



El reto de la inserción de los desempleados de larga duración

Fedea Policy Paper 2016-26

Marcel Jansen

(Universidad Autónoma de Madrid y Fedea)

fedea

NEW SKILLS AT WORK

JPMORGAN CHASE & CO.

El reto de la inserción de los desempleados de larga duración

MARCEL JANSEN

(Universidad Autónoma de Madrid y Fedea)

	RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1	INTRODUCCIÓN.....	13
2	DATOS DESCRIPTIVOS.....	17
3	ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	27
4	¿CÓMO FACILITAR EL APOYO INTEGRADO A LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN?.....	38
5	EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.....	52
6	AVANZANDO.....	67
7	OBSERVACIONES FINALES.....	74
8	REFERENCIAS.....	76
9	ANEXO.....	79

Resumen ejecutivo

OBJETIVOS PRINCIPALES

La reinserción de los parados de larga duración (PLD) plantea enormes desafíos. Sin embargo, la experiencia de otros países demuestra que unas políticas activas de empleo bien diseñadas pueden ayudar a mejorar la empleabilidad de este colectivo, incluso en situaciones adversas con altas tasas de desempleo. La clave está en la atención individualizadas. El objetivo de este informe es identificar las medidas que serían necesarias en España para superar las debilidades existentes y ofrecer el mejor apoyo individualizado posible a los desempleados de larga duración. El objetivo final es conseguir su contratación en el sector privado.

CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO

El mercado de trabajo español muestra fuertes signos de recuperación, pero existe una preocupación generalizada por la persistencia de niveles elevados de desempleo de larga duración. Éste todavía afecta al 11% de la población activa entre la que se encuentran 1,8 millones de personas que llevan más de dos años en situación de desempleo.

Un informe anterior de *New Skills at Work* indicaba que esta situación genera un elevado riesgo de exclusión social y económica para los colectivos más vulnerables. Sus tasas de salida al empleo se mantienen cerca de los niveles mínimos observados durante la crisis, un problema que se agrava por la falta de políticas e instituciones bien diseñadas para apoyarlos. Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) carecen del personal suficiente y no tienen un historial brillante en el ámbito de las políticas activas de empleo (PAE). Además, la evidencia disponible indica que los SPE juegan un papel marginal como intermediarios en el mercado de trabajo. Por último, hasta hace poco, la política de lucha contra el desempleo de larga duración se reducía básicamente a la concesión de ayudas económicas de corta duración sin preocuparse demasiado por mejorar su empleabilidad o evitar su marginación.

Afortunadamente, esta tendencia está cambiando. Siguiendo una recomendación del Consejo Europeo, el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas han acordado un plan conjunto - el *Programa de Acción Conjunta para Desempleados de Larga Duración* - con un presupuesto de 515 millones de euros para prestar asistencia individualizada a un millón de desempleados de larga duración hasta 2018.

La reintegración de los desempleados de larga duración plantea enormes desafíos debido a la gran distancia que les separa del mercado de trabajo. Además a menudo existen múltiples barreras que impiden la vuelta al empleo. Desde esta perspectiva, la Comisión Europea subraya la necesidad de contar con sistemas de apoyo integrados que cuenten con tres pilares: i) un buen sistema de prestaciones y servicios sociales, ii) una estrecha coordinación entre todas las autoridades y organizaciones pertinentes y iii) una capacidad adecuada para ofrecer apoyo individualizado adaptado a las necesidades del parado. Como se deja claro en el informe, el sistema español de políticas activas y pasivas de empleo presenta considerables debilidades en las tres dimensiones. Sin embargo, el verdadero talón de Aquiles del sistema es la limitada capacidad de los Servicios Públicos de Empleo para ofrecer soluciones individualizadas adaptadas a las necesidades de cada persona. Su pobre desempeño en este aspecto es el resultado combinado de una falta de inversión en infraestructura y servicios de colocación, cargas de trabajo excesivas para los orientadores y debilidades estructurales en el diseño de las políticas activas de empleo. Además, la crisis ha agravado estos problemas debido al aumento sin precedentes de la incidencia del desempleo de larga duración.

RESUMEN DE LOS RESULTADOS

El informe se divide en cuatro partes. La primera ofrece evidencia sobre la incidencia del desempleo de larga duración, las tasas de cobertura de las prestaciones y los servicios prestados por los SPE. Aquí se documenta la fuerte caída de las tasas de cobertura de las prestaciones y el marcado deterioro en el acceso a las políticas activas de empleo que se producen durante la crisis. Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), menos del 30% de los desempleados de larga duración recibieron algún tipo de prestación o subsidio en el primer trimestre de 2016. Además, según datos administrativos procedentes del SEPE, sólo uno de cada seis desempleados registrados en enero de 2015 y uno de cada

ocho de desempleados de bajo nivel educativo recibieron algún servicio de los SPE durante los tres meses siguientes. Además, no se observa una variación significativa en las tasas de participación en los distintos servicios cuando desagregamos a los usuarios del SPE por edad, nivel educativo o duración del periodo de desempleo. Esta evidencia apunta a la urgente necesidad de intervenciones personalizadas que estén adaptadas a las necesidades de cada uno de los desempleados.

La segunda parte del informe examina los aspectos institucionales que deben abordarse para fortalecer el apoyo a los desempleados de larga duración. En el caso de los SPE se destaca la necesidad de adoptar herramientas modernas de perfilado. Dichas herramientas ofrecen mucha información útil a los orientadores y permiten al SPE diferenciar el tipo, la intensidad y la duración de los servicios que ofrecen a cada desempleado basándose en un indicador objetivo de empleabilidad. En el futuro, la implantación de herramientas de perfilado también permitiría al SPE llevar a cabo acciones preventivas para reducir la incidencia del desempleo de larga duración.

La experiencia acumulada con políticas activas de empleo poco adecuadas ha generado un cierto escepticismo sobre la eficacia de las mismas. La tercera parte del informe revisa la literatura empírica reciente que trata de medir el impacto de las PAE en la situación laboral de los desempleados de larga duración. La primera parte de nuestra revisión considera los beneficios potenciales gracias a mejoras en el diseño institucional. La literatura ofrece bastantes ejemplos de programas exitosos que han mejorado la empleabilidad de desempleados de larga duración durante la crisis. Dos elementos comunes de estos programas son la creación de ventanillas únicas y la reducción de la carga de trabajo de los orientadores. El informe resalta que la intensificación del apoyo tiene un impacto positivo en las tasas de transición de los parados al empleo. Además, parece reducir la remisión de los desempleados a políticas de empleo estándar, lo que refleja la mejor capacidad de los orientadores para diseñar soluciones a medida. La evidencia disponible no sugiere que la provisión privada sea necesariamente más eficaz que la provisión pública, pero el informe ofrece varios argumentos a favor de un uso más intensivo de la colaboración público-privada.

A continuación, el informe prosigue con una discusión del impacto causal de PAE específicas. Las dos políticas que ofrecen los mejores resultados en el largo plazo son la inversión en formación y los incentivos a la

contratación en el sector privado, mientras que los programas de empleo público suelen producir los peores resultados. Además, un reciente y exhaustivo análisis de las evaluaciones de impacto publicadas a nivel mundial indica que las PAE tienden a tener un mayor impacto en periodos de recesión y cuando se dirigen a los desempleados de larga duración. Estos hallazgos indican claramente que las PAE bien diseñadas son una herramienta eficaz para combatir el desempleo de larga duración.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

El informe concluye con varias recomendaciones:

- En la situación actual, la principal prioridad debe ser mejorar la capacidad del SPE y sus socios para ofrecer apoyo individualizado a los desempleados de larga duración. Esto requiere la adopción de herramientas modernas de perfilado y la definición de una estrategia clara de activación que defina los tiempos y el tipo de apoyo que se debe proporcionar a cada grupo e identifique a los proveedores de cada servicio.
- Los servicios públicos de empleo deberían intensificar su colaboración con otros intermediarios como las agencias de colocación y entidades especializadas del tercer sector. La prestación directa de estos servicios por parte del SPE a los niveles requeridos actualmente implicaría una inversión sustancial en infraestructura y en la contratación y preparación de orientadores, que sería muy difícil de completar en un plazo de tiempo breve y que podría resultar difícil de revertir en el futuro una vez que la tasa de desempleo haya vuelto a niveles normales. Además, las agencias de colocación suelen tener un conocimiento profundo del mercado de trabajo local y en el caso de las ONGs se valora su amplia experiencia en la integración de grupos vulnerables en riesgo de exclusión social.
- El informe identifica un margen considerable para la mejora de la coordinación a nivel local. Un objetivo primordial en este sentido debería ser fortalecer la coordinación entre el SPE y los servicios sociales locales. Las regiones podrían seguir el ejemplo del País Vasco y transferir la gestión de los subsidios de asistencia social al SPE regional. Otra opción interesante sería la creación de centros especializados para la reinserción de los desempleados de larga

duración con representantes de todas las autoridades pertinentes y sus socios. La proximidad física fomenta el trabajo en equipo y puede facilitar el diseño de itinerarios individuales que involucren a especialistas de diferentes campos.

- Los SPE deben reordenar su oferta de PAE. En particular, se debería reducir el gasto en programas de empleo público e intensificar la inversión en formación y el uso de bonificaciones. Éstas últimas deben estar cuidadosamente dirigidas hacia el colectivo de desempleados de larga duración, mientras que los programas de formación deben diseñarse en estrecha cooperación con los empleadores locales. Una opción aún mejor sería incrementar el uso de las prácticas laborales para los desempleados de larga duración.
- Se deberían simplificar las normas y los procedimientos administrativos para permitir una utilización más flexible de los fondos disponibles para las PAE. La mejor manera sería la creación de un sistema de presupuestos individuales vinculados a indicadores objetivos de empleabilidad, de forma que el SPE pueda invertir más en las personas que más apoyo necesitan. El diseño de dicho sistema llevará tiempo, pero un primer paso útil en esta dirección sería la introducción de bonos de formación. Además, se debería considerar también la introducción de bonos de intermediación, permitiendo de esta forma que sean los propios desempleados quienes elijan a su proveedor. Dichos bonos ofrecerían incentivos a los centros de formación y a las agencias de colocación para mejorar la calidad de sus servicios, y la mayor competencia podría generar ahorros significativos de costes.
- Los SPE deberían fortalecer sus vínculos con las empresas locales. Un primer objetivo sería el de identificar vacantes que puedan ser cubiertas por desempleados de larga duración, pero esto podría no ser suficiente. La reinserción de un desempleado de larga duración es a menudo un reto para las empresas. Por lo tanto, el SPE también debería extender sus servicios al período posterior a la colocación, facilitando así la tarea de los empleadores.
- Por último, aunque no menos importante, a pesar de la evidencia de que las PAE pueden ser una herramienta eficaz para combatir el desempleo de larga duración si se adaptan a las necesidades de las personas, todavía quedan muchas preguntas abiertas sobre

cómo mejorar el diseño de las intervenciones y la selección de los participantes. Por lo tanto, las regiones deberán experimentar con diferentes soluciones y evaluar cuidadosamente los resultados de manera que se identifiquen los programas que ofrecen los mejores resultados.



1 Introducción

A pesar de que el mercado laboral español muestra claros signos de recuperación, existe una preocupación generalizada sobre la persistencia de niveles muy elevados de desempleo de larga duración. En Europa el término *desempleado de larga duración* se refiere a personas que han estado sin trabajo y buscando activamente un empleo durante más de un año. En España, casi el 44% de las personas desempleadas - 1,8 millones - llevan buscando trabajo durante más de dos años. Además, los datos indican que la recuperación económica aún no ha conseguido mejorar la tasa de salida del desempleo de este amplio colectivo de parados de muy larga duración.

Hasta hace poco, la principal respuesta al problema consistía en la creación de programas de subsidios temporales para los grupos más vulnerables de parados de larga duración, sobre todo personas mayores de 45 años con responsabilidades familiares. Sin embargo, poco se ha hecho para mejorar la empleabilidad de los desempleados de larga duración o evitar su marginalización. De hecho, el presupuesto para las políticas activas de empleo (PAE) y, en particular, la financiación de las políticas de formación dirigidas a los desempleados sufrieron considerables recortes durante la crisis, al contrario que en la mayoría de los países del norte de Europa, donde se incrementó el gasto en políticas activas de empleo durante la crisis para mitigar los efectos adversos que ésta pudiera tener sobre los desempleados.

Afortunadamente, esta tendencia parece estar cambiando. Una reciente recomendación del Consejo Europeo pide a los Estados miembro que proporcionen asistencia personalizada a los desempleados de larga duración creando un "itinerario personalizado de integración, como muy tarde cuando la persona haya alcanzado los 18 meses de desempleo"¹. El Consejo Europeo reconoce el alto coste social de los actuales niveles de desempleo de larga duración y los riesgos que esto implica para la

¹ Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral.

recuperación económica. Las autoridades españolas han dado una pronta respuesta a la Recomendación del Consejo: el gobierno central y los gobiernos regionales han acordado un plan conjunto - el *Programa de Acción Conjunta para Desempleados de Larga Duración* - con un presupuesto de 515 millones de euros que proporcionará ayuda individualizada a alrededor de 1 millón de parados de larga duración hasta el año 2018. Asimismo, el presupuesto para las políticas activas de empleo se ha incrementado por segundo año consecutivo.

La reintegración en el empleo de los parados de larga duración plantea retos importantes. Los problemas suelen agudizarse con el tiempo y la distancia al mercado laboral se agranda conforme aumenta la duración del desempleo. Además, la asistencia a parados de larga duración suele implicar a distintas administraciones que a menudo colaboran con terceros, como agencias privadas de empleo, centros de formación o entidades del tercer sector. Por este motivo, la Comisión Europea hace hincapié en la necesidad de sistemas de apoyo integrados con tres pilares: (i) un sistema bien diseñado de prestaciones y servicios sociales que ofrezca ingresos condicionados a la participación en la activación, (ii) una estrecha coordinación entre todas las autoridades pertinentes, (iii) la capacidad de ofrecer apoyo individualizado a medida de las necesidades del individuo. El sistema español de políticas activas y pasivas de empleo presenta debilidades considerables en los tres pilares, como se explicará en este informe, pero el verdadero talón de Aquiles de este sistema es la escasa capacidad de los servicios públicos de empleo (SPE) para ofrecer soluciones a medida. La escasa actuación de los SPE en este punto es el resultado de la combinación de la falta de inversión, un número insuficiente de orientadores bien formados y las debilidades que ha presentado tradicionalmente el diseño de las políticas activas de empleo en España. Todos estos problemas se han visto exacerbados en la crisis debido a la entrada de un número sin precedentes de personas desempleadas con necesidades de asesoramiento y/o reciclaje.

El principal objetivo de este informe es identificar las medidas necesarias para superar las deficiencias mencionadas anteriormente y poder proporcionar la mejor atención posible a los parados de larga duración. Por otra parte, a lo largo del informe también destacaremos medidas estructurales que puedan mejorar el diseño de las políticas activas de empleo y contribuir a la necesaria modernización de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) españoles.

El informe se divide en cuatro partes. La primera muestra evidencia descriptiva sobre la incidencia del paro de larga duración y las tasas de cobertura de las prestaciones y describe los servicios del SPE. Los datos evidencian una fuerte caída en las tasas de cobertura de las prestaciones y un deterioro progresivo en el acceso a las políticas activas de empleo durante la crisis. Sólo una pequeña fracción de los desempleados participa en servicios de orientación y, en general, en alguna política activa de empleo. Al mismo tiempo se observa muy poca variación en el tipo de servicios que reciben cuando se desagrega a los usuarios por edad, nivel educativo o duración del desempleo. Los patrones observados parecen ser el resultado de derivaciones rutinarias a medidas estándar de activación y apuntan a una falta de especificidad en los servicios que se ofrecen a los parados.

La segunda parte del informe examina los aspectos institucionales que deben abordarse para reforzar el apoyo a las personas desempleadas de larga duración. La discusión abarca los tres pilares mencionados anteriormente y en el caso de los SPE se pone de manifiesto la necesidad de adoptar herramientas modernas de perfilado. El diseño de soluciones a medida tiene que basarse en un análisis en profundidad del perfil de los desempleados que mida la distancia de cada persona al mercado de trabajo. Las herramientas estadísticas de perfilado ayudarían a los trabajadores de los SPE en el proceso de diagnóstico y también proporcionarían información útil sobre la eficacia relativa de algunos de los instrumentos disponibles. Además, las herramientas de perfilado se pueden utilizar para planificar las Políticas Activas de Empleo (PAE) y permiten diferenciar el tipo, la intensidad y la duración de sus servicios basándose en indicadores objetivos de la probabilidad de que cada usuario termine en una situación de desempleo de larga duración. Igualmente la adopción de estas herramientas de perfilado en el futuro permitirá que el SPE lleve a cabo acciones preventivas.

La experiencia en España con políticas activas de empleo mal diseñadas ha generado un amplio escepticismo sobre su eficacia. La siguiente parte del informe está dedicada, por tanto, a una revisión de la literatura empírica más relevante. Dada la falta de evaluaciones rigurosas que midan el impacto causal de las políticas activas en España, tenemos que confiar principalmente en la evidencia internacional. Esta revisión incluye cuestiones como los beneficios derivados de la creación de ventanillas únicas (en las que un solo empleado de los SPE decide sobre todos los aspectos relevantes de apoyo a un desempleado, incluidas las pres-

taciones), el impacto de la carga de trabajo de los orientadores ("*case workload*") en las tasas de salida del desempleo, la eficacia relativa de los servicios públicos y privados de empleo, y la medición del impacto causal de las políticas activas de empleo sobre las oportunidades de encontrar trabajo de los parados de larga duración.

No está siempre claro cómo la evidencia de otros países puede ser trasladada al contexto español, pero la reciente literatura empírica contiene un buen número de ejemplos de programas para parados de larga duración implementados durante la crisis que han demostrado ser eficaces y rentables. Un elemento común en estos programas es la importancia de la reducción de la carga de trabajo máxima de los orientadores ("*job coaches*") y el aumento de la frecuencia de los encuentros de estos con los desempleados a los que asisten. Es interesante señalar que un apoyo más intenso por parte de orientadores con una carga de trabajo reducida parece disminuir la derivación a las políticas activas de empleo más estándar, reflejando una mejora de la capacidad de los orientadores para diseñar soluciones a medida. Por último, pese a que no es posible predecir con exactitud los efectos de los programas en el contexto español, se pueden extraer conclusiones sólidas sobre la eficacia relativa de las diferentes políticas activas de empleo en otros países. Los resultados indican que la creación de incentivos a la contratación en el sector privado y las inversiones en la formación de los desempleados son las políticas que ofrecen mejores resultados a largo plazo, aunque el efecto no es inmediato, sino que puede tardar uno o dos años. Por el contrario, el empleo público en general es la medida que ofrece peores resultados. Los responsables de las políticas de empleo en España deberían tomar estos resultados en consideración a la hora de diseñar futuras intervenciones, así como las recomendaciones adicionales que se resumen en la sección final del informe.

2 Datos descriptivos

Empezamos el análisis con una breve revisión de la evidencia más relevante.

2.1 TASAS DE DESEMPLEO POR DURACIÓN

De acuerdo con los últimos datos disponibles, el desempleo de larga duración sigue afectando a más del 12% de la población activa. Como se menciona en la introducción, un asunto de particular preocupación es el gran número de personas en paro de muy larga duración (PMLD), es decir, personas que han estado sin trabajo durante al menos dos años.

Tabla 1. Tasas de la desempleo por duración y características personales, Encuesta de Población Activa (EPA) 2016:1

	Total Tasa de Paro	Duraciones			
		0-1	2	4	4+
Hombre	19,5	8,3	2,7	3,8	4,8
Mujer	22,8	9,1	3,6	4,6	5,4
16-24	46,5	28,6	8,1	6,7	3,1
25-34	23,9	11,1	3,8	4,4	4,5
35-44	17,8	7,4	2,5	3,8	4,1
45-54	18,4	6,1	2,7	3,8	5,9
55-64	17,3	3,9	2,2	4	7,1
Primaria	38	14,2	5	7,6	11,1
Secundaria inferior	26,2	10,1	3,6	5,3	7,2
Secundaria superior	20,7	9,2	3,6	4,1	3,9
Terciaria	12,2	5,5	2	2,3	2,4
Nativos	19,5	7,8	2,8	3,9	5
Extranjeros	29,4	13,8	4,9	5,5	5,3
Total Tasa de Paro	21	8,7	3,1	4,2	5,1

Fuente: Elaboración propia utilizando micro-datos de la Encuesta de Población Activa (EPA)

De acuerdo con la EPA del primer trimestre de 2016, el PMLD aún afecta a 9,3% de los desempleados en España, tras alcanzar un máximo del 10,5% en 2014. Por otra parte, casi uno de cada cuatro desempleados lleva buscando un empleo durante más de cuatro años.

La alta incidencia de períodos de desempleo muy largos es un reflejo de la persistente falta de demanda de trabajo durante la crisis (véase, por ejemplo, Jansen et al. 2015), pero las características de los trabajadores también juegan un papel importante tal y como se ve en la Tabla 1. Esta tabla muestra tasas de paro estándar (columna 1) y las denominadas *tasas de desempleo por duración* (columnas 2-5)² para diferentes cohortes. Las tasas de desempleo por duración son útiles para evaluar la posibilidad de que un trabajador en paro termine en una situación de desempleo de (muy) larga duración. El análisis de la Tabla 1 indica que este riesgo es particularmente pronunciado para las personas de más edad y los trabajadores menos cualificados (sin educación secundaria). El 18,7% de las personas activas sin educación secundaria, o lo que es lo mismo, el 49,5% de los desempleados de ese nivel educativo, son desempleados de muy larga duración. Por el contrario, en el caso del grupo de más edad, los desempleados de muy larga duración constituyen el 11,1% de la población activa, lo que equivale a dos terceras partes de los parados de ese grupo de edad. Por lo tanto, relativamente pocos trabajadores de este colectivo entran al desempleo, pero la gran mayoría de los que lo hacen se convierten en PMLD. La ocupación previa de los trabajadores también juega un papel importante como se muestra en Jansen et al. (2015), donde se ve que los trabajadores de la construcción están fuertemente sobrerrepresentados entre los PMLD. Por el contrario, la nacionalidad no juega un papel significativo: los extranjeros entran en el desempleo con mayor frecuencia que los nativos pero también tienden a salir del paro más rápido, lo que ayuda a explicar por qué la proporción de PMLD es similar para ambos grupos.

