VNiVERSiDAD D SALAMANCA

800 AÑOS VNiVERSiDAD D SALAMANCA 1218 ~ 2018

La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo en el mundo: ¿qué nos enseñan las evaluaciones

Miguel Ángel Malo
(Universidad de Salamanca)

Consejo Económico y Social de Castilla y León – Valladolid, 27 de marzo de 2023

1. Las políticas activas de mercado de trabajo

- Todo el mundo recomienda políticas activas… Pero ¿realmente tienen los efectos perseguidos? ➔ Evaluaciones de impacto (experimentales y cuasi-experimentales) y análisis agregado de impactos (evaluaciones macro)

- Aprendiendo de la evidencia:
  - El rompecabezas de la generalización
  - Un solo caso es muy poca cosa
  - No pasa lo mismo en todos los sitios
  - No le pasa lo mismo a todos los colectivos
  - No son iguales todas las políticas activas
  - No es lo mismo aplicar medidas aisladas o combinadas
  - No es lo mismo implementarlas de una manera o de otra

2. Políticas activas alrededor del mundo

- Lo primero: precisar de qué estamos hablando

- **Políticas de mercado de trabajo** (clasificación OCDE):

  - **Políticas pasivas de mercado de trabajo**: destinadas a **sostener ingresos** cuando el trabajador no tiene empleo

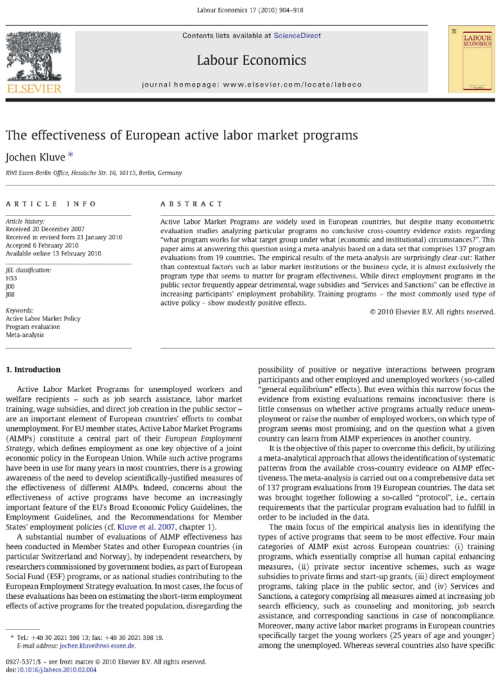
  - **Políticas activas de mercado de trabajo (PAMT)**: medidas para **aumentar o mejorar las oportunidades de empleo** de parados (o inactivos) para encontrar un empleo (de nuevo o por primera vez)

- Aviso: Los términos “pasivo” y “activo” no tienen **ninguna connotación positiva o negativa** sobre la deseabilidad o efectividad de cada tipo de política

2. Políticas activas alrededor del mundo

- **<u>Revisiones sistemáticas y meta-análisis</u>: *Todo a la vez en todas partes* y de todas las formas posibles**

El origen



Labour Economics 17 (2010) 904–918

Contents lists available at ScienceDirect

Labour Economics

journal homepage: www.elsevier.com/locate/labeco

The effectiveness of European active labor market programs

Jochen Kluve *

RWI Essen-Berlin Office, Hessische Str. 10, 10115, Berlin, Germany

ARTICLE INFO

Article history:
Received 20 December 2007
Received in revised form 23 January 2010
Accepted 6 February 2010
Available online 13 February 2010

JEL classification:
H53
J00
J68

Keywords:
Active Labor Market Policy
Program evaluation
Meta-analysis

ABSTRACT

Active Labor Market Programs are widely used in European countries, but despite many econometric evaluation studies analyzing particular programs no conclusive cross-country evidence exists regarding "what program works for what target group under what (economic and institutional) circumstances?". This paper aims at answering this question using a meta-analysis based on a data set that comprises 137 program evaluations from 19 countries. The empirical results of the meta-analysis are surprisingly clear-cut: Rather than contextual factors such as labor market institutions or the business cycle, it is almost exclusively the program type that seems to matter for program effectiveness. While direct employment programs in the public sector frequently appear detrimental, wage subsidies and "Services and Sanctions" can be effective in increasing participants' employment probability. Training programs – the most commonly used type of active policy – show modestly positive effects.

© 2010 Elsevier B.V. All rights reserved.

