

macroeconomía del desarrollo

Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo

Francisco Javier Mato Díaz



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago, Chile, enero de 2003

Este documento fue preparado por Francisco Javier Mato Díaz, docente de la Universidad de Oviedo, España, en el marco del proyecto “Estrategias para políticas de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Impulsar políticas económicas socialmente sostenibles”, que llevan a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de internet de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL: www.eclac.cl/de.

El autor agradece la generosa ayuda recibida de Ángeles Cigarría, Begoña Cueto, Teresa García y Miguel A. Malo en la búsqueda de referencias para este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1846-P

ISBN: 92-1-322131-5

ISSN versión impresa: 1680-8843

ISSN versión en línea: 1680-8851

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2003. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.03.II.G.13

Impreso en Naciones Unidas, Santiago, Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Análisis de las experiencias europeas de evaluación de las políticas del mercado de trabajo (PMT)	11
1. Servicios públicos de empleo	13
2. Formación para el empleo.....	16
3. Subvenciones al empleo.....	25
4. Medidas para personas con discapacidad.....	30
II. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) y su evaluación	33
1. Los proyectos de evaluación nacionales.....	34
2. Análisis de los resultados a escala europea	36
III. Caracterización de los instrumentos de evaluación de las PMT	39
1. Evaluaciones de monitorización y seguimiento	39
2. Evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales.....	42
3. Estudios longitudinales para la evaluación de las PMT.....	45
4. Evaluaciones macroeconómicas	47
5. Otras evaluaciones.....	49

IV. Propuesta para la aplicación de instrumentos de evaluación a partir de la experiencia europea	53
1. Sobre los mecanismos de obtención de datos	53
2. Sobre el contexto institucional de la evaluación	57
V. Conclusiones	61
Bibliografía	65
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	71
Índice de cuadros	
Cuadro 1. Experiencias europeas de evaluación de la formación: Resumen.....	23
Cuadro 2. Experiencias europeas de evaluación de las subvenciones al empleo: Resumen.....	30
Cuadro 3. Los cuatro pilares y los diez temas de la evaluación de la EEE.....	35
Índice de gráficos	
Gráfico 1. Gasto en políticas activas de mercado de trabajo (% PIB) y su distribución porcentual en Europa y Estados Unidos. (2000)	18

Abreviaturas utilizadas

EEE: Estrategia Europea de Empleo

ETU: *Earnings Top Up* (Reino Unido)

FSE: Fondo Social Europeo

MISEP: Sistema Mutuo de Información sobre Políticas de Empleo

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PAMT: Políticas activas de mercado de trabajo

PHOGUE: Panel de Hogares de la Unión Europea

PMT: Políticas del mercado de trabajo

PNAE: Planes Nacionales de Acción para el Empleo

RESNET: Red de Investigación del Observatorio Europeo del Empleo

SPE: Servicio público de empleo

SSU: Sistema de seguimiento del Fondo Social Europeo

SYSDM: Sistema de Documentación sobre Empleo de la Unión Europea

UE: Unión Europea

YTS: *Youth Training Scheme* (Reino Unido)

Prólogo

Hay consenso entre analistas, políticos y la opinión pública en que existen serios problemas laborales en América Latina y el Caribe. La insuficiencia de empleo de buena calidad y su reflejo, el alto desempleo y la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales generan una presión continua en las políticas públicas.

Los países de la región tienen políticas y programas para enfrentar este problema. Sin embargo, poco se sabe sobre su efectividad, ya que no se han desarrollado adecuadamente los instrumentos de evaluación correspondientes. En momentos de fuertes restricciones fiscales, es imperioso conocer, además, la eficiencia de las medidas aplicadas. Como tercer elemento, interesa aclarar su impacto sobre la equidad, lo que implica determinar de qué manera se contribuye a la generación de empleos y al mejoramiento de los ingresos laborales, en general, y cómo estos beneficios se distribuyen entre grupos específicos de la población, tomando en cuenta, sobre todo, la perspectiva de género y a los grupos típicamente vulnerables en el mercado laboral.

En este contexto se ubica el módulo “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación”, que forma parte del proyecto interdivisional “Estrategias para políticas de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Impulsar políticas económicas socialmente sostenibles”, el cual es coordinado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con financiamiento del Gobierno de Alemania. El objetivo general de este módulo es contribuir a mejorar la efectividad de las políticas laborales, bajo el criterio de eficiencia y equidad, proponiendo a los países instrumentos apropiados de evaluación.

Las políticas del mercado de trabajo se diferencian de las políticas de empleo y de las políticas laborales. En este proyecto, el término políticas del mercado de trabajo se entiende como “un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”. Por medio de políticas 'activas' o 'pasivas', se pretende “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes”. (Samaniego, 2002)

Esta terminología puede no coincidir con la usada en los diferentes países, sobre todo en Brasil. Sin embargo, para unificar criterios y poder comparar los resultados, se ha optado por ajustar y homogeneizar los términos que se han utilizado en las diferentes investigaciones de este proyecto.

Como primer paso para cumplir con los objetivos señalados, se han encargado varios estudios sobre las experiencias y los progresos en esta materia. Bajo esta serie, se publican tres estudios de caso – sobre Brasil (de Carlos Alberto Ramos), Chile (de Guillermo García-Huidobro) y México (de Norma Samaniego) –, además de un documento en el cual se examinan los aspectos conceptuales de las políticas del mercado de trabajo y de los instrumentos de evaluación, y se resumen las experiencias a nivel regional (también de Norma Samaniego), y un estudio sobre las experiencias y lecciones europeas (de Francisco Javier Mato Diaz). Mediante estas publicaciones se desea contribuir al conocimiento y debate sobre estas políticas, así como al mejoramiento de las prácticas de evaluación, materias que están expuestas a frecuentes transformaciones y a intensos procesos de adaptación y desarrollo.

Este módulo sobre “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación” pudo realizarse gracias a la contribución financiera del Gobierno alemán y al apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Asimismo, se agradecen los aportes sustantivos de Jörg Freiberg-Strauss y Nicola Wiebe (ambos de la GTZ) y a las Divisiones de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social de la CEPAL por la colaboración en todas las actividades, incluyendo la publicación de este documento.

Jürgen Weller
División de Desarrollo Económico
CEPAL

Resumen

Este trabajo constituye una revisión de las actividades de evaluación de las políticas del mercado de trabajo (PMT) que se desarrollan en Europa durante los últimos años.

En primer lugar, el estudio se centra en las medidas que han recibido un mayor impulso en los países europeos, es decir, las llamadas políticas activas: los servicios públicos de empleo e intermediación; la formación no reglada, dirigida tanto a personas desempleadas como a trabajadores ocupados; las medidas formativas para jóvenes que entran en el mercado de trabajo; las subvenciones públicas a la contratación, y los programas dedicados a personas con discapacidad. A continuación, se expone el estado actual de la evaluación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), iniciativa de la Unión Europea que data de 1997.

A la luz del exámen anterior, en el estudio se analizan los instrumentos de evaluación de este tipo de políticas, presentándose una caracterización técnica y algunos ejemplos de los instrumentos de monitorización y seguimiento, así como de las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales, de los estudios longitudinales, de las evaluaciones macroeconómicas y, en menor medida, de las de coste-efectividad, de coste-beneficio y de tipo cualitativo. Se examinan las principales ventajas e inconvenientes de estos instrumentos, teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, las siguientes: información necesaria, costo, utilidad para el análisis de eficacia y de eficiencia, obtención de conclusiones a corto o a largo

plazo, oportunidad del instrumento de cara a evaluar con criterios de equidad y adecuación del mismo en función del tipo de política bajo estudio.

Luego de revisar la literatura y hacer un análisis técnico, se proponen algunas reflexiones a tener en cuenta a la hora de decidir el tipo de evaluación y el instrumento adecuado para analizar las políticas activas.

Introducción

Durante los últimos años, el interés de la evaluación de las PMT como tema de estudio e investigación ha sido determinado en los países europeos por tres factores principales. El primero es la existencia de fundamentos teóricos que justifican la intervención pública en el mercado de trabajo, por diferentes razones ligadas a los objetivos tradicionales de eficiencia, equidad y estabilidad. El estudio sobre el cumplimiento de las consiguientes hipótesis teóricas ha merecido la atención de investigadores y evaluadores, especialmente en el campo económico. Esta investigación se ha visto alentada durante los años noventa por nuevos retos en el análisis empírico.

En segundo lugar, hay cada vez más evaluaciones de las PMT en Europa acompañando al aumento progresivo de las políticas activas en los países del continente. La detección de problemas en el funcionamiento y en los efectos de las políticas pasivas, que están ligados a los mecanismos de incentivos y a la eficiencia del mercado de trabajo, explica ese incremento del gasto en medidas activas. La multiplicación de estas medidas y su diversidad ha estimulado los trabajos de evaluación de sus efectos.

Por último, el tercer factor es pertinente a la Unión Europea y se da por su participación en la financiación de una parte significativa de las políticas activas desarrolladas en esta zona. La cofinanciación comunitaria de las medidas y de las evaluaciones ha coadyuvado a que se vaya produciendo una progresiva convergencia entre los Países miembros, superando la antigua división entre los países nórdicos y los mediterráneos en cuanto a la tradición evaluadora de las PMT.

Como consecuencia, en los últimos años se ha visto la proliferación de iniciativas, trabajos e investigaciones de evaluación de las PMT en Europa. Estas experiencias constituyen el tema de este Estudio, que tiene dos objetivos principales: revisar las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas, especialmente de las medidas activas y, a la luz de esas experiencias, proponer los instrumentos de evaluación más apropiados para las mismas.

Los contenidos del estudio se estructuran de la siguiente forma: en el primer capítulo se revisan las experiencias de evaluación en Europa, repasando los trabajos disponibles sobre los distintos tipos de políticas. Posteriormente, en el segundo capítulo se profundiza en la evaluación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) de la UE, proceso aún en marcha que trata de alcanzar conclusiones sobre su funcionamiento, a los cinco años de su comienzo. El tercer capítulo se dedica a caracterizar los instrumentos de evaluación de las PMT en relación con un conjunto de factores sobre los recursos, los costes y la utilidad de cada uno de los métodos disponibles. En el cuarto capítulo, se trata de ofrecer, organizadamente, un conjunto de lecciones útiles para el diseño de evaluaciones futuras. Finalmente, en el quinto capítulo se presenta un resumen de los principales resultados.

I. Análisis de las experiencias europeas de evaluación de las políticas del mercado de trabajo (PMT)

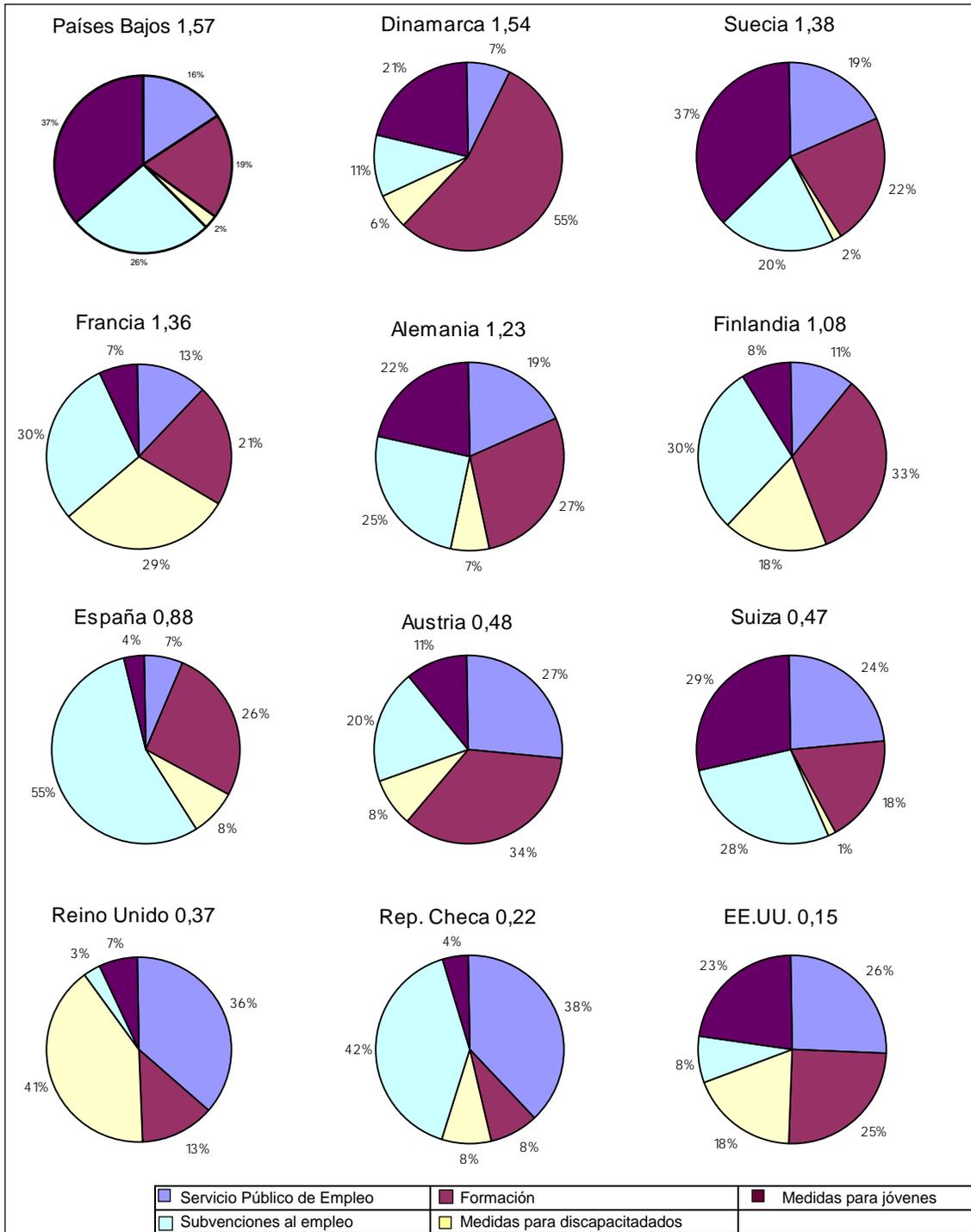
Este apartado se dedica a repasar los componentes de las políticas de mercado de trabajo llevadas a cabo en Europa, atendiendo a los estudios de evaluación conocidos, los datos y técnicas utilizadas y sus principales resultados. Este repaso se lleva a cabo separando los cinco tipos básicos de políticas activas que recoge la OCDE: los servicios públicos de empleo, la formación para el empleo, las medidas dirigidas a los jóvenes, las subvenciones al empleo y las medidas para discapacitados.

El Gráfico 1 muestra la distribución del gasto público en estas políticas para un conjunto de países europeos y EE.UU. ordenados de mayor a menor. Un repaso somero de la distribución del gasto permite señalar cuatro observaciones: en primer lugar, sobresale el elevado peso del gasto que reciben las medidas para discapacitados en los países que más recursos dedican al conjunto de PAMT. Segundo, prácticamente todos los países destinan recursos significativos a las medidas de formación y subvenciones al empleo. En tercer lugar, la importancia de las medidas específicas dirigidas a jóvenes es muy variable¹. Por último, la parte del gasto dedicado a los servicios públicos de empleo es más elevado en los países que menos gastan. Una interpretación de estos cuatro rasgos

¹ Los programas dirigidos a jóvenes se solapan frecuentemente con medidas de formación o subvenciones. En este Estudio se abordará su evaluación bajo el apartado de formación para el empleo.

Los datos sintéticos del gasto en políticas activas sugiere que los servicios públicos de empleo se asemejan al *bien de primera necesidad*, es decir, la política que todos los países acometen, mientras que las medidas para discapacitados constituirían el *bien de lujo*, la actividad que desarrollan más intensamente aquellos países que dedican recursos elevados a estas políticas.

Gráfico 1
GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO (% PIB) Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL EN EUROPA Y EE.UU. (2000)



Fuente: OCDE (2001) (los datos de Francia y R. Unido corresponden a 1999).

1. Servicios públicos de empleo

Sobre los servicios públicos de empleo (SPE) recaen tres grandes y significativas tareas de las políticas de mercado de trabajo: la gestión de las prestaciones por desempleo, la intermediación laboral y la gestión de programas de formación y otras medidas activas. Aunque la primera tarea citada suele abordarse separadamente de las políticas activas y el gasto no se encuentra recogido en los datos anteriores, haremos una breve mención inicial a las transferencias a la población desempleada. Más adelante se presentarán las tareas de intermediación, dejando la gestión de la formación para ser abordada en el siguiente apartado, al margen del SPE.

Las prestaciones por desempleo

Los estudios de evaluación de las prestaciones por desempleo realizados durante los últimos años han puesto un énfasis creciente en la relación entre prestaciones y transiciones laborales (Schmid y Reissert, 1996). Concretamente, las transiciones desde el empleo a la cesantía y desde esta situación al empleo han recibido la mayor atención, aunque también existen trabajos sobre las transiciones de entrada y salida en el mercado de trabajo.

Repasando los principales resultados, al analizar los *cambios desde el empleo a la cesantía* se han estudiado los comportamientos oportunistas de trabajadores y empresarios que, gracias a la existencia de prestaciones, descargan sobre el sistema parte de los costes del desempleo que, en ausencia de las ayudas, tendrían que asumir. Existe evidencia de comportamientos de este tipo, por ejemplo, entre trabajadores cercanos a la edad de jubilación y entre empresarios de sectores muy estacionales de la economía. No obstante, el impacto de las prestaciones sobre estos flujos parece ser débil.

Por lo que respecta a los *cambios desde el desempleo al empleo*, se cuestiona el papel teórico que concibe las prestaciones como mecanismos que permiten la búsqueda del empleo más adecuado a las características del cesante y, con ello, incrementan la eficiencia del mercado de trabajo. La razón estriba en los efectos desincentivadores de las prestaciones. La evidencia disponible en Europa muestra que estos efectos son débiles y que, cuando se manifiestan, lo hacen más a través de la duración de las prestaciones que de la tasa de reemplazo. Es decir, el flujo de salida del desempleo tiende a acelerarse cuando se acerca el final del período asistencial. Por el contrario, una mayor tasa de reemplazo afecta escasamente a la duración y consiguiente salida del desempleo.

En relación con estos efectos desincentivadores cabe señalar que durante los últimos años se viene observando en los países europeos una reducción generalizada del nivel y de la duración de las prestaciones a desempleados. Esta menor generosidad de los sistemas de protección al desempleo es un rasgo extendido al conjunto de la OCDE durante los noventa, si bien su causa principal puede encontrarse en las restricciones financieras que caracterizan tanto a las finanzas nacionales como a los sistemas de protección al desempleo. La posible relación directa entre la generosidad de las prestaciones y la duración del desempleo es una cuestión discutida y en cuyo análisis se desdeña frecuentemente el peso de rasgos institucionales propios de los países como el conjunto de servicios de los SPE (orientación, inserción en programas formativos, acciones preventivas del desempleo de larga duración, etc.). También hay que tener en cuenta, al evaluar esta materia, las diferentes combinaciones existentes del seguro de desempleo con las prestaciones asistenciales, dentro del sistema general de protección social de cada país. (Schömann *et al*, 2000).

En definitiva, la evaluación de las prestaciones por desempleo que reciben los cesantes, el principal componente de las llamadas políticas pasivas de mercado de trabajo, constituye una cuestión del máximo interés pero notablemente compleja, modulada por los rasgos institucionales

citados, cuya revisión exhaustiva está fuera de las posibilidades de este Estudio (véase, por ejemplo, Schmid y Reissert, 1996).

Los servicios de intermediación laboral

La segunda función de los servicios públicos de empleo es la intermediación laboral entre la oferta y la demanda de trabajo. La gestión de las vacantes, el registro de los desempleados y las actividades de información, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo son materias en las que también se observa un cambio progresivo hacia medidas *activas* en los países europeos.

Los cambios experimentados por los servicios públicos de empleo europeos durante los años noventa pueden sintetizarse a través de los siete rasgos siguientes²:

En primer lugar se ha revertido cierta tendencia hacia la separación de las funciones básicas del SPE, pasando cada vez más a integrar éstas de cara a mejorar la coordinación de políticas, la planificación estratégica e incluso la cultura y la actitud de los gestores.

Esta integración funcional no implica la provisión de los servicios por parte de la misma institución. De hecho, y éste es el segundo rasgo, la integración funcional se combina con la introducción de indicadores de efectividad y de mecanismos competitivos que tratan de mejorar el funcionamiento del SPE. Por ejemplo, la separación de la producción y la contratación de servicios como la formación permite gestionar ésta mediante subcontratación basada en señales de mercado.

El tercer rasgo es especialmente relevante y viene dado por el final del monopolio de los SPE y la posibilidad de que la intermediación laboral se realice a través de proveedores privados. La liberalización de este servicio ha supuesto la continuación de otro proceso liberalizador, iniciado anteriormente, por el que se permitió funcionar a las agencias de trabajo temporal en casi todos los países europeos.

En cuarto lugar, los SPE europeos han introducido mecanismos innovadores orientados hacia la mejora del servicio y la atención personalizada de los usuarios. Mecanismos como la provisión escalonada del servicio o iniciativas tipo *one-stop centres* (centros que combinan en un mismo lugar la provisión de varios servicios) están siendo adoptadas por un número creciente de países.

Quinto, los servicios anteriores se benefician de la utilización progresiva de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la intermediación laboral. Internet y la gestión informatizada del servicio han conducido a nuevas formas de intermediación que amplían la información, recortan los tiempos y extienden el acceso. Los SPE europeos han incorporado la gestión informatizada de curricula y vacantes, los portales de búsqueda de empleo en Internet, los centros de acceso público a la red, etc.

El sexto rasgo es la creciente descentralización de los SPE en la mayoría de los países europeos. La estructura descentralizada trata de acercarse a los usuarios y mejorar la accesibilidad del servicio, a costa de reducir el control de las administraciones centrales, lo que requiere pautas políticas sólidas y relaciones de confianza entre las administraciones.