A lo largo del análisis se hace hincapié en la incidencia del PMLD debido a que las perspectivas de empleo de los desempleados tienden a deteriorarse a medida que pasa el tiempo. Esta dependencia negativa de la duración puede ser debida a varias causas tales como la pérdida de motivación, la erosión de las habilidades de la persona desempleada o la preferencia por parte de los empleadores de contratar personas con

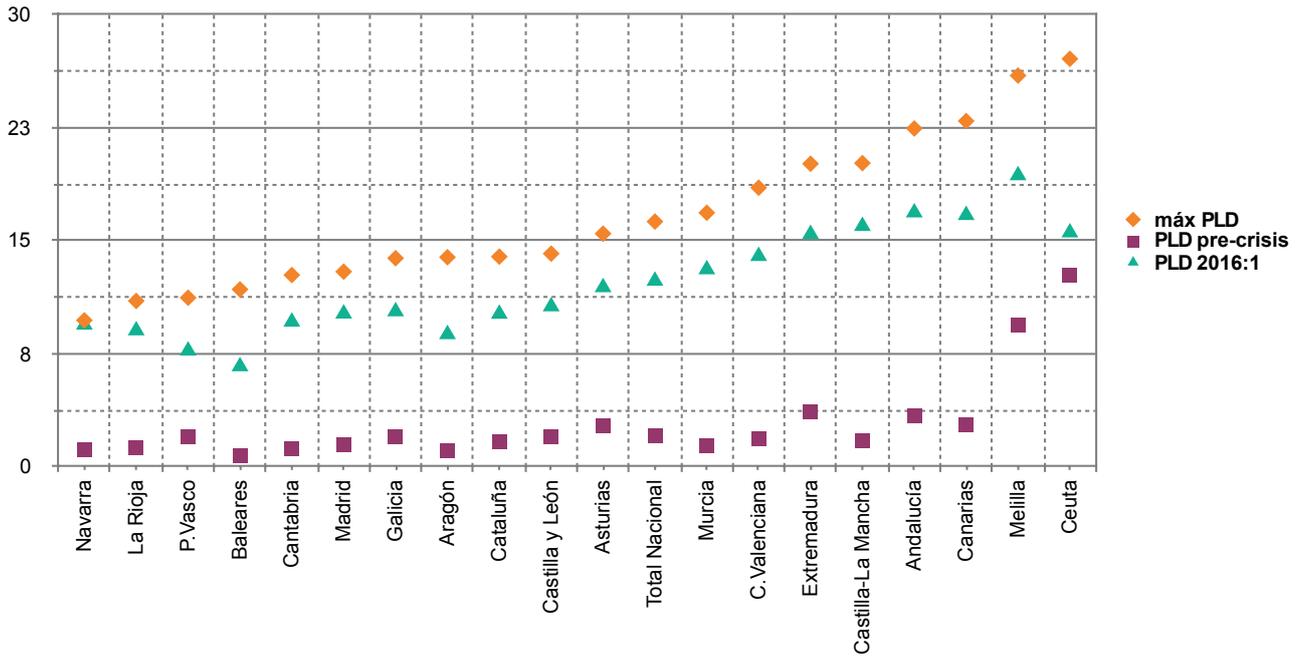
² Las tasas de desempleo por duración se definen como la relación entre el número de personas desempleadas con una duración del desempleo dentro de un cierto intervalo y el número total de activos. La suma de esas tasas es, por lo tanto, la tasa de paro estándar.

experiencia laboral reciente. Estimaciones recientes sobre los efectos negativos de la duración muestran que dos o más años de desempleo reducen en 13 puntos porcentuales la probabilidad de salida del paro del desempleado medio (Jansen et al. (2015) o Bentolila et al. (2016)). En términos absolutos, esta caída es mayor que la diferencia en la probabilidad de encontrar un empleo que existe entre los desempleados con estudios universitarios y los que sólo tienen educación primaria. Por otra parte, la longitud de dos años que se utiliza para definir el paro de muy larga duración coincide con la duración máxima de las prestaciones por desempleo contributivas en España. Por lo tanto, como regla general, los derechos de las personas PMLD están limitados a subsidios de desempleo con comprobación de recursos o a pagos asistenciales que no están relacionados con los ingresos anteriores. Pero antes de analizar los estrictos criterios que se utilizan para la concesión de estas ayudas, procedemos a hacer un breve análisis de las profundas diferencias en la incidencia de paro de larga duración que se observan entre regiones.

2.2 VARIACIÓN REGIONAL DE LA INCIDENCIA DEL PARO DE LARGA DURACIÓN

La Figura 1 muestra la evolución de las tasas de paro de larga duración en las diecisiete comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Para cada una de ellas, la figura muestra el nivel de desempleo de larga duración observado en 2007, justo antes del comienzo de la crisis, el máximo nivel alcanzado durante la crisis y el nivel registrado a comienzos de 2016. Los datos revelan notables diferencias en la incidencia de PLD entre las distintas comunidades autónomas. La máxima incidencia del PLD varía entre el 10% en Navarra y tasas superiores al 25% en Ceuta y Melilla. Se puede argumentar que estas ciudades autónomas son casos particulares, ya que incluso antes de la crisis experimentaban altas tasas de desempleo de larga duración. No obstante, si se toma como referencia a Andalucía (la región más poblada de España) las diferencias siguen siendo considerables: el valor máximo de la tasa de paro de larga duración alcanzado en esta región durante la crisis (un 22,44%) duplica el valor de las regiones mejores situadas, y todavía hoy en día la diferencia entre Andalucía y Navarra está en torno a los 7 puntos porcentuales (pp). Estas pronunciadas diferencias son un reflejo de las diferencias existentes en la composición de la población activa y de la profundidad de la crisis en cada región, pero la calidad de las instituciones locales y, en particular, la del SPE regional también juega un papel significativo, como argumentaremos a continuación.

Figura 1. Variación regional de la incidencia del paro de larga duración (%)



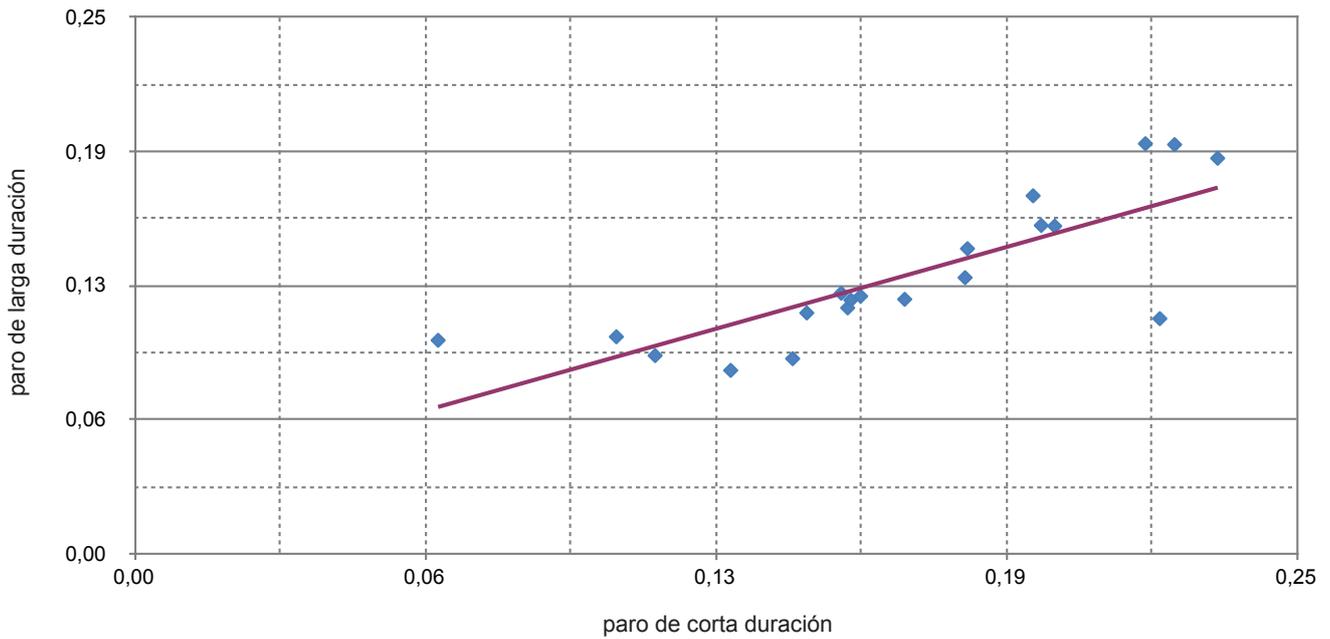
Fuente: Elaboración propia con micro datos de la EPA. La incidencia de los PLD se define como el porcentaje de la población activa en cada región que declaran llevar más de 12 meses en desempleo.

La relevancia de las diferencias regionales en la profundidad de la caída de la demanda de trabajo se ilustra en la Figura 2. La figura permite comparar el incremento de la tasa de desempleo y de la tasa de desempleo de larga duración en cada una de las regiones durante el período comprendido entre los terceros trimestres de 2007 y 2014.³ La inspección de este diagrama de dispersión indica que existe una alta correlación a nivel regional entre el aumento del paro de corta y de larga duración, indicando que una caída en la demanda de trabajo es el factor dominante en el aumento del PLD a nivel regional, mientras que las condiciones iniciales en 2008 parecen no importar tanto.⁴

³ Se elige este periodo de tiempo porque 2007:3 marca el final de la creación de empleo antes de la crisis, mientras que la incidencia de PLD encuentra su máximo en 2014:3.

⁴ Los valores más atípicos corresponden a Melilla y las Islas Baleares. Melilla sufrió un pequeño aumento en el desempleo en general combinado con un fuerte aumento de la proporción de PLD. Lo contrario ocurrió en el caso de las Islas Baleares

Figura 2. La correlación entre el aumento del paro de corta y larga duración (puntos porcentuales)



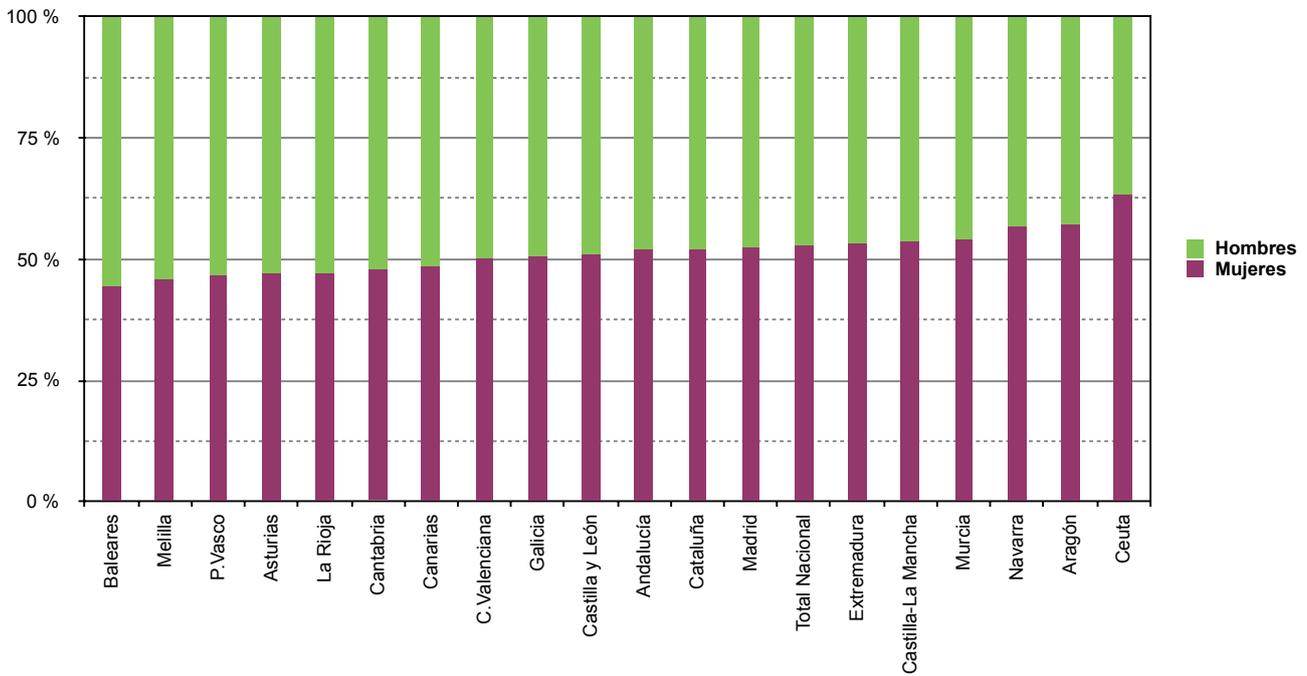
Fuente: elaboración propia con microdatos de la EPA.

El siguiente punto de interés son las diferencias regionales en la composición de los PLD. A continuación se tienen en cuenta tres características de los trabajadores: edad, sexo y nivel educativo. Nótese que, en general, no existe una relación clara entre los niveles actuales y la composición de los PLD a nivel regional. En algunas regiones la fuerte presencia de trabajadores vulnerables como los menos formados puede contribuir a la incidencia del PLD. Por otro lado, en las regiones con mejores resultados podemos esperar que el PLD sea menor y esté más concentrado en los grupos vulnerables, ya que el resto de trabajadores tendrían más facilidad para acceder a un empleo que en las regiones con peores resultados.

La Figura 3 muestra la distribución por sexo de los PLD. El colapso del sector de la construcción se tradujo en una destrucción desproporcionada de puestos de trabajo que estaban ocupados por hombres. Sin embargo, hoy en día las mujeres representan una ligera mayoría de los PLD tanto a nivel nacional como en la mayoría de las regiones. Por el contrario, los trabajadores de mayor edad lograron mantener sus puestos de trabajo más que los jóvenes, pero el colectivo de los mayores de 45 está fuertemente sobrerrepresentados entre los PLD. Según los datos de la Figura 4 este colectivo representa más del 40% de todo el desempleo de larga duración a nivel nacional y en 15 de las 17 regiones. La región con la mayor proporción de desempleo de larga duración de este grupo de

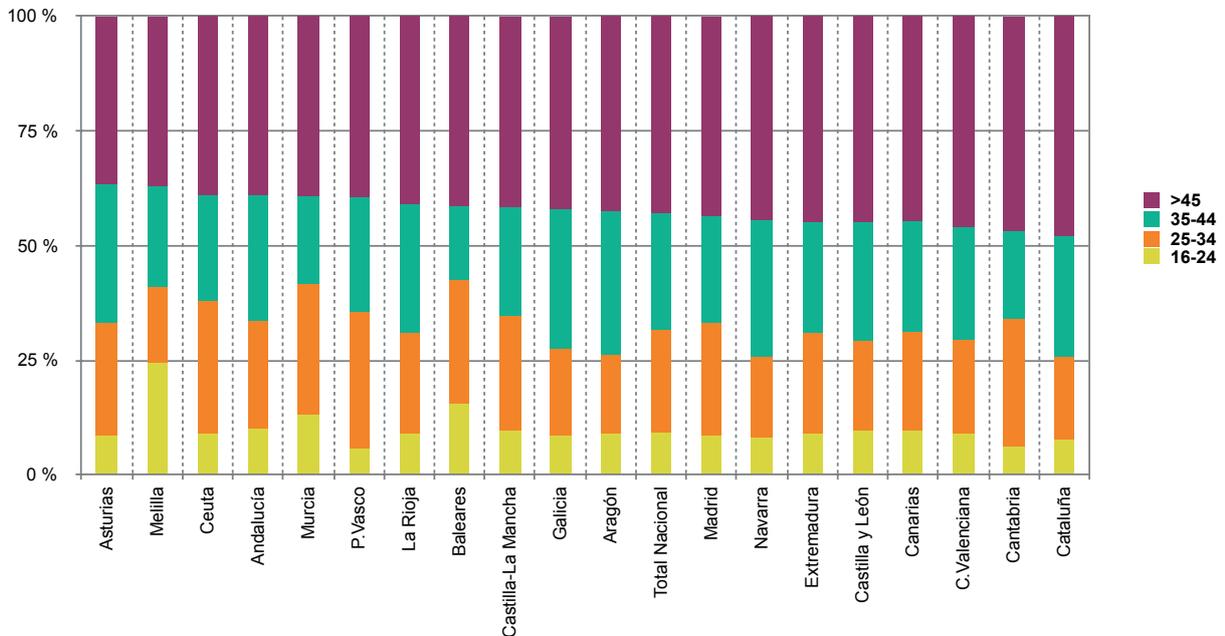
edad es Cataluña, que a su vez es una de las regiones más ricas de España con un nivel intermedio de PLD.

Figura 3. Distribución de los parados de larga duración por sexo, EPA 2016:1



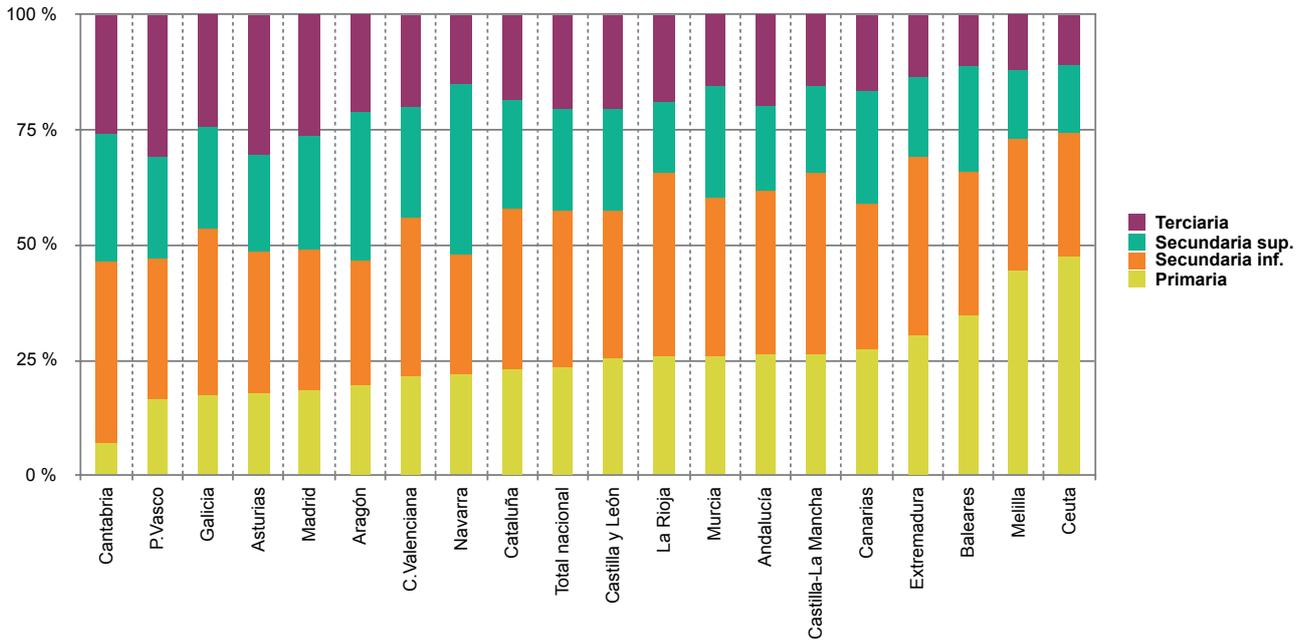
Fuente: elaboración propia con microdatos de la EPA.

Figura 4. Distribución de los parados de larga duración por edad, EPA 2016:1



Fuente: elaboración propia con microdatos de la EPA.

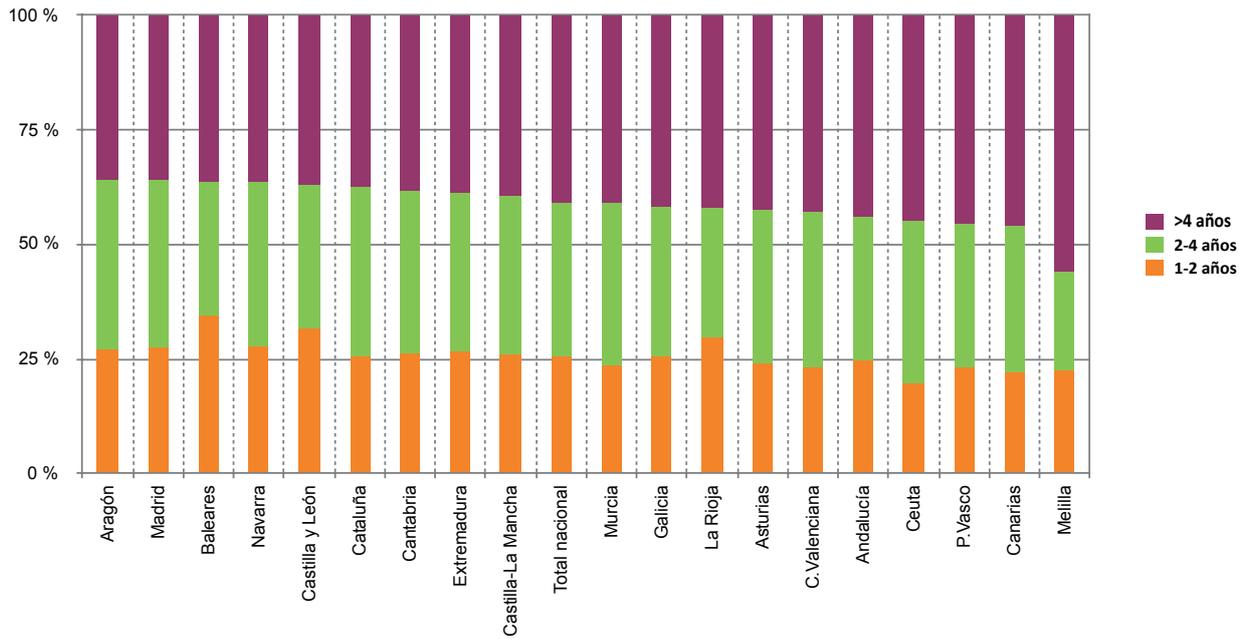
Figura 5. Distribución de los parados de larga duración por nivel educativo, EPA 2016:1



Fuente: elaboración propia con microdatos de la EPA.