1. Introduction

Active Labor Market Programs for unemployed workers and welfare recipients – such as job search assistance, labor market training, wage subsidies, and direct job creation in the public sector – are an important element of European countries' efforts to combat unemployment. For EU member states, Active Labor Market Programs (ALMPs) constitute a central part of their *European Employment Strategy*, which defines employment as one key objective of a joint economic policy in the European Union. While such active programs have been in use for many years in most countries, there is a growing awareness of the need to develop scientifically-justified measures of the effectiveness of different ALMPs. Indeed, concerns about the effectiveness of active programs have become an increasingly important feature of the EU's Broad Economic Policy Guidelines, the Employment Guidelines, and the Recommendations for Member States' employment policies (cf. Kluve et al. 2007, chapter 1).

A substantial number of evaluations of ALMP effectiveness has been conducted in Member States and other European countries (in particular Switzerland and Norway), by independent researchers, by researchers commissioned by government bodies, as part of European Social Fund (ESF) programs, or as national studies contributing to the European Employment Strategy evaluation. In most cases, the focus of these evaluations has been on estimating the short-term employment effects of active programs for the treated population, disregarding the possibility of positive or negative interactions between program participants and other employed and unemployed workers (so-called "general equilibrium" effects). But even within this narrow focus the evidence from existing evaluations remains inconclusive: there is little consensus on whether active programs actually reduce unemployment or raise the number of employed workers, on which type of program seems most promising, and on the question what a given country can learn from ALMP experiences in another country.

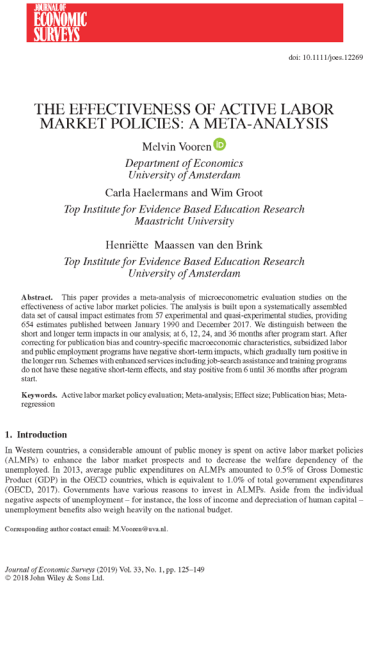
It is the objective of this paper to overcome this deficit, by utilizing a meta-analytical approach that allows the identification of systematic patterns from the available cross-country evidence on ALMP effectiveness. The meta-analysis is carried out on a comprehensive data set of 137 program evaluations from 19 European countries. The data set was brought together following a so-called "protocol", i.e., certain requirements that the particular program evaluation had to fulfill in order to be included in the data.

The main focus of the empirical analysis lies in identifying the types of active programs that seem to be most effective. Four main categories of ALMP exist across European countries: (i) training programs, which essentially comprise all human capital enhancing measures, (ii) private sector incentive schemes, such as wage subsidies to private firms and start-up grants, (iii) direct employment programs, taking place in the public sector, and (iv) Services and Sanctions, a category comprising all measures aimed at increasing job search efficiency, such as counseling and monitoring, job search assistance, and corresponding sanctions in case of noncompliance. Moreover, many active labor market programs in European countries specifically target the young workers (25 years of age and younger) among the unemployed. Whereas several countries also have specific

* Tel.: +49 30 2021 5981 13; fax: +49 30 2021 5981 19.
E-mail address: jochen.kluve@rwi-essen.de.

0927-5371/$ – see front matter © 2010 Elsevier B.V. All rights reserved.
doi:10.1016/j.labeco.2010.02.004

La base de esta presentación



JOURNAL OF ECONOMIC SURVEYS

doi: 10.1111/joes.12269

THE EFFECTIVENESS OF ACTIVE LABOR MARKET POLICIES: A META-ANALYSIS

Melvin Vooren
Department of Economics
University of Amsterdam

Carla Haelermans and Wim Groot
Top Institute for Evidence Based Education Research
Maastricht University

Henriëtte Maassen van den Brink
Top Institute for Evidence Based Education Research
University of Amsterdam

Abstract. This paper provides a meta-analysis of microeconometric evaluation studies on the effectiveness of active labor market policies. The analysis is built upon a systematically assembled data set of causal impact estimates from 57 experimental and quasi-experimental studies, providing 654 estimates published between January 1990 and December 2017. We distinguish between the short and longer term impacts in our analysis; at 6, 12, 24, and 36 months after program start. After correcting for publication bias and country-specific macroeconomic characteristics, subsidized labor and public employment programs have negative short-term impacts, which gradually turn positive in the longer run. Schemes with enhanced services including job-search assistance and training programs do not have these negative short-term effects, and stay positive from 6 until 36 months after program start.