Finalmente, la séptima característica de los SPE europeos en los últimos años, en el caso de los Países Miembros de la UE, ha sido la puesta en marcha, en el seno de la Estrategia Europea para el Empleo, de las llamadas estrategias preventivas, frente a las de reintegración o defensivas. Las primeras pretenden reducir el desempleo de larga duración y constan de intervenciones de los SPE durante los primeros meses de cesantía, mediante la orientación laboral y la canalización de los desempleados hacia otras PMT.

² Véase Dorenbos y Vossen, 2002; Thui *et al.*, 2001; De Koning *et al.*, 1999; Fay, 1997.

Por lo que respecta a la evaluación de las actividades de intermediación laboral, éstas se suelen realizar atendiendo a tres indicadores o tasas básicas (Walwei, 1996):

- *Tasa de registro de vacantes*: vacantes registradas en el SPE tomadas como proporción de las vacantes totales producidas durante un período de tiempo.
- *Tasa de éxito de registro*: vacantes cubiertas en proporción de las vacantes registradas.
- *Tasa de penetración del servicio*: vacantes cubiertas a través del SPE en proporción de las vacantes totales del período, es decir, el producto de las dos tasas anteriores.

Las tasas de penetración o proporción de vacantes cubiertas a través de los SPE europeos suelen ser reducidas, moviéndose en órdenes de magnitud entre el 10% y el 25%. Estas cifras se encuentran, además, sobreestimadas, porque no todas las vacantes notificadas a los SPE y cubiertas por desempleados entrañan la intermediación de los propios servicios, ya que operan múltiples canales de búsqueda que son compatibles con la notificación y satisfacción de la vacante. Esto no implica una deficiencia del sistema ya que lo importante, desde el punto de vista de la equidad, es que se ayude a la colocación de los colectivos más desfavorecidos.

Para evaluar las consecuencias de la liberalización y el fin del monopolio del SPE en las tareas de intermediación, De Koning *et al.* (1999) estudian los procesos de desregulación experimentados por los servicios de intermediación laboral en ocho países de la UE. A partir de estudios nacionales, estos autores muestran que el éxito de las entidades privadas de intermediación ha sido muy limitado. Solamente en los países donde estas empresas combinan intermediación y gestión comercial como agencias de trabajo temporal, su papel como intermediarios es relevante.

La entrada de intermediarios privados no parece haber incrementado la tasa de penetración del conjunto de estos servicios, ya que se mantiene el importante papel de otros mecanismos de satisfacción de vacantes, como los medios de comunicación. Sin embargo, De Koning *et al.* (1999) advierten sobre el riesgo que supone que los SPE pretendan competir con las agencias privadas por la colocación de los desempleados, lo que les puede llevar a concentrarse en los grupos de población con mejores perspectivas laborales (efecto *creaming*).

A este respecto, las actividades de intermediación también son susceptibles de incurrir en *efectos de peso muerto* (colocar a quienes habrían encontrado empleo igual) y *efectos de sustitución* (ayudar a determinados cesantes a costa de desatender a otros) que no incrementan la eficiencia neta del mercado de trabajo. Dado que ciertos desempleados tienen perspectivas de empleo que son favorables en cualquier caso, estos argumentos llevan a defender que el SPE se concentre en colectivos con problemas específicos, y que el objetivo del servicio se dirija, más que a incrementar la tasa de penetración, a mejorar la tasa de registro, pues la información sobre las vacantes es crucial para los grupos con problemas (Mosley y Speckesser, 1997).

Para concluir, a partir de las evaluaciones europeas de los SPE en relación con la intermediación pueden establecerse cinco conclusiones de síntesis (Dorenbos y Vossen, 2002; Dar y Tzannatos, 1999):

- En general, puede afirmarse que los SPE contribuyen a integrar a los cesantes en el empleo, destacando su papel para el colectivo de desempleados de larga duración y su mayor actividad durante la salida de las fases recesivas, cuando la efectividad del servicio es mayor. Esto último es debido a que la utilización del SPE por los cesantes, en términos relativos con otras formas de búsqueda de empleo, presenta un perfil contracíclico (es mayor en las fases recesivas), si bien se requiere la generación de nuevos puestos de trabajo para que se produzcan colocaciones.

- Existe evidencia de que la intermediación del SPE puede considerarse la política activa de mercado de trabajo con mejores resultados en términos de coste-efectividad. La explicación se encuentra en que, mientras la efectividad del SPE es similar a la de otras medidas activas, el coste medio del servicio resulta significativamente inferior.
- Las actividades de asistencia en la búsqueda de empleo y los bonos de reemplazo han demostrado un efecto positivo sobre la reducción del tiempo en el desempleo de los usuarios de los SPE.
- Aunque existen evaluaciones sobre penetración y coste-efectividad, se carece de estudios de evaluación de la eficiencia y de la calidad de los SPE.
- Las evaluaciones de estos servicios pretenden, en general, mejorar su funcionamiento más que cuestionar su existencia. Existe consenso sobre la idea de que los SPE constituyen una necesidad social en Europa, independientemente de su efectividad.

2. Formación para el empleo³

Las experiencias de evaluación sobre la formación para el empleo en Europa se caracterizan, en términos generales, por tres rasgos principales: un crecimiento durante los últimos años, a partir de una escasa tradición evaluadora previa; el uso predominante de técnicas microeconómicas y, dentro de éstas, la limitada utilización de diseños experimentales; y el objetivo de relacionar la formación con variables relativas al empleo (salida del desempleo, tiempo de trabajo, frecuencia de sucesos de empleo, etc.). Estos rasgos resultan claramente diferentes a los que se observan en los EE.UU., donde proliferan las evaluaciones de la formación, es frecuente el análisis experimental y la variable objetivo suele ser el ingreso. No obstante, las diferencias tienden a reducirse, en algún caso con rapidez (dada la expansión actual de las evaluaciones en el viejo continente) y en otros casos más lentamente (dada la resistencia europea a acometer experimentos sociales).

La experiencia norteamericana

Dada la tradición norteamericana, cabe comenzar el repaso de estas experiencias haciendo referencia a la evaluación de programas públicos de formación en EE.UU. (Heckman *et al.* 1999; Auspos *et al.* 1999; Friedlander *et al.* 1997). Fijándonos en la formación, bien en el trabajo o fuera de él, dirigida específicamente a grupos de renta baja, el impacto de los cursos sobre los ingresos de los beneficiarios alrededor de dos años después de la formación se puede sintetizar en siete puntos:

1. Se observa una predominancia de las evaluaciones experimentales o con un elevado componente econométrico, que ha dejado de lado otros métodos cualitativos y evaluaciones de seguimiento y monitorización. En la mayor parte de las estimaciones realizadas se muestran efectos positivos de la formación sobre los ingresos de los participantes, siendo la mayoría estadísticamente significativas. Pero algunas encuentran efectos negativos y, de éstas, unas pocas son significativas. Diferentes autores sostienen que los resultados no obedecen a la mera casualidad, ni en un caso ni en el otro, sugiriendo que la misma medida, la formación, puede generar resultados contrapuestos en función de las características de los programas formativos.

³ Esta parte se basa parcialmente en el apartado 2.5 del libro *La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental* (Mato, 2002).

2. El impacto de la formación es diferente en función del colectivo beneficiario. El grupo formado por las mujeres adultas presenta los efectos más positivos, mientras que los hombres adultos reflejan efectos contrapuestos. En los resultados para el colectivo de jóvenes aparecen reiteradamente efectos negativos, siendo la excepción los programas que inciden positivamente sobre el empleo y los ingresos de este grupo.
3. Las estimaciones numéricas de los efectos de la formación muestran que éstos son modestos. De las evaluaciones se desprende que las mejoras que obtienen los colectivos más beneficiados pueden resultar, en promedio, insuficientes para sacar a sus familias de la pobreza, sobre todo si las mayores rentas conllevan la pérdida de prestaciones sociales, lo que ocurre frecuentemente. Por otra parte, la toma de decisiones sobre la base de estimaciones numéricas simples puede resultar arriesgada.
4. La combinación de medidas de formación con otros elementos (contratación pública, experiencia laboral remunerada o no remunerada, etc.) no ha sido evaluada de forma concluyente para mostrar la influencia de cada medida. Salvo excepciones, los programas más costosos o con más formación no afectan más a los ingresos, ni está claro que la formación en el trabajo sea más efectiva que la formación fuera de él, aunque así lo hayan sugerido algunos estudios. Según algunos autores, las evaluaciones experimentales no prestan suficiente atención al conjunto de actividades que conforman un programa y a la distribución de los participantes en ellas.
5. La mayoría de las evaluaciones no consideran horizontes superiores a los dos años. Como consecuencia, falta evidencia suficiente sobre la persistencia de los efectos, aunque se suele apuntar que éstos se mantienen en el medio y largo plazo. No se ha demostrado la existencia de una relación entre el contenido formativo de las actividades y la duración de los efectos sobre los ingresos.
6. La puesta en marcha de evaluaciones experimentales desde mediados de los años 70 no ha alterado sustancialmente las conclusiones generales obtenidas en los estudios no experimentales y ya citadas. Pero los análisis experimentales han puesto de manifiesto la relevancia del citado efecto de peso muerto, también conocido como *efecto de inercia* o *efecto ganga*, al estimar la participación de miembros de los grupos de control en cursos muy similares a los de los programas públicos, dentro y fuera de éstos. Esta evidencia ha permitido reducir los costes y ha llevado a prestar atención a los indicadores de formación de los miembros de los grupos de control.
7. Una de las cuestiones sin resolver es la posible existencia de efectos de escala en los programas de formación, es decir, la eficacia de instrumentos destinados a incrementar la participación en los programas, pero que también suponen aumentos en los costes.

La experiencia europea

La evaluación de la formación para el empleo en Europa carece de la tradición norteamericana pero es un campo de investigación y análisis muy activo actualmente y con constantes novedades. En general predomina la evaluación del impacto de la formación sobre el empleo y el desempleo, y no tanto sobre los ingresos de los beneficiarios. A continuación se ofrece una revisión de los trabajos existentes en diferentes países del continente, separando estas referencias en tres grupos, según el tipo de programa: la formación de jóvenes, la formación de adultos desempleados, y los programas de formación continua, es decir, dirigidos a trabajadores ocupados. No obstante, algunas evaluaciones no pueden encuadrarse claramente en uno solo de estos grupos.

Evaluación de la formación de jóvenes

En el Reino Unido existe una literatura más abundante que en resto de Europa, dedicada especialmente al análisis de la política de formación laboral de jóvenes (*Youth Training Scheme, YTS*). Este programa consistía en cursos de formación, tanto en empresas (*on-the-job*) como en centros formativos (*off-the-job*) de alrededor de un año de duración para jóvenes entre 16 y 20 años. Los efectos observados de esta política sobre las perspectivas laborales de los alumnos no son firmes. Por ejemplo, Main y Shelly (1990) observan a través de encuestas que la participación en YTS tiene un efecto positivo aunque modesto sobre la probabilidad de estar trabajando 18 meses después⁴. Sin embargo, el programa no parece influir sobre los salarios posteriores de los alumnos o lo hace negativamente, lo que podría explicarse porque algunos continúan formándose en la misma empresa pero fuera ya del YTS, en programas de aprendizaje.

En esta apreciación coinciden las conclusiones de Dolton *et al.* (1994) y Andrews *et al.* (1997), quienes observan respectivamente efectos contrapuestos y efectos negativos sobre los salarios de los jóvenes que pueden justificarse por la continuación de la formación. El último trabajo citado sugiere que la corriente de ingresos futuros esperados asociada a las ocupaciones de los alumnos se sitúa en un punto intermedio entre los ingresos de ocupaciones cualificadas y los de puestos sin cualificación, lo que puede considerarse el único efecto positivo (Andrews *et al.* 1997). La impresión que se obtiene de las evaluaciones del YTS apunta a que ha beneficiado especialmente a los empresarios, quienes han recibido las subvenciones por formar y emplear a los jóvenes y, después, han soportado costes salariales sustancialmente reducidos.

También en el Reino Unido, varios trabajos han evaluado programas conjuntos de formación y empleo para jóvenes y adultos en desempleo (véase Payne *et al.*, 1996; Payne, 2000). En este caso se han tomado como variables dependientes el tiempo de trabajo posterior a la formación y los ingresos salariales durante un período de entre uno y dos años. Los efectos estimados de la formación sobre el tiempo de trabajo señalan una mejora cercana al 10% obtenida relacionando una muestra de sujetos formados con un grupo de comparación extraído de bases de datos de desempleados mediante el ajuste a variables relevantes. Estos efectos no disminuyen en el tiempo, pero solamente resultan significativos para la formación que conduce a una cualificación formal. La combinación de formación y empleo sí resulta efectiva. Con respecto a los efectos salariales, se estimó que el programa incrementa los ingresos entre un seis y un doce por ciento al año de su finalización, pero este efecto tiende a desaparecer en el medio plazo y se debe más al tiempo trabajado que al salario/ hora. Estas comparaciones presentan posibles problemas de autoselección de los participantes.

En Suecia, Ackum (1991) ha estudiado la evolución de los salarios de una muestra de jóvenes registrados como cesantes en un momento determinado, y su relación con el tiempo en desempleo y en políticas activas, entre las que figuran cursos de formación. El autor realiza un análisis de dos etapas en el que la variable dependiente es el salario/ hora de los jóvenes que trabajaron a lo largo de un período de cuatro años, concluyendo que no se puede rechazar la hipótesis de que el tiempo de formación y el tiempo de desempleo sin formación no tengan efectos diferentes sobre los salarios. Estos resultados parecen sorprendentes desde un punto de vista teórico, pues las ventajas potenciales de la formación para los participantes, en términos de capital humano o de señal, no aparecen reflejadas en ellos. Sin embargo, son coincidentes con los alcanzados en otros estudios (véase la revisión para la OCDE de Fay, 1996:13) y pueden estar relacionados con el vínculo presente en Suecia entre formación y prestaciones, que llevaría a los cesantes a participar en los cursos por razones puramente monetarias, para mantener o revalidar el

⁴ Dicho efecto es mayor para los jóvenes varones no cualificados y residentes en zonas de desempleo elevado.

derecho a las prestaciones de desempleo. No obstante, otros trabajos sobre la formación de jóvenes en Suecia muestran efectos positivos sobre la probabilidad de encontrar empleo y sobre la estabilidad en el mismo⁵.

En Francia, Bonnal *et al.* (1997) han evaluado conjuntamente varios programas de formación para el empleo de jóvenes varones desempleados. La evaluación se realizó a lo largo de un período de dos años medidas formativas y de empleo. Para los jóvenes sin cualificación todas las medidas incrementan la probabilidad de obtener empleos permanentes, mientras que para los jóvenes con diplomas la formación más larga actúa positivamente sobre el acceso a empleos permanentes y afecta negativamente a la entrada en empleos temporales. Otro resultado de este trabajo es que los jóvenes cualificados presentan una mayor probabilidad de convertirse en desempleados de larga duración (quizá por un aumento de sus expectativas laborales) y también son más proclives a continuar formándose⁶. Por último, la comparación de los efectos de la formación con los del empleo subvencionado resulta favorable a aquélla, como se ha advertido en otros trabajos.

En Irlanda, Breen (1991) ha estimado los efectos de cursos de formación ocupacional sobre el empleo a corto y medio plazo de jóvenes que abandonaron la educación secundaria sin continuar estudios superiores. A partir de encuestas sucesivas sobre una misma muestra dividida en función de la participación en algún curso de formación, este autor estimó que los alumnos tenían una mayor probabilidad de estar trabajando a la finalización del curso (corto plazo), así como un año después (medio plazo). El diferencial positivo de probabilidad a favor de los alumnos se acercaba a 17% en el corto plazo, mientras que en el medio plazo se reducía al 7% después de controlar la autoselección a la formación.

También en Irlanda O'Connell y McGinnity (1997) han evaluado las PAMT para jóvenes introduciendo como novedad la distinción de las medidas en relación con su orientación al mercado, según ésta sea *fuerte* (formación específica, subvenciones a la contratación en el mercado de trabajo abierto) o *débil* (formación general, programas de reeducación, creación directa de empleos públicos). Los resultados muestran que las primeras medidas citadas inciden positivamente sobre las perspectivas de empleo y sobre los ingresos de los beneficiarios, influencia que se mantiene después de controlar variables individuales relevantes como la educación o la experiencia laboral previa.

El problema específico del desempleo juvenil y el papel que pueden desempeñar las políticas dirigidas a los jóvenes, tanto educativas como de empleo, constituye el tema desarrollado en un informe reciente de la OIT (O'Higgins, 2001). En lo que respecta a la evaluación de las políticas activas orientadas a este colectivo, pueden extraerse varias conclusiones de síntesis a partir de este trabajo:

- Los programas de acceso abierto pueden presentar mejores resultados relativos que otros dirigidos a jóvenes especialmente desfavorecidos, pero a costa de incurrir en efectos de peso muerto, ayudando a quienes ya poseen más recursos de cara a la inserción laboral.
- La participación de los empresarios en el diseño y la aplicación de la formación incide positivamente en sus resultados.

⁵ Korpi (1992, citado en Forslund y Krueger: 1997) observa que los jóvenes que encuentran empleo directamente después de la formación tienden a permanecer en el empleo durante un mayor período de tiempo. Véanse también los trabajos de los años ochenta sobre el caso sueco citados en Ackum (1991) y en Fay (1996).

⁶ Se señala también un patrón según el cual los alumnos que acceden a empleos temporales tras la formación tienden, a la finalización del contrato, a acceder de nuevo a algún curso (Bonnal *et al.* 1997).

- Los programas obligatorios suelen ser menos efectivos que los voluntarios debido a una menor motivación de los jóvenes y a un posible efecto señal negativo hacia los empresarios.
- Los programas que combinan la formación y el empleo presentan una mayor efectividad que las medidas parciales.

Evaluación de la formación de adultos desempleados

Entre las evaluaciones que permiten distinguir a los destinatarios de la formación por su edad nos centramos aquí en la formación de adultos desempleados. En Noruega, Torp (1994) ha comparado sendas muestras de adultos en desempleo, formados y no formados, mediante un análisis de dos etapas, obteniendo efectos positivos de la formación sobre la duración del empleo durante un período de respuesta de 11 meses tras la formación. Estos efectos positivos disminuyen al controlar económicamente los factores explicativos de la participación en los cursos, mostrando que la autoselección tiene un efecto también positivo sobre el empleo. Este trabajo concluye también que la duración de la formación influye sobre la duración del empleo posterior en un sentido dual: los cursos más cortos y los más largos tienen efectos positivos sobre la duración del empleo, lo que puede deberse a diferencias en la calidad de la formación o a que los desempleados más motivados para el empleo accedan a los cursos más cortos.

También en Noruega, Raaum *et al.* (1994) han examinado un experimento de pequeña escala introducido en el programa nacional de formación para adultos desempleados. Los resultados impiden valorar positivamente los efectos de la formación pues el grupo experimental no presenta una mayor probabilidad de empleo respecto al grupo de control. Tres factores ajenos al experimento inciden positivamente en la probabilidad de empleo: la experiencia laboral previa a la formación, la baja tasa de desempleo en la ocupación de los alumnos con anterioridad al curso y el grado de racionamiento o exceso de demanda del curso recibido. Estos mismos autores analizaron en otro trabajo no experimental los efectos de la formación de adultos en desempleo, obteniendo resultados similares⁷.

En Alemania, Hujer *et al.* (1997a, 1997b) han utilizado el Panel Socioeconómico Alemán para estudiar la existencia de diferencias en la duración del desempleo entre quienes recibieron algún curso de formación y quienes no lo hicieron. En un primer análisis y controlando la participación mediante ajustes a variables relevantes, estos autores observaron un efecto negativo de la asistencia a cursos sobre la duración del desempleo en el corto plazo y medio plazo, que se concreta en una menor probabilidad de seguir desempleado entre los formados (Hujer *et al.*, 1997a). En un segundo trabajo mediante variables instrumentales matizaron esa conclusión, concluyendo que el efecto de salida del desempleo desaparece en el medio plazo (alrededor de seis meses después de la formación). Este matiz no modifica el hecho de que en el largo plazo los participantes en formación mantienen una mayor probabilidad de haber salido del desempleo después del curso (Hujer *et al.* (1997b). Es destacable que en ambos trabajos se utilizan modelos de duración y que la formación incluye cursos con financiación tanto pública como privada.

En Austria, Zweimüller y Winter-Ebmer (1996) han realizado una evaluación del máximo interés desde la perspectiva de la equidad. Estos autores han examinado el efecto de la formación de adultos registrados como desempleados sobre la probabilidad de retorno a la cesantía. Introduciendo algunas restricciones de interés en la muestra analizada, en este trabajo se concluye primeramente que la formación no reduce la reincidencia en el desempleo. A continuación se

⁷ Ver Raaum *et al.* (1995) donde, además, se muestra que los cursos con diplomas formales y los orientados hacia empleos de los servicios públicos contribuyen positivamente a la consecución de empleo.

estima una ecuación de selección que recoge cómo el acceso al programa había primado a los cesantes más desaventajados, en un proceso opuesto al conocido efecto *creaming* y respaldado administrativamente en ese país. Controlando el efecto de selección, los autores concluyeron que la formación si contribuyó a reducir el registro en el desempleo, tanto durante el año de referencia como a su finalización. La conclusión principal es, por tanto, que este programa de la formación que prioriza a los cesantes más desaventajados consiguió mejorar significativamente la estabilidad en el empleo de los participantes.