La única dimensión para la que se observa una clara relación entre la composición desfavorable del conjunto de PLD y una incidencia relativamente alta de PLD es el caso de la educación. Cinco de las seis regiones con mayor porcentaje de trabajadores no cualificados (un máximo de estudios primarios) también aparecen entre las seis regiones con el mayor porcentaje de PLD, como puede verse comparando las Figuras 1 y 5. Esta correlación no es sorprendente dado el sesgo en la destrucción de empleo durante la crisis. En términos netos, la economía española destruyó casi 3 millones de puestos de trabajo que estaban ocupados por trabajadores sin estudios post-obligatorios, mientras que el empleo de los trabajadores con un título universitario creció casi en 1 millón de efectivos (Jansen et al. 2015).

Figura 6. Distribución de los parados de larga duración por años de desempleo, EPA 2016:1



Fuente: elaboración propia con micro-datos de la EPA.

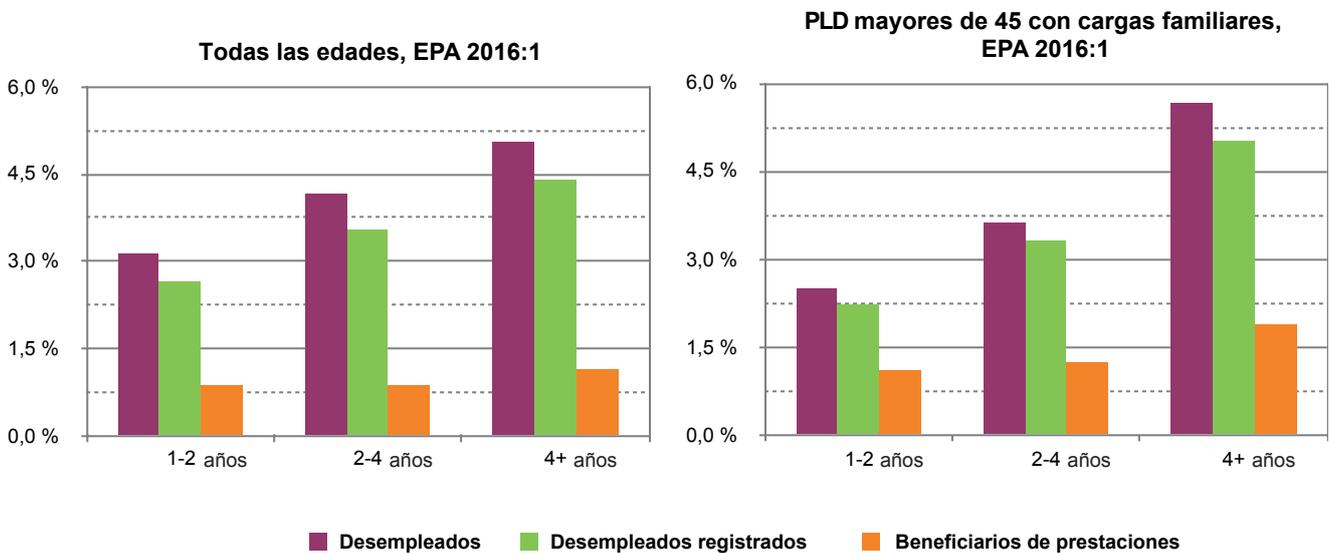
Por último, la Figura 6 explora en qué medida la distribución de la duración del desempleo difiere entre las regiones. El hecho más llamativo es la gran proporción de personas que acumulan duraciones de desempleo de más de cuatro años. Una vez más, se observa un considerable grado de dispersión inter-regional. Sin embargo, incluso en las regiones con menor incidencia de paro de muy larga duración, más de un tercio del PLD acumula periodos de cuatro o más años de desempleo. Esto indica que todas las regiones se enfrentan a retos importantes para conseguir tasas de desempleo y, sobre todo, de empleo, similares a las que había antes de la crisis. El diseño de políticas eficaces para fomentar la reinserción de los parados de larga duración es el objetivo principal de este informe, pero no podemos pasar por alto el desafío relacionado con la necesidad de ofrecer un nivel adecuado de protección a los desempleados de larga duración que han agotado su derecho a las prestaciones contributivas por desempleo.

2.3 BAJOS NIVELES DE PROTECCIÓN

Para tener una primera aproximación de la tasa de cobertura de las prestaciones existentes se utilizan los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Esta fuente de datos permite determinar qué parte de las personas desempleadas declaran estar recibiendo algún tipo de prestación o subsidio y cómo este porcentaje varía en función de la duración. Los resultados se muestran en la Figura 7, donde se presentan las tasas de cobertura para diversos cohortes de PLD.

Las barras violetas representan las tasas de desempleo por duración, mientras que las barras verdes reproducen el porcentaje de parados registrados, también por duración del desempleo. Nótese que la renovación periódica de la inscripción como solicitante de empleo en paro es un requisito para recibir la mayoría de prestaciones o subsidios. Por último, las barras naranjas representan los porcentajes de las personas que declaran estar recibiendo una prestación a comienzos de 2016.

Figura 7. Tasas de desempleo por duración y cobertura de las prestaciones. Porcentaje de la población activa.†



Fuente: elaboración propia con micro-datos de la EPA. †La definición de prestación incluye todos los tipos de subsidios, tanto a nivel nacional, como regional o local.

En el primer gráfico de la Figura 7 se puede ver que la gran mayoría de PLD están registrados como desempleados, independientemente de la duración del desempleo: incluso para la cohorte de desempleo más largo (más de cuatro años) se observa una tasa de registro de más del 80%. Por el contrario, la tasa de cobertura de las prestaciones (número de beneficiarios como porcentaje del número de parados) es muy baja

y disminuye con la duración del desempleo, desde un nivel del 28% de las personas con duraciones entre 1 y 2 años hasta aproximadamente el 22% de las personas con duraciones prolongadas de más de 4 años. Hay varios factores que ayudan a entender estas bajas tasas de cobertura. Como se explicó anteriormente, la duración máxima de las prestaciones por desempleo contributivas es de dos años. Además, tanto los subsidios por desempleo como las prestaciones asistenciales son ayudas entregadas a hogares con una duración limitada, y en el caso de los subsidios por desempleo, el criterio de elegibilidad ha sido reforzado en los últimos años (véase el cuadro 1 para más detalles). El grupo que recibe el tratamiento más favorable en el sistema de prestaciones existentes son los PLD por encima de 45 años con responsabilidades familiares. Para este grupo, las tasas de cobertura de las prestaciones varían entre el 44% para los que llevan entre 1 y 2 años en paro y el 33% para los cabeza de familia con duraciones de más de 4 años de desempleo. Es decir, para este colectivo observamos tasas de cobertura sustancialmente más altas, pero incluso para este grupo más favorecido, la mayoría no recibe ningún tipo de ayuda financiera según muestran los datos de percepción subjetiva de la Encuesta de Población Activa.

Los resultados anteriores sugieren que pueda ser necesario reforzar el sistema de prestaciones. Sin embargo, las tasas de cobertura anteriormente mencionadas deben ser interpretadas con precaución ya que en muchos casos no coinciden con las estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo. Los datos administrativos indican que un 51,3% de los parados registrados en junio de 2016 recibieron una prestación o subsidio por desempleo. Cabe señalar que estas cifras no incluyen a los beneficiarios de prestaciones asistenciales. Por lo que la tasa de cobertura sería aún mayor si incluimos a los beneficiarios de las prestaciones asistenciales.⁵ Las diferencias entre las fuentes de datos administrativos y la información de la EPA son sorprendentes y merecen ser analizadas con mayor profundidad⁶, pero esto está fuera del alcance de este informe. En el resto de éste nos centramos principalmente en la calidad de los servicios ofrecidos por el SPE.

5 Las prestaciones asistenciales son gestionadas y financiadas a nivel regional. Los datos agregados de nivel, duración y beneficiarios no están fácilmente disponibles.

6 Las diferencias son en parte causadas por las definiciones, ya que la tasa de cobertura oficial se calcula como un porcentaje de los parados registrados. Esto aumenta la tasa de cobertura, ya que excluye a los parados que no se registre como tal porque no tienen derecho a prestaciones. Sin embargo, esta definición alternativa ofrece por lo menos una explicación parcial de las diferencias observadas. Aplicando la misma metodología a los datos de la encuesta de población activa, aumenta la tasa de cobertura global en 5pp (al 33%), pero esto está todavía muy por debajo de la tasa de cobertura administrativa. El principal problema parecen ser que la EPA subestima el número de beneficiarios de prestaciones. Para el primer trimestre de 2016 se reporta un total de aproximadamente 1.300.000 perceptores de prestaciones. Por el contrario, los datos oficiales reportan un total de más de 1.900.000 personas que reciben ya sea una prestación por desempleo o un subsidio.

3 Aspectos institucionales

Según la Comisión Europea, los servicios públicos de empleo (SPE) deben desempeñar un papel central en la reducción del desempleo de larga duración. En una reciente Recomendación del Consejo⁷, los Estados miembro están llamados a prestar asistencia individualizada a todos los parados de larga duración. El apoyo intensificado para este grupo debe comenzar, a más tardar, seis meses después de que la persona entre en PLD, aunque la Comisión también pide acciones preventivas. La evidencia presentada a continuación indica que será difícil cumplir con estos ambiciosos objetivos a menos que España adopte medidas para fortalecer sus SPE y mejorar la calidad de sus servicios.

3.1 EL PAPEL MARGINAL DE LOS SPE EN LA BÚSQUEDA DE EMPLEO.

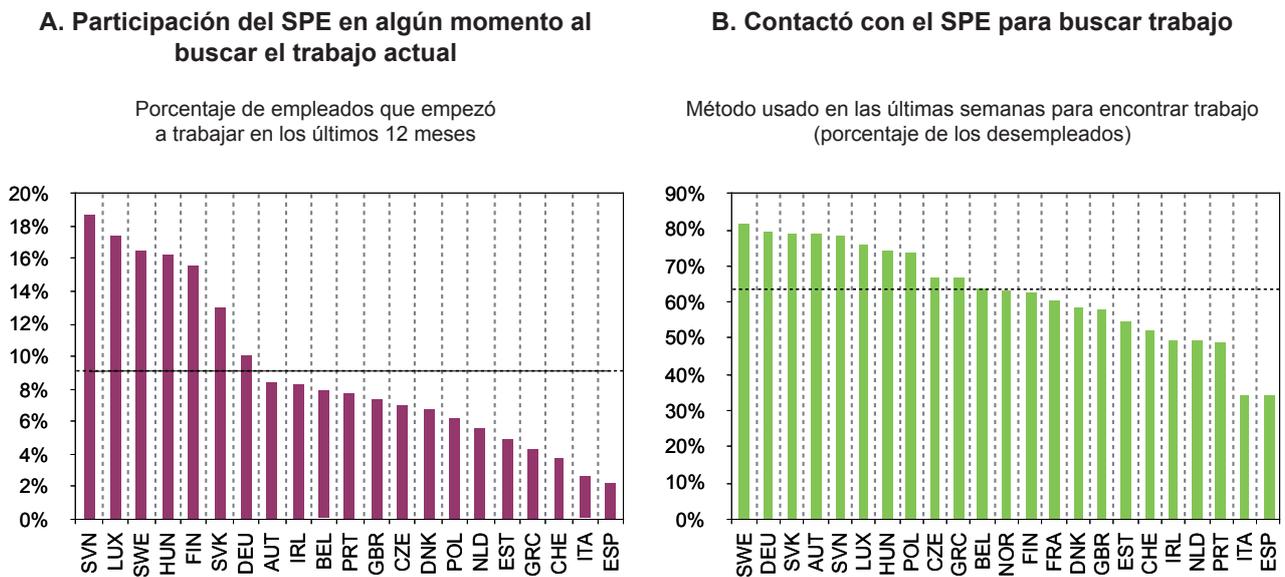
La evidencia disponible indica que los SPE españoles juegan un papel marginal en la creación de nuevas relaciones de empleo. Tan sólo un 2% de las personas que iniciaron su trabajo en 2012 reconoce haber tenido alguna relación con el SPE que ayudara en el proceso de creación de la relación de trabajo (Figura 8a). Del mismo modo, menos de uno de cada tres españoles en paro contactó con una oficina del SPE en el mes anterior a la entrevista de trabajo (Figura 8b). En ambas puntuaciones, España ocupa la posición más baja entre los países miembros de la OCDE.

A continuación se vincula el mal desempeño de los SPE a la falta de reformas y a la escasez de recursos para asistir a la inusual cantidad de parados; pero estos no son los únicos factores que explican las diferencias observadas. Las diferencias internacionales en la regulación de los SPE y la fuerte competencia de los intermediarios privados también juegan un papel importante. A modo de ejemplo, las empresas en Alemania están legalmente obligadas a registrar sus vacantes con el SPE y la información acerca de estos puestos de trabajo está fácilmente disponible en internet. Este hecho puede ayudar a explicar por qué casi el 80% de los desem-

⁷ Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01).

pleados alemanes contactan con el SPE para encontrar un trabajo. Por el contrario, en España el registro es voluntario y el portal web oficial del SPE (*Empléate*), lanzado en 2014, sólo contiene información sobre 36.000 vacantes de puestos de trabajo. Por otra parte, la creciente competencia de las ofertas privadas y las Agencias de Trabajo Temporal (ETT) pone aún más presión sobre el SPE. Generalmente, los expertos destacan el nivel de los SPE holandeses (por ejemplo, Comisión Europea, 2015b), pero aún así éstos son intermediarios de únicamente el 5% de los nuevos puestos de trabajo.

Figura 8. El rol marginal de los SPE en la intermediación

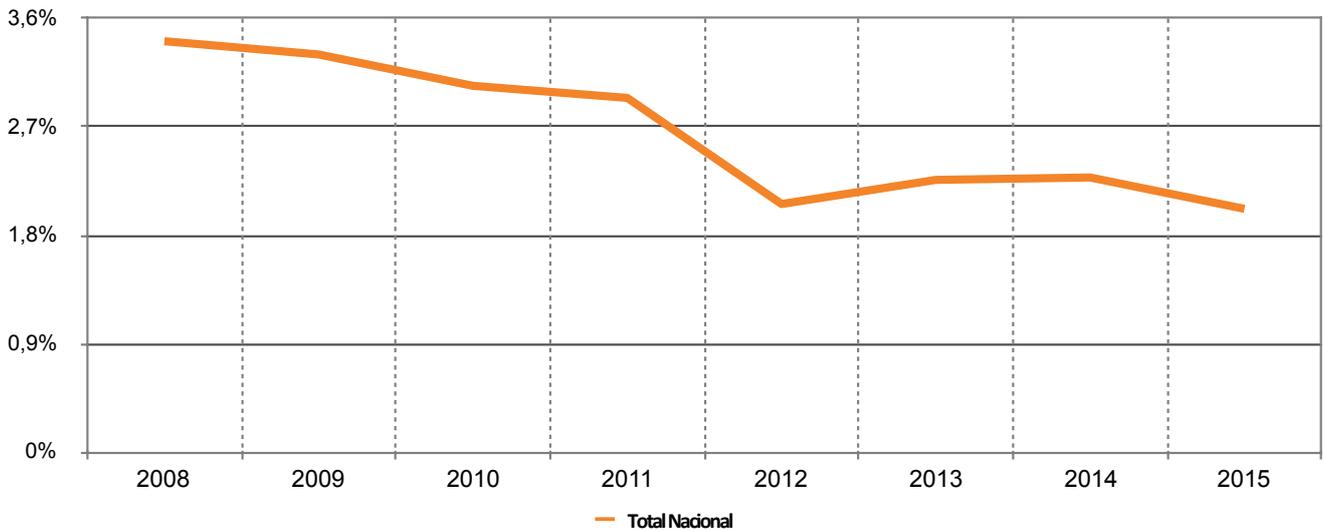


Nota: Promedios no ponderados. En el Gráfico A, Francia y Noruega se excluyen debido a la alta incidencia de falta de respuesta en los datos (más del 30%); los datos de Alemania y Eslovenia tienen un 18% y un 7% de falta de respuesta respectivamente y los datos de Portugal se refieren a 2010.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en EPA de la UE.

Una inspección más detallada de los datos de España indica que la posición de los SPE se ha debilitado aún más durante la crisis. Durante el período 2008-2012 la participación de los SPE en la intermediación de empleo se redujo en 1,5 pp desde un nivel inicial del 3,5% hasta el nivel actual del 2% (Figura 9). A nivel regional (Cuadro A1 del Anexo) se observa cierta dispersión en el porcentaje de puestos de trabajo que se encontraron con la ayuda de los SPE, con una posición ligeramente más promi-nente del SPE en las regiones escasamente pobladas, pero con una caída generalizada en esta estadística durante la crisis.

Figura 9. Participación de los SPE en la búsqueda del trabajo actual (% del total)

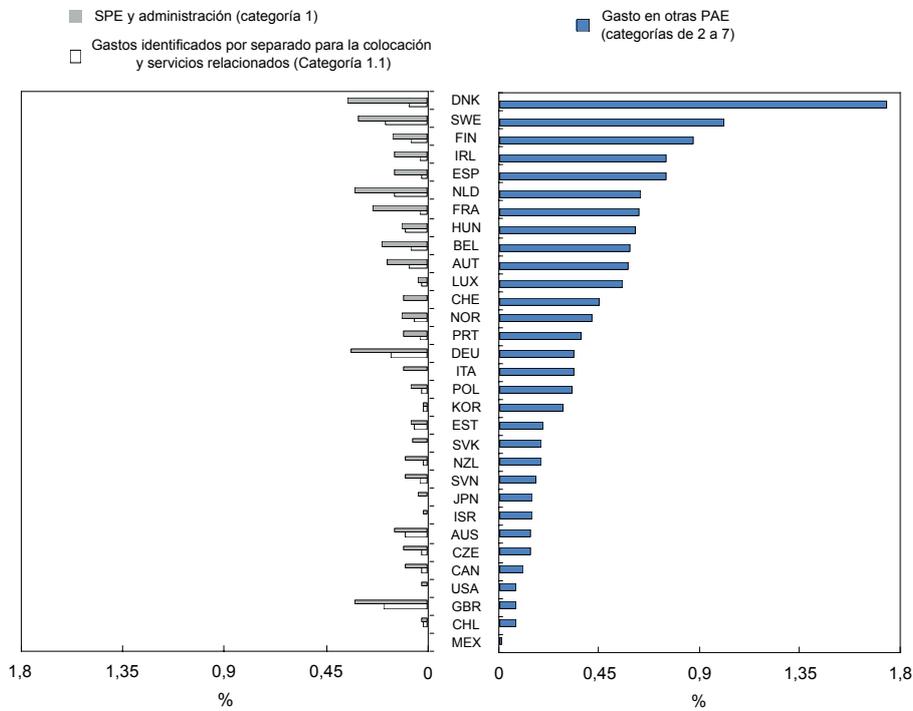


Fuente: Elaboración propia con microdatos de la submuestra de la EPA.

3.2 ESCASO GASTO EN LOS SPE Y EN LAS PAE

El papel marginal de los SPE españoles en la intermediación del mercado de trabajo y su importancia cada vez menor en los últimos años están probablemente relacionados con el bajo nivel de financiación de los SPE y, en particular, los relativamente bajos gastos de colocación y servicios relacionados. Esta característica se pone de relieve en la Figura 10, que ofrece una descomposición del gasto en Programas de Activación de empleo utilizando los últimos datos disponibles (2011 en el caso de España).

Figura 10. Gastos en programas de activación del empleo en los países de la OCDE, 2012



Nota: Los datos de Reino Unido se refieren a 2010; los datos para Australia, Irlanda, Israel, Luxemburgo, Polonia y España se refieren a 2011.

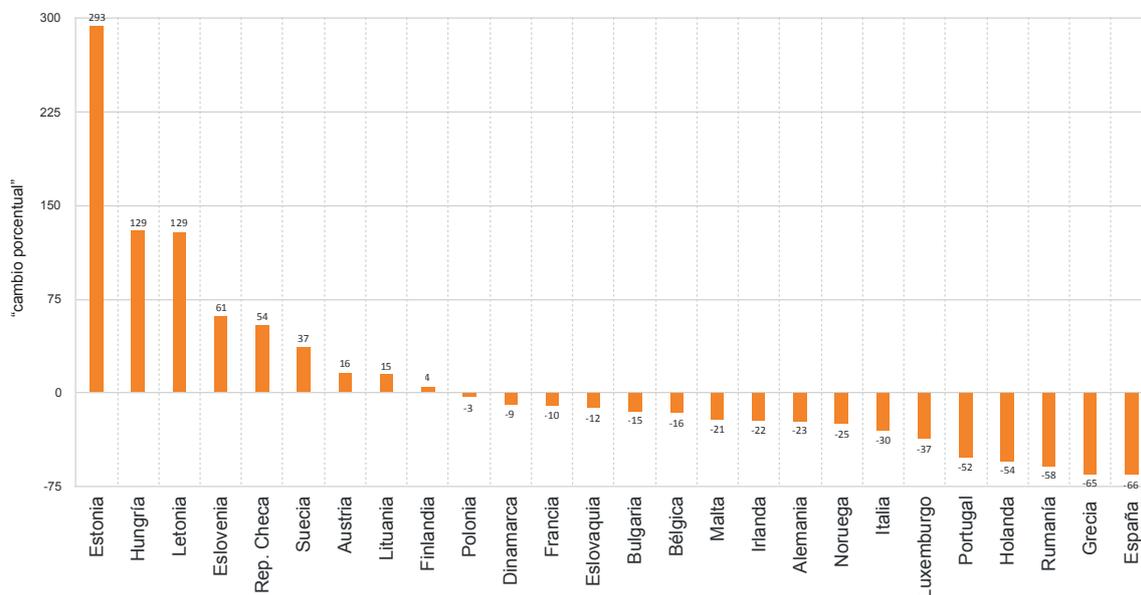
Fuente: OCDE (2013), "Labour market programmes: expenditure and participants", OECD Employment and labour market statistics (base de datos). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-es>

La inspección de la tabla revela que el gasto de España en colocación y servicios relacionados proporcionados por el SPE ascendió al 0,03% del PIB, frente al 0,15% en los Países Bajos o el 0,17% en Alemania. Por el contrario, en lo que se refiere al gasto total en las demás políticas y servicios de activación del mercado de trabajo, España ocupó la quinta posición entre los países miembros de la OCDE, muy por delante de Alemania y una posición por delante de los Países Bajos.