Keywords. Active labor market policy evaluation; Meta-analysis; Effect size; Publication bias; Meta-regression

1. Introduction

In Western countries, a considerable amount of public money is spent on active labor market policies (ALMPs) to enhance the labor market prospects and to decrease the welfare dependency of the unemployed. In 2013, average public expenditures on ALMPs amounted to 0.5% of Gross Domestic Product (GDP) in the OECD countries, which is equivalent to 1.0% of total government expenditures (OECD, 2017). Governments have various reasons to invest in ALMPs. Aside from the individual negative aspects of unemployment – for instance, the loss of income and depreciation of human capital – unemployment benefits also weigh heavily on the national budget.

Corresponding author contact email: M.Vooren@uva.nl.

Journal of Economic Surveys (2019) Vol. 33, No. 1, pp. 125–149
© 2018 John Wiley & Sons Ltd.

International Labour Organization

8 RESEARCH PAPER
ILO FUTURE OF WORK RESEARCH PAPER SERIES

Finding proactive features in labour market policies:
A reflection based on the evidence

Miguel Á. Malo University of Salamanca, Spain

Escudero *IZA Journal of Labor Policy* (2018) 7:4
https://doi.org/10.1186/s40173-018-0097-5

IZA Journal of Labor Policy

ORIGINAL ARTICLE Open Access

Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison

Verónica Escudero[1,2]

Correspondence: escudero@ilo.org
[1]Research Department, International Labour Organization (ILO), 4 route des Morillons, CH-1211 Geneva 22, Switzerland
[2]Paris School of Economics (PSE), Paris, France

Abstract

This paper examines the effectiveness of active labour market policies (ALMPs) in improving labour market outcomes, especially of low-skilled individuals, by means of a pooled cross-country and time series database for 31 advanced countries during the period 1985–2010. The analysis includes aspects of the delivery system to see how the performance of ALMPs is affected by different implementation characteristics. Among the notable results, the paper finds that ALMPs matter at the aggregate level, but mostly through an appropriate management and implementation. In this regard, sufficient allocation of resources to programme administration and policy continuity appear to be particularly important. Moreover, start-up incentives and measures aimed at vulnerable populations are more effective than other ALMPs in terms of reducing unemployment and increasing employment. Interestingly, the positive effects of these policies seem to be particularly beneficial for the low skilled.

JEL Classification: J08, E24, H5, J68, D78

Keywords: Active labour market policies, Implementation, Unemployment rate, Low skilled, OECD, Aggregate effects

1 Introduction

Since the 1990s, there has been an increased acceptance in the developed world of the need for ALMPs to strengthen the link between social protection, labour market policies and employment. Today, these policies are widely regarded as an important tool in fighting unemployment. As a result, expenditure in ALMPs is sizeable in most advanced economies and continues to increase. Success of ALMPs, however, has not been invariably positive. Although some empirical evidence exists that points to a positive effect on the probability of finding employment (e.g. Layard et al. 2009; Lalive et al. 2005; Larsen 2002), the effects tend to be relatively small, making it unclear whether the positive outcomes are enough to compensate for the costs. Moreover, a central concern that remains is whether ALMPs are suitable to address longer-term matters such as skills and employability, especially among the least employable jobless individuals.

This paper aims to contribute to this debate by examining the effectiveness of active labour market policies (ALMPs) in improving labour market outcomes, especially for

Springer Open

© The Author(s). 2018 **Open Access** This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.

Kluve (2010) +

Vooren et al (2019)

Malo (2018) +

Escudero (2018) +

2. Políticas activas alrededor del mundo

Tipo de política activa	Países en desarrollo y emergentes (OIT, 2016)	Países desarrollados (OCDE)
Formación	Tipo de intervención más común y suele ir acompañado de otras intervenciones.	Es el tipo de intervención más importante en términos de gasto. A menudo, la formación se dirige a grupos específicos.
Obras públicas [creación directa de empleo]	Estas intervenciones forman parte de las medidas de alivio de la pobreza y desarrollo comunitario. También proporcionan protección social o apoyo a los ingresos en malas situaciones económicas. También se combinan con otras intervenciones, a veces proporcionando asistencia más allá del final del programa.	Desde los 1990s, su importancia es más bien escasa, aunque contribuyen a mantener activos a los trabajadores en periodos de lenta recuperación.
Subvenciones a la contratación	Se centran en grupos de trabajadores con profundos problemas de inserción laboral y se utilizan menos durante las recesiones económicas. A menudo se conciben con vistas a incentivar a los empresarios para que contraten a beneficiarios de programas de lucha contra la pobreza.	Se dirigen sobre todo a grupos vulnerables y suelen intensificarse en periodos de escasa demanda.
Autoempleo y creación de microempresas	Se trata de intervenciones muy importantes que promueven la creación de empleo tanto en la economía formal como en la informal. Se dirigen a amplios grupos de trabajadores. A veces se combinan con programas de mitigación de la pobreza y otras intervenciones.	Suelen dirigirse a jóvenes y, en general, a las personas más cualificadas.
Servicios de mercado de trabajo (intermediación laboral)	Debido a las limitaciones de los recursos públicos asignados a los servicios del mercado laboral, su papel es limitado. Parte del esfuerzo se centra en mejorar la eficacia de los servicios del mercado laboral prestados por oficinas públicas de empleo, en lugar de crear nuevos marcos institucionales o combinar políticas activas con pasivas.	Estos servicios los presta directamente el sector público (oficinas públicas de empleo) o en asociación con agentes privados. A veces se combinan con otras políticas activas del mercado laboral, pero también con políticas de apoyo a los ingresos, como las prestaciones por desempleo.