En varios países europeos en transición económica desde el antiguo sistema de economía planificada se han generado trabajos de evaluación de la formación ocupacional y continua en un número sorprendente (por ejemplo, es más fácil acceder a evaluaciones de la formación en las regiones de la antigua República Democrática Alemana que en la República Federal Alemana). La explicación radica en los procesos de transición hacia la economía de mercado en esas zonas y sus efectos sobre el mercado de trabajo y las políticas de empleo. Éstas fueron impulsadas por el paso de tasas de desempleo casi nulas a tasas cercanas al 15% durante los primeros años noventa en países como Hungría, Polonia o la antigua RDA (en un proceso que muestra la aparición de volúmenes importantes de desempleo disfrazado). Una revisión de los trabajos de evaluación en estos países se encuentra en Puhani (1999) donde se transmite que los efectos microeconómicos de la formación han sido muy modestos⁸.

En Polonia, el propio libro de Puhani (1999) analiza la formación desde dos perspectivas complementarias: macroeconómica y microeconómica. Desde la primera perspectiva, mediante el análisis de series temporales y datos de panel, este autor obtiene resultados contrapuestos de la formación, en función de los datos y de las especificaciones utilizadas. Tampoco encuentra evidencia clara sobre la existencia de efectos de desplazamiento de las políticas activas. Desde la segunda perspectiva, el análisis micro indica un impacto positivo de la formación sobre la situación laboral de los participantes a los 20 meses del final del programa (entre el 10% y el 15% de incremento en la probabilidad de empleo).

Finalmente cabe destacar el reciente trabajo de Sianesi (2002) sobre los efectos de las PAMT sobre los desempleados adultos en Suecia. En él se compara mediante técnicas de *matching* a cesantes adultos con derecho a prestaciones de desempleo que han participado en diferentes medidas activas durante los años noventa, ordenando las medidas según su contribución a reducir la duración de la cesantía. Los resultados muestran, primero, una incidencia generalizada del llamado *efecto bloqueo*, según el cual se reduce inicialmente la probabilidad de empleo de quienes se encuentran participando en PAMT, que reducen su disponibilidad y/o búsqueda. Posteriormente las medidas formativas aparecen en posiciones intermedias respecto a la reducción del desempleo, por detrás de las subvenciones a la contratación y por delante del empleo institucional. La formación en la empresa supera, en esta evaluación, a la formación fuera del puesto de trabajo.

Evaluación de la formación continua

En relación con los análisis más específicos de la formación continua existen trabajos que analizan la participación de los trabajadores y sus efectos sobre los ingresos y la movilidad laboral pero, en general, estos trabajos no evalúan específicamente las políticas de formación sino la intervención en actividades formativas que pueden estar promovidas y/o financiadas por las empresas, por el Estado o por los propios trabajadores. Este rasgo complica la presentación de los resultados que puedan achacarse a las políticas públicas y, simultáneamente, muestra que la

⁸ En Hungría, por ejemplo, O'Leary (1997, citado en Puhani, 1999) estudió la formación de adultos desempleados, encontrando efectos positivos modestos sobre la vuelta al empleo (entre un 2% y un 6%).

formación continua se encuentra más cercana al objetivo económico de mejora de la productividad que al propósito de mejora de la equidad.

Algunas evaluaciones estudian conjuntamente los programas de formación dirigidos a los desempleados y a los ocupados. Greenhalg y Stewart (1987) encontraron que los efectos positivos de la formación continua sobre los ingresos de los trabajadores del Reino Unido eran significativos y resultaban más elevados para las mujeres que para los hombres. Estos autores estiman que los beneficios marginales decaen a partir de la cuarta semana de formación a tiempo completo acumulada y sugieren que la política óptima de formación debe basarse en cursos cortos a tiempo completo y cursos a tiempo parcial para las trabajadoras casadas.

En Dinamarca, Jensen y Pedersen (1993) han analizado mediante regresiones con datos de panel los efectos de la participación en programas de formación de corta duración entre trabajadores ocupados y cesantes. Las variables endógenas son los salarios y la incidencia del desempleo durante el año que sigue al curso. Sus conclusiones muestran efectos positivos sobre los salarios solamente entre los trabajadores con empleo estable, mientras que los efectos sobre el desempleo son negativos para las personas con alguna incidencia de desempleo durante el año anterior.

En Suecia, Forslund y Krueger (1997) han revisado otros cinco trabajos de evaluación de la formación continua en ese país y han estimado diferentes promedios de los efectos de los cursos sobre los salarios, obteniendo resultados próximos a cero. Los efectos de estos programas sobre los ingresos salariales parecen ser, por tanto, prácticamente nulos a juzgar por estas estimaciones.

En el caso español recogido en Mato (2002b) se obtienen resultados ligeramente más positivos, mostrando que la política de formación continua incide positiva, aunque modestamente, sobre la probabilidad de que se produzcan incrementos salariales en el medio plazo. Esta influencia crece cuando los trabajadores dedican tiempo adicional a la formación y cuando las empresas conceden permisos de formación.

En la antigua República Democrática Alemana, Lechner (1999) ha evaluado las políticas de formación de adultos y sus efectos sobre la probabilidad de empleo y los ingresos de los participantes. El autor utiliza el Panel Socioeconómico de Hogares Alemán para analizar a sujetos de menos de 53 años en el momento de comenzar la formación, entre 1990 y 1993. Los cursos, de una duración media de 12 meses, no distinguen con nitidez formación ocupacional y continua, si bien más de la mitad del alumnado está desempleado al comienzo de la formación. La metodología compara a los alumnos con los encuestados que no recibieron formación mediante el método del grado de propensión, concluyendo que la formación no genera efectos positivos sobre el empleo ni sobre los salarios del alumnado durante el primer año después de la formación. El autor plantea que esta ausencia de efectos puede deberse a una baja calidad de la formación o a un efecto señal negativo de la participación en la formación sobre los empresarios.

Más recientemente, se ha puesto de manifiesto que la mayor parte de las vías de formación continua incrementan la productividad de los trabajadores y la calidad de los puestos de trabajo. El último informe sobre empleo de la Comisión Europea muestra que el crecimiento anual de la productividad del trabajo entre 1995 y 2001 aparece fuertemente correlacionado en los países de la UE con las tasas de participación de los trabajadores en formación en las empresas, especialmente en los países más ricos y avanzados tecnológicamente (Comisión Europea, 2002c). Estos resultados se apoyan, además, en el estudio sobre un amplio panel alemán de empresas de Zwick (2002), quien estimó que un aumento del 1% en la participación de los empleados en formación conduce a un incremento del 0,3% en la productividad de la empresa. Este estudio también encontró que son las empresas con niveles de productividad bajos las que invierten más en formación, con el objetivo de estrechar las diferencias de productividad con sus competidoras.

Cuadro 1

EXPERIENCIAS EUROPEAS DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN: RESUMEN

Beneficiarios de la formación	País	Referencia	Principales Resultados
Jóvenes desempleados o que acceden al mercado de trabajo	Escocia	Main y Shelly (1990)	-Mayor probabilidad de empleo a los 18 meses -Sin efectos firmes sobre los salarios, en parte por la continuación de los jóvenes en las mismas empresas en que se formaron
	R.Unido	Dolton <i>et al.</i> (1994) Andrews <i>et al.</i> (1997)	
	R.Unido	Payne <i>et al.</i> (1996, 2000)	-Incremento cercano al 10% en los meses trabajados durante los dos años siguientes -Efecto positivo modesto sobre los salarios
	Suecia	Ackum (1991)	-Sin efectos firmes sobre los salarios
	Francia	Bonnal <i>et al.</i> (1997)	-Incremento del empleo permanente; además, para los jóvenes con diplomas, menor probabilidad de acceso a empleos temporales
	Irlanda	Breen (1991)	-Mayor probabilidad (7%) de empleo al año de la formación, disminuyendo el efecto en el tiempo
Adultos desempleados	Irlanda	O'Connell y McGinnity (1997)	-Efectos positivos de la formación específica sobre el empleo y los ingresos.
	Noruega	Torp (1994)	-Efecto positivo sobre el tiempo de trabajo -Efecto dual de la duración de la formación: mayor en cursos cortos y muy largos
	Noruega	Raaum <i>et al.</i> (1994,1995)	-Sin efectos firmes sobre el empleo -Efectos positivos de los diplomas
	Suecia	Sianesi (2002)	-Efecto bloqueo inicial y efecto positivo posterior sobre la duración del desempleo
	Alemania	Hujer <i>et al.</i> (1997a) (1997b)	-Menor duración del desempleo en el corto plazo, sin efectos firmes en el largo plazo
	Austria	Zweimüller y Winter-Ebmer (1996)	-Efectos <i>catching up</i> : se forma prioritariamente a sujetos con más tiempo de desempleo previo, que ganan estabilidad en el empleo
Trabajadores ocupados (o sin distinción con cesantes)	Polonia	Puhani (1999)	-Mayor probabilidad de empleo (10-15%) a los 20 meses del curso -Efecto ligeramente superior entre los hombres
	R. Unido	Greenhald y Stewart (1987)	-Efectos sobre los ingresos positivos y decrecientes con la duración de la formación
	Suecia	Forslund y Krueger (1997)	-Revisión de cinco evaluaciones, concluyendo efectos salariales prácticamente nulos
	Antigua RDA	Lechner (1999)	-Sin efectos sobre el empleo ni sobre los ingresos al año de la formación
	Dinamarca	Jensen y Pedersen (1993)	-Sin efectos firmes sobre el empleo -Mayores ingresos de los trabajadores estables
España	Mato (2002b)	-Efectos positivos modestos sobre los salarios a los 20 meses del curso	

Fuente: elaboración del autor

Síntesis de las evaluaciones de la formación para el empleo

La conclusión principal que se extrae de este repaso hecho a los trabajos empíricos de evaluación en Europa coincide con una observación realizada también en la literatura americana: los efectos de las políticas de formación no son evidentes (Cuadro 1). Los resultados positivos esperados no llegan a manifestarse de una forma concluyente y persisten las dudas sobre la efectividad de estas medidas. Más específicamente se puede concluir que los efectos sobre el empleo y el desempleo son positivos pero modestos en su cuantía, y esta conclusión es común a evaluaciones de programas diversos, realizadas con diferentes técnicas y que utilizan distintas variables dependientes.

Los efectos de la formación sobre los ingresos de los participantes resultan aún más decepcionantes, puesto que en las evaluaciones repasadas escasean los impactos positivos (Payne, 2000, O'Connell y McGinnity, 1997). La mayoría de los trabajos ni siquiera analiza esta variable o encuentra resultados que no son firmes (Raauum y Torp, 2002). Estudiar los ingresos es poco relevante en la formación de desempleados sin experiencia laboral previa, quienes probablemente constituyen el grueso de los asistentes a programas de formación de jóvenes. La recepción de prestaciones de desempleo entre los participantes no está suficientemente estudiada pero, junto con la incidencia del subempleo, contribuirá a oscurecer el análisis de los efectos sobre los ingresos, al obstaculizar la estimación de los ingresos antes de la formación. A este respecto, puede afirmarse que cuando los programas de formación realmente inciden sobre los ingresos, el efecto suele ser consecuencia de un incremento en las horas trabajadas, más que de una mejora en el salario por hora (Robinson, 2000; Grubb, 1996). Se desprende de esto que las variables relevantes para el análisis de la formación ocupacional son las relativas al empleo.

Desde la perspectiva de la equidad, los resultados de estas medidas para diferentes grupos de beneficiarios tampoco permiten realizar afirmaciones rotundas. Los mayores efectos observados en la formación de mujeres en los EE.UU. no encuentran comparación posible en los estudios europeos, que carecen de diferencias significativas por sexos. Respecto a la edad, la formación de jóvenes brinda resultados positivos sobre el empleo en todas las estimaciones revisadas, mientras que lo mismo no puede decirse de los programas de adultos desempleados. Hay que destacar las diferencias respecto a la formación de jóvenes desempleados entre las evaluaciones europeas y las de los EE.UU. ya que la impresión negativa que se extrae en este país no se refleja en los resultados obtenidos en Europa.

En relación con la formación de colectivos más o menos desaventajados en el mercado de trabajo, esta distinción no suele estar disponible en la literatura europea ni es posible formular, por tanto, diagnósticos sobre los efectos relativos de los cursos para estos grupos. La razón de esta falta está en que las políticas formativas en los países europeos son relativamente amplias en términos de los colectivos beneficiarios. En los EE.UU. muchos de los programas de formación para el empleo se dirigen a grupos de población de baja cualificación y escasas habilidades, pero en los países europeos el abanico de beneficiarios está mucho más abierto, encontrando desde mujeres adultas que buscan una capacitación en su retorno al mercado de trabajo hasta jóvenes universitarios que acuden a los cursos para adquirir conocimientos que creen complementarios a sus carreras, pasando por todo tipo de personas cesantes. La magnitud del desempleo en Europa, en comparación con los EE.UU., explica esta amplitud de la formación y la consiguiente dificultad para distinguir a grupos de beneficiarios más desaventajados laboralmente. En estos programas abiertos para desempleados es difícil distinguir los efectos y probablemente la heterogeneidad de los participantes se traslada a dispersión de los indicadores de la evaluación. Y cuando existen programas separados normalmente se carece de datos suficientes de la formación a grupos especialmente desfavorecidos.

Respecto a los efectos de la duración de la formación cabe señalar que, si bien las perspectivas teóricas del capital humano sugieren que a mayor duración le seguirán efectos también superiores, al producirse un mayor aprendizaje y capitalización, en la práctica puede ocurrir lo contrario. De dos trabajos empíricos que han considerado la variable duración en Noruega se desprende que la relación con el acceso al empleo puede ser dual e incluso inversa quizá debido al bloqueo de la búsqueda de empleo asociado a cursos de larga duración.

El otorgamiento de diplomas en la formación no reglada sí presenta efectos positivos sobre el empleo a juzgar por los trabajos disponibles. Teniendo esto en cuenta, parece claro que los cursos de larga duración deberían conducir a la obtención de alguna cualificación formal.

La incidencia de la escala de los programas apenas ha sido evaluada en los trabajos europeos y, al igual que se desprende de la literatura norteamericana, persisten las dudas sobre los efectos del tamaño de las medidas formativas. Fay (1996) sugiere que los programas pequeños y bien dirigidos a satisfacer las necesidades formativas son relativamente más efectivos y descarta la utilidad de la formación como política para combatir el desempleo masivo. Sin contradecir esto último, pues la formación es una política complementaria y de rango menor ante el problema del desempleo en Europa, esta promoción de los programas de pequeña escala no encuentra respaldo en las evaluaciones empíricas y se debe, más que nada, al sentido común de algunos autores (véase también Martin, 1998). Es probable que el efecto negativo del gran tamaño de algunos programas afecte más a su gestión que a su efectividad.

En relación con el horizonte temporal de la formación, los efectos se han evaluado en el corto y el medio plazo, ya que los períodos objeto de estudio en la mayoría de los trabajos publicados rara vez superan los dos años posteriores a la formación. De la revisión realizada no se extraen consecuencias sobre la tendencia creciente o decreciente de los efectos de los cursos dentro de este período, observándose resultados contrapuestos.

Finalmente, aunque no es muy frecuente su estudio, el ciclo económico puede influir sobre los resultados de la formación. Los programas desarrollados durante la recesión permiten aprovechar el menor coste de oportunidad dado por el aumento del desempleo en esa fase, a la vez que la posterior recuperación de la actividad genera demanda de trabajo que posibilita rentabilizar la formación realizada.

3. Subvenciones al empleo

Los programas de subvención al empleo de personas desempleadas abarcan tres grandes tipos de medidas: la contratación directa de cesantes por parte de entidades públicas, las subvenciones a la contratación privada de desempleados y las ayudas a la creación de empresas o políticas de fomento del autoempleo. Cada una se revisará por separado

Los programas de empleo público

Una de las características de las PAMT es su situación entre la política económica y el sistema de protección social imperante en Europa. Posiblemente la creación directa de empleo público sea el instrumento que más se distingue por su carácter social, ya que la medida suele ir dirigida a los colectivos o las personas con problemas más graves de inserción sociolaboral. Esta medida es, de las tres citadas, la más importante en términos de gasto: la contratación directa de desempleados por parte de la Administración o de entidades sin ánimo de lucro asciende durante los últimos años a un promedio del 0,15% del PIB en los países de la OCDE.

Las evaluaciones sobre programas de empleo público son numerosas y sus conclusiones aparecen diversas. Desde enfoques agregados, la evaluación de programas de trabajo comunitario en el Reino Unido ha ofrecido resultados positivos de estos programas sobre los flujos netos de salida del desempleo. Sin embargo, varios trabajos han demostrado que es preciso obtener una desagregación de los resultados, ya que un efecto neto positivo puede distribuirse desigualmente, encubriendo efectos negativos para una parte de la población beneficiaria. Concretamente, los cesantes adultos participantes en el *Community Programme* y los desempleados de corta duración del programa *Restart* han mostrado efectos negativos en sendas evaluaciones con buenos resultados globales (véase Bellmann y Jackman, 1996). Estos resultados mixtos son coherentes con las observaciones procedentes de programas norteamericanos, donde los efectos directos en el empleo parecen significativos, pero los resultados en el mercado de trabajo para los participantes no siempre son positivos (Erhel *et al.*, 1996).

Entre los problemas detectados en relación con estos programas se encuentra el que, en países o en fases donde el desempleo es alto, las personas pueden entrar a formar parte de este sistema sólo para recibir un ingreso. Asimismo, el empleo neto generado decrece en función de la sustitución fiscal: muchas administraciones locales se aprovechan de los fondos estatales para crear empleo que podrían crear de igual modo⁹.

Por lo que respecta a las evaluaciones realizadas en otros países europeos, se han detectado efectos positivos de estos programas mediante análisis con datos de panel ó con grupos de control en Austria, Irlanda, Holanda y Alemania; por el contrario, en otros programas se han estimado efectos negativos, que se achacan en algún caso a un efecto bloqueo (Dinamarca) o a un efecto de señalización negativa (Francia) (véase Meager y Evans, 1997; Eichler y Lechner, 2002).

Diversas evaluaciones de estos programas de empleo público llaman la atención sobre el elevado efecto desplazamiento observado, lo que desde la perspectiva de la equidad no constituye un problema si los participantes están correctamente definidos. Es decir, los empleados bajo estas medidas se beneficiarían de un proceso de redistribución del empleo¹⁰.

Por último, las evaluaciones comparativas de estos programas con otras políticas de mercado de trabajo muestran diferencias desfavorables al empleo público. Puhani (1999) concluye, comparando formación y empleo, que aquella reduce el tiempo de desempleo posterior, mientras las subvenciones al sector privado y el empleo público lo incrementan (en este caso, no significativamente).

En definitiva, las investigaciones sobre estos programas parecen indicar que benefician a los participantes en el corto plazo, lo que puede evaluarse positivamente. Sin embargo, la creación directa de empleo no presenta ventajas claras en el medio plazo.

Las subvenciones a la contratación privada

El gasto en subvenciones al sector privado para la contratación de desempleados asciende a cerca del 0,1% del PIB en los países de la OCDE. Los efectos netos de estas subvenciones son, de acuerdo con el conjunto de las evaluaciones disponibles, también muy modestos.

Los trabajos publicados muestran que este tipo de programas están sometidos a un elevado efecto ganga o de peso muerto. Las estimaciones realizadas sobre la incidencia de este efecto han alcanzado valores de hasta el 80% en Francia (Szpiro, 2000). Todo indica que el interés de estas subvenciones viene dado por sus efectos sobre la *cola de desempleados*, es decir, el adelanto en dicha *cola* de determinados colectivos a los que se pueden dirigir las ayudas. Por ejemplo, en Francia las subvenciones a desempleados de muy larga duración (más de tres años) se ha evaluado positivamente: en una encuesta a encargados de personal, éstos afirman que uno de cada dos trabajadores seleccionados ha sido una persona desempleada de mayor duración que lo que habría ocurrido sin la subvención (Seibel: 1998).

Numerosos trabajos de evaluación se dedican a comparar diferentes programas dirigidos al mismo colectivo. Meager y Evans (1997) han revisado una serie de evaluaciones de programas dirigidos especialmente a los desempleados de larga duración, tomando como referencia a este tipo de desempleados en una evaluación orientada a objetivos (Schmid *et al.*, 1996). Los resultados son coincidentes con lo ya comentado, pero en varias evaluaciones realizadas comparando a

⁹ En los EE.UU., dentro de los servicios de este tipo incluidos en el programa CETA el empleo neto se ha estimado entre el 40% y el 60% de los empleos creados.

¹⁰ En la investigación sueca de Skendinger (1995, citado en Meager y Evans, 1997) se concluye que los programas para jóvenes evaluados alcanzaron un 100% de desplazamiento.

trabajadores subvencionados con grupos de control, la probabilidad de empleo de aquellos resultaba incrementada.

En Suecia, Carling y Richardson (2001) analizan la duración en el desempleo de personas participantes en diferentes programas, con registros administrativos y mediante modelos de riesgos, concluyendo que los efectos de las subvenciones a la contratación superan (junto con la formación en empresas) a la formación ocupacional en esta materia.

También con datos administrativos longitudinales, Gerfin y Lechner (2002) evalúan económicamente varios programas de formación y de subvenciones a la contratación en Suiza. Observan estos autores que las subvenciones salariales en mercados de trabajo competitivos presentan un efecto positivo sobre la probabilidad de empleo de los participantes potenciales, mientras que los programas de empleo en sectores protegidos producen importantes efectos negativos.

Los efectos de las subvenciones a la contratación se han evaluado atendiendo a la probabilidad de empleo y, por otra parte, a las transiciones de entrada y salida en el mercado de trabajo. Por ejemplo, Puhani (1999) encuentra mejores resultados de programas de formación, en relación con el empleo subvencionado, achacándole a éste unas consecuencias desincentivadoras de la búsqueda de empleo. La obtención de derechos (prestaciones por desempleo) a partir de la participación en programas de empleo subvencionados explicaría la propensión a salir del mercado de trabajo de quienes acceden al sistema de prestaciones.

De la evidencia disponible se desprende que las subvenciones a la contratación han de dirigirse, más que a la reducción de la cesantía, a la mejora relativa de los grupos más desfavorecidos en el acceso al empleo. En este sentido, en algunos países estas acciones se están concentrando sobre los desempleados de larga duración.

