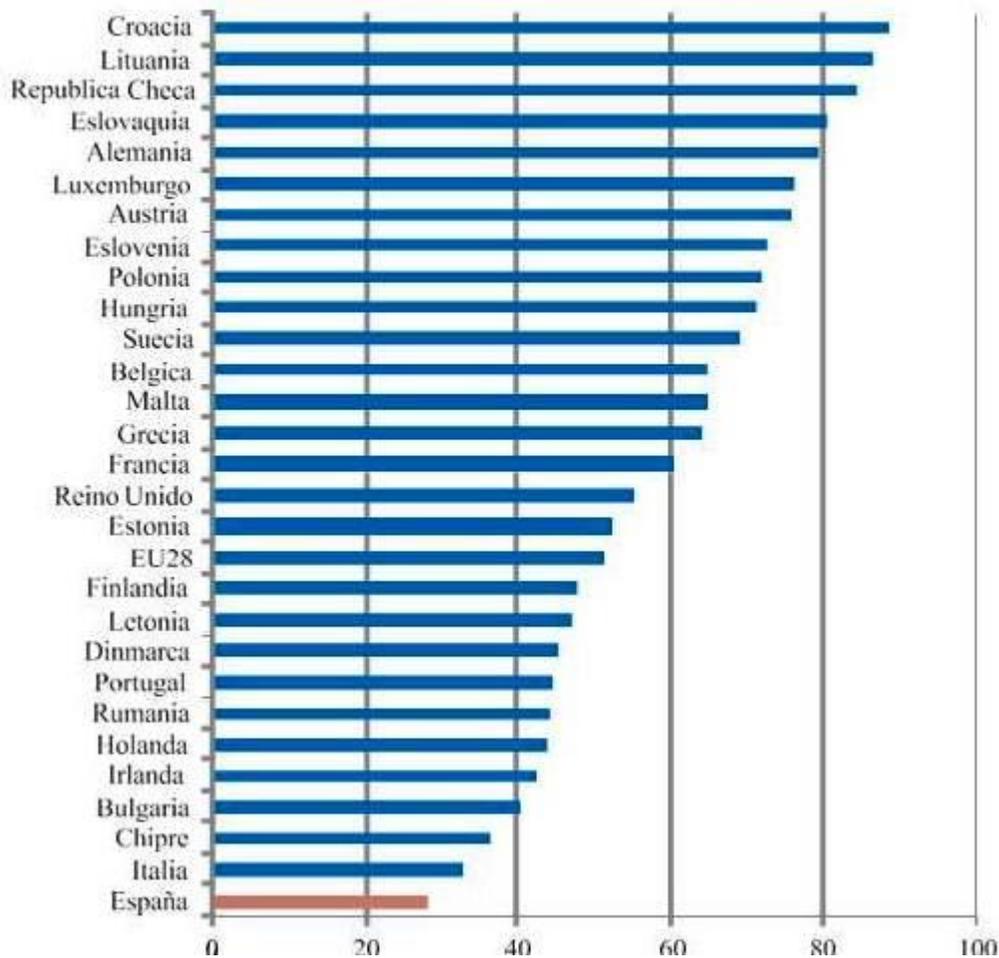


Fuente: Andrés, J. y R. Doménech (2014). Políticas para el empleo. BBVA Research. Mesa redonda Foro Negocia. IE Business School. Madrid, 20 de septiembre de 2014.

En cualquier caso, el problema que ocasiona esta distorsión fiscal no se puede resolver a través de las políticas activas, es decir aumentando las subvenciones, ya que, además de restar recursos a otras políticas activas más genuinas, presentan inconvenientes que reducen su eficacia (como los efectos de peso muerto o efecto sustitución), lo que exige introducir mecanismos de control y supervisión adecuados para evitar que las empresas utilicen estos subsidios para abaratar el coste de la mano de obra sin crear empleo adicional. Proponemos que estas subvenciones se concentren exclusivamente sobre los parados de muy larga duración (2 años y más) colectivo que tiene evidentes dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo y por lo tanto tiene un riesgo muy alto de terminar abandonando la actividad. Como alternativa a la devaluación fiscal proponemos que las empresas que cumplan los requisitos para llevar a cabo programas de formación dual y que contraten con regularidad estudiantes para realizar dicha formación, que permiten reducir los costes de formación y aumentar su calidad, puedan acceder a una rebaja significativa de las cotizaciones sociales de todos sus trabajadores. Debido a los beneficios externos que proporciona este tipo de formación tiene sentido utilizar recursos públicos para estimular estos programas.