Sin embargo, una vez más estas cifras deben ser interpretadas con cautela porque el número de desempleados y no-empleados dispuestos a trabajar experimentó un fuerte crecimiento durante la segunda recesión, mientras que el presupuesto para las PAE sufrió fuertes recortes en 2012 y 2013. Según las estadísticas oficiales de Eurostat⁸, el gasto total PAE se redujo de 7.400 miles de millones de euros en 2011 (0.75% del PIB) a 4.300 miles de millones de euros en 2013 y esta caída sólo se ha revertido parcialmente en los últimos años.

Una consecuencia directa del aumento en el número de participantes (potenciales) y el recorte en el gasto es que lleva consigo una fuerte caída en el gasto por participante en las PAE, y lo mismo ocurre si tenemos en cuenta el gasto por persona dispuesta a trabajar⁹. Este último se muestra en la Figura 11. En seis años, el gasto total por persona dispuesta a trabajar disminuyó en un 66%, pasando de un nivel de 1.762 euros por persona en 2008 a un nivel de 602 euros en 2013. En términos porcentuales éste es el mayor descenso en las PAE por persona dispuesta a trabajar de todos los países de la UE para los que se dispone de datos.

Figura 11. Cambio en el gasto en PAE (cat. 2-7) por persona dispuesta a trabajar entre 2008 y 2013 (ppa)



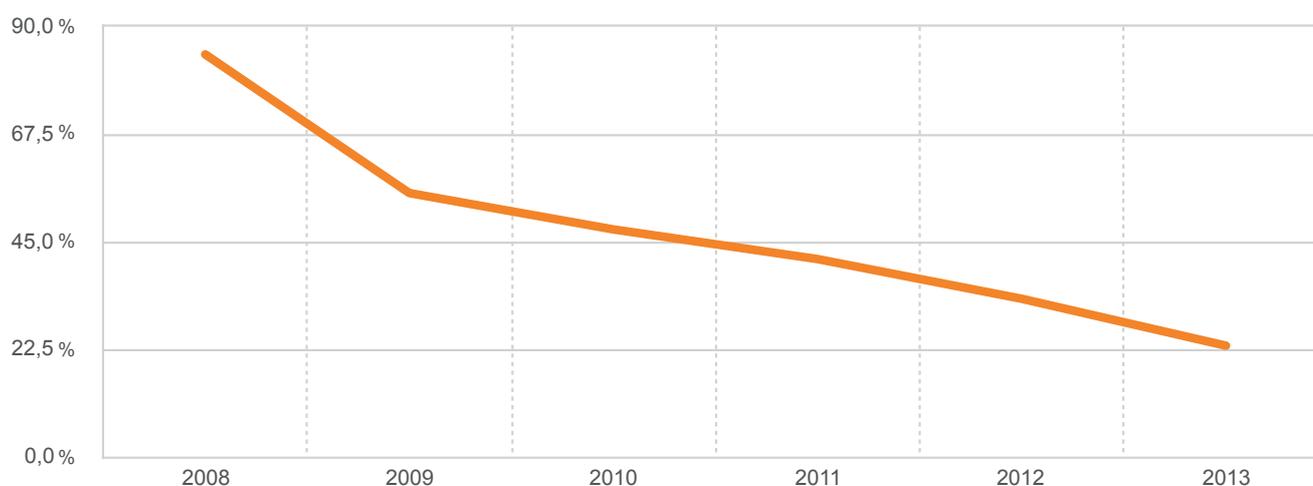
Fuente: Base de datos de políticas de empleo de Eurostat (código: limp_ind_exp). Los datos están en unidades de poder adquisitivo (ppa) que es una unidad de moneda artificial que controla por diferencias de precios entre países. Los datos ppa se obtienen dividiendo los agregados macroeconómicos de un país en la moneda nacional por su paridad de poder adquisitivo.

⁸ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=limp_expme_es&lang=en

⁹ La disposición para el trabajo se asume si un individuo afirma explícitamente que está dispuesto a trabajar. Además de los parados, ya estén registrados o no, este concepto incluye a los trabajadores desalentados que quieren trabajar pero que no buscan activamente un empleo.

En paralelo, también se observa una fuerte caída en la proporción de participantes en políticas activas de empleo, medida como porcentaje de los no empleados que están dispuestos a trabajar. Mientras que más del 80% de las personas que deseaban trabajar en 2008 se beneficiaron de al menos una PAE, en 2013 este número se redujo hasta el 20%. Una vez más, no tenemos cifras comparables para el período 2014-2016, pero a continuación vamos a presentar información detallada sobre las medidas de políticas activas de empleo a partir de la base de datos de los SPE españoles que ofrecen cifras similares para el 2015.

Figura 12. Participantes en PAE por cada 100 personas que desean trabajar



Fuente: Base de datos de políticas de empleo de Eurostat (código: limp_ind_actsup).

Finalmente, en los últimos años también se observan cambios pronunciados en la composición del gasto en políticas activas de empleo. Tradicionalmente, España suele gastar una parte relativamente grande de su gasto total de las PAE en incentivos a la contratación y relativamente poco en medidas de formación. En 2008 los incentivos económicos para el empleo en el sector privado ascendieron al 0,23% del PIB, lo que equivale a más de un tercio del gasto total en políticas activas. Los resultados de las diferentes investigaciones indican que los incentivos a la contratación para grupos amplios de trabajadores tienden a producir resultados ineficientes: los subsidios a la contratación suelen generar fuertes efectos de peso muerto si no están bien orientados y al mismo tiempo se pueden producir efectos indeseables de sustitución (véase por ejemplo, García-Pérez y Rebollo, 2009). Motivados por estos resultados, el uso de incentivos a la contratación se racionalizó considerablemente entre 2011 y 2013. Durante este período de tiempo, el gasto en este tipo de incentivos económicos se redujo al 0,07% del PIB, o una sexta parte del gasto total en PAE en ese año. Sin embargo, una vez más se observa una reversión de

las tendencias en los últimos años debido a la introducción a gran escala de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social para los empleados con contratos permanentes.

La segunda partida presupuestaria que sufrió severos recortes en los últimos años es la financiación de programas de formación. Durante el período comprendido entre 2011 y 2013 los fondos públicos para la formación se redujeron del 0,19% del PIB en 2011 al 0,12% del PIB en 2013. Esta cifra es algo superior a la media de la OCDE (0,14%) pero una vez que se corrige por el número de personas dispuestas a trabajar, España cae a las posiciones inferiores de la OCDE.

3.3 LA LIMITADA CAPACIDAD DE LOS SPE PARA OFRECER ATENCIÓN INDIVIDUALIZADA

Hasta ahora se ha puesto de manifiesto el bajo gasto en servicios de orientación y colocación del SPE, la caída en el gasto medio en PAE por persona dispuesta a trabajar y el escaso papel de los SPE españoles en la búsqueda de empleo. Un último aspecto que queremos destacar antes de centrarnos en aspectos más institucionales es la limitada capacidad de los SPE españoles para ofrecer una atención personalizada a sus usuarios.

La calidad de los servicios prestados por el SPE depende fundamentalmente de la capacidad de sus orientadores para hacer un diagnóstico correcto de la situación de cada persona desempleada e identificar el tipo de servicio adecuado o PAE más apropiada para cada persona. Una verdadera atención individualizada debería reflejar en los datos diferentes patrones de inicio, duración o tipo de servicios en función de las características personales y las historias laborales de los demandantes de empleo. En el caso de los SPE españoles es difícil discernir tales patrones. Los servicios ofrecidos por los SPE parecen ser el resultado de decisiones rutinarias de remisión a políticas estándar de empleo, en lugar de estar basadas en un análisis en profundidad de las necesidades de los solicitantes de empleo.

Para analizar el grado en que se proporciona atención individualizada a los demandantes de empleo en España, explotamos los datos administrativos compilados por el SPE nacional sobre la base de la información proporcionada por los SPE regionales. El conjunto de datos original contiene información sobre el universo de servicios y PAE asignados a todos los

solicitantes de empleo registrados en España. Aquí se utilizan los datos de una muestra representativa de las personas que aparecen como parados registrados en enero de 2015 y registramos los servicios que estas personas recibieron durante un período de tres meses (enero-marzo de 2015). Para mayor facilidad, los servicios se agrupan en nueve categorías¹⁰. En particular, se distinguen seis categorías de servicios orientados al mercado laboral y tres tipos de PAE: formación, incentivos para el empleo e incentivos para el emprendimiento¹¹.

Para simplificar el análisis, se consideran sólo tres niveles de educación (baja, media y alta) y tres intervalos de tiempo para la duración del desempleo (0-1 años, 1-2 años, más de 2 años). Esto crea un total de 9 perfiles. Por otra parte, repetimos el mismo ejercicio para los parados mayores de 45. Esto permite determinar en qué medida los servicios de los SPE están condicionados por la edad.

Tasa de participación

Los resultados se presentan en las Tablas A2-A5 del anexo. La primera tabla muestra los porcentajes de participación en cada uno de los nueve servicios para la muestra completa de demandantes. Dado que la misma persona puede recibir más de un servicio, también se presenta el porcentaje de individuos que reciben al menos un servicio en la fila inferior de la tabla. Una primera característica notable es que las tasas de participación son monótonamente crecientes con el nivel educativo de los participantes para seis de los nueve servicios y medidas. Este patrón se observa para los tres grupos de duración e incluye el caso de la formación. Los datos no nos permiten distinguir si los servicios se realizan por iniciativa del orientador de los SPE o si es el demandante de empleo el que los solicita, pero es sorprendente que las personas con niveles formativos inferiores no participen con mayor frecuencia en cualquiera de las medidas de políticas activas de empleo.

A través de la comparación de diferentes duraciones del desempleo, encontramos poca variación en las tasas de participación. Servicios como la orientación profesional y asistencia en la preparación del CV se ofrece más frecuentemente en el primer año del desempleo, mientras que ocurre lo contrario para los servicios más intensivos y personalizados, como

¹⁰ Nuestro muestreo se restringe exclusivamente a los servicios comunes a nivel nacional. Excluimos los servicios cuyo código es único para una región determinada dada la falta de información sobre los mismos.

¹¹ Idealmente nos gustaría trabajar con datos de la Seguridad Social pero desafortunadamente no tenemos acceso a los mismos.

la preparación de un plan de acción individual o la asignación de un tutor personal. Se podría esperar que la preparación de planes de acción individuales dieran lugar a remisiones más frecuentes a las PAE, pero no parece que los datos apoyen esta presunción. Un caso llamativo son las tasas de participación en la formación. Menos del 1% de las personas menos formadas en paro son destinadas a programas de formación y en el caso de los PLD, este número se reduce al 0,29%; sin embargo, un 6,23% de estas personas sí fueron asignadas a un tutor¹².

Hasta ahora sólo hemos visto las tasas de participación de los servicios y programas individuales, pero también es interesante fijarse en el porcentaje de demandantes que reciben algún servicio. La inspección de la última fila de la tabla A2 indica que casi una de cada seis personas en nuestra muestra recibieron algún servicio durante el primer trimestre de 2015, y en el caso de las personas menos formadas, esta proporción se reduce a una de cada ocho personas. Un análisis más detallado de los datos (no presentado aquí) indica que el tiempo medio transcurrido entre el momento de la inscripción y el primer servicio recibido es de alrededor de 9,5 meses para todos los niveles educativos. Del mismo modo, un poco más de un tercio de todos los solicitantes de empleo ya han entrado en paro de larga duración cuando reciben su primer servicio. También en este caso, las acciones son prácticamente idénticas para los tres niveles de la educación.

En general, estos números indican que la activación tiene lugar bastante tarde y que para la mayoría de los grupos de desempleados la intensidad de la ayuda que se proporciona es baja. A efectos de este informe, estos números son importantes ya que sugieren que el SPE desarrolla muy pocas medidas para lograr una mejora duradera en el empleo de los grupos desfavorecidos. Sin embargo, la activación tardía también tiene otras implicaciones negativas que deben ser tenidas en cuenta en la evaluación general de los SPE españoles. La más importante es el retraso observado en el tiempo que transcurre hasta que las personas con derecho a prestaciones por desempleo encuentran un empleo. Una investigación reciente de Bentolila et al. (2015) indica que los trabajadores desempleados que reciben prestaciones de desempleo salen a una velocidad sustancialmente menor que los trabajadores similares sin prestaciones, y las

¹² En la tabla sólo reportamos las tasas de participación de los distintos servicios. Por lo tanto, podría darse el caso de que los participantes en los programas de formación previamente participaron en la preparación de un plan de acción individual con la ayuda de un tutor. Pero incluso si este fuera el caso, como máximo uno de cada veinte parados con niveles de formación bajos serían destinados a un programa de formación por su profesor particular cuando superan los dos años de desempleo.

tasas de salida de los primeros tienden a aumentar hacia el final del período de derecho a las prestaciones. Estos resultados sugieren claramente que una pronta activación de los parados aptos para volver al mercado laboral podría resultar en ahorros importantes en las prestaciones.

Procedemos a comparar las tasas de participación de la población y de la sub-población de personas en desempleo mayores de 45. Dada la baja probabilidad de encontrar un empleo para los desempleados de más edad, cabría esperar que este colectivo fuera un objetivo central de las PAE, con unas elevadas tasas de participación en los servicios de los SPE. Sin embargo, los datos presentados en la Tabla A3 indican todo lo contrario. En realidad, los parados de más edad participan en un menor número de servicios que un desempleado promedio con el mismo nivel de educación y misma duración del desempleo. De hecho, al superar los dos años en desempleo, sólo una de cada diez personas con nivel educativo bajo y uno de cada ocho personas con nivel educativo alto dentro de este grupo de edad participaron en alguna medida de activación durante el primer trimestre de 2015.

La duración de las medidas de activación

Finalmente, una última dimensión de interés es la duración de los servicios prestados por el SPE. En esta dimensión encontramos resultados más razonables, al menos para el conjunto de la población. Como se muestra en la Tabla A4, si atendemos a los solicitantes de empleo de todas las edades, encontramos que la duración de los servicios está inversamente relacionada con la educación, independientemente de la duración, con la única excepción del caso de los incentivos al emprendimiento, donde la duración tiende a aumentar con la educación. Del mismo modo, las personas que han pasado más tiempo en el desempleo también parecen recibir asistencia ininterrumpida durante períodos más largos. Sin embargo, también en este caso los números tienen que ser interpretados con precaución, dado que las probabilidades de encontrar empleo disminuyen con la duración del desempleo, los parados con menores duraciones tendrán más probabilidad de interrumpir los servicios que aquellos parados con mayores duraciones de desempleo.

Los números anteriores sugieren que las bajas tasas de participación de los demandantes de empleo poco formados se compensan, en cierta medida, por el hecho de que tienden a recibir servicios de mayor duración. Sin embargo, este patrón no es tan claro cuando nos centramos en los mayores de 45 años. Para este grupo la duración media en la mayo-

ría de servicios sólo aumenta hasta el segundo año de desempleo. Y lo que es más importante, comparando las duraciones de los servicios para individuos con todas sus características iguales salvo la edad, se observa que los desempleados de más edad participan en servicios con menor duración, a pesar de que los PLD mayores son un grupo prioritario con más facilidades de acceso a los programas de subsidio de desempleo que cuentan con medidas de activación obligatorias.

4 ¿Cómo facilitar el apoyo integrado a los desempleados de larga duración?

En los últimos años, los responsables políticos de toda Europa están cada vez más preocupados por la persistencia de altos niveles de desempleo de larga duración como secuela de la crisis. Esto ha motivado una serie de informes de políticas con recomendaciones sobre cómo ofrecer apoyo integral a los parados de larga duración (por ejemplo, Comisión Europea 2014, 2015b,c.). El consenso general es que el apoyo eficaz y sostenido para hacer frente al paro de larga duración tiene tres dimensiones:

CUADRO 1

PROGRAMAS DE SUBSIDIOS A PARADOS DE LARGA DURACIÓN

España cuenta actualmente con tres programas de subsidios para desempleados de larga duración que hayan agotado su derecho a otras prestaciones. El primer de ellos, se conoce como “Renta Activa de Inserción” (RAI) y es un programa de subsidio permanente a PLD mayores de 45 años de edad. Por el contrario, los otros dos, PREPARA (y su predessor PRODI) y el “Programa de Activación para el Empleo” (PAE) son programas temporales. PREPARA se creó para ofrecer apoyo a desempleados de larga duración de cualquier edad y a desempleados con responsabilidades familiares. Aunque el PAE se introdujo en diciembre de 2014, existen programas de este tipo desde 2011. El derecho a las prestaciones de este último programa se limita a PLD que se hayan beneficiado previamente de uno de los otros dos programas. Esta característica muestra la estructura de múltiples capas que tienen este tipo de programas.

Los tres programas están sujetos a verificación, complementando otro tipo de ingresos y condicionando a la activación de los desempleados del hogar. Los criterios de elegibilidad se han endurecido considerablemente en los últimos años, pero a su vez, el gobierno ha relajado las reglas para la compatibilidad de las ayudas con el trabajo remunerado. Además, los beneficiarios del PAE son asignados a un tutor personal. Ésta es una clara mejora respecto a los otros programas, pero queda por ver su efectividad a la hora de aumentar la probabilidad de encontrar empleo de los participantes.

Los desempleados que reúnan las condiciones de elegibilidad del PAE pueden solicitar una subvención hasta abril de 2017. Sin embargo, en el marco actual de regulación del programa PREPARA, el subsidio se renovará automáticamente siempre que la tasa de desempleo se sitúe por encima del 18%. Dadas las cifras actuales, parece que pronto hará falta un cambio en este umbral.

- Un sistema bien diseñado de prestaciones y servicios sociales que brinde apoyo económico condicionado a la búsqueda activa o la participación en medidas de activación.
- La estrecha coordinación entre todas las autoridades pertinentes, tales como los servicios públicos de empleo de ámbito nacional y regional y los servicios sociales.
- La capacidad de ofrecer apoyo individualizado adaptado a las necesidades del individuo.

En la sección anterior ofrecimos evidencia descriptiva sobre dos de estos aspectos. En esta sección, el foco se desplaza al aspecto institucional. Para España, los estudios disponibles identifican fuertes debilidades en las tres dimensiones del apoyo integrado a los PLD (véase por ejemplo, Comisión Europea 2015c). A continuación se revisan las principales lagu-

Características de los subsidios para desempleados de larga duración

Requisitos	Renta Activa de Inserción	PREPARA	Programa de Activación para el Empleo
Edad	45-65 años	Todas las edades	Todas las edades
Duración del desempleo	Al menos 12 meses	12 de los últimos 18 meses	12 de los últimos 18 meses
Duración del registro como desempleado	Ídem	Ídem	Ídem
Haber agotado el derecho a otras prestaciones	Sí	Sí	RAI, PREPARA o PRODI 6 meses antes
Carecer de rentas superior al 75% del SMI por persona	Sí	Sí	Sí
Beneficios			
Itinerario personalizado	Sí	Sí	Sí
Tutor	No	No	Sí
Cantidad del subsidio	80% IPREM (426€)	75% IPREM (399€)	75% IPREM (399€)
Duración máxima (meses)	11	6	6
Ampliaciones	3 veces	No	No
Obligaciones			
Búsqueda activa de empleo	Sí	Sí	Sí
Participación en las PAE	Sí	Sí	Sí
Aceptar ofertas de trabajo	Sí	Sí	Sí
Compatibilidad			
Trabajo a jornada parcial	Sí	No	Sí (max. 5 meses)
Trabajo a jornada completa	No	No	Sí (max. 5 meses)
Duración del programa	Sin límite	Temporal	Temporal

nas, empezando por el difícil acceso a los programas de subsidios para los desempleados que han agotado sus derechos a una prestación por desempleo.

4.1 UN SISTEMA DE PRESTACIONES FRAGMENTADO

En la Sección 2.3 ya se han mostrado las bajas tasas de cobertura del sistema de prestaciones de España, pero es útil analizar brevemente su estructura fragmentada y de múltiples capas. La coexistencia de varios programas de prestaciones permanentes y temporales gestionados por diferentes administraciones crea problemas de coordinación e interrupciones indeseables en la atención a los parados de larga duración.

Al igual que en la mayoría de los países europeos, el sistema de prestaciones en España consiste en prestaciones por desempleo de nivel contributivo, subsidios de desempleo no-contributivos y ayudas asistenciales. Los dos primeros están gestionados por el SPE nacional con fondos nacionales, mientras que las prestaciones asistenciales están gestionadas por los servicios sociales a nivel local con fondos regionales. Durante las etapas iniciales de la crisis, este sistema ofrecía un nivel satisfactorio de protección con tasas de cobertura que alcanzaban un nivel récord de aproximadamente 75% a finales de 2009 (Conde-Ruiz y Marra, 2015). Pero a medida que el desempleo de larga duración empezó a crecer, más y más personas desempleadas agotaron su derecho a prestaciones. Para aliviar esta situación, las autoridades nacionales introdujeron tres programas de subvenciones consecutivos para proporcionar asistencia temporal a los grupos más vulnerables de parados de larga duración: la *Renta Activa de Inserción*, *PREPARA* y finalmente un tercer programa llamado *Programa de Activación para el Empleo* (para más detalles, véase el cuadro 1). Los tres programas incluyen un requisito explícito de activación y, además, a los participantes del tercer programa se les asigna un tutor personal. Este trabajador se encarga de elaborar un *Plan de Acción Individual (Itinerario de Inserción)* y de supervisar su aplicación. Otra de las novedades de este programa es la compatibilidad entre el subsidio de desempleo y el trabajo remunerado. En el caso de que el trabajador sea contratado durante el período de seis meses que dura el programa, el empleador está autorizado a deducir el importe total de la subvención del sueldo del trabajador. Por lo tanto, la subvención proporciona apoyo a los ingresos de la persona en paro e incentivos económicos para que las empresas contraten a los participantes en este programa.