En línea con estos resultados, al valorar estos programas Martín y Grubb (2001) añaden que el importante peso del efecto sustitución en las subvenciones a la contratación exige una definición adecuada de los beneficiarios, para maximizar las ganancias netas de empleo. Combinando los elevados efectos de peso muerto y de sustitución, la ganancia neta de estos programas puede acercarse a un modesto 10%.

Las subvenciones al autoempleo

Por lo que respecta a las ayudas públicas para el establecimiento de negocios por parte de los desempleados, los denominados programas de fomento del autoempleo se elevan a un gasto público del orden de 0,03% en los países de la OCDE. A pesar de su escasa cuantía, estos programas han recibido una gran atención en numerosos trabajos de evaluación de políticas en Europa durante los años 90. Esta atención puede explicarse por un cierto resurgimiento del autoempleo como forma de empleo y por los significativos efectos potenciales de estas ayudas, unidos a la relativa facilidad para obtener datos sobre los negocios subvencionados y a los procedimientos de control de los beneficiarios para evitar comportamientos oportunistas.

Puede decirse que en Europa coexisten dos modelos de programas de autoempleo: el llamado “modelo francés” o programa con una subvención de pago único y el “modelo inglés” o plan de subvenciones corrientes de apoyo durante los primeros meses de vida de la empresa. A los objetivos tradicionales de las evaluaciones de PAMT se le unen, en el caso de los programas de autoempleo, dos objetivos específicos: la estimación de la supervivencia de los negocios financiados y la creación de empleo adicional por parte de estas empresas.

Meager (1993) ha repasado los principales programas de autoempleo de cuatro países europeos (Alemania, Dinamarca, Francia y R. Unido). En estas evaluaciones se observa un gran

paralelismo en las tasas de supervivencia de los negocios (aproximadamente un 90% al año y un 80% a los dos años) mientras que, por el contrario, la variabilidad entre las estimaciones del efecto neto es muy elevada, en función de las estimaciones del efecto ganga, que fluctúa entre órdenes de magnitud del 10% (Alemania) y del 60% (R. Unido). Otra revisión internacional de estos programas reduce la fluctuación del efecto “ganga”, que estaría entre el 27% y el 60% (Wilson y Adams, 1994). En general, este efecto es mayor cuanto más laxas son las condiciones de acceso a la financiación y, por tanto, mayor es la autoselección, aunque si el programa selecciona los negocios en función de su viabilidad empresarial se tiende a incrementar aún más el efecto “ganga”, a cambio de conseguir una mayor supervivencia y, posiblemente, un menor desplazamiento.

Las evaluaciones de programas de autoempleo para desempleados de larga duración revisadas por Meager y Evans (1997) muestran una gran variedad de resultados en las tres variables estimadas más frecuentemente: el efecto peso muerto, el efecto neto, la supervivencia de los negocios y la creación de empleo adicional. La mayoría de las evaluaciones recogidas se basan en encuestas a los beneficiarios de las subvenciones de autoempleo, siendo excepción las que comprenden un grupo de control y reflejándose un escaso número de evaluaciones de impacto agregado, con resultados poco concluyentes.

Entre las evaluaciones más recientes también predominan los trabajos basados en encuestas *ad hoc* a los beneficiarios de las ayudas. Por ejemplo, Wiebner (1998) evalúa el programa alemán ‘Überbrückungsgeld’ basado en una subvención mensual de apoyo a la creación de empresas por los desempleados registrados como tales que presentan un plan de negocio. La ayuda intenta garantizar la seguridad social y la subsistencia del emprendedor durante la fase de lanzamiento de la empresa. A través de encuestas telefónicas y postales a los emprendedores, con la colaboración de las oficinas locales de empleo, estima probabilidades de supervivencia y estima que el riesgo de mortalidad empresarial alcanza un máximo a los siete meses de iniciar el negocio, justamente al expirar la subvención pública. Analiza también el efecto ganga mediante varias preguntas a los beneficiarios del programa, concluyendo que el efecto neto del mismo varía entre el 42% y el 86%, dependiendo del indicador que se tome de este efecto.

Otros trabajos de evaluación han logrado utilizar grupos de comparación de los autoempleados. Cabe citar dos tipos de análisis cuasi-experimentales: uno que compara a los autoempleados con un grupo similar de desempleados que no iniciaron ningún negocio, y otro que compara a las empresas formadas por los desempleados con otro grupo de empresas iniciadas en el mismo tiempo. O’Leary (1998) realiza el primer tipo de evaluación combinando, además, los casos de dos países en transición con modelos de ayuda diferentes: Hungría (subvención corriente) y Polonia (pago único). A partir de encuestas y comparaciones con desempleados registrados, los resultados muestran que las ayudas incrementan la probabilidad de estar trabajando a corto plazo entre un 14% (Hungría) y un 27% (Polonia). Respecto a los ingresos, los efectos estimados son positivos en el caso polaco y negativos en el caso húngaro. El segundo tipo de comparación se encuentra en Pfeiffer y Reize (2000), que analizan el caso alemán citado con un panel procedente de un registro de nuevas empresas y comparan las que han recibido la subvención (por estar protagonizadas por algún socio desempleado) con el resto de empresas creadas, controlando una serie amplia de factores. El análisis econométrico muestra que haber recibido subvenciones conduce a una menor probabilidad de supervivencia en la parte oriental de Alemania y no influye significativamente sobre el crecimiento posterior del empleo.

La asignación aleatoria de ayudas al autoempleo en los EE.UU. ha permitido realizar algunos experimentos sobre sus efectos (Benus *et al.*, 1994). Los proyectos piloto de Massachussets y Washington permitieron comparar los dos modelos típicos de ayudas y calcular estimaciones rigurosas de sus efectos, obteniéndose resultados positivos en tasas de supervivencia (mayor entre

receptores de pago único) y en la probabilidad y la duración del empleo posterior. Por el contrario, la incidencia de las ayudas sobre los ingresos no ha sido probada, ni parecen producirse efectos de creación de empleo adicional. Es preciso indicar que estos programas comprendían unos servicios de apoyo que no siempre acompañan a las ayudas.

Existen también estudios de panel sobre las ayudas al empleo. Meager *et al.* (2001) han analizado a lo largo de tres años a jóvenes británicos receptores de subvenciones, y actualmente han incorporado al análisis a un grupo de control. Mientras que estos trabajos ponen de manifiesto el interés de los estudios de panel, las conclusiones que obtienen confirman que las medidas de autoempleo no dan buenos resultados para el colectivo de jóvenes, mostrando una elevada inercia y una relativa incapacidad para generar rentas suficientes a los jóvenes a medio y largo plazo (Betcherman, 1997).

Finalmente cabe citar el trabajos de evaluación comparativa de Carling y Gustaffson (1999), quienes compararon las medidas de ayuda al autoempleo con las subvenciones a la contratación en el sector privado utilizando datos de registro sobre transiciones entre desempleo, formación y empleo, así como información demográfica, financiera y salarial sobre los desempleados en Suecia. Corrigiendo los sesgos de selección y mediante modelos logísticos y modelos de riesgo, estos autores evalúan la eficiencia de los programas comparando la duración del empleo tras la participación en la medida hasta la vuelta al desempleo. Los resultados muestran que el riesgo de desemplearse en dos veces superior si se participa en el programa de contratación por cuenta ajena que en el de autoempleo.

En conjunto, los trabajos citados muestran que la evaluación de las ayudas al autoempleo se realiza, con las variantes descritas, en el campo microeconómico (Cuadro 2). A pesar de que esta metodología y, especialmente, la que se basa en encuestas *ad hoc*, permite obtener resultados desagregados por grupos, la evidencia empírica disponible no permite obtener unas pautas concretas sobre qué tipo de desempleados se benefician más de estas ayudas. Martín y Grubb (2001) sostienen que esta medida ayuda a los hombres desempleados con niveles de estudios superiores a la media y menores de 40 años. Sin embargo, varios trabajos señalan que las ayudas no son eficaces para el colectivo de jóvenes desempleados. Para los jóvenes todo indica que el llamado efecto bloqueo de la búsqueda de empleo durante el desarrollo del negocio predomina sobre los efectos positivos de éste, tanto a corto como a largo plazo.

Desde la perspectiva de la equidad, el acceso y los resultados de las ayudas al autoempleo para los grupos más desaventajados en el mercado de trabajo muestran dos rasgos que deben ser citados: primero, la selectividad de las ayudas basada en estudios de viabilidad empresarial presenta el riesgo potencial de discriminar a esos grupos, favoreciendo a desempleados que habrían lanzado su proyecto empresarial en cualquier caso. En segundo lugar, el tipo de ayuda (pago único o subvención corriente) puede incidir en la participación de esos grupos, favoreciendo el pago único inicial a los colectivos con menor capacidad económica para la inversión. Por consiguiente, las lecciones encontradas en la evaluación europea a este respecto muestran que para evitar el efecto *creaming* es preciso diseñar programas abiertos, a riesgo de obtener una baja supervivencia, o bien es conveniente acompañar estas medidas de un proceso de selección de las personas con mayores dificultades financieras.

Cuadro 2

EXPERIENCIAS EUROPEAS DE EVALUACIÓN DE LAS SUBVENCIONES AL EMPLEO: RESUMEN

Tipo de programas	País	Referencia	Principales Resultados
Creación directa de empleo público	R.Unido	Bellman y Jackman (1996)	-Un efecto agregado positivo puede coexistir con efectos negativos para grupos de beneficiarios
	Varios	Meager y Evans (1997)	-Revisión de evaluaciones que subraya la importancia de los efectos de bloqueo, de señalización negativa y de desplazamiento
Subvenciones a la contratación por empresas privadas	Francia	Szpiro (2000)	-Elevado efecto de inercia o de peso muerto, hasta el 80%
	Francia	Seibel (1998)	-Efecto sustitución elevado y positivo, favorece la contratación de cesantes de larga duración
	Suecia	Carling y Richardson (2001)	-Las subvenciones superan a la formación ocupacional en sus efectos sobre la duración del desempleo
	Suiza	Gerfin y Lechner (2002)	-Destacan los efectos de las subvenciones en mercados de trabajo competitivos
	Polonia	Puhani (1999)	-Efectos desincentivadores de la búsqueda de empleo e incentivadores de la salida del mercado de trabajo
	Varios	Meager y Evans (1997)	-Mayor probabilidad de empleo de grupos de participantes que de grupos de control
Subvenciones al autoempleo de personas desempleadas	R. Unido	Meager <i>et al.</i> (2001)	-Elevado efecto de inercia y efectos negativos para los participantes jóvenes
	Alemania	Wiebner (1998)	-La mortalidad empresarial es máxima a los siete meses del comienzo -El efecto de inercia determina el efecto neto
	Alemania	Pfeiffer y Reize (2000)	-Efectos negativos en la parte oriental del país -Sin efectos sobre el empleo adicional
	Hungría y Polonia	O'Leary (1998)	-Mejora de la probabilidad de estar trabajando a corto plazo y creación de empleo adicional; efectos contrapuestos sobre los ingresos
	Suecia	Carling y Gustaffson (1999)	-Efectos sobre la probabilidad de retorno al desempleo positivos y superiores a los de las subvenciones a la contratación privada
	Varios	Meager y Evans (1997)	-Paralelismo en tasas de supervivencia junto con diversidad en efectos netos de diferentes programas, en función de la inercia

Fuente: elaboración del autor.

4. Medidas para personas con discapacidad

Las características específicas de las personas con discapacidad han hecho de este colectivo un objetivo central en las políticas de mercado de trabajo europeas. El gasto en las dos grandes políticas dirigidas a estas personas, rehabilitación y empleo subvencionado, asciende a magnitudes cercanas al 0,2% del PIB, lo que significa alrededor de una cuarta parte del gasto en PAMT, si bien existen importantes disparidades nacionales y solamente cuatro países gastan más que la media de la OCDE: Alemania, Dinamarca, y los dos países más activos en este campo, Suecia y los Países Bajos. Las cuestiones relativas a este grupo y especialmente la mejora del empleo figuran actualmente en un lugar destacado de la agenda europea, hasta el punto de que 2003 será el Año Europeo de las Personas con Discapacidad.

La especificidad del colectivo de personas con discapacidad tiene implicaciones significativas en relación con los trabajos de evaluación de estas políticas. En primer lugar, en relación con la definición y la medida del colectivo cabe señalar que definir lo que se considera discapacidad resulta discutible y conlleva la emisión de juicios de valor. Las PAMT dirigidas a este

grupo están íntimamente ligadas al sistema de protección social y a la legislación de cada país en relación con cuestiones como las cuotas obligatorias de empleo de estos colectivos, las leyes anti-discriminación, la protección del empleo y la posible obligatoriedad de la inscripción como discapacitado. Las diferentes definiciones y la insuficiencia de las estadísticas sobre discapacitados limita el análisis cuantitativo y, por ejemplo, impide calcular tasas de cobertura de los programas de mercado de trabajo (EIM, 2001). Sin embargo, la discapacidad se encuentra íntimamente ligada a la exclusión social en Europa, como muestran algunas estimaciones realizadas mediante el Panel de Hogares de la UE y aún no publicadas.

En segundo lugar, en relación con la participación en las políticas activas para personas con discapacidad, la amplitud de los programas de empleo existentes en Europa (Thornton y Lunt, 1997) contrasta con las dificultades para obtener datos fiables. No se contabiliza a la población beneficiaria de programas específicos para discapacitados, pero tampoco se puede distinguir a estas personas cuando participan en programas generales, ni se puede rechazar, en algún caso, que exista doble contabilización. La única estimación conocida (Bergeskog, 2001) obtiene tasas de participación de la población con discapacidad para 11 países que varían del 0,5% del Reino Unido al 14% de Suecia. La pauta observada con más claridad es la mayor propensión relativa de los discapacitados jóvenes a participar en políticas activas (EIM, 2001). Una de las barreras a la participación en los programas específicos es el riesgo de estigmatización de los beneficiarios.

En tercer lugar, respecto a la evaluación de los programas, ésta se ve dificultada cuando las medidas suponen incentivos o desincentivos para este colectivo, por razones éticas. También aparece un problema ético que frena específicamente las evaluaciones de tipo experimental por la negativa que éstas suponen para la participación de una parte de la población en los programas (la evaluación experimental se descarta si los programas constituyen derechos adquiridos).

Estos tres argumentos explican que, a pesar del interés de las medidas para discapacitados, no abundan las evaluaciones sobre estos programas. La mayoría de los trabajos que se llevan a cabo son de monitorización o de implementación, centrándose en el desarrollo de los programas y en los problemas observados en la provisión de los servicios y llegando, como mucho, a la descripción de los lapsos de empleo y desempleo de personas con discapacidad (Bergeskog, 2001). Entre las evaluaciones de seguimiento puede citarse el trabajo de Melkersson (1999) quien, con una amplia muestra de discapacitados suecos, observa que la participación en PAMT se encuentra asociada a una menor probabilidad de salida del desempleo hacia la inactividad laboral. Otras evaluaciones son de tipo cualitativo y utilizan opiniones de expertos de cada país para ofrecer una visión general de las PMT para discapacitados (EIM, 2001).

No obstante, en los últimos años se han llevado a cabo algunas evaluaciones más completas sobre políticas para discapacitados. En una revisión de los programas de acceso al empleo para discapacitados, llevados a cabo en varios países (EE.UU., Canadá, Australia, R.U. y Austria) y sus evaluaciones, Corden y Thornton (2002) muestran cinco rasgos que permiten obtener una panorámica de los instrumentos utilizados en la evaluación:

- Casi todas las evaluaciones de los programas son externas y se han realizado en el corto plazo (dos años aproximadamente, con la excepción del programa norteamericano, evaluado a lo largo de cuatro años). Los datos suelen recabarse en dos oleadas sucesivas.
- Predomina la combinación de datos de registro con datos de encuestas telefónicas a los participantes en los programas. Solamente en dos casos se ha encuestado a los empleadores de las personas con discapacidad, a pesar de su gran interés para la evaluación.
- Las evaluaciones tienden a combinar el análisis cuantitativo con el cualitativo. El estudio de indicadores de impacto se completa en varios casos con el examen de los mercados de

trabajo y con entrevistas a otros agentes involucrados (*stakeholders*) como los funcionarios de los servicios públicos o los proveedores directos de servicios a los discapacitados.

- Cuatro de los seis programas se han evaluado mediante comparación de beneficiarios con grupos de control, aunque solamente el caso norteamericano constituye un experimento aleatorio. Este caso también incluye un análisis coste-beneficio.
- Por último, la perspectiva de equidad aparece explícitamente recogida en la evaluación de un único programa (uno de los dos australianos) que también es la única evaluación interna entre las revisadas. No obstante, la evaluación del acceso y la participación, los elementos más significativos desde la perspectiva de la equidad, sí se recoge en todos los trabajos sobre las políticas para discapacitados.

En definitiva, los trabajos de evaluación de programas para discapacitados en Europa son relativamente escasos, chocan con múltiples dificultades y no permiten establecer conclusiones rigurosas sobre los efectos de estos programas ni análisis comparativos sobre sus diferentes componentes: formación, contrataciones subvencionadas, centros especiales de empleo para discapacitados, etc. Los intentos de sistematizar los resultados de estas medidas muestran, en general, efectos muy pequeños de los programas sobre el empleo, efectos de inercia posiblemente significativos y alto riesgo de estigmatización (EIM, 2002). Cuando se producen impactos positivos de las medidas, además, su sostenibilidad parece requerir sistemas de apoyo en el empleo para los trabajadores con discapacidad.

II. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) y su evaluación

Al revisar las experiencias de evaluación de políticas de mercado de trabajo en Europa es preciso dedicar cierta atención a un proceso político que está afectando actualmente tanto a las políticas como a las evaluaciones en los países de la Unión Europea: la llamada Estrategia Europea de Empleo (EEE).

En el Tratado de Amsterdam de 1997 se ha enunciado que la consecución de un elevado nivel de empleo constituye uno de los principales objetivos de la UE, lo que equipara en importancia el empleo a los objetivos macroeconómicos de crecimiento y estabilidad.

A partir de la Cumbre Extraordinaria por el Empleo de Luxemburgo, del mismo año, se ha puesto en marcha un compromiso de los Estados Miembros para llevar a cabo las medidas de los llamados Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE). Se trata de planes anuales que compendian las acciones previstas de lucha contra el desempleo, a la vez que deben incluir una evaluación de la ejecución realizada el año anterior. Estos PNAE se elaboran a partir de unas líneas directrices para el empleo, adoptadas por el Consejo cada año a propuesta de la Comisión.

Las líneas directrices para el empleo son presentadas en torno a cuatro ejes de acción integrados, denominados pilares de las líneas directrices para el empleo: la empleabilidad, el espíritu de empresa, la capacidad de adecuación y la igualdad de oportunidades.

En síntesis, la EEE consiste en un impulso a la política de empleo en la UE basado en la coordinación política e implementado mediante un método de gestión por objetivos: se fijan metas apreciables en el ámbito europeo o nacional en un cierto número de campos y se trabaja en la dirección de mejorar progresivamente un sistema de indicadores estadísticos, adoptados de común acuerdo por la Comisión y los Estados Miembros, para medir los progresos alcanzados¹¹.

El Consejo Europeo de Niza introdujo en la Agenda Social Europea la necesidad de un examen completo de la EEE en el 2002, al cumplirse cinco años de su lanzamiento. Como consecuencia, se acordó una evaluación de la EEE coordinada por la Comisión sobre la base de estudios nacionales de evaluación de impacto de las políticas, según una estructura temática común, y de una evaluación de resultados del mercado de trabajo a nivel europeo.

1. Los proyectos de evaluación nacionales

La Comisión se ha encargado de fijar el marco general para la evaluación, determinando dos objetivos básicos para los proyectos nacionales:

- Evaluar en qué medida las líneas directrices para el empleo han influido en las políticas y en la definición de las estrategias de los Estados Miembros y han llevado a reformas conforme a los objetivos comunes aprobados por el Consejo.
- Determinar en qué medida esas políticas y reformas han contribuido a la realización de los objetivos de la EEE en términos de empleo, desempleo, cualificación e inserción social.

La Comisión recomendó el uso de un cuestionario común dividido en 10 temas (Cuadro 3). Los nueve primeros temas remiten a los cuatro pilares: para cada tema, se trataría de elaborar indicadores estadísticos y elementos de evaluación. El tema décimo, de naturaleza transversal, concierne a la elaboración de las políticas nacionales, la coordinación entre actores sociales y diferentes niveles territoriales y el impacto de la EEE en este proceso.

En cada tema, pretendiendo dar respuesta a los objetivos anteriormente descritos, la guía de la Comisión plantea cuestiones a 3 niveles:

- “Desarrollo de estrategias”: Influencia que las líneas directrices por el empleo han tenido en las estrategias nacionales en una perspectiva a medio plazo. A través de una serie de preguntas propuestas por la Comisión en esta guía, que varían según el tema de que se trate, se insta al evaluador de cada Estado miembro a poner en evidencia los cambios estratégicos claves que se han producido y a evaluar la contribución aportada por las líneas directrices a estas evoluciones.
- “Evaluación de resultados”: en los campos cubiertos por las líneas directrices. La propia Comisión facilita una serie de indicadores para los que solicita la especificación de los esfuerzos políticos realizados y la tendencia de los efectos correspondientes.
- “Evaluación de impacto”: el impacto de las políticas. Se trataría en esta sección de analizar, y si fuese posible, de cuantificar, las relaciones de causalidad entre los esfuerzos y los efectos sobre la base de una aproximación empírica.

Además, la Comisión establecía que los informes podrían incluir cualquier otro elemento pertinente para la evaluación de la estrategia, en particular: a) una evaluación cuantitativa global

¹¹ La publicación de la colección MEANS sobre metodologías orientadas a la evaluación de los Fondos Estructurales ha ido allanando el camino de la homogeneización de indicadores (Comisión Europea, 1999).

del impacto de la estrategia, utilizando modelos econométricos del mercado de trabajo o de la economía nacional; b) conclusiones operacionales y propuestas de elaboración de futuras líneas directrices para el empleo.

