

La Efectividad de las Políticas Activas de Empleo a Debate

— Hacia un sistema integral de activación —

Marcel Jansen

Universidad Autónoma de Madrid, Fedea, IZA

Ivàlua, 9 de diciembre 2014

Retos históricos

España y Cataluña se enfrentan a retos históricos

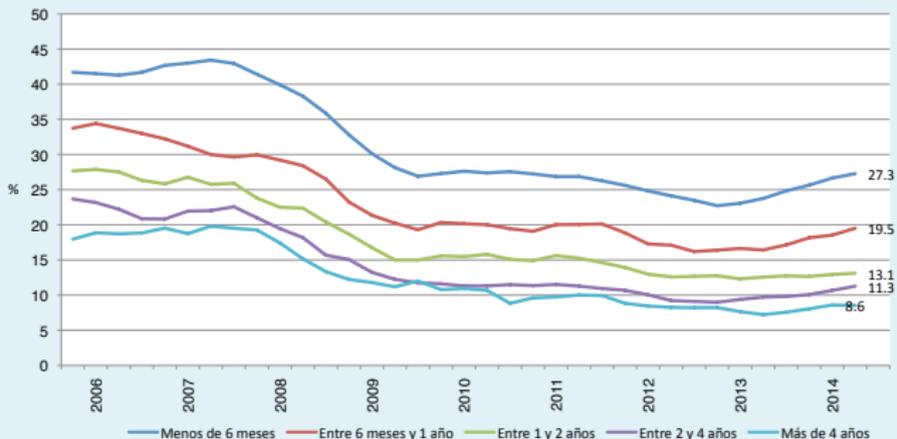
- La reinserción de millones de parados poco cualificados en un escenario de escaso crecimiento
- Una incidencia récord de paro de larga duración
- Un elevado riesgo de exclusión social y económico
- Instituciones y políticas activas poco adecuadas

Hay una necesidad urgente de políticas activas de calidad para evitar la marginalización de los parados de (muy) larga duración.

Una recuperación desigual

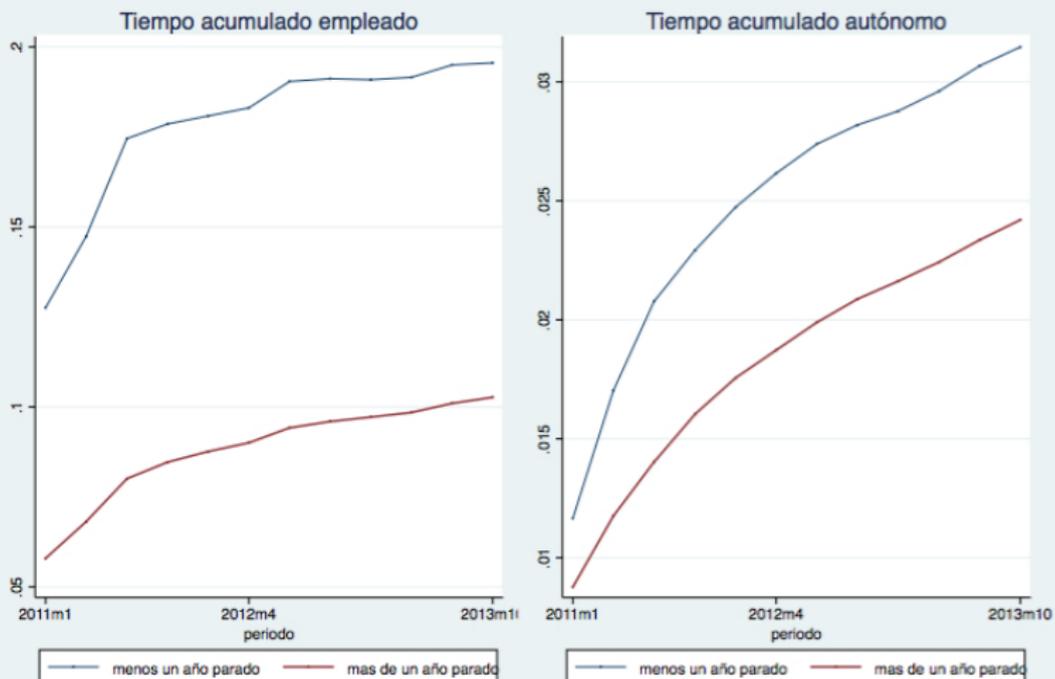
Tasas de salida del paro en función de la duración del paro

(EPA de flujos, 2005.1-2014.2, salidas intertrimestrales (*))



Fuente: Elaboración propia con microdatos de la EPA de flujos
(*) excluimos los individuos desaparecidos de la muestra entre trimestres

Experiencias laborales hombres desempleados finales 2010



La reforma pendiente

La reforma de las políticas activas de empleo es la gran tarea pendiente tras las reformas laborales de 2010 y 2012.

El reto es diseñar un nuevo sistema que corrija las deficiencias del actual sistema.

Además, en el corto plazo el sistema debe ser capaz de ofrecer soluciones para los millones de parados con necesidad de ayudas.