En el ámbito de las políticas activas los esfuerzos hay que centrarlos en los programas de orientación y seguimiento que deben realizar los Servicios Públicos de Empleo (SPE) con la colaboración de Agencias de colocación Privadas ya que es la política más eficaz y más barata y la que peor se está haciendo. El problema es que para conseguir abordar esta tarea con garantías de éxito es necesario modernizar los SPE y a fecha de hoy no se ha conseguido, entre otras razones porque ningún Gobierno se ha propuesto en serio hacer las reformas necesarias. La práctica totalidad de los países europeos cuentan con unos SPE modernos o están avanzando decididamente en conseguirlo y esto nos facilita la tarea porque nos indica por dónde tenemos que avanzar³. El punto crucial es llevar a cabo una reestructuración completa de la organización de los SPE fusionando los servicios de empleo, es decir las políticas activas, con el pago de prestaciones por desempleo, las políticas pasivas. Esta nueva estructura organizativa permite importantes aumentos de eficiencia. La digitalización, la reorganización de procesos y un uso más eficaz del *outsourcing* han permitido, mantenido el mismo personal, sustituir las tareas rutinarias de carácter administrativo por tareas con involucración directa con el cliente, enfocadas a la realización de entrevistas personalizadas con los parados. El aspecto crítico para hacer frente a esta transformación es la adaptación de los recursos humanos a las nuevas funciones, lo que requiere un esfuerzo de formación y reciclaje del personal de los SPE, idealmente acompañado de incentivos que premien la eficacia. Solo un sistema de este tipo permite aplicar medidas de activación condicionadas sin disparar los costes y la clave para su funcionamiento, mencionada por los países que lo han llevado a cabo, es que requiere un importante compromiso y apoyo político.

GRÁFICO 7.8
% DE PARADOS QUE DECLARAN UTILIZAR COMO MEDIOS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO LAS OFICINAS DE EMPLEO PÚBLICO



Fuente: Eurostat.

En España la modernización de los SPE es crítica y llevarla a término es un gran reto, tanto por los más de 5 millones de parados a los que hay que atender como por la práctica ausencia de medidas de este tipo que existan en la actualidad. Se parte de un nivel muy bajo, tal y como aparece reflejado en el gráfico 7.8 donde aparece que España es el país con un menor nivel de intermediación por parte de los SPE. Por eso consideramos que para abordar esta tarea es importante contar con la colaboración de agencias privadas de colocación que se legalizaron en 2010. La experiencia del Reino Unido sugiere que lo más eficiente es que el sector público se quede con los casos fáciles y que sean las agencias privadas las que se encarguen de la minoría de parados de larga duración con mayores dificultades para encontrar trabajo ya que este colectivo necesita un apoyo mayor y más especializado y al gobierno le resulta más costoso ocuparse de ello. En este país los proveedores diseñan un programa de trabajo y cobran por resultados. Tienen la libertad de diseñar los programas de ayuda que consideren más

adecuados, lo que les permite innovar y todas las iniciativas están sujetas a una evaluación. Los programas de trabajo están consiguiendo el menor coste por trabajo encontrado respecto a otros programas comparables⁴. En este sistema se calcula el ahorro de la seguridad social como consecuencia de una incorporación temprana al trabajo y una proporción del dinero ahorrado se utiliza para pagar al proveedor. El sistema es fiscalmente sostenible porque cuanto más éxito tenga el proveedor privado, más dinero ahorrará el gobierno⁵.

En nuestra opinión debería coordinarse la reforma de los SPR con la asignación de un carácter finalista a las indemnizaciones por despido. Los SPE deberían competir con instituciones privadas de formación y de colocación. Y la financiación de ambos tipos de instituciones –públicas y privadas– debería hacerse parcialmente con fondos públicos y parcialmente con las indemnizaciones finalistas de los trabajadores despedidos.

APÉNDICE. CONSIDERACIONES SOBRE LA MOCHILA AUSTRIACA

Las propuestas que plantean un sistema de indemnización mixto⁶, como la planteada en Conde-Ruiz *et al* (2011)⁷ y más recientemente en el BBVA Research (2014) comentada recientemente, van encaminadas a reducir los problemas de incentivos perversos que tienen las indemnizaciones actuales. Se basan en que el trabajador seguiría recibiendo una indemnización en función de su antigüedad, pero de una cuantía significativamente inferior⁸, que se complementarían con una cuenta de ahorro individual a nombre del trabajador, denominada mochila austriaca, por ser Austria el país en que se desarrolló. En Austria se estableció una cotización fija sobre los salarios del 1,53%, que equivale a 5 o 6 días de salario por año trabajado. La mochila se nutre de aportaciones periódicas de la empresa a lo largo de toda la relación laboral y a la que el trabajador puede acceder cuando es despedido o, en el caso de que no la haya usado nunca antes, en el momento de la jubilación⁹. En los modelos mixtos, al existir portabilidad de la cuenta de ahorro de una empresa a otra desaparecen los problemas de incentivos a simular un despido y también los que distorsionan la movilidad laboral ya que el trabajador que decide cambiar de empresa no pierde la indemnización y la empresa no tiene mayores incentivos a despedir al trabajador nuevo. Además, la menor cuantía a la que accede puntualmente el trabajador en el caso de ser despedido reduce el desincentivo a retrasar la búsqueda de empleo. Por último, al mantenerse una parte de la indemnización como pago único, la empresa que más despide incurre en mayores costes, cosa que no ocurre en el modelo austriaco puro donde el coste marginal de despedir es nulo. En consecuencia el sistema mixto permite que la empresa internalice las externalidades negativas de despedir (fundamentalmente el hecho de que el trabajador deje de pagar impuestos y pase a recibir transferencias sociales) lo que debe facilitar que despidan solo en situaciones extremas. No obstante, estos sistemas son relativamente complejos de gestionar y tiene unos costes elevados ya que toda la población pasaría a cobrar la indemnización por toda su vida laboral.