Los estudios habían de basarse en datos existentes, así como en nuevas investigaciones, destacando la Comisión la especial relevancia que debería concederse a las evaluaciones de impacto del Fondo Social Europeo.

Los estudios nacionales han sido cofinanciados por la Comisión y en general han sido dirigidos por expertos independientes bajo la supervisión de los ministerios nacionales del empleo.

Cuadro 3

LOS CUATRO PILARES Y LOS DIEZ TEMAS DE LA EVALUACIÓN DE LA EEE

Pilar I: Empleabilidad	Pilar II: Espíritu de empresa	Pilar III: Adaptabilidad (capacidad de adecuación)	Pilar IV: Igualdad de oportunidades.	Cuestiones horizontales:
<u>Tema 1:</u> Prevención y activación de las políticas de desempleo.	<u>Tema 5:</u> Simplificación administrativa y autoempleo.	<u>Tema 8:</u> Modernización de las organizaciones del trabajo	<u>Tema 9:</u> Igualdad de oportunidades	<u>Tema 10:</u> Elaboración de políticas nacionales
<u>Tema 2:</u> Reforma del sistema de prestaciones	<u>Tema 6:</u> Creación de empleo en servicios y en economía local y social.			
<u>Tema 3:</u> Aprendizaje para la vida activa	<u>Tema 7:</u> Imposición			
<u>Tema 4:</u> Inclusión social				

Fuente: elaboración del autor

Los Estados Miembros han presentado a la Comisión los documentos de evaluación a lo largo del primer semestre del año en curso (Comisión Europea, 2002a). En relación con el primer objetivo de la evaluación (la relación entre la EEE y las políticas nacionales) se observa una coincidencia en que los PNAE se han elaborado conforme a la estrategia y se han ido modificando en función de las directrices y recomendaciones anuales del Consejo. Así, por ejemplo, se ha producido una reorientación de la formación y de las prioridades de las políticas nacionales que han pasado de la gestión del desempleo a la gestión del crecimiento del empleo.

Por lo que respecta al segundo objetivo (la evaluación de la eficacia), existe la percepción generalizada de que resulta sumamente difícil determinar qué parte de la mejora global de los éxitos en materia de empleo en la UE a lo largo de los últimos cinco años es atribuible a la adopción de la EEE, y qué parte se debe a la mejora de la situación económica entre 1998 y 2001. En este sentido, aunque los temas abordados en la evaluación de la EEE exceden al ámbito de las evaluaciones de las políticas de mercado de trabajo, la evaluación de efectos se nutre —o se debería nutrir— de experiencias concretas como las revisadas en el capítulo anterior. En la práctica, el grado de profundización y el uso de referencias externas es desigual en los informes nacionales disponibles.

A partir de la lectura de las evaluaciones nacionales de la EEE disponibles hasta el momento pueden realizarse seis comentarios de síntesis:

1. La mayoría de los informes de evaluación presenta extensamente datos sobre la implementación de las diferentes políticas (gasto público destinado a los PNAE, peso relativo de las diferentes medidas, número de beneficiarios y resultados brutos) pero escasean los análisis en materia de eficacia y de eficiencia de las políticas. En numerosas evaluaciones se señalan carencias de datos empíricos o de indicadores para medir el éxito de las medidas (por ejemplo, el informe de Bélgica subraya la insuficiencia de indicadores para medir el tercer pilar).
2. En varios informes se critica la falta de evaluaciones científicas sobre numerosas medidas adoptadas en aplicación de las líneas directrices de la EEE, lo que hace extremadamente difícil juzgar el efecto de la implementación de la estrategia y las cuestiones ligadas a los efectos netos de elevación de la tasa de empleo y disminución de las tasas de desempleo, que son los objetivos primordiales de esta E.
3. Una importante limitación de las conclusiones es la escasa duración de la implantación de las políticas. Cinco años parece poco tiempo para permitir extraer conclusiones sobre el impacto directo de la EEE. Aunque algunas evaluaciones describen medidas nacionales implementadas con anterioridad a la introducción de la EEE en 1997, y que son acordes con la filosofía de la EEE, tampoco se presentan estimaciones del impacto de esas medidas.
4. Las evaluaciones no tienen apenas en cuenta las políticas de empleo de los estados desde el punto de vista territorial, ni siquiera en los estados más descentralizados.
5. En varios informes aparecen críticas a la definición de los colectivos destinatarios estipulados en las líneas directrices, porque no corresponden a la situación particular del mercado de trabajo. Si bien es cierto que la definición de colectivos amplios es una circunstancia casi inevitable cuando se razona a escala de 15 países, las evaluaciones convergen en una opinión: cuanto más extenso es el colectivo destinatario de una actuación, mayor será la influencia de los efectos de sustitución y de inercia o ganga en la disminución de los efectos netos de las políticas de empleo.
6. La reciente coyuntura de crecimiento económico en la UE contribuye a dificultar la estimación de los efectos netos de la EEE, que podrían confundirse con los efectos del ciclo. Es probable que ciertos programas sólo produzcan sus resultados netos en un período de ralentización económica, cuando empeoran las perspectivas ante el empleo de determinados grupos en desventaja. Se observa, de todos modos, una evolución sensible de las políticas nacionales de empleo, caracterizadas por una convergencia hacia los objetivos comunes definidos en la EEE.

2. Análisis de los resultados a escala europea

En esta fase de conclusión del primer proceso evaluador de la EEE, que incumbe a la Comisión, se aborda el objetivo de saber si la UE ha realizado progresos suficientes persiguiendo los objetivos esenciales fijados para el medio plazo (año 2010):

1. Crecimiento de la tasa de empleo del 61% al 70%.
2. Crecimiento de la tasa de empleo de mujeres del 51% al 60%.
3. Creación de 20 millones de nuevos empleos.

Así, es responsabilidad de la Comisión la elaboración y publicación de un documento de síntesis de las evaluaciones de los Estados Miembros. Esta publicación constituye la base de la

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 17 de julio de 2002, que realiza el balance de los cinco años de la EEE (Comisión Europea, 2002b).

En esta evaluación se ha estudiado desde una perspectiva macroeconómica la duración de las mejoras del mercado de trabajo de los Estados Miembros, analizando la evolución de las tasas de empleo, actividad y desempleo en el largo plazo. La evaluación descansa esencialmente en el análisis de series temporales, comparando las tendencias de los años 80 a las de los años 90 (en algunos casos a las de mitad de los 90). Basándose en las estimaciones de la Comisión sobre la tasa de desempleo NAIRU¹², la única magnitud disponible a gran escala para medir los cambios estructurales del mercado de trabajo, la evaluación concluye que los progresos realizados estos últimos años por los mercados de trabajo de los Estados Miembros son de naturaleza estructural.

La evaluación analiza también otras variables macro como la relación desempleo – vacantes, que confirman las conclusiones anteriores. Otros modelos basados en la Ley de Okun han revelado un aumento de la sensibilidad cíclica del empleo y del desempleo y han llevado a concluir un aumento de la sensibilidad cíclica de los mercados de trabajo durante los períodos de reactivación económica.

En definitiva, estamos asistiendo a un proceso de consolidación de las políticas de empleo en Europa que viene avalado por la EEE. En este contexto, las evaluaciones recientemente publicadas forman parte de un ambicioso proyecto que dista de haber terminado.

En el momento actual y a pesar de las carencias señaladas, la valoración de estas evaluaciones es positiva, en la medida que suponen un primer paso para la rendición de cuentas de los Países Miembros y de la UE en materia de políticas de empleo. Los estudios nacionales, que pueden caracterizarse como evaluaciones de implementación, contribuyen a lograr varios objetivos: la coherencia de los programas ligados a las políticas de empleo, tanto de sus contenidos como de sus instrumentos; la presentación y examen de “buenas prácticas” que constituyen a la vez instrumentos de evaluación cualitativa y de aprendizaje recíproco entre los Estados; y la puesta en marcha de un sistema de indicadores estadísticos y de evaluación de los progresos realizados para cada línea directriz, lo que permitirá a la Comisión comparar los resultados de las diferentes políticas. La EEE viene a suplir mediante estos ejercicios de “presión de convergencia” y “vigilancia multilateral” la ausencia de criterios de empleo explícitos en las condiciones de convergencia establecidas hace años de cara a la construcción de la Unión Económica y Monetaria y la adopción del Euro.

¹² La tasa de desempleo no aceleradora de la inflación.

III. Caracterización de los instrumentos de evaluación de las PMT

Una vez repasadas las experiencias de evaluación de PMT en Europa, se examinan ordenadamente los diferentes instrumentos utilizados para llevar a cabo las evaluaciones. Se han desarrollado cuatro instrumentos principales: la monitorización, los estudios de orientación experimental, las evaluaciones longitudinales y las evaluaciones de impacto agregado. Al final de este apartado se comentan someramente otros instrumentos menos utilizados pero no exentos de interés: las evaluaciones coste-efectividad y coste-beneficio; y los estudios cualitativos.

1. Evaluaciones de monitorización y seguimiento

Las evaluaciones de monitorización y seguimiento equivalen a la primera piedra en la construcción de la evaluación de políticas. A partir de la monitorización, la obra puede continuar creciendo y reforzándose o bien detenerse, habiendo alcanzado seguramente objetivos valiosos en ese punto.

La monitorización de la PMT se ha desarrollado ampliamente en Europa debido, primero, a las restricciones fiscales en general y a la presión sobre los recursos públicos para incrementar su eficiencia; en segundo lugar la monitorización se ha potenciado para permitir la

gestión descentralizada de políticas que están cofinanciadas por diferentes niveles del Estado y requieren flujos de información de arriba abajo y viceversa; por último, dentro de la UE las evaluaciones de este tipo han venido impulsadas globalmente por la ya citada EEE y, en el caso concreto de las zonas donde se destinan recursos del Fondo Social Europeo, han crecido por los requisitos de la Comisión para valorar el cumplimiento de los planes plurianuales.

Una evaluación ideal de monitorización requeriría cuatro elementos básicos (Auer y Kruppe, 1996):

1. Objetivos de input, de output y de resultados bien especificados por las autoridades de los diferentes niveles de la Administración en un procedimiento de abajo a arriba;
2. La determinación precisa de indicadores que permitan estimar el cumplimiento de los objetivos
3. El proceso en sí de monitorización, basado en los elementos anteriores y en información estadística con indicadores físicos y financieros sobre ellos.
4. Procedimientos de retroalimentación que aseguren que las irregularidades son corregidas de forma adecuada.

Aunque constituye un primer paso en la evaluación de PMT, y a pesar del impulso recibido en los últimos años, la práctica de evaluaciones de este tipo es muy diversa entre los países europeos y no parece haber una pauta europea de monitorización de estas políticas.

Una separación procedente es la que distingue los sistemas de monitorización y seguimiento de las evaluaciones propiamente dichas. Se entiende que un *sistema* de monitorización constituye un mecanismo que permite la evaluación preceptiva y regular de las políticas, mientras que una *evaluación* de este tipo puede constituir un hecho aislado, independientemente de su calidad. Por ejemplo, la Comisión Europea requiere que los programas cofinanciados por la UE sean objeto de una evaluación externa que, como mínimo, ha de recoger el seguimiento de las diferentes medidas. Se pueden encontrar múltiples estudios de este tipo a lo largo de la UE, de calidad diversa.

Por lo que respecta a los sistemas de seguimiento, en la Unión Europea, la DG de Empleo y Asuntos Sociales ha desarrollado desde 1989 un **Observatorio Europeo del Empleo**. Este Observatorio, sobre la base de dos instrumentos anteriores de seguimiento, ha profundizado las tareas de monitorización desde la aprobación en 1997 de la EEE. Actualmente este Observatorio consta de tres redes:

- Sistema Mutuo de Información sobre Políticas de Empleo (MISEP, 1982)
- Sistema de Documentación sobre Empleo de la UE (SYSDEM, desde 1989)
- Red de Investigación (RESNET, desde 1997)

Las dos primeras constituyen instrumentos de recopilación y procesamiento de información sobre mercado de trabajo, políticas de empleo y evaluación, que producen varias publicaciones periódicas (véase Comisión Europea, varios años). Estas redes están formadas por corresponsales nacionales de cada país de la UE procedentes, respectivamente, de la Administración y de instituciones independientes de investigación, que se reúnen periódicamente.

La red RESNET está constituida por un grupo de siete expertos internacionales que asesora al Observatorio y a la propia DG de Empleo y Asuntos Sociales en materias de empleo y políticas de mercado de trabajo.

A partir de las experiencias conocidas, procede caracterizar el instrumento de evaluación de PMT dado por la monitorización y seguimiento de acuerdo con las siguientes conclusiones:

- En relación con la información necesaria para establecer este mecanismo, se requiere casi exclusivamente información interna, que puede ser recabada de los servicios de la Administración involucrados en las PMT. La participación de agentes externos no parece imprescindible, aunque el esquema de la UE de las tres redes es un referente útil si se buscan evaluaciones comparadas entre países.
- La información necesaria abarca básicamente datos financieros (presupuestos y liquidaciones presupuestarias, desagregadas por medidas y/o territorialmente); y datos sobre participantes (números absolutos y su distribución por programas, por medidas, por grupos-objetivo y por zonas). También la información cualitativa procedente de entrevistas con los agentes o reuniones entre ellos se considera un input necesario para esta evaluación.
- Otra información conveniente que mejora la calidad de estas evaluaciones se refiere a datos ex ante sobre solicitantes de los programas, que permiten establecer índices de demanda de las medidas y son útiles para la gestión.
- Una estimación genérica del coste de un sistema de evaluación de este tipo indica que el grueso del mismo será un coste fijo inicial, dado por el establecimiento de un buen sistema informático y por la aprobación de criterios adecuados para la recogida de datos disponibles internamente. Los costes variables son pequeños y se reparten entre: a) el personal que gestiona las políticas y dedica un tiempo a aportar su cuota de información a las bases de datos; b) el personal que realiza físicamente la evaluación y se reúne con los diferentes agentes.
- Numerosas evaluaciones utilizan datos ex post sobre situación laboral de los participantes, indicadores de satisfacción de los agentes y otros resultados brutos que no exigen análisis causal. Esta información puede recabarse de registros o, si se es más ambicioso, de encuestas a los participantes, que pueden suponer importantes costes adicionales.
- La orientación de la evaluación de monitorización es claramente hacia el corto plazo, aunque con programaciones plurianuales *á la* FSE es conveniente adoptar criterios sostenibles de tratamiento de la información útiles también para el medio y largo plazo.
- Este método permite evaluar la eficacia y la eficiencia de las PMT en el sentido del cumplimiento de objetivos instrumentales: comparando previsiones y realizaciones de gasto, de número de participantes, de tasas de cobertura de la población objetivo, de coste unitario, etc. No permite evaluar estas cuestiones en relación con los objetivos finales como el empleo.
- Si los cuatro elementos básicos de la monitorización están bien establecidos, esta evaluación permite determinar el grado de focalización de las políticas en el grupo objetivo, así como la incidencia sobre la equidad. Para ello es necesario disponer de información estadística adicional sobre el peso de los diferentes grupos o colectivos de interés.
- En relación con la eficacia y con la focalización de los grupos objetivo hay que señalar la gran utilidad potencial de un buen sistema de monitorización del mercado de trabajo desde la perspectiva de una estrategia preventiva para las PMT.
- En relación con la adecuación de la estructura institucional de las políticas, este tipo de evaluación puede ser útil pues las irregularidades y, aún sin ellas, las posibles disfunciones que aparezcan, pueden dar lugar a una retroalimentación útil al respecto.

- La monitorización parece adecuada para todas las PMT sin excepción. Su interés es especialmente importante para evaluar aquellas políticas que no admiten fácilmente el uso de otros instrumentos de evaluación (por ejemplo, los programas para personas con discapacidad).
- Una ventaja adicional de estas evaluaciones es que contribuyen a mejorar los procesos de rendición de cuentas e incluso la precisión de las definiciones de indicadores.
- Se pueden señalar dos inconvenientes adicionales: las dificultades para cumplir los requisitos de información y recursos humanos, acrecentadas a menudo por la gestión descentralizada de las PMT; y el peligro de que los datos recabados al inicio de un programa puedan transmitir impresiones distorsionadas sobre su funcionamiento.

2. Evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales

Las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales son más ambiciosas que las de monitorización y pueden tomar como punto de partida a aquéllas. Existe una amplia literatura sobre este tipo de evaluaciones, procedente especialmente de Norteamérica y de algunos países nórdicos, predominando la de tipo teórico sobre los trabajos empíricos.

2.1 La evaluación experimental

La gran ventaja de la evaluación experimental es que permite controlar los sesgos de selección y autoselección al estudiar los efectos de las PMT, utilizando grupos de control seleccionados aleatoriamente.

Los sesgos de selección son relevantes para la evaluación de PMT, y lo son de manera especial si la evaluación se preocupa de la equidad. Los criterios de acceso a un programa pueden favorecer a los desempleados relativamente mejor situados para acceder al empleo. En este caso, conocido en la literatura como *creaming*, el efecto medio del programa resultará sobrevalorado. El problema se repite si la propensión a participar en un programa voluntario es mayor entre los desempleados más aventajados. Al corregir este tipo de sesgos, las evaluaciones experimentales evitan que el efecto estimado del programa aparezca correlacionado con la denominada “heterogeneidad inobservada”.

Sin embargo, los experimentos sociales generan otros problemas y sesgos de diverso tipo (Björklund y Regnér, 1996): sesgo de aleatoriedad, *efecto Hawthorne*, sesgos de interrupción, de sustitución y de desplazamiento, acompañados de otros problemas de financiación y de tipo ético de estas evaluaciones¹³. Las experiencias en la aplicación de la evaluación experimental muestran que la incidencia de los problemas es diversa y depende del tipo de programa evaluado. Concretamente, la técnica experimental parece adecuada para evaluar programas nuevos o cambios en programas existentes de mercado de trabajo.

Como ejemplo de buena práctica de evaluación experimental no resulta fácil obtener un caso europeo reciente, dada la escasez de estas evaluaciones en el continente y la antigüedad del conocido programa *Restart* (Reino Unido). Acudiendo a Norteamérica, cabe citar el **programa canadiense *Self-Sufficiency Project* (SSP)**, diseñado con el objetivo de que personas beneficiarias de prestaciones sociales accedan a empleos a tiempo completo.

¹³ El sesgo de aleatoriedad viene dado por la retirada voluntaria de algunos participantes en un programa como consecuencia de que éste incluya un proceso de selección experimental. El *efecto Hawthorne* apela a la mejora de los resultados causada exclusivamente porque algún observador muestra interés en tales mejoras. El sesgo de interrupción recoge los efectos del proceso evaluador sobre el comportamiento de los gestores de la política.

Desarrollado en Canadá desde 1992, consiste en un suplemento de renta ofrecido a quienes abandonen el sistema de prestaciones y trabajen al menos 30 horas a la semana. El objetivo instrumental es evitar que la pérdida de renta procedente de prestaciones anule, en su caso, los beneficios de incrementar las horas trabajadas. Cuando esto ocurre, se dificulta la salida de la pobreza y se desincentiva el empleo a tiempo completo.

La evaluación de este proyecto, que termina en 2002, supone un seguimiento de seis años a cerca de 9.000 personas separadas en varios grupos de participantes y de no participantes, seleccionados ambos colectivos aleatoriamente. La evaluación utiliza los registros del sistema público de prestaciones y del programa SSP con datos de encuestas sucesivas (entre tres y cuatro olas) realizadas a los miembros del grupo experimental y del grupo de control.

Los resultados a corto plazo, a los 18 meses, muestran que entre los desempleados de larga duración el grupo experimental ha conseguido duplicar las tasas de empleo del grupo de control; el empleo adicional generado es poco remunerado y, sin el programa, carecería de incentivos para los desempleados; por cada dólar canadiense dedicado al programa, el grupo experimental ha obtenido, en promedio, dos dólares adicionales trabajando, ascendiendo el incremento medio de renta a 179 dólares al mes; el programa ha supuesto una disminución del gasto en prestaciones; se ha reducido la proporción de beneficiarios que se situaban por debajo de las líneas de pobreza y de pobreza extrema y se ha reducido la dependencia de la caridad (Lin *et al.* 1998).

La evaluación del efecto sobre los desempleados de corta duración también es positiva, con incrementos significativos de los ingresos (223 dólares al mes), reducción de la pobreza, reducción del gasto en prestaciones y mantenimiento del gasto público neto dedicado a este colectivo (Michalopoulos *et al.* 1999).

La evaluación del programa SSP es una buena práctica desde la perspectiva de la equidad, dado el tipo de beneficiarios al que se dirige y dado que la amplitud muestral permite desagregar los resultados por subgrupos. La contrapartida se encuentra en el elevado coste de la iniciativa.

2.2 La evaluación cuasi-experimental

El análisis cuasi-experimental constituye un método atractivo para combinar algunas ventajas de las técnicas experimentales, a la vez que se minimizan los sesgos de éstas. Aunque este método carece de la selección aleatoria como mecanismo de control del efecto de selección, el uso de técnicas econométricas adecuadas permite minimizar el problema de la heterogeneidad inobservada.

Por una parte, los llamados modelos de dos etapas resuelven el problema combinando ecuaciones de selección con ecuaciones de impacto. Por otra parte, si se dispone de datos de panel, los modelos de efectos fijos permiten controlar la influencia de factores no observables que afectan al impacto de la política evaluada.

Las evaluaciones cuasi-experimentales tienen a su favor el que no se necesita rechazar aleatoriamente a los solicitantes de un servicio, lo que elimina el problema ético y reduce el riesgo de disrupción de los gestores. El sesgo de aleatoriedad también se minimiza con esta técnica que no requiere utilizar el azar para obtener un grupo de comparación.