Hay señales positivas (PAPE, Garantía Juvenil, Plan de Activación), pero sin una profunda reforma del Sistema Público de Empleo y su papel en la intermediación todo puede quedar en papel mojado.

Deficiencias del sistema actual

Algunas de las deficiencias principales del actual sistema son

- Falta de recursos, tanto humanos como económicos
- División de competencias sobre prestaciones y políticas activas
- Intervenciones tardías, generalistas y poco estructuradas
- Mucho gasto en bonificaciones, poco en formación
- Falta de información y evaluación

En la práctica prima el derecho a ayudas económicas sobre el deber de la reinserción. Los servicios más intensivos por parte del SPE se activan cuando se agotan las prestaciones.

Activación

Los problemas no se resuelven con retoques. España necesita replantearse el papel del SPE e intensificar las PAE dentro del marco de un *sistema integral de activación*.

- No se trata sólo de gastar más, sino de gastar mejor
- El objetivo final es el de ofrecer atención individualizada a todos los demandantes de empleo
- Todas las actuaciones del SPE tienen que ir dirigido a la reinserción de los parados, prácticamente desde el primer momento
- Este cambio requiere una modernización profunda del SPE
- La alternativa: potenciar el papel de las agencias privadas de colocación

El ejemplo alemán

El reformado sistema alemán es un buen ejemplo de una estrategia coherente de activación en cuatro pasos:

- 1 Análisis sistemático del perfil del demandante para medir la distancia del mercado laboral (“profiling”)
- 2 Determinación de los objetivos
- 3 Diseño del itinerario personalizado, plasmado en un acuerdo vinculante (“obligaciones mutuas”)
- 4 Evaluación periódica

A menudo el demandante puede configurar los detalles de su itinerario con el intermediario de su elección. Además, Alemania introdujo un sistema de *gestión por objetivos* en el SPE.

Plan

- Profesionalización del proceso de *profiling* y la planificación
- Mejoras en la gestión del SPE
- Colaboración público-privada
- Corto plazo: garantías para los parados de larga duración
- La necesidad de evaluación

Profiling

Una metodología eficaz de *profiling* permitiría:

- Separar a los demandantes en función de su empleabilidad
- Asistir en la planificación de las ayudas (tipo, secuencia)
- Optimizar los recursos (diferenciar frecuencia de contactos, carga de trabajo)
- Facilitar el emparejamiento de empresas y trabajadores
- Servir como la base para la posible remisión a agencias privadas

Procedimientos de profiling

El profiling es una herramienta básica de los SPEs de los países más avanzados. Hay varios procedimientos de *profiling*:

- Discrecional (“case worker-based”)
- Reglas administrativas o demográficas (duración, edad)
- Estadístico (“statistical profiling”).

En los sistemas más utilizados el personal del SPE (“job coaches”) se apoyan en sistemas informáticos para recolectar y procesar la información. De esta manera el SPE puede estandarizar, supervisar y dirigir el trabajo de los job coaches.

Separación

Los procedimientos de *profiling* suelen asignar los demandantes de empleo a varios grupos distintos en función de su distancia del mercado laboral, cada uno con sus procedimientos específicos.

Siguiendo con el ejemplo alemán:

- 1 Aptos para la reinserción inmediata (inserción antes de 3 meses)
- 2 Necesidad de ayudas de baja intensidad (inserción antes de 6 meses)
- 3 Necesidad de ayudas de más intensidad (inserción antes de 12 meses)
- 4 No aptos

El tratamiento puede empezar inmediatamente o tras un período inicial cuya duración está establecido de antemano.

Planificación de las intervenciones

Un sistema bien diseñado define una cartera de posibles ayudas para los distintos grupos. La prioridad tiene que ser la reinserción en el empleo.

- Selección de ayudas con probada eficiencia
- Evitar intervenciones de larga duración (“lock-in effects”)
- La escasez de recursos obliga a la racionalización del gasto
- En el caso de remisión a una agencia privada, tiene que ser la propia agencia quien diseña el itinerario junto con el demandante.

Mejoras en la gestión del SPE

Experiencias internacionales

El cambio hacia un sistema de activación requiere un modelo de gestión más moderno y profesional.

Para agilizar los servicios, muchos países han integrado los organismos que gestionan las prestaciones y las políticas activas, creando *ventanillas únicas* (“one stop shop model”).

Además, muchos de los servicios se ofrecen online y en algunos países se introdujeron sistemas de *gestión por objetivos*.

La combinación de autonomía y rendición de cuentas permite fortalecer los incentivos y acerca el modelo de gestión al modelo utilizado por agencias privadas.