Si bien estos son pasos en la dirección correcta, todavía hay importantes cuestiones sin resolver. Una primera prioridad es revisar los criterios de elegibilidad para asegurarse de que los programas de subvenciones no dejan desatendidas a personas que están en riesgo de exclusión social y económica. En la actualidad, los tres programas establecen condiciones de entrada muy estrictas y sólo ofrecen apoyo económico durante un período de tiempo limitado. En el caso de la *Renta Activa de Inserción*, los participantes pueden volver a solicitar la participación, pero esta opción sólo es posible después de un año bajo la condición de que la persona no tenga derecho a ninguna otra prestación. Los otros dos programas de subvenciones no son renovables. Por último, cualquier persona que no tenga derecho a participar dentro de estos regímenes nacionales tiene que depender de los subsidios de asistenciales (*Renta Mínima de Inserción*) que son administrados y financiados por las regiones. Los criterios de clasificación y la cuantía de los subsidios asistenciales varían considerablemente de una región a otra.

La estructura fragmentada y de varias capas del sistema de prestaciones actual dificulta el apoyo a los desempleados de larga duración. Para empezar, la duración de los regímenes de prestaciones no renovables es demasiado corta para implementar planes de acción individuales complejos que impliquen varios pasos consecutivos para reinsertar al parado en el mercado laboral. En el marco del *Programa de Activación para el Empleo*, el calendario del itinerario personalizado no tiene que limitarse al período de las ayudas económicas, pero la pérdida de ingresos puede debilitar la motivación de la persona. Por otra parte, algunos participantes pueden abandonar el programa por necesidades económicas, asumiendo una actividad en la economía sumergida, o porque tienen derecho a una prestación asistencial. En este último caso, la continuidad del itinerario personalizado previsto sólo puede garantizarse si existen protocolos que regulen el intercambio de información entre el usuario, el SPE regional y el departamento a cargo de los servicios sociales o si el derecho a la ayuda asistencial garantiza el acceso a los servicios de colocación de los SPE.

El riesgo de interrupción del plan de integración tiene efectos negativos evidentes sobre las perspectivas de empleo de la persona involucrada, pero la estructura de múltiples capas de los programas de prestaciones también plantea un reto para las administraciones de las prestaciones y puede suponer un coste para los distintos niveles de la administración. Dado que las prestaciones asistenciales se financian con los presupues-

tos regionales, los servicios sociales pueden tener incentivos a colocar a las personas en los programas públicos de empleo que mejoren débilmente la empleabilidad de la persona pero le concedan acceso a las prestaciones de desempleo financiadas centralmente al terminar dicho empleo. A la inversa, el SPE nacional puede tener incentivos para concentrar sus escasos recursos en parados con derecho a prestaciones de desempleo. Estos riesgos sólo pueden ser evitados mediante una estrecha cooperación y coordinación entre los distintos niveles de la administración.

4.2 COORDINACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL

La asistencia a los desempleados de larga duración, por lo general, implica a una serie de administraciones y organizaciones. La sección anterior se centró en la gestión de las prestaciones, los servicios públicos de empleo y los servicios sociales. Sin embargo, estos organismos públicos del SPE a menudo trabajan junto con interlocutores sociales y centros de formación. Además, en los últimos años los SPE han comenzado a externalizar servicios específicos y a enviar a los solicitantes de empleo a agencias de colocación privadas. España no es una excepción en este sentido, aunque el uso de la externalización y la colaboración público-privada es algo más limitado que en la mayoría de los países europeos.

En los últimos años, muchos países europeos han emprendido reformas para fortalecer la coordinación, tanto entre los diferentes niveles de la administración (coordinación vertical) como entre las administraciones que ofrecen servicios a las mismas personas (coordinación horizontal). Para mejorar el grado de coordinación horizontal, la tendencia general es avanzar hacia un modelo de ventanilla única. En este modelo, los demandantes de empleo son asignados a una sola persona de contacto que se ocupa de todos los aspectos pertinentes a la asistencia de la persona desempleada, incluyendo el derecho a una prestación o subsidio y las medidas de activación. Del mismo modo, para fortalecer aún más la relación entre las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, en algunos países se han fusionado la gestión de las prestaciones y el SPE creando una nueva entidad con plenos poderes sobre las prestaciones y servicios de PAE como *Pôle Emploi* en Francia o *Intreo* en Irlanda. Por otra parte, Irlanda decidió re-centralizar el control sobre sus PAE para asegurarse de que las decisiones sobre las prestaciones y las PAE se tomaran al mismo nivel de la administración. Italia tenía previsto medidas similares antes de la reciente crisis de gobierno. Por el momento, ya se ha creado un organismo nacional para supervisar y coordinar la aplicación de las PAE a nivel regional.

España se enfrenta a retos similares a los de Italia e Irlanda, ya que las competencias en materia de políticas activas han sido transferidas a las regiones mientras que las prestaciones por desempleo son administradas por el SPE nacional. En España no está siendo considerada ninguna reforma que elimine esta división de responsabilidades. En cambio, las autoridades están llevando a cabo esfuerzos para mejorar la coordinación entre los SPE nacional y regionales. Ambas administraciones comparten un sistema común de información (SISPE) y las prioridades en materia de políticas activas de empleo son negociadas por representantes de ambos niveles del SPE dentro de la correspondiente *Conferencia Sectorial* y se recogen en los planes de acción anuales (*Plan Anual de Políticas de Empleo*), que también estipulan la distribución regional del presupuesto nacional. Desde 2014 esta asignación se basa parcialmente en indicadores de resultados. La proporción del presupuesto que se asigna sobre la base de estos indicadores alcanzará un máximo del 70% en 2017. Por último, en un intento de garantizar que los demandantes de empleo de toda España tengan acceso a servicios de una calidad similar, los representantes del SPE nacional y regionales se han puesto de acuerdo en un conjunto de servicios que han de proporcionarse en todas las regiones (*Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo*) y una serie de protocolos para la prestación de estos servicios que están destinados a salvaguardar la calidad de los mismos. Es importante destacar que, dentro de los límites del plan anual, las regiones son libres de elegir sus propias prioridades y de completar la financiación nacional de las PAE con recursos adicionales del presupuesto regional. En otras palabras, las regiones tienen espacio para adaptar las distintas políticas a las necesidades locales y el sistema incluye un limitado grado de corresponsabilidad fiscal: las regiones que desean ofrecer más y/o mejores servicios, pueden hacerlo, pero estos servicios adicionales tienen que ser pagados con el presupuesto regional.

Una vez más, éstos son pasos útiles en la dirección correcta, pero se requieren mejores ajustes en los indicadores de resultados y los protocolos. Muchos de los indicadores actuales miden inputs en lugar de resultados y, dados los restrictivos límites fiscales a los que se enfrentan algunas regiones, éstas quizás puedan preocuparse más de la posibilidad de obtener financiación a través de la elección de los grupos más fácilmente reinsertables o la prestación de servicios de baja intensidad que pueden ser ofrecidos a muchas personas a un bajo coste, en lugar de concentrar sus esfuerzos en el colectivo de desempleados con mayores dificultades, como los parados de larga duración. De hecho, en el *Plan Anual de*

Políticas de Empleo para el año 2015 casi no hay programas que estén dirigidos exclusivamente a los PLD excepto los programas que son promovidos y financiados por el SPE nacional. Por otra parte, los protocolos regulan muchos aspectos formales de la atención a los parados, pero no contienen compromisos vinculantes sobre aspectos tales como la carga de trabajo de los orientadores, la satisfacción del usuario, o las tasas de colocación etc., que ayuden a proteger la calidad de los servicios.

En general, una mayor coordinación entre los diferentes niveles de la administración sigue siendo una prioridad con el fin de desarrollar una estrategia global que permita abordar el problema del desempleo de larga duración con medidas de refuerzo mutuo de las diferentes administraciones. En particular, el enfoque tiene que pasar por la elaboración de medidas para mitigar los posibles conflictos de intereses entre los SPE nacional y regionales así como por la introducción de reformas que hagan del SPE una organización más orientada al usuario con un nivel de servicios comparable al de otros países de nuestro entorno.

En cuanto al grado de coordinación horizontal, la valoración de los expertos tiende a ser más benigna. Los parados en España necesitan registrarse como demandantes de empleo en los SPE regionales antes de solicitar las prestaciones en la oficina del SPE nacional. En este caso, las dos administraciones están situadas normalmente en el mismo edificio y los representantes de ambas administraciones tienden a reunirse periódicamente a distintos niveles, tanto regional, como provincial y local. Del mismo modo, en muchas regiones existen protocolos para remitir a las personas que reciben prestaciones asistenciales a los SPE regionales para su activación. Sin embargo, sólo en una región - el País Vasco - se ha transferido la gestión del subsidio asistencial a los SPE regionales (véase el cuadro 2 para más detalles).

Los gobiernos regionales de toda España deben considerar la opción de seguir el ejemplo del País Vasco porque la transferencia de la gestión de las prestaciones asistenciales a los SPE parece fomentar la transición desde el desempleo al empleo como indica un estudio reciente de Gorjón y de la Rica (2016). Por otra parte, mientras que la creación de una verdadera ventanilla única parece, de momento, inviable debido a la división de las responsabilidades sobre las prestaciones y las PAE, existe un amplio margen de mejora de la coordinación en el ámbito local. Una opción interesante sería la creación de centros regionales con representantes de todas las instituciones relevantes que ofreciera servicios a los parados siguiendo las líneas del *Werkpleinen* holandeses o los *Centros de Activación*

CUADRO 2

RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN EL PAÍS VASCO

La Renta de Garantía de Ingresos (RGI) se implementó en 1989. Originalmente, la RGI era administrada conjuntamente por los Servicios Sociales y el Servicio Público de Empleo del País Vasco (Lanbide). En 2011, todas las responsabilidades fueron transferidas a Lanbide.

El objetivo de esta reforma (la única de este tipo en España) era mejorar la gestión de los pagos de este subsidio asistencial mediante de su integración con los servicios de orientación y otras políticas activas de empleo. De esta forma se pretendía fomentar la activación y la integración al mercado laboral de los receptores de la RGI.

Un aspecto interesante de la regulación de la RGI es la estricta cláusula de activación que afecta a todos los miembros del hogar en condiciones de trabajar. Un estudio reciente de Gorjón y De la Rica (2016) utiliza datos de 2015 de Lanbide para analizar cómo el derecho a la RGI y el requisito de activación asociada afectan a las probabilidades de encontrar un empleo de sus perceptores. El estudio controla el hecho de que existen diferencias sustanciales en las características de los desempleados perceptores de la RGI y el resto de los parados. El 60% de los primeros no tienen educación secundaria y la mayoría (el 52%) son parados de muy larga duración (más de dos años buscando empleo). Las cifras correspondientes para el resto de los parados son, respectivamente, 32,9% y 26,7%.

El estudio de Gorjón y De la Rica (2016) contiene varios resultados interesantes. En primer lugar, a pesar de la participación obligatoria en la activación, solamente la mitad de los beneficiarios participan en algún tipo de medida de activación. En segundo lugar, la tasa media de salida mensual al mercado laboral para los parados perceptores de la RGI (3%) es tres veces inferior a la del resto de personas desempleadas (9%), pero esta diferencia desaparece una vez que las autoras controlan por las diferencias en las características de los parados de ambos grupos mediante la ponderación por la probabilidad inversa (metodología "Inverse Probability Weighting"). Por lo tanto, la recepción de la RGI no retrasa la salida al empleo. Esta es una buena noticia, ya que las competencias en materia de políticas activas fueron transferidas al País Vasco solo unos meses antes de transferir la gestión de la RGI a Lanbide. Por último, los autores encuentran un impacto positivo de todas las medidas de activación, pero parece que hay margen de mejora. La formación duplica la probabilidad de encontrar un empleo, pero sólo algo más del 2% de los perceptores de la RGI participó en un programa de formación en los últimos 6 meses.

recientemente creados en Alemania. Esto facilitaría la creación de equipos de trabajo para ayudar a grupos concretos de desempleados que necesitan un apoyo sostenido por parte de diversas instituciones.

4.3 EL DISEÑO, LA PLANIFICACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ITINERARIOS INDIVIDUALIZADOS

El tercer aspecto de apoyo integrado a los desempleados de larga duración es la capacidad del sistema para ofrecer apoyo individualizado que se adapte a las necesidades de cada persona. Este es el verdadero *“talón de Aquiles”* de los SPE españoles.

De hecho, la Comisión Europea ha planteado reiteradamente su preocupación por el lento avance de las reformas en esta área y la limitada capacidad de los SPE españoles para ofrecer apoyo individualizado (Comisión Europea, COM (2016) 329 final). Esta limitada capacidad de ofrecer soluciones individualizadas se atribuye comúnmente a la alta carga de trabajo del personal de los SPE españoles, tanto en términos absolutos como en términos relativos (por ejemplo Comisión Europea, 2015c). Sin embargo, una comparación de las funciones y el diseño de los SPE en Europa revela que hay otras cuestiones fundamentales que también merecen atención. Dos de las principales barreras al funcionamiento adecuado de los SPE españoles son la falta de herramientas de perfilado y de una estrategia coherente de activación que estructure los servicios ofrecidos por los SPE. Las herramientas de perfilado sirven para medir la distancia de los desempleados al mercado de trabajo y, en particular, la probabilidad de que un parado específico pueda terminar en una situación de desempleo de larga duración. Estas herramientas son un requisito previo al desarrollo de servicios específicos o personalizados, mientras que la estrategia de activación debe definir el curso de acción de los apoyos que el SPE debe dar, especificando el tipo de apoyo, el momento de intervención y, por último, por parte de quién.

El uso de técnicas de perfilado es común en toda Europa y su aplicación es el primer paso necesario en la modernización de los SPE españoles. Actualmente, el SPE básicamente condiciona los servicios a las características personales como la edad y la duración del desempleo, dejando un amplio margen para las decisiones de los trabajadores sociales¹³. Sin

13 La única excepción es Cataluña. Su Servicio Público de Empleo (*Servei d'Ocupació de Catalunya*) desarrolla su propia herramienta de perfilado que ordena a los desempleados basándose en un conjunto de características personales. Sin embargo, los pesos relativos de cada característica están determinados ad hoc y no se basa en el análisis estadístico.

embargo, en la sección 3.3 vimos que este procedimiento da lugar a referencias rutinarias a servicios y programas estandarizados. Sin embargo, el uso de herramientas de perfilado permitiría al SPE dividir a los demandantes en diferentes grupos y ofrecer apoyo personalizado desde que entran en el desempleo en base a estimaciones estadísticas de su probabilidad de encontrar trabajo.

En un intento por estimular el uso de tales herramientas de perfilado, los investigadores de Fedea están desarrollando actualmente lo que se conoce como una herramienta de perfilado estadística (para más detalles, véase el cuadro 3). Esta herramienta utiliza la información que se almacena en el sistema de información de los SPE para obtener estimaciones de la probabilidad que tienen los trabajadores de encontrar un empleo en los próximos tres y doce meses. Por otra parte, utilizando datos longitudinales sobre los historiales de trabajo de una amplia muestra de personas que llevan poco tiempo desempleadas y su participación en las medidas de activación, esta misma herramienta es capaz de proporcionar estimaciones de la eficacia relativa de algunos de los servicios disponibles para tipos específicos de solicitantes de empleo.

Ambos tipos de información permitirían a los orientadores de los SPE hacer una evaluación con mucha más información de las posibilidades de empleo de cada persona así como elaborar un plan de acción apropiado para llevar al demandante de vuelta al trabajo. Esto será especialmente útil si la información objetiva sobre la educación, las habilidades y la experiencia se combina con más información sobre aspectos tales como la motivación de la persona, las habilidades no cognitivas y ocupaciones preferidas. Esta información adicional puede ser obtenida mediante entrevistas, ya sea en el momento del registro o durante un seguimiento posterior, pero también puede ser recogida a través de la web.

En resumen, las herramientas de perfilado pueden ayudar a mejorar la calidad del diagnóstico inicial y es de esperar que esto facilite el diseño de itinerarios personalizados más eficaces. Además, el uso de herramientas de perfilado también permite un uso más sistemático y eficiente de los recursos del SPE. La versión beta de la herramienta de perfilado estadístico para España separa a los demandantes de empleo en cuatro categorías diferentes. Para cada una de estas cuatro categorías, el SPE puede ayudar a identificar los servicios más eficientes que los orientadores están autorizados a ofrecer. Por otra parte, el SPE podría diferenciar la frecuencia de las reuniones de seguimiento y el resultado del perfilado,

El término perfilado se refiere a la clasificación de los trabajadores en paro en diferentes grupos que comparten una serie de características comunes. La clasificación sirve para ofrecer servicios a los desempleados que responden a sus necesidades. En el caso de las herramientas de perfilado estadístico la clasificación se basa en la estimación de modelos econométricos que miden ya sea un riesgo particular, como la probabilidad de que una persona acabe siendo un desempleado de larga duración, o un indicador de la empleabilidad de una persona.

Muchas herramientas de perfilado estadísticos utilizan modelos logísticos para estimar la probabilidad de que un solicitante de empleo en paro termine en desempleo de larga duración. La herramienta desarrollada por los investigadores de Fedea va un paso más allá. El modelo básico de probabilidad es muy similar ya que evalúa la probabilidad de que cualquier persona desempleada encuentre un trabajo antes de X meses. Este indicador de la empleabilidad de la persona se calcula utilizando información exhaustiva sobre las características personales, las competencias adquiridas en el empleo y la información sobre el estado del mercado de trabajo al que el individuo se enfrenta. Sobre la base de estas estimaciones, los parados que buscan trabajo se clasifican en cuatro grupos en función de sus posibilidades de encontrar un puesto de trabajo a menos de 3, 6 o 12 meses. Los datos que se utiliza para las estimaciones se obtienen de los Servicios Públicos de Empleo españoles. Estos datos contienen información detallada sobre las características de los solicitantes de empleo registrados y sus historiales de trabajo, incluyendo cualquier contrato firmado hasta el momento del análisis.

Este ejercicio básico de perfilado proporciona una primera indicación de la empleabilidad de una persona. Una vez que se haya completado el diseño de la herramienta de perfilado, este perfil básico se complementa con una segunda y más detallada etapa de perfilado que combina información detallada acerca de las competencias del demandante de empleo con información sobre sus habilidades sociales obtenida de entrevistas estructuradas e información complementaria acerca de las demandas de los empleadores.

La ventaja de las herramientas de perfilado estadístico es que el modelo empírico puede ser utilizado para simular el impacto de diferentes servicios orientados al mercado de trabajo y medidas de políticas activas de empleo estándar sobre el grado de empleabilidad de una persona. La herramienta de perfilado se puede utilizar para identificar las ocupaciones que ofrecen las mejores perspectivas de empleo o para estimar el impacto marginal sobre la probabilidad de mejorar la orientación, formación o la experiencia laboral en el trabajo sobre la probabilidad de encontrar empleo de una persona. Esta información es extremadamente útil en el diseño de planes de acción personales. Por otra parte, en el futuro, la herramienta de perfilado se puede utilizar para evaluar el impacto de diferentes (combinaciones de) políticas activas de empleo.

El uso apropiado de la herramienta de perfiles estadísticos, por tanto, da lugar a mejoras significativas tanto en la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo en España. Nótese que para lograr y maximizar la utilidad de la herramienta de perfilado, las regiones deben adaptar la herramienta de perfilado a su mercado de trabajo local, reestimado periódicamente el modelo con el fin de garantizar un alto nivel de precisión y capacidad de predicción.

incluso podría servir de base para la remisión de personas a las agencias de colocación y para la fijación de tarifas para este servicio. Sin embargo, es importante hacer hincapié en que la adaptación de herramientas de perfilado no puede ser un sustituto de la necesaria contratación y formación de un número suficiente de orientadores. Especialmente en el caso de los parados de larga duración, es fundamental que la persona sea asignada a un orientador experimentado que le aconseje, que tenga la capacidad de motivar a la persona y que pueda diseñar un plan viable para conducir al desempleado a un puesto de trabajo. De hecho, el apoyo intensivo por parte de orientadores experimentados con una carga de trabajo reducida es un elemento clave en las propuestas que vamos desarrollar en la siguiente sección.

Esto nos lleva a la cuestión de cómo habría que implementar y hacer cumplir los itinerarios individuales. Para que su desarrollo tenga sentido, éstos tienen que tomar forma de un acuerdo escrito que establezca claramente los derechos y obligaciones de cada persona. Por otra parte, la persona desempleada y su orientador deben reunirse de forma regular para evaluar el progreso y el orientador debe tener la posibilidad de imponer sanciones en caso de que el desempleado no cumpla con el acuerdo. Algunos elementos de esta llamada “*obligación mutua*” ya existen en España. Los parados tienen que firmar un *Compromiso de activación* de obligatorio cumplimiento y los SPE controlan la intensidad de búsqueda. Por el contrario, hasta la fecha los itinerarios personalizados son en gran medida acuerdos informales, lo que hace muy difícil su aplicación y control. Para resolver esta situación, tanto los objetivos acordados como las acciones previstas y el calendario del itinerario de inserción deberían estar explicitados y escritos en un acuerdo formal que forme parte del expediente de la persona y que sea accesible a los demás orientadores en caso de que la persona vuelva a entrar en desempleo en una etapa posterior.

Una referencia útil a este respecto es el denominado “modelo de 4 fases”¹⁴ que está siendo utilizado en oficinas de empleo cooperativas (“*cooperative job centres*”) en Alemania. Estas oficinas son administradas conjuntamente por el municipio y la oficina local del SPE alemán (*Bundesagentur für Arbeit*) y ofrecen servicios a aquellos desempleados que tienen derecho a subsidios de desempleo (UB2)¹⁵. Cada uno de ellos tiene dere-

¹⁴ El nombre completo es “Modelo en 4 fases de integración individual”

¹⁵ El sistema de subsidios UB2 sustituye a los sistemas de subsidios de desempleo y subsidios asistenciales que existían antes de las reformas *Hartz*. La gran mayoría de receptores de UB2 son personas desempleadas de larga duración y

cho a asesoramiento y servicios individualizados. El plan de trabajo se organiza de la siguiente manera: (1) análisis de la empleabilidad (perfilado); (2) selección de la ocupación de destino; (3) definición de la estrategia de integración individual, incluyendo la firma de un plan individual de acción y (4) seguimiento de la estrategia de integración.