Para poder llevar a cabo un análisis cuasi-experimental es necesario, básicamente: que exista un exceso de solicitantes del programa evaluado en relación con los participantes finales; que estos excedentes alcancen cierta entidad numérica para permitir crear un grupo de comparación; y que se conozcan los criterios de selección del programa.

Como ejemplo práctico de este método puede citarse la evaluación realizada por el autor (Mato, 2002a). Se trata de una investigación sobre los **efectos de un programa de formación**

para desempleados del FSE cofinanciado por diferentes administraciones. Se evaluaron cursos de formación de corta duración con contenidos ligados a la industria y los servicios.

La evaluación fue realizada a partir de un diseño original, con encuestas y cuestionarios propios creados para la ocasión. Se basa en la comparación de una submuestra de participantes con un grupo de demandantes de formación que no pudieron acceder a los cursos por falta de plaza, a pesar de cumplir las condiciones exigidas para ello. Los dos grupos resultantes están equilibrados en relación con todas las variables observables de interés, con la excepción de que entre los participantes aparecen más personas con experiencia laboral previa a la formación. El análisis cuasi-experimental así planteado evita el típico sesgo de autoselección, aunque se ha completado aplicando regresiones multivariantes para controlar el efecto de la experiencia laboral previa.

Los resultados a los 20 meses de la formación muestran dos efectos positivos y significativos para los hombres: un mayor acceso al empleo y un mayor tiempo de empleo desde el momento de la formación. Entre las mujeres el único efecto significativo es el acceso al empleo que, además, presenta magnitudes inferiores a las de los hombres.

Los efectos de la formación estimados mediante regresión se reducen ligeramente, pero sin perder significatividad. Para examinar si los efectos son sostenibles se ha repetido el análisis a los 32 meses de los cursos, concluyendo que la formación incrementa la empleabilidad a corto plazo y la mantiene en el medio plazo, influyendo más sobre las trayectorias laborales que sobre los ingresos.

2.3 Caracterización de las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales

La caracterización de las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales, a partir del repaso llevado a cabo, aporta las siguientes conclusiones:

- En cuanto a la información necesaria, el rasgo básico de este instrumento es que requiere datos sobre participantes y no participantes en el programa, para poder crear los grupos experimental y de control. Es necesario también obtener datos anteriores y posteriores a la realización del programa. El alcance de la información necesaria depende de los objetivos de la evaluación.
- La evaluación experimental requiere un diseño previo al inicio del programa que puede resultar costoso en términos de recursos humanos: asistencia técnica y tiempo de los gestores para alcanzar acuerdos sobre los términos y los detalles de la evaluación. En la evaluación cuasi-experimental estos costes serán inferiores por existir un menor riesgo de disrupción.
- El tipo de datos utilizados y los objetivos temporales de la evaluación determinarán su coste total. Este será más elevado si se requieren datos de encuestas y si se desea evaluar el medio o largo plazo, y se reducirá con datos de registro y plazo corto. Normalmente el incremento de los costes frena la realización de evaluaciones a medio y largo plazo.
- Las evaluaciones de este tipo resultan óptimas para conocer la eficacia de las políticas, ofreciendo resultados cuantitativos sobre el impacto de las medidas evaluadas. Un estudio bien diseñado permite estimar tanto el efecto medio del programa como su efecto marginal, lo que resulta útil para decidir sobre la evolución futura del gasto¹⁴.

¹⁴ Es aconsejable realizar análisis de sensibilidad de los resultados (véase Heckman y Smith, 2000).

- Este instrumento permite, además, establecer los términos necesarios para realizar estimaciones de la eficiencia de un programa, que requieren conocer tanto los costes como los efectos precisos del mismo.
- En relación con los grupos objetivo de las políticas, las evaluaciones de orientación experimental permiten estudiar en profundidad los mecanismos de autoselección al programa y los procedimientos de selección. Un instrumento experimental estricto permite analizar el comportamiento del grupo de control y observar la frecuencia de la sustitución (efecto de inercia).
- Desde la perspectiva de la equidad, las evaluaciones de este tipo presentan el problema del coste que supone acceder a muestras suficientemente amplias para poder determinar los efectos del programa por grupos de población. Suele ocurrir que el coste obliga a utilizar muestras pequeñas y las estimaciones resultantes lo son del efecto medio, careciendo de resultados sobre los efectos distributivos del programa evaluado.
- En relación con la estructura institucional de las políticas, la mayor aportación de estos métodos viene dada por la ventaja ya citada de poder observar el comportamiento del grupo de control. Su utilidad es que permite detectar solapamientos entre programas y efectos de inercia.
- Los métodos experimentales son especialmente adecuados para evaluar programas nuevos o modificaciones en programas existentes. En este sentido, los cambios de la legislación laboral proporcionan a veces *experimentos naturales* que pueden ser dignos de análisis. También pueden serlo las modificaciones procedimentales de los servicios públicos de empleo o, en general, los programas piloto que puedan llevarse a cabo en cualquier campo de la PMT.
- Por el contrario, la evaluación estrictamente experimental no es adecuada para evaluar una medida existente e invariante, especialmente si los servicios son asumidos como derechos por los beneficiarios.
- Por último, las evaluaciones experimentales de programas piloto deben cuidarse de ofrecer conclusiones que no serían sostenibles si el programa se consolida.

3. Estudios longitudinales para la evaluación de PMT

Los estudios longitudinales se definen como análisis teóricamente fundados que utilizan datos que contienen referencias explícitas a la estructura temporal de la información. Existen tres tipos básicos de estudios longitudinales:

1. Estudios de panel: en los que los mismos participantes son entrevistados, como mínimo, en dos momentos del tiempo diferentes.
2. Estudios retrospectivos: obtienen datos longitudinales a través de una única entrevista, de tipo biográfico (cualitativo) o con un cuestionario estandarizado (cuantitativo: historia de eventos).
3. Estudios basados en registros administrativos: analizan la entrada, salida y duración del sujeto en los registros de desempleo o de la Seguridad Social.

Cada uno de estos tipos de estudios longitudinales tiene sus ventajas y sus inconvenientes específicos (véase Schömann, 1996). Una ventaja común es que, como ocurre con el análisis experimental, estos estudios permiten solucionar el problema de la autoselección a los PMT. Los problemas principales son diferentes: el elevado coste y la pérdida de casos en los datos de panel;

los errores de memoria de los estudios retrospectivos y la dificultad para obtener registros por razones de confidencialidad.

Los trabajos empíricos de evaluación de PMT mediante estudios longitudinales son abundantes y, tanto en Europa como en los EE.UU., tienden a aumentar en la actualidad. La puesta en marcha, hace bastantes años, de grandes encuestas longitudinales, ha permitido que proliferen en la actualidad los análisis de esas bases de datos, que se van enriqueciendo con la incorporación de olas adicionales. El Panel Socioeconómico de Hogares en Alemania, el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGHE) o la *National Longitudinal Survey of Youth* (NLSY) en los EE.UU. son ejemplos de este tipo. Por otra parte, la mejora progresiva de los sistemas de registro facilita el que aparezcan trabajos basados en registros, aunque éstos son todavía infrecuentes.

Una evaluación de programas de mercado de trabajo que constituye un ejemplo de buena práctica es, en este apartado, el estudio de Puhani (1999) **analizando microeconómicamente los efectos de la formación en Polonia**.

Resulta de interés, en primer lugar, una de las fuentes utilizadas por este autor: un suplemento a la encuesta de población activa de ese país, fuente poco habitual. Este suplemento incluyó información mensual retrospectiva sobre las características laborales de las personas encuestadas a lo largo de más de tres años. Los datos han permitido llevar a cabo análisis de duración o supervivencia que muestran los efectos de la formación y de las subvenciones a la contratación para desempleados. Los resultados muestran una reducción del tiempo en el desempleo por parte de las personas que recibieron formación y, por el contrario, un aumento del tiempo de desempleo entre los beneficiarios de subvenciones. Ambos efectos presentan un mayor valor absoluto para los hombres que para las mujeres.

En segundo lugar, además del análisis de duración, en esta investigación se utiliza la técnica de comparación de sujetos con la misma probabilidad de acceder a la política de mercado de trabajo. Esta técnica permite evitar el sesgo de selección y comparar grupos de participantes y de no participantes, evaluando tanto formación como contratación pública y contratación privada subvencionada. Los resultados muestran un efecto positivo de los cursos de formación, con un diferencial de la tasa de desempleo, mayor entre el grupo de no participantes, que varía entre el 10% y el 15% durante los 20 meses posteriores a la formación (el efecto es mayor entre los hombres). Por el contrario, los participantes en programas de empleo muestran una tasa de desempleo superior a la del grupo de control, acercándose las diferencias al 30% entre los hombres y al 10% entre las mujeres.

En definitiva, la evaluación de Puhani compensa la escasez de muestra de la encuesta de población activa polaca utilizando el suplemento de la propia encuesta. Dada la existencia de estos datos, la evaluación resulta muy económica.

3.1 Caracterización de las evaluaciones longitudinales

A partir de las numerosas investigaciones sobre el mercado de trabajo que utilizan técnicas longitudinales y, en particular, los estudios sobre políticas activas, pueden plantearse las consideraciones siguientes sobre estos instrumentos:

- En relación con la información necesaria, se precisan datos diseñados específicamente que recojan, como mínimo, dos observaciones por sujeto en diferentes momentos del tiempo. Dependiendo del número y del tipo de datos se pueden plantear diferentes alternativas para evaluar los programas.
- El coste de una evaluación longitudinal depende en gran medida de la relación entre los objetivos y los datos disponibles previamente. En términos generales puede afirmarse

que estas evaluaciones se encarecen a una tasa muy elevada en la medida que se pasa de la utilización de registros administrativos a la evaluación retrospectiva, y de ésta a la utilización de un panel de datos.

- La evaluación basada en encuestas (retrospectivas o de panel) lleva a que, dado el coste de diseño de un estudio de este tipo, los cuestionarios sean largos y las encuestas sean de tipo presencial. Esto supone costes elevados¹⁵.
- La evaluación longitudinal permite establecer conclusiones rigurosas sobre el impacto de las políticas a medio y largo plazo, siempre que se disponga de datos adecuados. Fuentes como la NLSY o el panel alemán permiten explotaciones significativas sobre políticas diversas, gracias a haberse creado hace muchos años.
- En relación con la eficacia y la eficiencia de las PMT, los estudios de panel y los basados en registros aventajan, junto con las técnicas de tipo experimental, al resto de instrumentos. En el caso de estudios retrospectivos, este tipo de análisis dependerá de la muestra.
- El coste de los datos longitudinales diferentes a los registros y, por extensión, su escasez habitual, dificulta la determinación del grado de focalización de las políticas en los colectivos de interés. Por el contrario, los estudios retrospectivos pueden ser muy útiles a este respecto.
- Desde la perspectiva de la equidad vuelve a distinguirse el estudio de panel del retrospectivo. El coste del primero limita su alcance y, por consiguiente, dificulta la obtención de la información necesaria para estudiar la equidad y los efectos distributivos. El análisis retrospectivo, sin embargo, permite analizar las trayectorias de los grupos de interés.
- En relación con la evaluación de programas dirigidos específicamente a colectivos marginados o con dificultades, especialmente a personas sin hogar o en hogares inestables, puede descartarse el panel de datos, dada la elevada pérdida de muestra. En su defecto, deben preverse complementos de muestra.
- En relación con la estructura institucional de las políticas, estos instrumentos no parecen los más idóneos para detectar su adecuación. La excepción se encuentra en el análisis con registros, que permite flujos que, en el caso ideal, recogerán entradas y salidas de los programas. En este caso, el análisis combinado de las políticas activas y pasivas resulta de gran interés.
- La relación de estos instrumentos con los diferentes tipos de programas sugiere que son especialmente adecuados para el estudio de las trayectorias laborales de los grupos objetivo. Por el contrario, estos métodos resultan menos indicados para el análisis de medidas de formación: la escasez de muestra se agrava por la heterogeneidad de estos programas y por un mayor error de memoria.

4. Evaluaciones macroeconómicas

Como su nombre indica, las evaluaciones macroeconómicas de políticas de mercado de trabajo analizan éstas desde una perspectiva agregada de la economía. La idea básica de estos

¹⁵ Por ejemplo, la subcontratación pública del trabajo de campo del PHOGHE en España permite hacer una estimación de sus costes totales. Con un cuestionario amplísimo, el coste de esta encuesta se acerca a los 140 € por hogar, es decir, 42 € por individuo.

estudios es relacionar fondos de desempleo y vacantes con flujos desde el desempleo hacia el empleo, observando el papel que juegan las PMT en dicha relación. Aunque utilizan datos longitudinales, predomina en estas evaluaciones el componente de agregación sobre el componente de la estructura longitudinal de los datos (Bellmann y Jackman, 1996; De Koning y Mosley, 2001).

Las evaluaciones agregadas suelen utilizar modelos teóricos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y presentan derivaciones complejas. Los estudios empíricos parten de algún modelo de este tipo y, como diferencia básica con las evaluaciones de orientación microeconómica, analizan los efectos globales del gasto y la participación en las PMT. Mientras que la evaluación micro atiende a los efectos de ganga o de peso muerto, la evaluación macro permite estudiar los efectos de sustitución y de desplazamiento. También permite analizar, en su caso, la influencia de las políticas sobre los salarios.

Este instrumento tiene como una de sus principales ventajas el que no requiere la realización de encuesta alguna, ya que se nutre de información procedente de fuentes secundarias. La contrapartida es que las evaluaciones de impacto agregado no informan sobre los efectos de las PMT sobre los participantes.

Un ejemplo de buena práctica es el trabajo de Davia *et al.* (2002) sobre el **impacto agregado de las PAMT en la economía española**. En este estudio se analiza la influencia de cuatro elementos de la política: participantes en formación para el empleo; gasto en programas de autoempleo para desempleados; número de contratos de trabajo subvencionados; y contratos no subvencionados bajo figuras legales favorables. Se relacionan estos factores con las variables dependientes dadas por la tasa de desempleo, la tasa de desempleo de larga duración y el flujo desde el desempleo al empleo. El trabajo abarca nueve años de un ciclo completo de la economía española.

La evaluación citada introduce como variables de control la distribución sectorial y por niveles educativos del empleo, la tasa de crecimiento agregado y la tasa de vacantes. Se utiliza una ecuación con datos de panel y se muestran cuatro modelos complementarios.

Los resultados de esta evaluación muestran que la formación para el empleo y los contratos no subvencionados presentan una influencia positiva sobre la reducción de las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración. Los flujos hacia el empleo se ven afectados única, y escasamente, por los contratos subvencionados. El conjunto de PAMT consideradas en el análisis no parece incidir sobre los flujos ni sobre los niveles de desempleo, lo que los autores achacan a posibles retardos.

Un inconveniente de este estudio es que no se desagregan los datos por sexos y, por tanto, se carece de resultados sobre los efectos de las PMT sobre el colectivo de mujeres que, en España, constituye un grupo con desempleo elevado y con dificultades especiales para acceder al empleo.

Finalmente, este trabajo utiliza la metodología agregada para realizar un análisis a escala de las Comunidades Autónomas. Éste conduce a rechazar la hipótesis de que exista una función de reacción del gasto en PAMT ante el aumento del desempleo, situación que provocaría endogeneidad en el modelo.

4.1 Caracterización de las evaluaciones de impacto agregado

Las conclusiones que pueden extraerse de las experiencias europeas de evaluación agregada son las siguientes:

- Por lo que respecta a la información necesaria para llevar a cabo evaluaciones macroeconómicas, se trata en todos los casos de datos secundarios, normalmente disponibles en los institutos de estadística. Los datos mínimos abarcan indicadores

básicos de mercado de trabajo (actividad, empleo, desempleo) y de gasto y /o participación en políticas de empleo. La desagregación de los datos de PMT permite analizar los diferentes programas, mientras que la aplicación de información adicional de tipo regional o estructural mejora el análisis.

- Dependiendo del objetivo de la evaluación se requieren otros datos adicionales, también secundarios, como el nivel de salarios de la economía o los flujos entre actividad, empleo y desempleo.
- Una de las grandes ventajas de este instrumento es su bajo coste. Sin duda, se trata del instrumento más económico de cuantos se recogen aquí. Los únicos costes de estas evaluaciones se limitan a los recursos humanos necesarios para recopilar y preparar las magnitudes económicas.
- La evaluación de impacto agregado ofrece resultados sobre los efectos de las políticas a largo plazo. De hecho, un análisis a corto plazo choca con dificultades de datos y de interpretación.
- En relación con la eficacia de las medidas evaluadas, este instrumento presenta como ventaja el que nos permite valorar los efectos netos de las PMT, es decir, descontando los posibles efectos de desplazamiento y de sustitución. El inconveniente viene dado por el riesgo de tropezar con el llamado “efecto cosmético”: la contabilización estadística de quienes acceden a PMT como un grupo ajeno al colectivo de desempleados.
- La evaluación de impacto contribuye a determinar la eficiencia de las políticas si, con análisis rigurosos exentos de problemas econométricos, los resultados se utilizan como materia prima de un análisis posterior.
- Este instrumento no destaca en relación con la focalización de las PMT sobre los grupos objetivo. La utilidad del instrumento es otra.
- La evaluación desde una perspectiva de equidad depende crucialmente del nivel de desagregación de los datos disponibles. Es deseable que existan datos desagregados por sexos, por edades y por duración en el desempleo, cuando menos, lo que permitiría obtener resultados por colectivos de este tipo. De todos modos, no puede esperarse de esta evaluación que analice los efectos individuales de los programas.
- La evaluación agregada es útil para evaluar la estructura institucional de las políticas en un sentido: permitiendo realizar comparaciones internacionales mediante métodos similares. Si los criterios estadísticos de varios países son compartidos, los modelos agregados producen evaluaciones comparadas.
- Finalmente, la evaluación agregada resulta adecuada para analizar el conjunto de las PMT o aquellos componentes que sean significativos en términos de gasto o de participantes. Cuanto menor sea el gasto o el tamaño del grupo afectado por un programa, menos relevante es el análisis macro.

5. Otras evaluaciones

Al repaso realizado de los instrumentos de evaluación anteriores cabe añadir algunos comentarios sobre otros métodos de evaluación que, a pesar de su interés, han recibido una atención relativamente escasa en la práctica europea. Se trata de dos técnicas muy diferentes entre sí:

5.1 Evaluaciones coste-efectividad y coste-beneficio

Las evaluaciones coste-efectividad realizan estimaciones sobre el coste de alcanzar un resultado determinado, que ha de ser idéntico para permitir comparar los resultados de diferentes programas. La comparación ordena las medidas de menor a mayor coste.

Estas evaluaciones son poco frecuentes, lo que probablemente se debe a la heterogeneidad de los resultados de las políticas de mercado de trabajo. Concretamente, el resultado más directo de las políticas, el acceso al empleo, puede producirse de formas muy diversas en cuanto a horas trabajadas, nivel salarial, duración o estabilidad, condiciones de empleo, etc.

Ello hace algo vulnerable al análisis coste-efectividad, que produciría estimaciones como las siguientes: coste por empleo neto creado, coste por empleo obtenido por miembros del grupo objetivo, coste por empleo creado y mantenido, etc. Es preciso que el resultado -en este caso, el empleo- sea homogéneo, lo que exige introducir numerosos supuestos.

Las evaluaciones coste-beneficio producen estimaciones sobre las unidades monetarias de beneficio que produce cada unidad de coste de un programa. Al utilizar unidades monetarias, esta evaluación facilita la comparación entre políticas muy diversas.

La relación coste-beneficio puede estimarse para el conjunto de la sociedad y para el grupo objetivo. Ello permite valorar los costes sociales de alcanzar un determinado beneficio para el grupo objetivo y, en su caso, los costes del beneficio social obtenido.

Las evaluaciones de este tipo requieren la realización de dos tareas complejas: la identificación de todas las fuentes de coste y de beneficio; y la valoración de cada una de ellas. Se trata de una evaluación muy completa, pero muy difícil en la práctica, porque exige introducir numerosos supuestos, en ausencia de datos reales.

En relación con ambos tipos de evaluación, de coste-efectividad y de coste-beneficio, cabe destacar la escasez de trabajos empíricos sobre políticas de mercado de trabajo en Europa. Puede decirse que los métodos citados constituyen *un paso más* en la evaluación y que, hasta el momento, los evaluadores se encuentran más preocupados por los instrumentos desarrollados anteriormente.

Por último, un riesgo de estas evaluaciones es que den lugar al conocido efecto *creaming* por el cual los gestores de PMT seleccionarían, entre los beneficiarios potenciales, a las personas con mejores perspectivas laborales, de cara a obtener buenos resultados. Este problema es relevante para los colectivos más desaventajados, desde la perspectiva de la equidad.

5.2 Evaluaciones de tipo cualitativo

Se trata de estudios, claramente diferentes a los anteriores, que tratan de analizar las políticas a partir de análisis cualitativos. Dentro de este tipo se encuentran las evaluaciones estratégicas y otros trabajos basados en estudios del discurso de los agentes.

En Europa existen experiencias de evaluación cualitativa de políticas de mercado de trabajo, en muchos casos como parte de estudios más amplios¹⁶. Por ejemplo, la puesta en marcha de políticas de empleo ligadas a las políticas territoriales ha contribuido a fomentar las evaluaciones cualitativas de desarrollo local en las zonas rurales. Los programas individualizados a determinados colectivos como las personas con discapacidad también suelen hacer uso de técnicas cualitativas. Estas técnicas son especialmente útiles cuando los programas son demasiado pequeños para acometer un análisis estadístico.

¹⁶ Véase, por ejemplo, LOPE PEÑA *et al.* (2000).

Las evaluaciones cualitativas permiten obtener perspectivas diversas y complementarias sobre el funcionamiento y sobre el impacto de los programas. Los métodos cualitativos también pueden considerarse complementarios a las técnicas cuantitativas. Desde la perspectiva de la equidad es aconsejable combinar el instrumento de evaluación elegido con algún análisis adicional de este tipo.