Mejoras en la gestión del SPE

La experiencia española

En España existen múltiples barreras que dificultan la modernización de la gestión

- La división de las competencias entre el SEPE y los servicios de empleo autonómicos
- Los beneficios de mejoras en la intermediación (menor prestaciones) no aportan más recursos a los SPE autonómicos
- Escaso margen para introducir incentivos económicos en la remuneración de los funcionarios

Plan Anual de Política de Empleo

El PAPE centra la atención en medidas para vincular la financiación para las políticas activas a indicadores de eficacia. Es un avance, pero

- Ninguno de los 33 indicadores compuestos mide efectos causales
- Muchos indicadores son ambiguos (buena oferta, alguna atención) o miden inputs en vez de outputs
- Se mantiene la separación de competencias sobre políticas activas y pasivas
- Apenas ofrece novedades en términos de la configuración de las políticas activas

Colaboración público-privada

Muchos países han evolucionado hacia un sistema en que el SPE externaliza ciertos servicios para mejorar la eficiencia y/o la calidad de los servicios

- Australia y los Países Bajos han externalizado casi todos los servicios
- Alemania, Dinamarca, el Reino Unido y Francia los SPE han externalizado todos o algunos servicios a los grupos más desfavorecidos

España cuenta con el Acuerdo Marco de Intermediación con los Agencias de Colocación, firmado por 14 CC.AA. Cataluña cuenta con su propia iniciativa (3,5 millones de euros para atender a 10,000 parados).

Ventajas

La colaboración público-privada ofrece una alternativa interesante al largo y complejo proceso de mejoras del SPE. Permite

- Aumentar los recursos para la intermediación
- Ofrecer atención especializada a más personas desempleadas
- Utilizar la dilatada experiencia de las agencias privadas en la colocación
- Explotar su conocimiento superior de las necesidades de las empresas locales, algo crucial para el diseño de planes de formación

Además, la competencia y los mejores incentivos económicos en el sector privado fomentan un mejor uso de los recursos.

Colaboración público-privada no significa privatización

Los elementos cruciales y más sensibles para los intereses de los demandantes siguen siendo responsabilidad del SPE.

- Derecho a prestaciones contributivas y asistenciales
- Admisión en programas de políticas activas
- Posibles sanciones por el incumplimiento de los acuerdos

Riesgos

La colaboración público-privada conlleva ciertos riesgos debido a la existencia de información asimétrica. Las agencias privadas pueden tener incentivos para

- Centrar sus esfuerzos en los trabajadores mejor posicionados (“cherry pecking”) en detrimento de los más desfavorecidos (“parking”)
- Rotar a sus clientes en contratos de corta duración para aumentar su remuneración

El Plan Marco se anticipa a estos problemas con tarifas diferenciadas en función de la empleabilidad (edad, duración de desempleo). También existe la posibilidad de introducir incentivos adicionales para colocaciones de más duración.

¿Quién y cuándo?

En principio, el SPE se tendría que quedar con los grupos mejor posicionados y remitir a los casos más difíciles a las agencias privadas.

Solo transitoriamente se podría remitir a casos fáciles a las agencias privadas para descongestionar los servicios los servicios públicos.

Es razonable introducir un período inicial en el cual el propio trabajador es responsable de su reinserción y el papel del SPE se limita al control de la búsqueda. Este período tiene que ser más breve para los colectivos más desfavorecidos.

Autonomía y evaluación

Las agencias tienen que tener plena autonomía en el diseño de las ayudas. El SPE tiene que evaluar los resultados para afinar los incentivos y la asignación a las agencias más eficientes.

- Para la evaluación habría que introducir elementos de aleatoriedad (como en el Reino Unido)
- Para aumentar la eficiencia del sistema hay que asignar una proporción creciente de casos a las agencias más eficientes
- Para mejorar la calidad del empleo habría que seguir a los participantes tras su paso por el sistema

La voz de los trabajadores

Los principales víctimas de las deficiencias en la intermediación laboral y las políticas activas en España son los propios trabajadores.

Para remediar este problema habría que dar más voz a los trabajadores.

- Permitir que puedan proponer su propio plan de reinserción
- Permitir que puedan elegir la agencia (pública o privada)

De esta manera la ayuda de agencias privadas es un derecho de los demandantes en vez de una obligación para los casos difíciles.

Paro de larga duración

La implantación de la cooperación público-privado requiere tiempo. En primera instancia se podría utilizar para confeccionar planes de reinserción para los parados de larga duración

- Muchos de estas personas necesitan formación o ayuda de expertos para volver al empleo (en otro sector)
- Para otros puede ser suficiente una experiencia laboral para no perder la conexión con el mercado laboral
- Para los parados de muy larga duración puede ser la única vía de retorno, sobretodo si se trata de una persona mayor

Sobre la base de estas experiencias España puede configurar el futuro papel de las agencias privadas y el propio SPE en la intermediación.

Incentivos económicos

Para poder absorber el gran número de parados no cualificados también harán falta incentivos económicos. En particular, conviene aumentar el beneficio económico de trabajar por salarios relativamente bajos.

- Limitar las bonificaciones a contratos con formación
- Reducciones selectivas en las cotizaciones a la seguridad social para salarios bajos
- La introducción de un sistema de *in-work benefits* (EITC)

Evaluación y rendición de cuentas

En España las PAE siguen generando recelos. La única manera de superarlos es a través de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.

- La evaluación tiene que ser obligatoria y rigurosa
- Para cada programa nuevo hay que seguir a participantes y excluidos durante un tiempo suficiente
- Las autoridades tienen que asumir el compromiso de poner los datos a disposición de expertos independientes
- La cultura de evaluación y rendición de cuentas se tiene que extender a todos los ámbitos de la política económica