Por si lo anterior fuera poco, un problema importante del modelo austriaco puro es que no internaliza las externalidades negativas de despedir, por lo que las empresas pueden llegar a despedir más de lo que sería óptimo¹⁰. Cuando un empresario despide a un trabajador tiene en cuenta exclusivamente el valor privado de dicha acción, que básicamente es la indemnización, pero no el valor social que surge por el hecho de que el trabajador deja de pagar impuestos y

pasa a recibir unas transferencias sociales. Al no tener en cuenta las consecuencias fiscales asociadas a un despido, las empresas podrían destruir más empleos de lo que sería óptimo¹¹. Por eso sería necesario implementar un sistema de *bonus-malus* para asegurar que los empresarios solo despiden en situaciones extremas. El problema es que para que estos sistemas funcionen las empresas deben acabar pagando por completo las prestaciones por desempleo de sus trabajadores¹². Una forma de solucionar el problema es introducir un sistema mixto en línea con lo que había previsto la reforma de 2010 pero que nunca llegó a implementar. Sin embargo, desde entonces diversos especialistas han desarrollado la idea y han evaluado su coste. En general los sistemas mixtos planteados¹³ se han diseñado para que el trabajador acceda a una indemnización lo más parecida posible a la actual y llegan a la conclusión de que no tiene por qué ser más costoso para las empresas¹⁴. Pero dada la complejidad del sistema y sus dificultades de gestión, consideramos que nuestra propuesta de la indemnización finalista es mucho más sencilla, tiene menos incentivos adversos y es más fácil de implementar.

Notas

- 1.- Sara de la Rica (2015), «Políticas activas de empleo: una panorámica». Fedea Policy Papers – 2015/01.
- 2.- Arellano, A. (2005), «*Evaluating the effects of labour market reforms «at the margin» on unemployment and employment stability: The Spanish Case*». WP 05-12, Economic Series 5, Universidad Carlos III Madrid.
- 3.- European Commission (2013), HOPES – Working Group. PES Efficiency Working Group. Final report. October 2013.
- 4.- Los analistas utilizan evidencia de otros programas para comparar la probabilidad de salir del paro sin ningún tipo de ayuda y alternativamente con la ayuda de un consejero de empleo.
- 5.- European Commission (2013) (obra citada).
- 6.- La reforma de 2010 fue la primera que planteó la posibilidad de introducir este sistema.
- 7.- Véase Conde-Ruiz *et al* (2011), «El fondo de capitalización a la austriaca: costes y beneficios de su implantación en España», Fedea, Colección Estudios Económicos 06-2011.
- 8.- Se plantea un tipo de cotización del 2,19% del salario bruto anual que equivale a 8 días de salario, superior al del fondo austriaco que estableció una cotización fija del 1,53% sobre los salarios, y unas indemnizaciones que complementarían el fondo de capitalización hasta completar las indemnizaciones del despido procedente e improcedente según sea el caso.
- 9.- En Brasil se ha adoptado un sistema mixto de estas características, con aportaciones equivalentes al 8% del sueldo mensual (muy superiores a las establecidas en Austria que ascienden a un 1,53%) y donde el empresario en el momento del despido debe pagar en concepto de indemnización el 50% de lo que el trabajador haya acumulado en su cuenta de ahorro.
- 10.- Blanchard *et al* (2008), «*The optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass*». *Journal of European Economic Association*, 6(1): 45-77.
- 11.- Cahuc (2012) obra citada.
- 12.- Topel *et al* (1980), «*Unemployment Insurance: Survey and Extensions*». *Econometría* 47, 351-379.
- 13.- Véase Conde-Ruiz *et al* (2011), «El fondo de capitalización a la austriaca: costes y beneficios de su implantación en España», Fedea, Colección Estudios Económicos 06-2011 y BBVA Research (2014),

«Medidas para favorecer la contratación indefinida». Observatorio Económico España. 13 noviembre 2014.

14.- Conde-Ruiz et al (2011) evalúan a través de un modelo de simulación los costes y los beneficios de la introducción de un modelo mixto en el que combinan un contrato único que incorpora unas indemnizaciones que oscilan entre 12 y 36 días por año trabajado en función de la antigüedad del trabajador más una aportación de en torno a 3 días por año trabajado al fondo de capitalización y llegan a la conclusión de que no tiene por qué ser más costoso para las empresas. Por su parte, el BBVA Research (2014) también plantean un sistema mixto con un tipo de cotización del 2,19% del salario bruto anual que equivale a 8 días de salario, muy superior al del fondo austriaco, y unas indemnizaciones que complementarían el fondo de capitalización hasta completar las indemnizaciones del despido procedente e improcedente según sea el caso y llega a conclusiones similares respecto al coste para la empresa.

© César Molinas y Pilar García Perea
© Know Square S.L.