La lectura que cabe extraer de este apartado es la conveniencia de que la evaluación de PMT se beneficie de las técnicas disponibles, sin para ello tener que optar por una fórmula única. La combinación de métodos de evaluación es el camino que debe marcarse una estrategia de evaluación inteligente.

Un ejemplo de evaluación combinada que podría representar la tradición europea es el del **programa *Earnings Top Up* (ETU) del Reino Unido** (Marsh, 2001). Se trata de un plan para fomentar el empleo mediante subvenciones a trabajadores con salarios bajos, similar al SSP canadiense. Sin poder considerarse un ejercicio experimental, el establecimiento de varias zonas piloto permitió evaluar el programa comparando las áreas en que éste se llevó a cabo con otras zonas consideradas de control.

La evaluación de ETU se basa en el análisis comparado de los mercados de trabajo locales, junto con el desarrollo de varias encuestas entre beneficiarios del programa, desempleados y otros trabajadores. Adicionalmente se realizaron estudios de las historias laborales, así como entrevistas en profundidad con submuestras de los diferentes tipos de participantes y de beneficiarios potenciales que no participaron.

La combinación de métodos de evaluación permitió alcanzar conclusiones interesantes sobre varios aspectos del programa, entre los que cabe destacar tres cuestiones: las mejoras marginales del empleo, a costa de ligeras disminuciones en los salarios de los trabajadores peor remunerados; el importante papel que juegan las redes sociales en el acceso a programas de este tipo; y la importancia de la historia laboral previa como factor explicativo de los resultados del programa.

IV. Propuesta para la aplicación de instrumentos de evaluación a partir de la experiencia europea

En este apartado se sientan algunas bases para facilitar la elección del instrumento más adecuado para la evaluación de entre los que se han repasado en el apartado anterior. A este respecto se plantean dos tipos de consideraciones: las relacionadas con los procedimientos de obtención de los datos necesarios para evaluar; y las que abordan los condicionamientos institucionales de las políticas, entendidos en un sentido amplio, que también van a afectar a la evaluación.

1. Sobre los mecanismos de obtención de datos

Al abordar la aplicación de instrumentos de evaluación de PMT es preciso distinguir, a grandes rasgos, de dos elementos principales de las evaluaciones:

- los mecanismos de obtención de datos
- los procedimientos o técnicas de análisis de la información.

En la medida que las diferentes técnicas de análisis a las que se ha hecho referencia se basan en la disponibilidad y coste de aquellos, parece conveniente hacer algunas consideraciones someras sobre cuatro tipos de fuentes: los registros, las encuestas de población activa, las encuestas *ad hoc* o específicas para una evaluación determinada, y las encuestas longitudinales.

Los registros administrativos

Estos datos constituyen una valiosa fuente de información, no siempre accesible. Una utilización combinada de los registros de la Seguridad Social, los de oficinas de desempleo y los de los programas de mercado de trabajo es una buena opción inicial para obtener los datos de una evaluación. A la rapidez y la economía de esta fuente se le añade la posibilidad de cruzar datos sobre participación en diferentes PMT o en sistemas de protección social.

La combinación de los registros con fuentes adicionales eleva sustancialmente la fiabilidad de una evaluación.

Sobre el uso de los registros, cabe subrayar los siguientes puntos:

- Es determinante el papel de las agencias públicas de desempleo y seguridad social en el sentido de accesibilidad de la información y fiabilidad de la misma. Lo ideal es obtener la máxima accesibilidad sin menoscabo de la su fiabilidad.
- Esta fuente es adecuada para las evaluaciones internas.
- El problema de estos datos es el vínculo existente entre la información y los derechos ciudadanos, especialmente en las zonas donde abunda la economía sumergida.
- Si los participantes en PMT son retirados del registro de desempleados, como ocurre en algunos países como Austria, esto va a afectar a la evaluación.

Las encuestas de población activa

Las encuestas de población activa, instrumentos de observación del mercado de trabajo por excelencia, se encuentran disponibles en la mayoría de los países. Por ello merecen alguna reflexión desde la perspectiva de la evaluación de PMT.

El problema principal de las encuestas de población activa es la baja frecuencia de los sucesos de participación en PMT. La probabilidad de encuestar a un sujeto en el momento en que participa en un programa es relativamente baja, y es más reducida cuanto menor es la duración del mismo.

Una solución parcial al problema es preguntar por la participación durante un período de tiempo retrospectivo, pasando del *stock* al flujo e incrementando la muestra de casos para el análisis. Por ejemplo, las preguntas retrospectivas sobre formación no reglada suelen estar presentes en las encuestas de población activa de los países de la OCDE, aunque los períodos de referencia varían entre cuatro semanas y 12 meses. Aquellos países cuyas encuestas recogen períodos de referencia superiores reflejan una mayor incidencia de la formación (O'Connell, 1999)¹⁷.

Además del tamaño de muestra reducido, las encuestas de población activa presentan carencias adicionales, entre las que destacan dos problemas: primero, la necesidad de que los cuestionarios recojan una gran cantidad de información limita la atención que se presta a las políticas activas; en segundo lugar, es habitual que no se recojan datos sobre los ingresos del encuestado que, además, deberían referirse a la persona que ha recibido la formación y nunca a su familia.

¹⁷ En España, por ejemplo, la Encuesta de Población Activa (EPA) detecta cerca de 30.000 personas en formación (ocupacional y continua) durante las cuatro semanas anteriores a la encuesta. Esto se traduce, *grosso modo*, en unos 150 casos de la muestra que podrían ser objeto de análisis. Esta escasa muestra es un problema y explica que, hasta la fecha, no existen evaluaciones que utilicen la EPA.

En relación con la utilización de encuestas de población activa para evaluar PMT, conviene valorar las tres propuestas siguientes:

- La incorporación de suplementos de muestra a las encuestas de población activa ordinarias contribuye a recoger suficientes casos de participantes en los programas a evaluar.
- La aplicación puntual de cuestionarios suplementarios de tipo retrospectivo, dentro de una encuesta de población activa, puede captar la información necesaria sobre PMT.
- La sustitución parcial de la muestra de una encuesta de población activa permite analizar a los sujetos que permanecen en aquella durante un período mediante técnicas longitudinales, creando una encuesta enlazada. Se trata de una fuente adecuada para el estudio de las políticas pasivas.

Las encuestas específicas

La elaboración de encuestas específicas o *ad hoc*, en parte como consecuencia de lo anterior, se ha convertido en un recurso cada vez más utilizado por los economistas y es el instrumento más frecuente en la evaluación de políticas activas de mercado de trabajo.

Estos instrumentos se caracterizan por abordar como problema central el análisis de los efectos del programa o de los programas que constituyen el objetivo de la evaluación. Para ello pueden partir de una población compuesta por los beneficiarios de un programa concreto, a los que puede unirse, en su caso, un grupo de control o de comparación.

La principal ventaja de una encuesta *ad hoc* resulta ser, al mismo tiempo, su mayor inconveniente: la población de referencia no es el conjunto de la población activa, ocupada o desempleada, sino un grupo específico de personas. De esta forma, la muestra será representativa del comportamiento de este colectivo, pero no de una población más general.

Algunas propuestas de interés para la extracción de datos con encuestas *ad hoc*, de cara a la evaluación de PMT, son las siguientes:

- Las encuestas debe evitar el sesgo que produce el vínculo de un procedimiento de obtención de información con la obtención de derechos (sociales o laborales) por la persona encuestada o la asignación de obligaciones a la misma.
- Las encuestas individuales específicas deben permitir la producción de información sobre:
 - Los tiempos de entrada y salida en el programa, si se carece de registros
 - Las trayectorias laborales antes, durante y después del programa
 - La definición indirecta de la situación laboral
 - Otras variables intervinientes o de control
 - Beneficiarios potenciales del programa que no han participado en él
 - Otros grupos de comparación
 - La participación en otros PMT, especialmente si son sustitutivos
- La utilización de cuestionarios adaptados de las encuestas de población activa permite que los resultados de una encuesta *ad hoc* sean comparables, al menos parcialmente, con la fuente general.

Las encuestas para obtener datos longitudinales

En relación con la aplicación de encuestas para obtener datos longitudinales, cabe hacer las siguientes consideraciones:

- En relación con el coste de estos instrumentos, citado anteriormente, cabe señalar lo siguiente:
 - El acceso a registros de la Administración permite evaluaciones económicas, pero obtenerlo resulta poco habitual.
 - La disponibilidad de encuestas longitudinales ya existentes resulta determinante del coste de la evaluación.
 - No es suficiente disponer de fuentes existentes si éstas no recogen un número mínimo de sujetos en PMT¹⁸.
 - Si no se dispone de datos longitudinales existentes, el lanzamiento de una nueva encuesta es muy costoso y sus beneficios tardan en materializarse. En este caso es preferible optar por encuestas retrospectivas.
 - Una encuesta de panel es un proyecto a largo plazo. Si se opta por él, puede hacerse coordinadamente entre países, accediendo a financiación internacional.
- En relación con el problema de la calidad de los datos en los estudios longitudinales, conviene tener en cuenta que:
 - La calidad es menor cuanto más largo es el período estudiado, bien por pérdida de datos (panel) o por errores de memoria (retrospectivo).
 - Los paneles presentan problemas adicionales de acceso a determinados colectivos socialmente excluidos: personas en hogares colectivos o que carecen de hogar. La previsible pérdida de datos obliga a diseñar muestras que sobrerrepresenten a los colectivos con mayores problemas.
- Por lo que respecta a los grupos objetivo de las políticas y su influencia sobre los mecanismos de obtención de información, hay que considerar que la inestabilidad de la población en desventaja constituye un factor de gran relevancia. Aunque los paneles resultan idóneos para estudiar poblaciones inestables, las dificultades para seguir a los sujetos llevan a aconsejar paneles retrospectivos o historias de vida.
- Es aconsejable que las encuestas de este tipo se combinen con el uso de registros administrativos.

En definitiva, el interés de las evaluaciones por acceder a colectivos desaventajados y socialmente excluidos nos conduce al problema de la localización de la población objetivo. Es fácil que los grupos de interés sean un universo no habitual, por lo que el diseño de mecanismos de obtención de información ha de abordar este problema para ser efectivos. Se trataría de buscar fórmulas para acceder a los hogares colectivos (residencias, centros militares, penitenciarías, etc.), a las personas que viven en infraviviendas y a los sin techo.

¹⁸ Por ejemplo, en la primera ola del Panel de Hogares de la Unión Europea (1994) el 11% de la muestra total participa en cursos de formación pero, salvo Dinamarca y Alemania, el resto de países se sitúa en torno al 5% (Garrido, 2001).

Los institutos de estadística y la obtención de datos

Por último, el papel de los institutos de estadística va a influir en el tipo de evaluaciones y su calidad. Ese papel puede ir de la mera utilización de los datos secundarios producidos por los institutos, hasta su mayor o menor grado de vinculación directa a la evaluación. Como mínimo puede decirse que la sensibilidad de los gestores hacia la evaluación de PMT es un factor relevante.

En el caso de que los institutos se ocupen de las encuestas utilizadas en la evaluación, procede hacer otras consideraciones:

- La independencia y credibilidad pública de los institutos, su aceptación por parte de la opinión pública y académica, van a afectar a toda evaluación que utilice sus datos.
- El grado de desarrollo y profesionalización, junto con la capacidad de sus recursos humanos, incidirán en la calidad de las encuestas sobre PMT, que plantean los requerimientos o retos especiales ya citados.
- La imagen de los institutos entre los desempleados, su posible vinculación excesiva al Estado, puede comprometer la evaluación.
- La extensión de las encuestas de población activa existentes (nº de casos, cobertura territorial, etc.) es un factor a tener en cuenta.
- Si por alguna razón se opta por subcontratar las encuestas, existen precedentes (PHOGUE) que pueden servir de referencia.

Conviene analizar la capacidad de integración de los esfuerzos de institutos de varios países, que puede suponer importantes ventajas en términos de economías de escala de los instrumentos de evaluación. A este respecto, la disponibilidad de financiación extraordinaria procedente de instituciones internacionales suele actuar como catalizador de la colaboración entre institutos. Estos argumentos son válidos con independencia de los organismos que intervengan en la evaluación de PMT.

2. Sobre el contexto institucional de la evaluación

A la hora de decidir los instrumentos de evaluación es necesario analizar el papel de las instituciones, entendido en un sentido amplio, ya que puede condicionar la evaluación en varios sentidos. A este respecto, se han seleccionado diez cuestiones para ser comentadas aquí.

En primer lugar, la *estructura del mercado de trabajo* afectará a las evaluaciones. Por ejemplo, si abundan el subempleo y /o la economía sumergida, se difumina el concepto de desempleo. Esto no aparece como un problema central en las evaluaciones europeas, pero puede ser importante en amplias zonas de América Latina, donde abunda el subempleo. Ello dificulta la medición de los efectos de las PMT. Otro factor significativo, en este sentido, es la incidencia del empleo estacional.

En segundo lugar, el funcionamiento general del mercado de trabajo afecta a las PAMT y a su evaluación. La especificidad nacional de las *instituciones laborales* es un rasgo a tener en cuenta al extraer conclusiones sobre los efectos de las PMT, especialmente en estudios comparados. Por ejemplo, los efectos de la modificación de los costes de despido sobre los incentivos de búsqueda de empleo serán diferentes en función de la existencia o no de prestaciones para los desempleados en el país.

Tercero, en relación con lo anterior, es preciso considerar la existencia de *políticas pasivas al evaluar las políticas activas*. Por ejemplo, los estudios realizados en Europa sobre transiciones

laborales muestran que la tasa de reemplazo y, especialmente, la duración de los subsidios, influyen sobre la salida del desempleo. Sin embargo, no está clara la interrelación de los efectos de estas medidas con los de otras políticas activas.

En cuarto lugar, la interrelación entre medidas activas y pasivas es un caso particular del caso general que aconseja realizar *evaluaciones sobre objetivos*, más que evaluaciones de programas parciales. La definición de los colectivos prioritarios determinará qué políticas han de evaluarse conjuntamente y permitirá profundizar en las características y los problemas de esos colectivos.

Quinto, *la institución familiar* y su influencia sobre las pautas laborales de los individuos también merece ser considerada en la evaluación. Cuestiones como los efectos indirectos de las políticas sobre los niños, relativamente poco estudiadas, se encuentran en la agenda de la evaluación.

Sexto, la existencia de mecanismos institucionales específicos que afectan a los *procesos de entrada y la salida del mercado de trabajo* como son, respectivamente, la disponibilidad y accesibilidad de educación postobligatoria y universitaria; y los sistemas de jubilación y salida anticipada de la actividad, ha de tenerse en cuenta al valorar e interpretar los efectos de las PAMT. La experiencia europea permite explicar numerosos resultados de evaluaciones, atendiendo a los procesos de inserción laboral de los jóvenes y a los mecanismos de prejubilación de los adultos¹⁹.

En séptimo lugar, las pautas o *la tradición de concertación* de la reglamentación y políticas laborales entre los gobiernos y los agentes sociales (sindicatos y asociaciones empresariales) puede afectar a la evaluación. Por ejemplo, la experiencia europea muestra que la participación de estos agentes en la gestión de las PAMT puede condicionar las iniciativas de evaluación.

En octavo lugar, y relacionado con lo anterior, es importante para la evaluación examinar la coordinación existente entre las *actividades de financiación de las políticas y su gestión*. A este respecto cabe hacer varias consideraciones:

- La diferencia entre gestión directa o descentralizada de las PMT muestra que la gestión por la Administración puede facilitar la necesaria coordinación entre los organismos públicos que implementan los programas, facilitando el flujo de información de abajo a arriba, desde los funcionarios que atienden a los beneficiarios hasta los diseñadores de los programas. De cara a la evaluación, esta vía también facilita la obtención de datos sobre los beneficiarios de las políticas.
- La gestión descentralizada de las PMT, a través de organismos públicos o privados, carece de las ventajas anteriores, pero introduce un interés adicional para evaluar, es decir, la utilización de la evaluación para corregir los criterios de subcontratación o cesión de las actividades que forman parte de las políticas. La gestión mediante algún mecanismo de competencia entre los agentes productores de los servicios descentralizados ha de cuidar los incentivos al citado efecto *creaming* o potenciación de los más aventajados.
- Otro aspecto relevante es la relación entre las instituciones que financian las actividades y las instituciones que se benefician de ellas. La ineficiencia se da si la entidad

¹⁹ Los mecanismos citados afectan a la vinculación al mercado (*labour force attachment*) de los participantes en las PAMT hasta el punto de que, dependiendo de cómo se definan los destinatarios de las medidas a este respecto, los resultados de la evaluación pueden sufrir variaciones sustanciales (Mato *et al.*, 2002).

financiadora carece de incentivos para buscar los servicios menos costosos, al no llevarse los beneficios²⁰.

- Por último, la cofinanciación de las PMT desde diferentes niveles del Estado y/ o desde entidades privadas, en su caso, puede actuar como un catalizador de las evaluaciones, que pueden pasar a formar parte del “paquete” de medidas descentralizadas cofinanciadas. Así ha ocurrido en la UE con la cofinanciación de las políticas comunitarias.

El noveno condicionante de la evaluación es la relación establecida entre los encargados del diseño o formación de las políticas y los agentes que llevan a cabo su implementación. Existe una práctica unanimidad sobre la *necesidad de cooperación entre estos agentes*. La resistencia burocrática puede poner en peligro la evaluación mejor diseñada²¹.

Por último, si a todos los rasgos anteriores se añade la recomendación que se desprende de las experiencias internacionales sobre la conveniencia de *diseñar la evaluación en la fase de formación de los programas*, cabe señalar la conveniencia de evaluar inicialmente el contexto institucional. Ello permitirá valorar en cada caso las nueve consideraciones anteriores y resolver importantes cuestiones, unas más generales (por ejemplo, el tipo de evaluación o el papel de los interlocutores sociales); y otras más específicas (por ejemplo, la confidencialidad de los datos, la adecuación de los sistemas informáticos y la vía de obtención de la información necesaria para el desarrollo de la evaluación).

²⁰ Schmid y Reissert, citados en Pierre (1999: 6).

²¹ Es conocido el caso del programa norteamericano JTPA y la renuncia del 90% de las áreas de servicio a participar en su evaluación experimental.

V. Conclusiones

Al inicio de este trabajo se marcaban como objetivos del mismo la revisión de las experiencias de evaluación de las PMT en Europa durante los últimos años, dedicando una atención especial a las políticas activas, y la propuesta de instrumentos adecuados para acometer la evaluación de este tipo de medidas. El recorrido realizado por las experiencias de evaluación permite, al finalizar el trayecto, resumir las principales observaciones y conclusiones alcanzadas en torno a ambos objetivos.

En primer lugar cabe citar, en relación con las políticas de apoyo financiero a los desempleados, que se vienen produciendo en Europa ajustes en este tipo de medidas, en distintos países e independientemente de la generosidad relativa del sistema de protección. Se apuntan dos razones para estos ajustes: las restricciones financieras que caracterizan tanto a las finanzas nacionales como a los sistemas de protección al desempleo y la posible relación directa entre la generosidad de las prestaciones y la duración del desempleo.

Entrando ya en el repaso de las políticas activas, los servicios públicos de empleo europeos se encuentran en tiempo de cambio. La integración funcional de los SPE, el final del monopolio público, la utilización progresiva de las nuevas tecnologías de la información en la intermediación laboral, la descentralización administrativa y, en la UE, la puesta en marcha de estrategias preventivas del desempleo de larga duración, son los rasgos más señalados de este cambio. Los trabajos de evaluación de los SPE muestran una eficacia global limitada, con tasas de penetración reducidas, que apenas varían al liberalizar este servicio. Como rasgos positivos destacan que son los

desempleados de larga duración y otros trabajadores menos aventajados quienes más se benefician de los SPE y que el bajo coste medio de estas medidas las convierte en la política activa más económica en términos de coste-efectividad.

La formación para el empleo, dirigida tanto a las personas desempleadas (formación ocupacional) como a las ocupadas (formación continua), es una de las PAMT que mayor gasto supone en los países europeos. La financiación de la UE ha contribuido significativamente a que los programas de formación, especialmente en los países y regiones con mayor incidencia del desempleo, sean hoy actividades amplias y dirigidas a colectivos múltiples. La formación ocupacional acoge desde mujeres adultas que retornan al mercado de trabajo hasta jóvenes universitarios que persiguen conocimientos complementarios a sus estudios, pasando por desempleados de larga duración y otros grupos de cesantes. La formación continua también se encuentra en expansión en Europa. Desde la perspectiva de la equidad resulta de mayor interés la evaluación de las políticas de formación dirigida a desempleados, que muestra efectos positivos, aunque pequeños, sobre el empleo y sobre la reducción del desempleo. Estos efectos se repiten en diferentes países, en programas diversos y en evaluaciones realizadas con diferentes técnicas, sugiriendo unas pautas comunes en cuanto a la eficacia de la formación. Respecto al impacto sobre los ingresos de los participantes, en Europa es infrecuente su estimación y, cuando la formación incide sobre los ingresos, el efecto se debe a un aumento en las horas trabajadas. Desde la perspectiva de la equidad, los resultados de la formación para distintos grupos de beneficiarios no permiten apreciar diferenciales significativos por sexos –al contrario que lo que ocurre en los EE.UU., donde destacan los efectos para las mujeres– mientras que, por edades, la formación de jóvenes ofrece mejores resultados en términos relativos, también en notable contraste con los programas estadounidenses. Persiste la necesidad de evaluar la influencia de varias cuestiones como la duración de la formación, el papel de los diplomas, la escala de los programas y el horizonte temporal de los efectos señalados.