Todas las oficinas de empleo cooperativas proporcionan un conjunto de servicios básico a todos sus clientes con derecho a los subsidios de tipo UB2. Este conjunto de servicios consiste en la asignación de una persona de contacto, el acceso a toda la gama de medidas de políticas activas de empleo estándar sujetas a la aprobación discrecional del orientador y entrevistas de seguimiento periódicas con un intervalo de contacto de entre tres y seis meses. Además, en este paquete estándar cada orientador gestiona normalmente entre 150 y 200 receptores de UB2 de más de 25 años. Por otra parte, en los últimos años se pusieron en marcha varios proyectos piloto para evaluar los beneficios del apoyo intensivo reduciendo el número de demandantes de empleo por orientador (hasta un ratio de 1: 100) y con intervalos de contacto más cortos, de hasta cuatro semanas. La experiencia positiva con este llamado *"Berlin Job Offensive"* y otro programa similar para PLD de más edad motivó los cambios recientes en la estrategia de Alemania para luchar contra el desempleo de larga duración. Esto nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Qué políticas activas de empleo contribuyen realmente a la reinserción de los PLD?

trabajadores con salarios bajos que tendrán derecho a una transferencia de ingresos bajo este régimen de prestaciones.



5 Evidencia empírica sobre el impacto de las políticas activas de empleo

En esta sección se revisa la evidencia empírica disponible sobre los costes y beneficios de métodos de apoyo intensivo a parados de larga duración. La discusión incluye una breve revisión de la evidencia disponible sobre el impacto causal de las PAE, pero nuestro principal interés se centra en los beneficios de la introducción de un sistema integrado de apoyo al PLD¹⁶. Nuestra revisión de la evidencia intenta cuantificar el impacto de apoyo intensivo por parte de los SPE en la probabilidad de salida al empleo de los desempleados más desfavorecidos y también aborda la cuestión de la eficiencia relativa de las agencias de empleo públicas y privadas en la prestación de apoyo intensivo a los desempleados de larga duración.

5.1 LAS GANANCIAS DE FORTALECER LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL

En los últimos años, España ha realizado esfuerzos para mejorar la coordinación entre los SPE a nivel nacional y regional y algunas Comunidades Autónomas también han mejorado la coordinación entre su SPE y los servicios sociales. La evidencia disponible sugiere que un mayor nivel de cooperación y, en particular, que los esfuerzos para conseguir un mayor nivel de integración institucional tienden a ser a la vez eficaces y rentables. Sin embargo, esta evidencia se refiere a reformas institucionales que culminaron en la creación de ventanillas únicas y, en el caso del Reino Unido, en la fusión del SPE y la gestión de las prestaciones. Por tanto, se refiere a procesos de reformas más ambiciosos de los que se ha llevado a cabo en España hasta la fecha.

¹⁶ Nuestra revisión de la evidencia sobre la prestación de apoyo integrado se basa en el informe de Csillag y Fertig para la Comisión Europea (Comisión Europea 2015a). Este estudio contiene una lista exhaustiva de referencias a los estudios formales de evaluación. Aquí nos limitamos a resumir las principales conclusiones.

Para el caso de Alemania hay abundante evidencia de que la estrecha cooperación a nivel local entre las oficinas de trabajo y los municipios produjo ganancias en términos de una mayor tasa de empleo y un menor uso de prestaciones. Antes de introducir las *Reformas-Hartz*, Alemania llevó a cabo un proyecto piloto a gran escala (llamado *MoZArT*) para evaluar los beneficios de los diferentes niveles de cooperación a nivel local, que iban desde la creación de ventanillas únicas hasta formas de cooperación ocasional entre las oficinas de empleo y los municipios. Los resultados indicaron que la creación de ventanillas únicas aumentó la integración sostenible (durante siete meses o más) de los desempleados en el mercado laboral primario hasta en un 14%, generando un ahorro de entre 640 y 840 euros por beneficiario. Por el contrario, las formas menos intensivas de cooperación produjeron peores resultados, y a veces incluso empeoraron los resultados (Infas, 2004).

Las experiencias positivas con *MoZArT* motivaron la introducción del sistema de prestaciones UB2: un único esquema de subsidios gestionado por una oficina de empleo municipal o por una oficina de empleo co-gestionada por el municipio y por la oficina local de los SPE. Bajo el primer sistema, la responsabilidad de la prestación de los servicios de orientación es transferida a los municipios. Por el contrario, en el caso de las oficinas de empleo cooperativas, los municipios y las oficinas locales de los SPE crean una nueva entidad legal, llamada ARGE, con representantes de ambas instituciones. Un estudio de evaluación formal indica que las oficinas de empleo cooperativas obtuvieron mejores resultados que las oficinas municipales, con tasas de reinserción de entre 2 y 4 puntos superiores y un ahorro global de aproximadamente 660 € por participante. Una conclusión provisional de este segundo ejercicio de evaluación es la importancia de preservar el conocimiento y la experiencia institucional existente en cualquier intento de agilizar la prestación de servicios a PLD.

Un segundo ejemplo de la introducción de un diseño institucional integrado para la provisión de políticas activas de empleo y el pago de prestaciones, esta vez para todo el conjunto de personas en edad de trabajar, es la creación de Jobcentre Plus en el Reino Unido. *Jobcentre Plus* es el resultado de la fusión del Servicio de Empleo y la Agencia de Prestaciones ("*Benefit Agency*"). Un estudio de evaluación del Departamento de Trabajo y Pensiones indica que el mayor vínculo entre el derecho a prestaciones, el acceso a servicios de orientación y otras políticas de empleo generó un aumento persistente de entre 3 y 4 puntos porcentuales en las tasas trimestrales de salida al empleo de los beneficiarios de un "*Job Seeker*

Allowance". Por otra parte, de acuerdo con el estudio de evaluación del Departamento de Trabajo y Pensiones, el nuevo sistema sería rentable en un horizonte de quince años (Riley, Bewly, Kirby Rincon-Aznar and Goerge, 2012).

La evidencia anterior sugiere que todavía hay un margen considerable de mejora para una reforma institucional en España. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las reformas institucionales antes mencionadas fueron acompañadas de otras reformas para mejorar la eficiencia de los SPE y reforzar su papel como intermediarios en la creación de puestos de trabajo. Por otra parte, las reformas institucionales son complementarias a los cambios profundos en el entramado de políticas sociales y de inserción laboral que se introdujeron previamente en ambos países. En la práctica es, por tanto, difícil aislar los efectos positivos causados por el mayor nivel de cooperación e integración¹⁷.

5.2 LOS COSTES Y BENEFICIOS DEL APOYO INTENSIVO A LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

Un aspecto interesante de la revisión del estudio de impacto de Csillag y Fertig (2015) es su intento de medir los costes y beneficios del paquete de servicios básicos que se presta actualmente a los beneficiarios del subsidio UB2 en Alemania. Este tema es relevante para nuestros propósitos porque la Comisión Europea insta a los Estados miembros a prestar servicios similares a los parados de larga duración. En línea con esta recomendación, el recientemente aprobado Programa de Acción Conjunta para Desempleados de Larga Duración prevé la prestación de un paquete de servicios similar a un total de 1 millón de parados de larga duración en los próximos tres años.

Desde fuera es importante hacer hincapié en que la prestación de este paquete de servicios requiere una inversión sustancial en la contratación y formación de trabajadores de los SPE. Por otra parte, los costes operativos también son sustancialmente más altos que los costes en los que incurren los SPE actualmente debido a que el paquete de servicios incluye nuevos elementos tales como el perfilado, la preparación de un plan

¹⁷ Por otra parte, los estudios disponibles no proporcionan una indicación clara de los canales que conducen a la mejora de los resultados o a la reducción de los costes. Una cooperación más estrecha o una integración institucional completa podrían facilitar la toma de decisiones más eficientes debido a la internalización de todos los costes y beneficios pertinentes; también podrían fortalecer el vínculo entre las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo y, por último pero no menos importante, pueden ayudar a evitar costosas duplicaciones y mejorar el flujo de información entre los trabajadores sociales.

de acción individual y la asignación a un tutor, que actualmente sólo se ofrece sobre el papel a un pequeño subconjunto de los parados de larga duración.

Para Alemania, Csillag y Fertig estiman que la introducción del paquete básico para las personas con derecho a UB2, que supuso una mejora sustancial de los servicios ya existentes, ha sido rentable si se puede atribuir un mínimo del 9 al 13% de las salidas al empleo de los beneficiarios de UB2 a la mejora de la intensificación de los servicios de orientación y colocación y no a otros factores (Comisión Europea, 2015a). Sin embargo, esta estimación no es más que una aproximación basada en cifras agregadas y no incluye los beneficios derivados del aumento en la recaudación de impuestos y de las contribuciones a la seguridad social debido al aumento en la tasa de empleo.¹⁸ Alguna estimación del impacto causal de la prestación de servicios individualizados puede obtenerse a partir de una evaluación de la modernización de los SPE húngaros. En un proyecto piloto, 71 oficinas de empleo locales adoptaron un nuevo modelo de servicio basado en el perfilado y la oferta de PAE personalizadas. Los resultados de la evaluación sugieren que el nuevo modelo de servicio condujo a un aumento del 6 al 10% en la tasa de transición del desempleo al empleo en el mercado de trabajo primario. Sin embargo, hay que subrayar que la introducción del nuevo paquete de servicios era parte de un paquete más amplio de medidas que incluían inversiones para modernizar las oficinas locales, un nuevo sistema de control de calidad y la formación del personal de los SPE (véase Comisión Europea 2015a para más detalles).

La adopción de un sistema de perfilado con un alto valor predictivo es un prerrequisito para la prestación de servicios individualizados a los demandantes de empleo. No hay evidencia experimental sobre las ganancias derivadas de la adopción de tales sistemas de perfilado por las dificultades de medir su impacto. Incluso en un ensayo controlado (*“randomized control trial”*) sería difícil evaluar los beneficios de un sistema que use herramientas de perfilado, ya que hay muchos aspectos cruciales que alteran la prestación de servicios a los desempleados. No obstante, hay pruebas de que un sistema basado únicamente en el criterio personal de orientadores (el sistema actualmente en vigor en la mayoría de regiones

¹⁸ Csillag y Fertig estiman que los costes administrativos adicionales desde la introducción del sistema de UB2 ascendieron a 590 € por participante. En comparación, el Programa de Acción Conjunta para los Desempleados de Larga Duración coloca 500 millones de euros a disposición de las regiones para ayudar a un total de 1 millón de personas en paro. Esta cifra parece razonable teniendo en cuenta la experiencia de Alemania.

españolas) no es necesariamente mejor que la asignación puramente aleatoria de los demandantes a los distintos servicios disponibles y que la adopción de sistemas de asignación óptima puede aumentar significativamente las tasas de reinserción laboral de los desempleados mediante la asignación de cada tipo de parados a las medidas más eficaces (Lechner y Smith (2007), Staghøj, Svarer y Rosholm (2010) y Huber, Lechner, Wunsch y Walter (2011)). La evidencia descriptiva presentada en la sección 3.3 indica que la introducción de mejoras en la asignación de las medidas de políticas activas de empleo también podría generar beneficios sustanciales en España, pero no conocemos ningún intento de cuantificar estos beneficios potenciales.

A continuación, se repasa evidencia convincente de que la reducción de las cargas de trabajo de los orientadores y la consiguiente intensificación del apoyo a los desempleados (dentro de un sistema bien estructurado de apoyo individualizado) tiene un impacto positivo sobre las oportunidades de reinserción laboral del desempleado. Durante los últimos quince años, Alemania ha realizado muchos experimentos para evaluar los efectos de una reducción en la carga de trabajo de los orientadores de los SPE. Un ejemplo reciente es el llamado *“Berlin Job-Offensive”*¹⁹. Este proyecto piloto consistió en la provisión de apoyo intensivo por parte de orientadores con una carga de trabajo reducida (un máximo de 100 personas por orientador) e intervalos de contacto más cortos (máximo cuatro semanas) para un grupo seleccionado de beneficiarios-UB2 clasificados como “próximos al mercado laboral”. Las evaluaciones de este programa muestran tres hallazgos importantes: la intensificación de los servicios de asesoramiento no sólo mejora las perspectivas de empleo de los participantes en el mercado de trabajo primario, sino que también reduce la probabilidad de remisión a PAE estándar; la frecuencia más alta de reuniones permite a los trabajadores sociales obtener una mejor comprensión de las necesidades de sus clientes y esto se traduce en una mayor capacidad de diseñar soluciones a medida en lugar de remisiones rutinarias a PAE estándar; por último, los estudios de evaluación no encontraron ninguna evidencia de efectos secundarios negativos sobre otros receptores-UB2 con un perfil más desfavorecido. Los dos primeros resultados confirman los hallazgos de estudios anteriores, tanto en Ale-

19 Existen experimentos anteriores que incluyen el proyecto “Fair”, dirigido a los parados de larga duración, y un proyecto piloto llamado “1:70” que se dirige exclusivamente a los solicitantes de empleo en el marco del sistema de UB1. Ambos proyectos implicaron la contratación de asesores adicionales en un conjunto seleccionado de las oficinas de empleo locales. En ambos experimentos esto generó un aumento significativo en las tasas de reempleo, pero el proyecto de “Fair” no ha sido rentable debido a que muchos solicitantes de empleo entraron de nuevo en el sistema de prestaciones en fechas posteriores.

mania como en otros países como Dinamarca. Por el contrario, la evidencia sobre los efectos secundarios es escasa, pero a priori no hay ninguna razón de peso para creer que la intensificación del apoyo a un colectivo de parados deba producir efectos adversos sobre otros parados más desfavorecidos.

5.3 ¿PROVISIÓN PÚBLICA O PRIVADA?

Una cuestión relacionada y extremadamente relevante es quién debería ofrecer el apoyo intensivo a los desempleados de larga duración. ¿Deben de ser los orientadores de SPE o es más eficiente externalizar el servicio a agencias de empleo privadas u organizaciones del tercer sector?

Las agencias de empleo privadas desempeñan un papel destacado en la reinserción de parados en países como Australia, los Países Bajos y el Reino Unido²⁰. En los últimos años se ha ampliado su papel en muchos países europeos y el SPE español también ha comenzado a utilizar los servicios de agencias privadas de colocación. En particular, como parte de un proyecto piloto que se inició en 2015, casi 200.000 solicitantes de empleo fueron remitidos a agencias privadas (o *agencias de colocación*) incluyendo muchos parados de larga duración que recibían un subsidio de desempleo en el marco del programa PREPARA.

En la mayoría de los casos, el cambio a las agencias de empleo privadas está motivado por la poca eficacia de los SPE y la falta de incentivos para mejorar la calidad de sus servicios o para hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. Al contrario que los SPE, las agencias de empleo privadas están sujetas a la disciplina del mercado y por lo tanto perciben fuertes incentivos económicos para colocar a sus clientes en el empleo. Sin embargo, muchos aspectos de la prestación de servicios de las agencias privadas no son (perfectamente) observables por el SPE y esto crea problemas de agencia (*“agency problems”*). Los contratos con potentes incentivos económicos que pagan a las agencias exclusivamente por colocaciones exitosas en el empleo (a menudo por un período mínimo de seis meses) pueden dar lugar a que las agencias privadas concentren sus esfuerzos en los mejores perfiles (*“cream-skimming”*). Del mismo

²⁰ En Australia los solicitantes de empleo sólo tienen acceso a servicios de proveedores privados que compiten en un llamado cuasi-mercado. Los Países Bajos mantiene sus servicios públicos de empleo, pero los buscadores de trabajo individuales pueden elegir su proveedor de servicios, que puede ser o bien los SPE holandeses o un proveedor privado. Por último, en los solicitantes de empleo del Reino Unido se refieren automáticamente a un prestador de servicios externos, en su mayoría organizaciones del tercer sector, una vez superados los seis meses.

modo, los contratos que ofrecen una tasa fija por cada demandante con independencia de los resultados pueden inducir a las agencias a aceptar demasiados parados y desatender a muchos de ellos (*"parking"*). Para hacer frente a estos problemas, se opta en general por una estructura mixta de pago. Por otra parte, existe la opción de estipular niveles mínimos de servicio (frecuencia y duración de las reuniones) y los problemas de agencia pueden ser mitigados a través de mecanismos de control de calidad (requisitos técnicos relacionados con la experiencia en la colocación de parados, el nivel de formación del personal de las agencias, etc.).

Hasta ahora no hay evidencia concluyente de que la provisión privada ofrezca mejores resultados que la provisión pública por parte de los SPE. Por el contrario, de acuerdo con los resultados de dos experimentos aleatorios recientes en Francia y Alemania, la provisión pública del apoyo intensivo a parados parece que proporciona mejores resultados que la externalización, por lo menos en el corto plazo. En el experimento francés más de 40.000 solicitantes de empleo en riesgo de convertirse en parados de larga duración fueron asignados aleatoriamente a tres grupos: un primer grupo que recibió un nivel de apoyo estándar del SPE con una carga de trabajo de hasta 120 parados por orientador, un segundo grupo que recibió apoyo más intensivo por parte de equipos especializados dentro de los SPE cuya carga de trabajo no superaba el nivel de 40 usuarios por orientador y un tercer grupo que recibió este mismo apoyo intensivo por parte de agencias privadas. A los participantes se les permitió la opción de rechazar el apoyo intensivo en cuyo caso se reasignaron al grupo de control que recibió el tratamiento estándar. Una evaluación reciente del programa (Behagel, Crépon y Gurgand, 2013) encuentra resultados sorprendentes. Tras controlar por posibles problemas de selección, los autores encuentran que la provisión pública del apoyo intensivo aumenta la tasa de salida al empleo en 10,2 pp al cabo de seis meses, en comparación con una tasa de salida base del 20%. Por el contrario, en el caso de las agencias privadas se estima que el impacto del programa es positivo con un incremento de 4,5 pp. Los resultados confirman que el apoyo intensificado mejora las perspectivas de empleo de los parados de larga duración, pero el efecto es mucho más fuerte en el caso de los servicios públicos.

El experimento alemán tiene un diseño similar, pero en este caso los participantes son asignados al azar en dos grupos: un grupo de control que recibió apoyo intensivo por parte de una agencia privada y un grupo de tratamiento que recibió el apoyo intensivo por parte de equipos

especializados del SPE. En ambos casos la duración máxima de la ayuda es de ocho meses y la carga de trabajo no podría superar el nivel de 40 parados por orientador. La evaluación de este experimento aleatorio (Krug y Stephan, 2013) muestra que la provisión pública reduce el tiempo acumulado en el desempleo en uno o dos meses durante la duración del programa, en comparación con el caso de la provisión privada. Sin embargo, sólo un tercio de este impacto diferencial se puede atribuir a las salidas hacia un empleo y una vez transcurrido el período de observación de 18 meses, la diferencia era insignificante. En otras palabras, la provisión pública no parece producir mejoras sostenibles en la inserción del paro de larga duración en comparación con las agencias privadas. Este último resultado confirma los resultados anteriores de configuraciones de investigación no experimentales de Alemania (véase el análisis de Krug y Stephan, 2013).

Por último, es importante mencionar que ambos estudios señalan defectos en el diseño de los contratos con los proveedores privados que pueden haber sesgado los resultados. Por lo tanto, se necesita más investigación para determinar si un mejor diseño de los contratos puede inclinar la balanza a favor de la prestación de servicios públicos.²¹

En el caso de España, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales acaba de publicar los primeros datos sobre el rendimiento de las agencias de colocación. Los números indican que los organismos privados sólo asistieron a una minoría (43%) de los solicitantes de empleo que les fueron asignados y, de este grupo, un 9,8% se insertó en el empleo durante al menos 6 meses. A primera vista esto parece una tasa de inserción aceptable ya que muchos de los solicitantes de empleo había acumulado períodos de desempleo extremadamente largos. Sin embargo, las tasas de inserción varían considerablemente de una región a otra y sin una evaluación rigurosa es imposible sacar ninguna conclusión sobre la eficacia relativa de los SPE y las agencias privadas de colocación. Por otra parte, un alto porcentaje de solicitantes de empleo sin supervisión puede ser un reflejo de “cream-skimming” de parte de las agencias privadas. Esto debería llevar a una corrección de la estructura de pago o mejoras en los procedimientos para garantizar la calidad de la prestación de servicios por las agencias privadas.

²¹ Un segundo factor que puede haber sesgado los resultados es la selección no aleatoria de personal del SPE. En ambos países, el SPE se le permitió seleccionar a sus trabajadores sociales con más experiencia para asistir a los participantes en el experimento.

No obstante, a pesar de la evidencia algo desfavorable, hay argumentos sólidos a favor de un uso más intensivo de la subcontratación con socios externos. En primer lugar, en el futuro, tanto las decisiones de remisión como la estructura de tarifas podrían basarse en los resultados del uso de las herramientas de perfilado. En principio, esto debería hacer que proporcionar los incentivos correctos a las agencias privadas de colocación sea más fácil.

En segundo lugar, el SPE no tiene la capacidad suficiente para hacer frente al inusualmente alto número de parados que encontramos en años recientes. La capacidad necesaria podría crearse a través de la contratación y formación de un gran número de orientadores, pero esto requeriría grandes inversiones iniciales que pueden ser difíciles de revertir una vez que el desempleo descienda. Por el contrario, a través de la subcontratación, el SPE puede lograr una ampliación temporal de sus servicios con un riesgo relativamente bajo. Los pagos a las agencias privadas dependerían de los resultados –por ejemplo, con colocaciones para períodos de más de seis meses - y el SPE puede poner fin a la colaboración con los organismos que no consiguen los resultados deseados e intensificar su colaboración con aquellas agencias que obtienen los mejores resultados. Ninguna de estas opciones está disponible en el caso de la provisión pública.

Por último, las agencias privadas de colocación y muchas ONGs tienen más experiencia en la colocación de personas en desempleo que el SPE y, a menudo mantienen relaciones estrechas con los empresarios locales. Estos factores pueden contribuir favorablemente a la calidad de los servicios que estas entidades pueden proporcionar a los parados de larga duración.

5.4 EL IMPACTO CAUSAL DE LAS PAE

Como colofón a nuestra discusión de la evidencia empírica, se revisan brevemente las principales conclusiones de los estudios empíricos sobre el impacto causal de medidas específicas de políticas activas de empleo. En términos generales, esta literatura no proporciona evidencia convincente de un impacto positivo generalizado de las políticas activas de empleo. Hay un grado considerable de variación en las estimaciones de impacto, tanto entre distintos tipos de programas y como para cada PAE estudiada, y no es raro obtener resultados no significativos o negativos. No obstante, los hallazgos más recientes sugieren que las medidas de políticas activas de empleo bien orientadas son una herramienta eficaz y rentable en la lucha contra el desempleo de larga duración.

Un buen punto de partida es el reciente estudio de la Card, Kluve y Weber (2015). A partir de un trabajo anterior, los autores realizan un meta-análisis de la literatura reciente sobre la evaluación del impacto de las PAE. En total, los autores los resultados de más de 200 evaluaciones econométricas de los programas de evaluación de las PAE, incluyendo muchos que fueron implementados durante la crisis actual. Las estimaciones se clasifican por tipo de programa y el grupo de participantes y los autores distinguen entre tres diferentes horizontes de tiempo para medir el impacto del programa.

El meta-análisis de Card et al. (2015) saca cuatro conclusiones básicas.

1. El impacto promedio de las políticas activas de empleo crece con el tiempo.

En el corto plazo (menos de un año), el impacto promedio no es estadísticamente significativo, pero en el medio plazo (de uno a dos años) y largo plazo (más de dos años) el impacto promedio es positivo y altamente significativo. En particular, para el subgrupo de estudios que miden el impacto de las políticas activas de empleo en las tasas de empleo, los autores encuentran un impacto positivo de 0,2 desviaciones estándar.²²

2. El perfil temporal de los impactos varía según el tipo de programa.

La asistencia para la búsqueda de empleo y la imposición de sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones por parte de los desempleados son las dos políticas que producen los mayores efectos a corto plazo, pero estos efectos positivos tienden a desaparecer con el tiempo. Por el contrario, la formación y los incentivos económicos para el empleo en el sector privado tienen un menor impacto en el corto plazo, pero impactos más grandes en el medio y largo plazo. Por último, el empleo del sector público produce los peores resultados con impactos no significativos o negativos en los tres horizontes de tiempo.

3. Los impactos medios de los programas de políticas activas de empleo varían sistemáticamente con las características de los participantes.

Curiosamente, uno de los grupos en los que los autores encuentran un mayor impacto medio son los parados de larga duración, pero el estudio también encuentra que la correcta selección de la PAE es crucial. Los dos tipos de programas que ofrecen mejores resultados en el caso de los parados de larga duración son cursos de formación e incentivos económicos para el empleo en el sector priva-

²² Para obtener una medida del impacto comparable, los autores dividen el impacto del programa de políticas activas de empleo entre la tasa media de empleo de los participantes (el llamado efecto del tratamiento) por la desviación estándar de la tasa de empleo del grupo de control.

do. Por el contrario, el impacto medio de la asistencia en la búsqueda de empleo no es estadísticamente significativo, mientras que las sanciones tienden a producir un impacto negativo.²³

4. En media, las PAE producen impactos más grandes en períodos de poco crecimiento y tasas de desempleo relativamente altas.

Las dos primeras predicciones confirman los resultados de estudios anteriores por los mismos autores (Card, Kluve y Weber (2010), Kluve (2010)). Por el contrario, los dos últimos resultados son algo nuevo y de especial importancia para el propósito de este informe. Éstos indican que las medidas de políticas activas de empleo han sido eficaces en la reducción del desempleo de larga duración y aún más en períodos de mucho desempleo. No obstante, es importante hacer hincapié en que el meta-análisis no proporciona evidencia de una relación causal unívoca entre la tasa de desempleo y la eficacia de las medidas de políticas activas de empleo. El análisis indica simplemente que el impacto promedio es sistemáticamente mayor en períodos de alto desempleo, pero este resultado puede reflejar un efecto composición²⁴. Por ejemplo, en períodos de alto desempleo las autoridades pueden optar por programas más intensivos o ejercer un mayor cuidado en la selección de los participantes que en períodos de bajo nivel de desempleo o los participantes pueden ser de una calidad más alta que cuando el desempleo es bajo. Por la misma razón, también sería incorrecto concluir que existe una relación causal entre la duración del desempleo y la eficacia de las medidas de políticas activas de empleo. No obstante, el estudio de Card et al. (2015) indica claramente que los programas bien diseñados de políticas activas de empleo son una herramienta eficaz en la lucha contra el desempleo de larga duración.

Con frecuencia se argumenta que la composición óptima de las PAE debe variar a lo largo del ciclo (véase Katz, Kroft, Lange y Notowidigdo, 2016). Esto se describe típicamente como una transición en el enfoque de las PAE de *“work-first”* a *“train-first”* durante la fase recesiva, seguida por un cambio en la dirección opuesta en la recuperación. El razonamiento que explica este cambio son los menores costes de oportunidad de la inversión en la formación durante recesiones cuando las ofertas de empleo escasean. Las recesiones son, por tanto, un buen momento para invertir en capital humano. Los resultados de Card et al. (2015) respaldan en parte este punto de vista, pero también hay argumentos en contra. La inversión en formación tiende a ser más costosa que el gasto en medidas alternativas de políticas activas de

23 Para el caso del paro de larga duración, los autores encuentran un impacto del programa medio de 0,19 desviaciones estándar (SD). Según las estimaciones de impacto para los cinco tipos de medidas de políticas activas de empleo son las siguientes: la formación 0,306 SD, incentivos al sector privado 0,274 SD, el empleo del sector público 0,143 SD, ayuda en la búsqueda de empleo 0,06 SD, sanciones -0,239 SD.

24 El meta-análisis incluye controles por un pequeño número de las características del programa y las características personales de los participantes. Los efectos de composición, por tanto, sólo juegan un papel si hay algunas características no observables que varían sistemáticamente a lo largo del ciclo y que tienen un impacto significativo en la eficacia de las políticas activas de empleo.

empleo y en las crisis puede ser difícil de predecir las necesidades futuras de cualificaciones de los empleadores. Ambas cuestiones son de suma importancia en España. Los déficits públicos existentes limitan la disponibilidad de fondos para la formación de los parados y muchas de las personas que perdieron su empleo en la crisis tendrán que reorientar su carrera profesional hacia otros sectores u ocupaciones si quieren volver al empleo.

De hecho, ni siquiera está claro que un enfoque de *“work-first”* sea necesariamente menos eficaz en períodos de alto desempleo. Michealides (2013) proporciona evidencia experimental de un programa de re-empleo que se implementó en el estado de Nevada durante la Gran Recesión. Durante el experimento, se creó una muestra aleatoria de solicitantes de prestaciones de desempleo que fueron atendidos uno a uno por un orientador durante las primeras tres semanas desde de su registro. El propósito de la reunión era verificar si el demandante realmente tenía derecho a la prestación y si cumplía con el requisito de búsqueda activa de empleo. Los demandantes que no se presentaron a la reunión o los que no pasaron la prueba de elegibilidad fueron descartados inmediatamente y se les retiraron las prestaciones. Los resultados de Michealides (2013) muestran una reducción significativa de la duración media del desempleo con el consecuente ahorro en el gasto en prestaciones. Un ejemplo más cercano de activación temprana es el programa *“Convocatorias”*, que fue lanzado en Portugal en 2012. El programa, dirigido a los solicitantes de empleo con un periodo de desempleo de más de seis meses o por encima de los 45 años de edad, incluía la participación obligatoria en sesiones de asesoramiento intensivo, seguida de medidas que dirigían a los desempleados a ofertas de trabajo disponibles. Una evaluación reciente del programa (Martins y Pessoa e Costa, 2014) mostró que, para los demandantes de empleo de menos de 45 años, el programa dio lugar a un aumento del 50% en las probabilidades de reinserción laboral de los solicitantes de empleo con duraciones menores de seis meses, en comparación con un grupo de control con duraciones justo por encima de seis meses. En resumen, un enfoque de *“work-first”* puede funcionar bien incluso en períodos de crisis y el ahorro obtenido puede ser utilizado para financiar programas de formación y otras PAE a grupos de parados desfavorecidos.

Una deficiencia de la literatura existente es la poca información práctica que tienen los encargados del diseño de las PAE. Las estimaciones de impacto varían considerablemente entre diferentes programas y estas

diferencias están relacionadas con el diseño detallado de los programas y los criterios precisos para la selección de los participantes. Sin embargo, una inspección más detallada de los resultados disponibles ofrece algunas pautas generales que las administraciones españolas deberían tener en cuenta. Nuestra revisión combina los datos que ofrecen Csillag y Fertig (2015) con los pocos resultados disponibles para España.

Formación

Los cursos de formación de corta duración son un instrumento básico de los SPE en muchos países europeos y, en el caso de los receptores-UB2, están considerados como la medida más eficaz para fomentar la reinserción en el sector privado. Por el contrario, los cursos de formación de larga duración a menudo generan efectos negativos, conocidos como efectos de *“lock-in”*, debido a que se aleja a los parados del mercado laboral y no siempre se les enseñan habilidades valoradas por las empresas. De hecho, en el caso de Alemania existe evidencia que la mejor forma para formar a los parados es a través de procesos formativos (*“traineeships”*) en empresas privadas.

Los SPE españoles también hacen un uso intensivo de cursos de formación (de oferta). Desafortunadamente no hay evidencia sólida sobre el impacto causal de los programas de formación existentes en las tasas de empleo de los participantes²⁵, pero existe un cierto consenso de que la calidad de estos programas suele ser baja y que apenas aportan habilidades ocupacionales relevantes y valoradas por las empresas. Con el objetivo de mejorar la calidad de los cursos de formación, tanto para ocupados como desempleados, las recientes reformas han introducido un mayor grado de competencia entre los proveedores de cursos de formación, pero todavía es demasiado pronto para juzgar su éxito.

Incentivos económicos para la contratación

La evidencia disponible para España sugiere que el uso genérico de subsidios a la contratación para amplias categorías de trabajadores no es eficaz (García-Pérez y Rebollo, 2009). Estas políticas tienden a tener costes de peso muerto sustanciales y pueden dar lugar a efectos de sustitución. No obstante, existe una creciente evidencia de que los subsidios bien delimitados a la contratación podrían ser una medida eficaz y rentable en períodos de recesión (para una revisión reciente de la literatura véase

²⁵ Arrelano (2005) es uno de los pocos estudios del impacto de los programas de formación en las oportunidades de reempleo en los desempleados más desfavorecidos en España. Su estudio muestra un moderado impacto positivo de los programas de formación de nivel medio mayor en las mujeres que en los hombres.

Brown, 2015). Especialmente relevante a este respecto son los recientes hallazgos en Dinamarca acerca de la eficacia relativa de cursos breves de formación y subsidios salariales. El SPE danés hace uso extensivo de ambos instrumentos y recientemente encargó una evaluación para medir sus impactos. Los resultados indican que los subsidios salariales tienen un mayor impacto que los cursos de formación sobre las oportunidades de empleo de los grupos más desfavorecidos, incluidos los de más edad, los menos educados y los desempleados de larga duración. Incluso, para el último colectivo, los hallazgos indican que los subsidios salariales son la intervención más rentable.

Programas de empleo público

La evidencia disponible indica que los programas de empleo público sólo producen un impacto moderadamente positivo si están cuidadosamente orientados a personas o colectivos sin opciones de empleo en el mercado de trabajo primario. De hecho, los resultados de Card et al. (2015) indican que el empleo público produce un impacto negativo para todos los tipos de parados y todos los horizontes temporales, con la excepción de los desempleados de larga duración para los que se obtiene un pequeño impacto positivo. En otras palabras, en algunos casos, las empresas parecen valorar las habilidades o la experiencia que adquieren parados de larga duración en estos programas. Sin embargo, la selección cuidadosa de los participantes en los programas de empleo público es crucial. En Alemania los llamados "1€-jobs" (oficialmente puestos de trabajo adicionales, no competitivos y de interés público) han sido una PAE ampliamente utilizada que está disponible exclusivamente para los receptores UB2. Para el participante medio en estos programas, el impacto es negativo o no significativo y sólo se encuentra un impacto positivo para un pequeño grupo de participantes seleccionados (para una revisión de la evidencia ver Csillag y Fertig, 2015).

Programas complejos

Hasta ahora, sólo hemos considerado el impacto de medidas individuales. Sin embargo, los SPE en varios países hacen un uso cada vez mayor de programas complejos que combinan varias PAE para promover la inserción y la estabilidad en el empleo de los grupos desfavorecidos, tales como familias monoparentales y parados de larga duración. Un buen ejemplo de este tipo de programa es la "*Employment Retention and Advancement Demonstration*" en el Reino Unido. Este experimento controlado aleatorizado incluía un paquete de medidas destinadas a ayudar a los participantes a entrar, permanecer y progresar en el trabajo a tiempo

completo. Los incentivos fiscales incluían un bonus de retención del empleo e incentivos fiscales para completar la formación. Además, los participantes recibieron asesoramiento personalizado sobre cómo avanzar en su trabajo. Es decir, el asesoramiento continuó durante el empleo. La evaluación de este proyecto piloto muestra un pequeño impacto positivo que seguía siendo significativo cinco años después. Por otra parte, el programa estimula la participación en cursos de formación relacionados con la ocupación de destino de los participantes y el aumento de la formación entre las personas poco o nada cualificadas. En 2014 Alemania adoptó un paquete similar de medidas como parte de un programa del SPE dirigido a los parados de larga duración. Además de la intensificación del asesoramiento previo a la colocación, estos trabajadores tenían derecho a subsidios salariales generosos, cursos de formación de corta duración (si fuera necesario) y asesoramiento obligatorio durante el empleo que involucra tanto a los empleados como a sus empleadores. Por último, los centros de trabajo que participan tienen que reclutar personal especializado (*“job hunters”*) cuyas funciones consisten en entablar contacto con las empresas locales para conseguir oportunidades de empleo reservadas exclusivamente para los participantes en el programa. Una encuesta entre los centros de trabajo que participan revela que el asesoramiento durante el empleo y el papel de los *“job hunters”* son percibidos como los aspectos más prometedores del programa (Fertig, 2016).

6 Avanzado

El objetivo de esta sección final es definir prioridades a corto y medio plazo para España en su lucha contra el desempleo de larga duración. Los puntos de partida de nuestra discusión son la Recomendación del Consejo Europeo de febrero 2016 que formula un conjunto de directrices para la prestación de apoyo personalizado a los desempleados de larga duración y el recientemente aprobado *Programa de Acción Conjunta para Desempleados de Larga Duración* (de ahora en adelante *Programa de Acción Conjunta*).

La Recomendación del Consejo formula un ambicioso conjunto de objetivos. Los Estados miembro están llamados a ofrecer ayuda personalizada a los desempleados de larga duración y “hacer una oferta concreta en forma de un itinerario individualizado de integración, como muy tarde cuando la persona desempleada ha alcanzado los 18 meses de desempleo”. El itinerario de integración es un acuerdo escrito entre el demandante de empleo y su orientador que establece claros objetivos y que obliga a las dos partes a reunirse regularmente para valorar el progreso. Un aspecto importante de la Recomendación del Consejo son las repetidas referencias a la necesidad de fortalecer los vínculos con los empleadores y de fomentar su participación en la integración de los parados de larga duración. En particular, se menciona la necesidad de crear fuertes redes locales que involucren a todas las partes interesadas, incluidos los empleadores, y de desarrollar servicios específicos para ellos que incluyan, entre otras cosas, el emparejamiento de vacantes con demandantes de empleo adecuados y la oferta de asesoramiento y formación en el lugar de trabajo para facilitar la reinserción profesional de los parados de larga duración.

La filosofía que hay detrás de la Recomendación del Consejo para el paro de larga duración es similar al espíritu de la Garantía Juvenil. Ambos planes estipulan un período de tiempo máximo en el que se supone que los Estados miembro deben hacer una oferta a los parados de los grupos objetivo que mejore sus posibilidades de empleo. Si bien esto es ciertamente un paso en la dirección correcta, los dos planes también com-

parten una debilidad fundamental: ambos se basan en los sistemas de intermediación laboral de los países del norte de Europa, fruto de muchos años de innovación institucional y fuertes inversiones en los SPE, y proveen niveles de servicio muy superiores a los existentes en países como España. Por otra parte, los estrictos límites fiscales y la incidencia sin precedentes de PLD imponen fuertes limitaciones a la capacidad de España para alcanzar los objetivos establecidos por el Consejo Europeo.

Dicho esto, el plan español ofrece una excelente oportunidad para mejorar la atención ofrecida a los parados de larga duración y para aumentar la escala de las intervenciones. Durante los próximos tres años, las regiones recibirán una cantidad total de 515 millones de euros para ofrecer asistencia personalizada a 1 millón de parados de larga duración. Los fondos están destinados a cubrir los gastos administrativos adicionales del sistema, mientras que las medidas de políticas activas de empleo tienen que ser financiadas con los fondos ordinarios para las PAE. La ejecución del plan es una responsabilidad de las autoridades regionales. Por lo tanto, nuestra discusión se centrará principalmente en las medidas que pueden tomar las regiones para hacer el mejor uso posible de los fondos disponibles. Además, nos centraremos en medidas estructurales que mejoren el diseño de las políticas activas y constituyan pasos útiles hacia adelante en la necesaria modernización de los SPE españoles.

Inversión en la selección y preparación de orientadores

El pobre desempeño de los SPE es el resultado combinado de la falta de inversión en los servicios de colocación y de un inadecuado diseño institucional. Sin embargo, antes de que las regiones decidan aumentar el nivel de servicios a los parados de larga duración, deben abordar dos problemas. El *Programa de Acción Conjunta* establece un número máximo de 120 de desempleados por orientador. Para cumplir con esta norma, muchas regiones tendrán que reclutar orientadores adicionales en el caso de que opten por el suministro interno de estos servicios. Pero esto no es suficiente. La atención a los parados de larga duración debe ser proporcionada por orientadores experimentados que previamente deben recibir la formación necesaria para participar en la gestión activa de la inserción de los desempleados. Los programas de formación para los orientadores deberían centrarse en los problemas específicos de los parados de larga duración a los que tendrán que asistir y tienen que capacitarlos para el diseño de planes de acción viables que ayuden a remover las barreras al empleo. Sobre el papel, dichos planes de acción individuales ya son parte del paquete de servicios de los SPE, pero como se mencionó antes, en la

práctica, a menudo han sido percibidos como una simple formalidad para salvaguardar el derecho de la persona a una prestación o subsidio.

La implementación de herramientas de perfilado

El diseño de itinerarios de integración efectivos es una tarea muy exigente. Los orientadores no sólo tendrán que hacer un diagnóstico correcto de la situación de cada desempleado y de las barreras que no le permiten encontrar empleo, sino que también tendrán que tener un profundo conocimiento de los servicios disponibles y de las necesidades de las empresas locales. Además deberán actuar de manera mucho más proactiva que hasta ahora, con el fin de colocar a sus clientes en el mercado de trabajo. Para muchos SPE regionales esto exige un verdadero cambio cultural. Los beneficios del apoyo personalizado y de la reducción de la carga de trabajo de los orientadores pueden tardar en materializarse. Un fuerte liderazgo de los responsables de los SPE regionales puede acelerar este proceso de cambio institucional y los orientadores motivados adecuadamente pueden mejorar su eficiencia a medida que acumulan más experiencia.

Sin embargo, la evidencia indica claramente que un sistema basado puramente en el criterio de orientadores sin medios para ayudarlos en su diagnóstico no consigue resultados satisfactorios. Uno de los primeros pasos que las regiones deben dar, además de la selección y preparación de los trabajadores sociales, es invertir en una herramienta de perfilado estadístico y en otros instrumentos necesarios para ayudar a los orientadores en la preparación de los itinerarios individualizados. Además, la adaptación de estos modernos métodos de perfilado debe servir para estructurar mejor todas las intervenciones de los SPE regionales, estipulando el conjunto de servicios que los orientadores pueden emplear para cada tipo de desempleado. Como hemos explicado antes, los esfuerzos en este sentido están en marcha, pero hay que seguir trabajando para que la herramienta de perfilado de nuevo desarrollo pueda ser incorporada en el software de los SPE. El gobierno central puede desempeñar un papel útil en este sentido, pero la decisión acerca de la adopción de la herramienta de perfilado y su adaptación al mercado de trabajo local son competencias regionales.

La importancia de las mejoras antes mencionadas en la infraestructura de los SPE regionales y la preparación de los trabajadores sociales no se puede enfatizar lo suficiente. Además, en principio la financiación no debería ser un problema. El Programa de Acción Conjunta incluye parti-

das para financiar este tipo de inversiones bajo la etiqueta de Actuaciones Específicas. Por otra parte, la evidencia empírica indica que una mejor orientación de las intervenciones del SPE puede dar lugar a ahorros sustanciales y ayudar a reducir el uso de las PAE estándar.

Ampliando el papel de las agencias de colocación privadas y del tercer sector

A las regiones se les concede un considerable grado de libertad en la ejecución del Programa de Acción Conjunta. Esto incluye la posibilidad de elegir entre proveedores públicos y privados. La evidencia empírica de ensayos controlados indica que los proveedores privados no proporcionan necesariamente mejores servicios que los proveedores públicos, pero estos experimentos no captan los cambios sistémicos que resultan de un uso a gran escala de las asociaciones público-privadas.