Las subvenciones al empleo engloban la contratación directa de desempleados por parte de entidades públicas, las subvenciones a la contratación privada y las ayudas a las iniciativas de autoempleo, siendo desigual la importancia de estas medidas a lo largo del viejo continente. Las evaluaciones de los programas de contratación muestran un contraste entre sus beneficios a corto plazo sobre los participantes y la ausencia de ventajas a medio plazo. Respecto a las subvenciones a la contratación, las conclusiones encontradas indican la conveniencia de orientar esta medida hacia los colectivos menos favorecidos ante el empleo, dado que su principal efecto es la sustitución de unos desempleados por otros, más que la creación neta de empleo. Los resultados de las ayudas al autoempleo muestran que para evitar el sesgo de selección de los mejores proyectos se necesitan bien programas abiertos –que pueden mostrar una baja supervivencia– o bien procedimientos de selección de los cesantes con mayores dificultades.

Los programas dirigidos a discapacitados en Europa muestran que, aunque la discapacidad se encuentra íntimamente ligada a la exclusión social y aunque el esfuerzo financiero realizado es considerable, los datos y las evaluaciones de estos programas son escasos. La evidencia disponible muestra, por una parte, efectos reducidos sobre el empleo y necesidades de apoyo mantenidas en el tiempo. Por otra, se alerta sobre el riesgo de que se produzcan efectos significativos de inercia y de señalización negativa.

La evaluación de las PAMT en la Unión Europea ha recibido un impulso reciente en 2002, al cumplirse cinco años del inicio de la Estrategia Europea por el Empleo. Los Estados Miembros han presentado estudios de evaluación donde valoran la eficacia de las políticas nacionales y la adecuación entre éstas y la EEE. Los resultados muestran que las políticas se han elaborado conforme a la estrategia y se han ido modificando en función de las directrices y recomendaciones anuales del Consejo de la UE. Sin embargo, es difícil determinar qué parte del éxito en materia de

empleo a lo largo de los últimos cinco años es atribuible a la adopción de la EEE y qué parte se debe a la bonanza del ciclo económico europeo. Los estudios nacionales contribuyen a lograr la coherencia de los programas de empleo, permiten la presentación de “buenas prácticas” y ponen en marcha un sistema de indicadores y de evaluación de los progresos realizados que permitirá a la Comisión Europea comparar los resultados de las diferentes políticas. La EEE viene a suplir mediante estos ejercicios de “presión de convergencia” y “vigilancia multilateral” la ausencia de criterios de empleo explícitos en las condiciones de convergencia establecidas hace años de cara a la construcción de la Unión Económica y Monetaria y la adopción de la moneda única.

Después de repasar las experiencias de evaluación de PMT en Europa se han examinado, de acuerdo con el segundo objetivo, los diferentes instrumentos utilizados para llevar a cabo las evaluaciones. Primero, de los sistemas de monitorización y seguimiento se ha destacado: que su implantación antecede a la adopción de otros mecanismos de evaluación, que suponen costes fijos elevados y costes variables reducidos, que son útiles para evaluar a corto plazo cualquier tipo de PAMT y que sirven también para determinar la incidencia de los programas sobre la equidad.

En segundo lugar, las evaluaciones experimentales muestran unos requisitos complicados, tanto técnicos como de información, que contrastan con su gran utilidad para evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas. El cuasi-experimento representa el enfoque más cercano al experimento social y, siendo más sencillo que éste, conserva la mayoría de sus ventajas. Estas técnicas son especialmente adecuadas para evaluar programas piloto.

En tercer lugar se han examinado las evaluaciones longitudinales que, aunque también resultan muy costosas, presentan importantes ventajas, especialmente para la evaluación de la eficacia y la eficiencia. Dentro de las técnicas longitudinales, las encuestas retrospectivas resultan idóneas para analizar las trayectorias laborales de los colectivos en desventaja ante el empleo.

Cuarto, las evaluaciones de impacto agregado aparecen como el instrumento de evaluación más económico, al requerir básicamente datos secundarios para su elaboración. Destacan también porque permiten estimar los efectos netos de las políticas y realizar comparaciones internacionales. Sin embargo, desde la perspectiva de la equidad, estas técnicas presentan problemas para evaluar el grado de focalización de las medidas y su impacto sobre los grupos más desaventajados.

En quinto lugar, las evaluaciones coste-efectividad y coste-beneficio constituyen instrumentos muy útiles para la gestión de políticas, pero la complejidad de su aplicación hace que sean escasos los trabajos empíricos sobre programas de mercado de trabajo en Europa.

Por último, las evaluaciones cualitativas sirven como complemento valioso para apreciar el funcionamiento y el impacto de los programas.

Del examen de los instrumentos se concluye que el enfoque más aconsejable para la evaluación de PAMT ha de venir dado, más que por una opción determinada, por la combinación de varias técnicas de evaluación. El necesario proceso de decisión de los instrumentos idóneos para cada caso ha de considerar la disponibilidad de datos sobre las políticas a evaluar y la adecuación de la evaluación al entorno institucional. Estas dos cuestiones se abordan en la última parte del trabajo donde, más que proponer técnicas concretas, se ofrecen consideraciones a tener en cuenta para acertar en la evaluación de políticas de mercado de trabajo.

Bibliografía

- Ackum, S. (1991): "Youth Unemployment, Labor Market Programs and Subsequent Earnings". *Scandinavian Journal of Economics* Nº 93 (4), pp. 531-543.
- Andrews, M., Bradley, S. y Upward, R. (1999): "Estimating Youth Training Wage Differentials During and After Training". *Oxford Economic Papers*, 51, pp. 517-544.
- Angrist, J. D. y Krueger, A. B. (1998): "Empirical Strategies in Labor Economics", en Ashenfelter, O. y Card, D. (Eds.), *Handbook of Labor Economics, Vol. 3A*. Amsterdam, North Holland, pp. 1277-1366.
- Ashenfelter, O. (1978): "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings". *The Review of Economics and Statistics* 60 (1), pp. 47-57.
- Auer, P. y Kruppe, T. (1996): "Monitoring of Labour Market Policies in EU Member States", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*) pp. 899-920.
- Auspos, P., Riccio, J. y White, M. (1999): "A review of the US and European Literature on the Microeconomic Effects of Labour Market Programmes for Young People". Employment Service Research and Development Report ESR20. Sheffield.
- Bassi, L. (1984): "Estimating the Effect of Training Programs UIT Non-Random Selection". *Review of Economics and Statistics*, Nº 66, pp. 36-43.
- Bellmann, L., y Jackman, R. (1996): "Aggregate Impact Analysis", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*) pp. 143-162.
- Benus, J., Wood, M. y Grover, N. (1994): *Final Analysis of the Washington and Massachusetts UI Self-employment Demonstrations*. Bethesda, Maryland. Abt Associates Inc.
- Betcherman (1997): "Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes: Étude bilan de l'expérience du passé". Canadá.

- Bonnal, L., Fougere, D. y Serandon, A. (1997): "Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market Histories", *Review of Economic Studies*, N° 64, pp. 683-713.
- Booth, A. L. y Snower, D. J. (1996), *Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge, Centre for Economic Policy Research.
- Breen, R. (1991): "Assessing the Effectiveness of Training and Temporary Employment Schemes: Some Results from the Youth Labor Market". *The Economic and Social Review*, vol. 22 (3), pp. 177-198.
- Calmfors, L., Forslund, A. y Hemström, M. (2002): "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences". *Documento de trabajo IFAU N° 2002:4*.
- Carling, K. y Gustafson, L. (1999): "Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-unemployment risk?" *Documento de trabajo IFAU N° 1999:6*.
- Carling, K. y Richardson, K. (2001): "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's". *Documento de trabajo IFAU N° 2001:2*.
- CEDEFOP (1998): Vocational education and training – the European research field. Background report. Thessaloniki.
- Comisión Europea (Varios años): *European Employment Observatory Review; Basic Information Reports; InforMISEP Policies*. Publicaciones del Observatorio Europeo del Empleo (<http://www.eu-employment-observatory.net/>). DG de Empleo y Asuntos Sociales.
- ___ (1999): *Evaluating Socio-economic Programmes. MEANS Collection* (6 Vols.).
- ___ (2002a): *The evaluation of the first five years of the implementation of the European Employment Strategy. National Studies*. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_en.html
- ___ (2002b): *Comunicación de la Comisión de 17/07/02, COM (2002) 416 final*.
- ___ (2000c): *Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects*.
- Corden, A., y Thornton, P. (2002): "Employment programmes for disabled people: lessons from research evaluations". Department of Work and Pensions, Reino Unido.
- Dar, A. y Tzannatos, Z. (1999): "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper Series N° 9901.
- Davia, M. A., García Serrano, C., Hernanz, V., Malo, M. A., y Toharia, L. (2002): "Do Active Labour Market Policies Matter in Spain?" en De Koning, J. y Mosley, H. (*Op. cit.*), pp. 137-160.
- De Koning, J., Denys, J. y Walwei, U. (1999): "Deregulation in Placement Services: A Comparative Study for Eight EU Countries". Comisión Europea, D. G. de Empleo.
- De Koning, J. y Mosley, H. (Eds.) (2002): *Labour Market Policy and Unemployment*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Devine, T. J. y Heckman, J. (1996): "The Economics of Eligibility Rules for a Social Program: a Study of the Job Training Partnership Act (JTPA) – a Summary Report". *Canadian Journal of Economics* XXIX, abril, pp. 99-104.
- Dolton, P. J., Makepeace, G. H. y Treble, J. G. (1994): "Public– and Private–Sector Training of Young People in Britain" en Lynch, L. M. (ed.): *Training and the private sector. International comparisons*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 261-281.
- Dorenbos, R. y VOSSEN, I. (2002): *Public Employment Services: Can East Asia Learn From the Experience in Europe?* Rotterdam, NEI.
- Eichler, M. y Lechner, M. (2002): "An evaluation of public employment programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt". *Labour Economics*, 9, pp.143–186.
- EIM (2001): "The employment situation of disabled persons in the EU. Initial Outcomes of a structured exploration". Documento de trabajo comisionado por la DG de Empleo de la Comisión Europea. Zoetermeer.

- ___ (2002): “Active labour market programmes for people with disabilities. Facts and figures on use and impact”. Zoetermeer.
- Erhel, C., Gautié, J., Gazier, B. y Morel, S. (1996): “Job Opportunities for the Hard-to-place”, en Schmid *et al.* (*Op. cit.*) pp. 277-307.
- Fay, R. G. (1996): “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence From Programme Evaluations in OECD Countries”. *Labour Market and Social Policy Occasional Papers N° 18*. Paris, OECD.
- ___ (1997): “Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals”. *Labour Market and Social Policy Occasional Paper N° 25*. Paris, OECD.
- Forslund, A. y Krueger, A. B. (1997): “An Evaluation of the Swedish Labor Market Policy: New and Received Wisdom”, en Freeman, R., Swedenborg, B. y Topel, R. (Eds.), *The Welfare State in Transition*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 267-298.
- Friedlander, D., Greenberg, D. H. y Robins, P. K. (1997): “Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged”. *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (diciembre), pp. 1809-1855.
- Garrido, L. (2001): “Estructura y Evolución de los Sistemas Formativos en la Unión Europea”, en L. GARRIDO y L. TOHARIA (Eds.): *Condiciones de vida en España y Europa: Estudio basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGHE). Años 1994 y 1995*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística, pp. 78-114.
- Gerfin, M. y Lechner, M. (2002): “A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland”. *Economic Journal*, en prensa.
- Gilbert, L., Kamionka, T., y Lacroix, G. (2001): “The Impact of Government-Sponsored Training Programs on the Labor Market Transitions of Disadvantaged Men”. *Documento de trabajo 2001-15 del INSEE*. Paris.
- Gray, A. W. (1995): *EU Structural Funds and other public sector investments. A guide to evaluation methods*. Dublin, Gill & Macmillan.
- Greenhalg y Stewart (1987): “The Effects and Determinants of Training”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 49 (2), pp. 171-190.
- Grubb W. N. (1996): *Learning to work: the case for reintegrating job training and education*, Nueva York, Sage, p. 68.
- Heckman, J. J., Lalonde, R. J. y Smith, J. A. (1999): “The Economics and Econometrics of Labor Market Programs” en Ashelfelter, O. y Card, D. (Eds.), *Handbook of Labor Economics, Vol. 3A*. Amsterdam, North Holland, pp. 1865-2097.
- Heckman, J. J., Smith, J. A. y Clements (1999): “Making the Most out of Programme Evaluations and Social Experiments: Accounting for Heterogeneity in Programme Impacts”. *The Review of Economic Studies*, vol. 64 (4) N° 221, pp. 487-535.
- Heckman, J.J. y Smith, J.A. (2000): “The Sensitivity of Experimental Impact Estimates. Evidence from the National JTPA Study”, en Blanchflower, D.G. y Freeman, R.B. (Eds.) *Youth employment and joblessness in advanced countries*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 331-355.
- Hujer, R., Maurer, K. y Wellner, M. (1997a): “The Impact of Training on Unemployment Duration in West Germany. Combining a Discrete Hazard Rate Model with Matching Techniques”. Mimeo.
- ___ (1997b): “Estimating the Effect of Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard Rate Model with Instrumental Variables”. Mimeo.
- INE (1999): *Encuesta de Población Activa 1999. Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario*. Madrid, febrero de 1999.
- Jensen, P. y Pedersen, P. J. (1993): “The Effects of Labour Market Training on Wages and Unemployment: Some Danish Results”, en H. Bunzel, P. Jensen y N. Westergaard-Nielsen (Eds.): *Panel data and labour market dynamics*. Elsevier, pp. 311-331.
- Lehner, M. (1999): “An Evaluation of Public – Sector – Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany”. Mimeo.

- Lin, W., Robins, P. K., Card, D. Harknett, K. y Lui-Gurr, S. (1998): *When Financial Incentives Encourage Work: Complete 18-Month Findings from the Self-Sufficiency Project*. Social Research and Demonstration Corporation.
- Lope Peña, A., López Roldán, P. y Lozares Colina, C. (coords.) (2000): *¿Sirve la formación para el empleo?*. Madrid, Consejo Económico y Social.
- Main, B. G. M. y Shelly, M. A. (1990): "The Effectiveness of the Youth Training Scheme as a Manpower Policy". *Economica* 57, pp. 495-514.
- Marsh, A. (2001): *Earnings Top Up Evaluation: Synthesis Report*". Department of Social Security Research Report N° 135. Leeds, Corporate Document Services.
- Martin, J. P. (1998): "What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experiences". *Labour Market and Social Policy Occasional Papers N° 35*. Paris, OECD.
- Martin, J. P. y GRUBB, (2001): "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies". *Documento de trabajo IFAU N° 2001:14*.
- Mato, F. J. (2002a): *La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental*. Madrid, Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo del Principado de Asturias y Civitas Ediciones.
- ___ (2002b): "Política de Formación Continua, Mobilitat i Salaris". *Revista Económica de Catalunya*, N°44 (en prensa).
- Mato, F. J., CUETO, B. y DÁVILA, M. (2002): "Spanish Evidence About the Influence of Labour Force Attachment on the Impact of Employment Policies". Comunicación presentada a la 5ª Conferencia Bianual de la Sociedad Europea de Evaluación en Sevilla, 10-12 de octubre.
- Meager, N. (1993): "Self Employment and Labour Market Policy in the European Community". *Documento de trabajo del WZB N° 93-201*.
- Meager, N. y EVANS, C. (1997): "The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed". ILO Employment and Training Department. *Employment and Training Papers N° 16*.
- Meager, N., BATES, P. y COWLING, M. (2001): "Long-term Evaluation of Self-employment Assistance Provided by the Prince's Trust". Mimeo.
- Melkersson, M. (1999): "Policy programmes only for a few? Participation in labour market programmes among Swedish disabled workers". *Documento de trabajo IFAU N° 1999:1*.
- Michalopoulos, C., Robins, P. K. y Card, D. (1999): *When Financial Incentives Pay for Themselves: Early Findings from the Self-Sufficiency Project's Applicant Study*. Social Research and Demonstration Corporation.
- Monnier, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Mosley, H. y Speckesser, S. (1997): "Market Share and Market Segment of Public Employment Services". Documento de trabajo del WZB N° 97-208.
- Münk, D. y Lipsmeier, A. (1998): "Objectives, Realisation and Organisation of Continuing Vocational Education and Training", en CEDEFOP (1998) (*Op. cit.*), pp. 47-120.
- OCDE (1997d): "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service", Serie "Labour Market Policies: New Challenges". París, Mimeo.
- ___ (1998): "Key Employment Policy Challenges Faced by OECD Countries", *Labour Market and Social Policy Occasional Paper N° 31*. París, Mimeo.
- ___ (2001): *OECD Labour Market Statistics 2001*. CD-ROM.
- O'Connell, P. J. (1999): "Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training". *Documento de trabajo del Centre for Educational Research and Innovation (CERI) N° (99)1*. París, OCDE.

- O'Connell, P. J. y McGinnity, F. (1997): "What Works, Who Works? The Employment and Earnings Effects of Active Labour Market Programmes Among Young People in Ireland". *Work, Employment and Society*. Vol. 11, N° 4, pp. 639- 661.
- O'Higgins, N. (2001): *Desempleo juvenil y política de empleo. Una perspectiva global*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes de la OIT.
- O'Leary, C. J. (1998): *Promoting Self Employment among the Unemployed in Hungary and Poland*. Informe para la Conferencia Internacional sobre autoempleo, septiembre de 1998, Burlington, Ontario, Canadá.
- Paine, J., Lissenburgh, S., White, M. y Payne, C. (1996): *Employment Training and Employment Action. An evaluation by matched comparison method*. Department for Education and Employment, Research Series N° 74, Marzo.
- Payne, J. (2000): "Evaluating Training Programmes for the Long-Term Unemployed. An illustration of the matched comparison group methodology". *PSI Research Discussion Paper 1*. Londres, Policy Studies Institute.
- Pfeiffer, F. y F. Reize (2000): "Business start-ups by the unemployed — an econometric analysis based on firm data". *Labour Economics* 7, pp. 629–663.
- Pischke, J. S. (1996): "Continuous Training in Germany". *NBER Working Paper N° 5829*.
- Puhani, P.A. (1999): "Evaluating Labour Market Policies. Empirical Evidence for Poland During Transition". Heidelberg, Physica – Verlag.
- Raaum, O. y Torp, H. (2002): "Labour Market Training in Norway – Effects on Earnings". *Labor Economics* (en prensa).
- Raaum, O., Torp, H. y Goldstein, H. (1994): "Experiments in Manpower Policy Evaluation: The Case for Simple Estimators? Experiences from a Norwegian Study of Labour Market Training". Memorandum from Department of Economics, University of Oslo. N° 5, abril.
- ___ (1995): "Employment Effects of Labour Market Training in Norway". Memorandum from Department of Economics, University of Oslo. N° 8, febrero.
- Robinson, P. (2000): "Active Labour-Market Policies: A Case of Evidence-Based Policy-Making?". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 (1), pp. 13-26.
- Ryan, P. y Büchtemann, C. F. (1996): "The School –to–Work Transition", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*) pp. 308-347.
- Samaniego, N. (2002) "Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación". *Serie Macroeconomía del desarrollo No.18*. CEPAL, Santiago.
- Schmid, G., Auer, P., Mosley, H. y Schömann, K. (Eds.) (1997): "Documentation on Two Transfer Workshops on the 'International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation'". Documento de trabajo del WZB N° 97-203.
- Schmid, G., O'Reilly, J. Y Schömann, K. (Eds.) (1996): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham, R.U., Edward Elgar.
- Schmid, G. y Reissert, B. (1996): "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*) pp. 235-276.
- Schömann, K. (1996): "Longitudinal Designs in Evaluation Studies", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*) pp. 115-142.
- Schömann, K., Flechtner, S., Mytzek, R. y Schömann, I. (2000): "Moving Towards Employment Insurance and Employment Protection in the OCDE". Documento de trabajo del WZB N° 00-201.
- Seibel C. (1998): "Le chômage de longue durée et les politiques d'emploi", *Premières Synthèses Dares* (Citado en Szpiro, 2000).
- Stevens, M. (1999): "Human Capital Theory and UK Vocational Training Policy", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 15 (1), pp. 16-32.

- Szpiro, D. (2000): *The French Unemployment System: Architecture and Perspective*. Mimeo.
- Tatch, J., Pratten, C. y Ryan, P. (1998): "Employment Structures and Labour Market Aspects Related to Vocational Education and Training", en CEDEFOP, *Vocational education and training – the European research field. Background report*. UE, Luxemburgo, pp. 83-102.
- Thornton, P. y Lunt, N. (1997): "Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review". Documento de trabajo de la Social Policy Research Unit de la Universidad de York.
- Thuy, P., Hansen, E. y Price, D. (2001): *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Torp, H., Raaum, O., Hernaes, E. y Goldstein, H. (1993): "The First Norwegian Experiment" en Jensen, K. y Madsen, P.K. (eds.), *Measuring labour market measures. Evaluating the effects of active labour market policies*. Copenhague, Ministerio de Trabajo de Dinamarca, pp. 97-140.
- Torp, H. (1994): "The Impact of Training on Employment: Assessing a Norwegian Labour Market Programme". *Scandinavian Journal of Economics* 96 (4), pp. 531-550.
- Walwei, U. (1996): "Improving Job-Matching Through Placement Services", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*) pp. 402-430.
- White, M. y Riley, R. (2002): *Findings from the Macro Evaluation of the New Deal for Young People*. Department for Work and Pensions Research Report N° 168. Leeds, Corporate Document Services.
- Wiebner, F. (1998): "The bridging allowance as an instrument of labour market policy – a provisional appraisal". IAB Labour Market research Topic 30.
- Zweimüller, J. y Winter-Ebmer, R. (1996): "Manpower Training Programmes and Employment Stability". *Economica*, N° 63, pp. 113-130.
- Zwick, T. (2002): "Continuous Training and Firm Productivity in Germany". *Documento de trabajo N° 02-50 del ZEW*.



Serie

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: an empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales No. E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.11523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales No. E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales No. E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales No. E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales No. E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales No. E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales No. E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales No. E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales No. E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), N° de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Javier Mato Díaz (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **www**: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: Dirección E.mail:.....