En el lado positivo, la introducción de elementos de competencia puede conducir a mejoras en el nivel de servicios tanto públicos como privados y a conseguir un uso más eficiente de los recursos disponibles. Por otra parte, el uso de pagos condicionados a resultados implica que las regiones pueden aumentar rápidamente la escala de sus servicios sin necesidad de grandes desembolsos iniciales. Esta es una opción interesante si el uso de la cooperación público-privada resulta ser efectiva. Por último, la selección cuidadosa de las agencias privadas y / u organizaciones del tercer sector puede permitir un mayor grado de especialización que reporte beneficios en términos de una mejora en la calidad de la atención. En el lado negativo, un uso más intensivo de los servicios de las agencias privadas pueden exacerbar los problemas de *“cream-skimming”* y *“parking”* mencionados anteriormente cuando el SPE no disponga de mecanismos para controlar eficazmente a sus proveedores. Además, la externalización selectiva de ciertos servicios podrían dar lugar a una fragmentación del apoyo a los desempleados de larga duración. Por lo tanto, las regiones deben considerar la opción de ampliar el uso de la colaboración público-privada, pero deben controlar y evaluar cuidadosamente los resultados para evitar resultados indeseables. Estas evaluaciones ayudarían también en la tarea de determinar el futuro papel que deben jugar las agencias privadas y las ONGs en la inserción de desempleados una vez que España haya completado la recuperación.

Por último, el uso de agencias privadas para la inserción de parados sigue generando cierta controversia. En vez de remitir a los parados de larga duración a agencias privadas por decisión de los SPE, se podría

experimentar con vales de intermediación que permitirían que fuese el propio demandante el que eligiese entre un proveedor de servicios público o privado.

Fortalecer la coordinación

Las regiones pueden lograr mayores beneficios mediante el fortalecimiento de la coordinación local. Una buena alternativa es la creación de centros especializados, como los centros de activación en Alemania o el *“Werkpleinen”* en los Países Bajos, donde los demandantes de empleo pueden reunirse con representantes de todas las entidades pertinentes. La proximidad facilita la coordinación y puede fomentar el diseño de soluciones a medida con las contribuciones de representantes de las distintas instituciones. Por otra parte, las regiones deben tomar medidas para reducir la fragmentación actual de los programas y la superposición entre ellos. En algunas regiones, los servicios se ofrecen en tres niveles distintos (región, provincia y municipio) sin un grado mínimo de coordinación.

Apoyo integrado

A diferencia de los programas de subvenciones existentes, el Programa de Acción Conjunta no da derecho a cualquier tipo de prestación. Esto podría llevar a la exclusión de grupos vulnerables de trabajadores desempleados que carecen de recursos para financiar sus necesidades básicas o para pagar los costes de transporte. Los trabajadores sociales deberían tener en cuenta estas consideraciones y las regiones deberían considerar la opción de poner a disposición de los desempleados un pequeño fondo que ayude a superar estos obstáculos financieros. En paralelo, el gobierno debería revisar los requisitos para acceder a los subsidios de desempleo para evitar la desatención a colectivos en riesgo de exclusión. Por último, como se mencionó antes, las regiones deben considerar la opción de cambiar el control sobre las prestaciones asistenciales a los SPE locales.

Integración sostenible en el sector privado

El uso de los programas públicos de empleo está muy extendido en España. Muchas regiones tienen programas que combinan cursos de formación con empleo temporal en el sector público, sobre todo en los municipios. La evidencia existente es muy clara en este tema. El empleo en el sector público es la PAE que tiende a producir los peores resultados, salvo cuando los programas están cuidadosamente destinados a los colectivos más vulnerables que realmente no tienen opciones de empleo en el sector privado. Por lo tanto, las regiones deberían adoptar como

objetivo explícito la integración duradera de los parados en empleos del sector privado y deberían controlar de cerca los logros de las oficinas de SPE locales en este sentido. El autoempleo o la creación de un nuevo negocio también son opciones valiosas que sin duda merecen apoyo, pero esta opción sólo es relevante para los parados de larga duración con una preparación adecuada y la experiencia pertinente.

Repensando la mezcla de las políticas activas de empleo

El diseño de soluciones a medida obligará a muchas regiones a replantear la combinación óptima de sus políticas. Para muchos de los PLD algún tipo de formación es indispensable, pero en lugar de promover la participación en cursos de formación estandarizados, la formación en un puesto de trabajo podría ser una mejor opción. Irlanda ha creado recientemente prácticas (*"traineeships"*) subvencionadas para personas en desempleo de larga duración. Otra opción podría ser el uso de una combinación de subsidios a la contratación y un cheque de formación que pueda ser utilizado por el empleador para financiar un programa de capacitación a corto plazo. Como explicamos al final de la sección anterior, la experiencia con la *"Employment Retention and Advancement Demonstration"* en el Reino Unido sugiere que una combinación de incentivos económicos fomenta la adquisición de habilidades ocupacionales relevantes entre los trabajadores menos formados. Por último, como mostró la evidencia de Dinamarca, las subvenciones de contratación dirigidas cuidadosamente a colectivos vulnerables pueden incluso mejorar los resultados de los programas de formación. Esta última opción resulta especialmente relevante en sectores u ocupaciones en las que las habilidades necesarias se pueden aprender en el trabajo sin necesidad de cursos de formación externa.

La evidencia disponible sugiere que una reorientación hacia la formación basada en el empleo puede conducir a mejores resultados, pero la evidencia todavía no es tan firme como nos gustaría y no está claro a priori el grado en que estos resultados se mantendrían en el contexto español. La única salida es a través de la experimentación. Las regiones deben diseñar proyectos piloto para experimentar con nuevas estrategias que inserten a los desempleados de larga duración, realizando una cuidadosa evaluación de los resultados para aclarar la eficacia y la rentabilidad de los distintos programas. En este sentido, la descentralización de las políticas activas de mercado de trabajo ofrece una oportunidad interesante: cada región puede experimentar con diferentes programas y el intercambio de información entre ellos dentro de los programas existentes de aprendizaje mutuo puede dar lugar a una rápida difusión de las mejores prácticas.

La introducción de las cuentas personales

El objetivo de proporcionar soluciones adaptadas a las necesidades de cada persona es difícil de lograr sin una simplificación de las normas administrativas con el fin de permitir un uso más flexible de los fondos disponibles. En la actualidad, los parados tienen en su mayoría garantizado el acceso a las PAE cuando cumplen los requisitos para participar en algún programa de ámbito estatal o autonómico. O lo que es lo mismo, los individuos tienen que adaptarse a los programas existentes, en lugar de al revés. Para superar este problema, es importante evitar un uso excesivo de reglas que impongan la asignación de los fondos disponibles a colectivos muy específicos o medidas específicas de PAE. En el futuro, los sistemas de perfilado deben servir para establecer un vínculo claro entre los derechos de un demandante de empleo y su distancia al mercado de trabajo. Como primer paso, las regiones podrían especificar un conjunto de servicios que los orientadores puedan ofrecer a los solicitantes de empleo según su baja, moderada o alta probabilidad de terminar en desempleo de larga duración. Sin embargo, una opción aún más ambiciosa sería asignar una cuenta o presupuesto personal para los demandantes de empleo que esté vinculada a los resultados del proceso de perfilado. Este presupuesto podría servir para financiar servicios tales como la orientación o la formación, e incluso podría ser transferible, a discreción del trabajador, para convertirse en un subsidio a la contratación.

El fortalecimiento de la participación de los empleadores

El punto anterior nos lleva al último elemento de nuestra discusión: cómo fortalecer la participación de los empresarios en la reinserción de los parados de larga duración. Una posibilidad es hacer un llamamiento a la Responsabilidad Social Corporativa de las grandes empresas para proporcionar una oportunidad a las personas que están en peligro de perder su conexión con el mercado de trabajo. Pero una estrategia probablemente más eficaz es el desarrollo de servicios a empresas que hagan que sea más fácil para ellas incorporar a un desempleado de larga duración. A pesar de que las tasas de paro siguen siendo muy altas, hay muchos empresarios que tienen dificultades para encontrar empleados cualificados. Las oficinas locales de los SPE deben hacer un esfuerzo para identificar a estos desempleados y, junto con el empleador, deberían explorar las posibilidades para ocupar esta posición con una persona que sea desempleada de larga duración. Por otra parte, en casos concretos, el SPE podría ofrecer una continuación de sus servicios de asesoramiento durante las etapas iniciales del trabajo o esta tarea podría ser subcontratada a terceros con un historial probado en la inserción de colectivos similares.

7 Observaciones finales

La recuperación de la crisis financiera y económica no estará completa hasta que se logre reducir el desempleo a los niveles registrados antes de la crisis. Uno de los principales retos es diseñar políticas eficaces que ayuden a reducir el nivel de desempleo de larga duración. Para contribuir a esta tarea, este informe ofrece una revisión de las estrategias posibles para superar las debilidades tradicionales de las políticas activas del mercado laboral en España y para mejorar las perspectivas laborales de los parados de larga duración. Dado que las competencias en políticas activas del mercado de trabajo han sido transferidas a las regiones, hemos centrado nuestras recomendaciones en medidas que pueden ser adoptadas por las regiones en el ámbito de sus competencias. No obstante, es evidente que la lucha contra el desempleo de larga duración requiere un alto grado de coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo central y regionales y un conjunto coherente de políticas.

Mientras que las regiones deberían centrarse en cómo proporcionar atención individualizada a los desempleados de larga duración, el gobierno central debe concentrarse en políticas de apoyo a la demanda de este colectivo. Una de las prioridades es la de revisar la reciente proliferación de subsidios a la contratación y bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social. La investigación económica indica que el uso generalizado de incentivos a la contratación no orientados no tiene un claro impacto en el empleo global y, en la práctica, puede impedir la contratación de colectivos vulnerables. Por tanto, una futura reforma debe limitar el uso de estos incentivos financieros a los grupos más vulnerables, como los jóvenes y los parados de larga duración. Por otra parte, algunos de los parados de larga duración pueden incluso necesitar apoyo financiero después de ser contratados por las empresas. Las discusiones sobre cómo crear empleo y evitar la pobreza entre los parados de larga duración son un elemento central de un debate en curso del que se espera como resultado un amplio consenso.

El gobierno central también puede tomar medidas adicionales para mejorar el grado de coordinación entre los diferentes niveles de la administración. Una de las opciones que está sobre la mesa es la creación de una agencia nacional encargada de coordinar las PAE, de promover buenas prácticas y de ofrecer asistencia técnica para la evaluación del impacto de las políticas activas de empleo que se ponen en práctica en las regiones. Pero sería un error centrar exclusivamente el debate sobre el papel de los diferentes niveles de la administración. La lucha contra el desempleo de larga duración es una responsabilidad compartida de toda la sociedad española y requiere la colaboración efectiva de todos los interesados, incluyendo los sindicatos, las organizaciones de empresarios, el tercer sector y los centros educativos y de formación. Fedea y la Fundación JPMorgan Chase expresan la esperanza de que este informe de New Skills at Work pueda llegar a ser una aportación útil en los debates sobre el diseño de las políticas de empleo y reiteran su compromiso de contribuir a este debate con el objetivo de aumentar el bienestar a través de la mejora de tales políticas.

8 Referencias

Arellano, A. (2010), "Do Training Programmes Get the Unemployed Back to Work? A Look at the Spanish Experience", *Revista de Economía Aplicada*, No. 54, pp. 39-65.

Behagel, L., B. Crépon y M. Gurgand (2014), "Private and Public Provision of Counselling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment", *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), pp. 152-74.

Brown, Alessio J.G. (2015), "Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed?", *IZA World of Labor* 163.

Card, D., J. Kluve y A. Weber (2010), "Active Labour Market Policy Evaluation": A Meta-Analysis", *Economic Journal*, 120, F452-77.

--- (2015), "A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *IZA Discussion Papers* no. 9236.

Eichhorst, Werner, FranziskaNeder, VerenaTobsch y Florian Wozny (2015), "A European Perspective on Long-Term Unemployment", *IZA DP*. No. 9321

European Commission (2012), "Adapting PES Training Policy to Better Service Demand: Small Case Study 2012", Brussels, preparado por el European Job Mobility Network.

European Commission (2013), "PES Approached for Sustainable Activation of Low Skilled Adults and Youths: Work-first or Train-first?", Bruselas. Autor: Susanne Kraatz.

European Commission (2014), "PES Approaches for Sustainable Activation of the Long-Term Unemployed – Peer Review Comparative Paper", Bruselas. Autores: Claire Duchemin y Ana Manoudi.

--- (2015a), "Cost-Benefit Analysis of Remedial Interventions for the Long-Term Unemployed", Bruselas. Autores: Márton Csillag y Michael Fertig.

- (2015b), "Integrated Support for the Long-term Unemployed in Europe: A Study of National Policies", Bruselas, European Social Policy Network.
- (2015c), "ESPN Thematic Report on Integrated Support for the Long-term Unemployed - Spain", Bruselas, European Social Policy Network.
- (2015d), "Proposal for a Council Recommendation On the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market", Bruselas.
- (2015e), "Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for a Council Recommendation On the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market", Bruselas.
- European Council (2016), "Council Recommendation on the Integration of the Long-Term Unemployed into the Labour Market", 2016/C 67/01.
- Finn, Dan (2016), "The Organisation and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies: The Experiences of Selected European Countries – the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom", Learning and Work Institute, Leicester.
- García Pérez J. I. y Y.F. Rebollo (2009): "The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?", *Investigaciones Económicas*, XXXIII(1), pp. 97-130.
- Gorjón, L. y de la Rica, S. (2016), "The Impact of Minimum Income Protection: Evidence on the Basque Country", forthcoming.
- Infas (2004), "MoZArT – Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftliche Begleitforschung", Dokumentation No. 541, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Jansen, M. and F. Felgueroso (2016), "Retos para una Nueva Etapa en las Políticas Activas del Mercado de Trabajo", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, número extraordinario sobre Políticas de Empleo y Seguridad Social en la X Legislatura.
- Katz, L. F., K. Kroft, F. Lange and M. J. Notowidigdo (2016), "Addressing Long-Term Unemployment in the Aftermath of the Great Recession" in *Long-term Unemployment after the Great Recession: Causes and Remedies*, eds. Samuel Bentolila and Marcel Jansen, libro electrónico.

Kluve, J. (2010), "The Effectiveness of European Active Labour Market Programs", *Labour Economics* 17:6, pp. 904-18.

Krug G. y G. Stephan (2013), "Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES: Evidence from a Randomized Field Experiment", *IZA Discussion Papers* no. 7403

Lechner, M. y J. Smith (2007), "What is the Value-Added of Case Workers?", *Labour Economics*, 14, pp. 135-151.

Martin, John P. (2014), "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness", *IZA Policy Papers* no. 84.

Martins, Pedro y Sofia Pessoa e Costa (2014), "Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis", *IZA DP*. 8600.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014), "Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016", Real Decreto 751/2014, BOE.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015), "Plan Anual de Política de Empleo para 2015", BOE.

OECD (2015), "Activation Policies for more Inclusive Labour Markets", *Employment Outlook 2015* (Capítulo 3).

Riley, R., H. Bewly, S. Kirby, A. Rincon-Zapatero y A. George (2011), "The Introduction of Jobcentre Plus: An Evaluation of Labour Market Impacts", Department for Work and Pensions Research Report, No. 781.

Spermann, Alexander (2015), "How to Fight Long-Term Unemployment: Lessons from Germany", *IZA DP* No. 9134.

Staghoj, J., M. Svarer and M. Rosholm (2010), "Choosing the Best Training Programme: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72, pp. 172-201.

9 Anexos

Tabla A1. Participación de SPE regionales en la búsqueda de empleo†

	2008	2015
Total nacional	3,41	2,02
Andalucía	2,47	1,87
Aragón	5,24	3,45
Asturias	5,43	1,99
Baleares	1,59	1,07
Canarias	1,85	0,8
Cantabria	3,77	3,22
Castilla-León	4,36	2,61
Castilla-La Mancha	4,67	2,17
Cataluña	1,79	1,02
Comunidad de Valencia	3,86	1,89
Extremadura	5,12	4,18
Galicia	4,71	1,9
Comunidad de Madrid	2,15	2,06
Murcia	2,64	0,75
Navarra	3,34	1,89
País Vasco	2,87	2,1
Rioja	4,62	2,72
Cueta	12,5	6,98
Melilla	8,06	6,58

Fuente: Elaboración propia con microdatos de la submuestra anual de la EPA.
†Porcentaje de los empleados que encontraron empleo en los últimos 12 meses.

Tabla A2. Participación en los servicios ofrecidos por los SPE y PAE por duración del desempleo y nivel educativo (%), 2015

	Desempleados de corta duración			Desempleados de larga duración			Desempleados de muy larga duración		
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta
Servicios LM	11,23	13,04	13,58	12,54	13,02	13,58	11,83	12,17	13,09
Técnicas de búsqueda de empleo	0,86	0,77	0,95	1,21	1,08	0,83	1,22	1,06	1,19
Orientación e información profesional	3,11	0,72	0,78	3,11	0,64	0,84	2,81	0,51	0,5
Curriculum	1,69	1,89	1,93	1,73	2,27	1,61	1,29	1,48	1,33
Atención personalizada	4,41	5,47	5,63	5,45	5,78	5,85	4,7	4,76	5,33
Itinerario personalizado	2,4	1,84	1,59	2,96	2,32	2,06	3,59	3,22	3,05
Tutoría individual	4,63	4,98	5,29	5,71	5,56	5,42	6,23	6,12	6,37
Formación	0,58	1,42	1,8	0,49	1,13	1,65	0,29	0,89	1,1
Fomento del empleo	0,31	0,48	0,71	0,3	0,3	0,57	0,21	0,22	0,49
Asesoramiento autoempleo	0,22	0,26	0,44	0,23	0,19	0,55	0,15	0,25	0,29
Tratamientos individuales	11,99	14,54	15,64	13,17	13,95	15,47	12,24	12,97	14,3

Fuente: elaboración propia utilizando microdatos proporcionados por el Servicios Nacional de Empleo (datos de servicios). Los cálculos están basados en una muestra representativa del total de desempleados registrados a nivel nacional en Enero de 2015. Los servicios reportados corresponden a las medidas o servicios recibidos durante los primeros tres meses de 2015. La clasificación de los desempleados por corta, larga y muy larga duración es la misma que en el texto principal. Educación baja (media) se refiere a las personas con estudios secundaria (secundaria superior). Niveles educativos altos hacen referencia las personas con un título universitario o equivalente.

Tabla A3. Participación en los servicios ofrecidos por los SPE y PAE por duración del desempleo para personas mayores de 45 (%), 2015

	Desempleados de corta duración			Desempleados de larga duración			Desempleados de muy larga duración		
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta
Servicios LM	9,96	11,49	11,49	11,4	11,76	13,37	9,86	9,81	11,27
Técnicas de búsqueda de empleo	0,82	0,92	1,08	0,94	1,47	0,64	0,88	0,52	1,06
Orientación e información profesional	2,72	0,57	0,42	2,68	0,47	0,56	2,46	0,4	0,27
Curriculum	1,44	1,42	1,61	1,61	2,28	2,14	1,2	1,48	1,34
Atención personalizada	4,48	4,84	4,61	6,64	6,24	6,36	4,81	4,73	5,81
Itinerario personalizado	1,47	1,27	1,27	1,06	1,12	0,43	1,64	1,12	1
Tutoría individual	4,13	4,73	4,46	4,26	4,82	3,86	4,41	3,91	4,56
Formación	0,33	1,45	1,65	0,36	1,17	1,79	0,16	0,7	1,15
Fomento del empleo	0,21	0,24	0,23	0,15	0,25	0,36	0,15	0,12	0,03
Asesoramiento autoempleo	0,17	0,32	0,31	0,24	0,1	0,57	0,09	0,2	0,44
Tratamientos individuales	10,42	13,02	12,91	11,78	12,63	15,08	10,14	10,41	12,3

Tabla A4. Duración de los servicios ofrecidos por los SPE y las PAE en los trabajadores por duración y nivel educativo (%), 2015

	Desempleados de corta duración			Desempleados de larga duración			Desempleados de muy larga duración		
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta
Servicios LM	3,04	2,59	2,61	4	3,44	3,37	4,13	4,28	3,95
Técnicas de búsqueda de empleo	4,58	3,81	4,31	4,92	4,25	5,92	4,94	5,85	6,47
Orientación e información profesional	3,62	3,09	2,95	4,68	3,81	3,62	4,39	4,75	3,78
Atención personalizada	3,06	2,41	2,19	4,49	3,56	3,16	4,71	4,5	3,83
Itinerario personalizado	4,52	4,07	4,1	5,02	4,57	4,84	4,87	5,19	5,54
Tutoría individual	3,88	3,2	3,65	4,5	4,28	4,43	4,6	4,84	4,81
Curriculum	2,01	1,81	1,89	3,04	2,65	2,54	3,38	3,23	2,2
Formación	3,74	3,64	3,53	4,03	4,23	4,19	4,37	4,15	4,94
Fomento del empleo	5,18	6,36	7,15	4,6	6,84	7,14	4,13	5,43	7,55
Asesoramiento autoempleo	2,65	2,37	1,97	2,69	1,15	2,63	4,92	3,64	2,21

Tabla A5. Duración de los servicios ofrecidos por los SPE y las PAE en los trabajadores mayores de 45 años (%), 2015,

	Desempleados de corta duración			Desempleados de larga duración			Desempleados de muy larga duración		
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta
Servicios LM									
Técnicas de búsqueda de empleo	2,14	2,11	1,98	3,01	2,61	2,42	2,59	2,83	2,49
Orientación e información profesional	3,34	2	3,39	3,19	2,7	3,88	2,46	2,96	3,53
Curriculum	2,83	2,8	2,72	3,87	3,35	3,26	3,22	3,87	3,05
Atención personalizada	2,44	2,34	1,93	3,49	3,26	2,66	3,45	3,59	2,84
Itinerario personalizado	3,27	2,35	3,09	3,09	2,25	1,33	2,44	3,16	2,97
Tutoría individual	2,74	1,97	2,45	3,38	2,83	2,92	2,65	2,81	2,39
Formación	1,51	1,6	1,45	2,55	2,09	2,17	2,27	2,16	1,65
Fomento del empleo	3,38	3,02	2,68	4,36	3,55	2,39	3,39	2,84	3,65
Asesoramiento autoempleo	5,58	1	2,67	4,93	7	4	2,02	3,17	5
	1,41	2,55	1,13	1,83	1	1,13	3,31	1,6	1

fedea

NEW SKILLS AT WORK

JPMORGAN CHASE & CO.