2. Políticas activas alrededor del mundo

- **Efectividad** de las políticas activas (PAMT) en **países desarrollados**:

➔ En promedio, **el impacto de corto plazo de las PAMT es casi nulo**…

… **pero** se torna **positivo 2-3 años después** de terminar el programa…

… y es **mayor** para los programas basados en acumular capital humano (**formación**) y cuando se realizan **durante una recesión**.

➔En general, las PAMT **menos efectivas** son **(i)** las **subvenciones al empleo** y **(ii)** la **creación directa de empleo**, con efectos negativos en el corto plazo, que se tornan positivos en el largo plazo

➔Si se aplican combinadas con otras (asistencia en la búsqueda de empleo y formación) los efectos negativos de corto plazo.

2. Políticas activas alrededor del mundo

- **Efectividad** de las PAMT en países **en desarrollo y emergentes**:

➔Los programas de **obras públicas** (creación directa de empleo) sí son **efectivos**.

➔Diferencia: suelen ir acompañados de transferencias de renta (anti-pobreza)

➔Los programas de **formación** tienen un **impacto menor** que en los países desarrollados (y su impacto no se incrementa con el tiempo)

➔En general, las PAMT tienen **mayor impacto** durante las **expansiones**…

… y tienen un **impacto positivo** sobre la **calidad del empleo**, sobre todo la **formación**.

2. Políticas activas alrededor del mundo

➔Resultados de las *evaluaciones macro* (análisis de impactos agregados):

- ➔En general, las PAMT **disminuyen la tasa de desempleo**, pero el efecto es relativamente **pequeño** (y, a veces, **nulo**)
- ➔Este efecto se encuentra más en las **recesiones**
- ➔El resultado es similar sobre la **tasa de salida del desempleo**
- ➔Existe **complementariedad** entre las PAMT, las prestaciones por desempleo y los programas de bienestar
- ➔Por tipos de programas, mayor gasto en **subvencionar la contratación no tiene efectos agregados**…

… y los **incentivos a crear empresas y medidas para grupos vulnerables** son **más efectivas** disminuyendo el desempleo y aumentando el empleo.

- ➔La **implementación altera los efectos agregados de las PAMT**:

3. Combinaciones de políticas: mejor en compañía

➢ Una convergencia inesperada

Países desarrollados:
estrategias de activación
(más allá del "palo" y la "zanahoria")

Países en desarrollo y emergentes:
ampliación del suelo de la protección social
(la "revolución silenciosa")

Combinación de políticas activas y pasivas

Aumento del tamaño de los efectos de las políticas activas

4. Implementación: la importancia del cómo

➔No es solo **qué** se hace, sino también **cómo** se hace

➔La **implementación altera los efectos agregados de las PAMT** (Escudero, 2018):

- ➔**Más recursos** en la **gestión** del programa **aumenta el efecto**
- ➔La **continuidad del gasto** en PAMT **aumenta el efecto** (países en desarrollo y emergentes)

➔Una cuestión crucial: la **combinación** de medidas activas y pasivas **necesita mejoras en la implementación**

- ➔Por ejemplo, la Garantía Juvenil requiere transformar la manera en que se gestionan las medidas dirigidas a los jóvenes (no puede ser un cajón de sastre de intervenciones)

3. Para terminar

- Para aprender de la evidencia hacen falta **evaluaciones** de impacto (en plural)
  - Y para evaluar hacen falta **datos de calidad y acceso a los datos**
- En general, la **efectividad** de las PAMT **no es inmediata**
- Las PAMT son **más efectivas combinadas** con otras medidas activas o con políticas pasivas
- La manera en que se aplican (**implementación**) es **crucial** para su efectividad
- Más allá del número: necesitamos conocer **cómo** se producen los efectos

VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

800 AÑOS
VNiVERSiDAD
D SALAMANCA
1218 ~ 2018

¡Gracias por su atención!

malo@usal.es

@miguel_a_malo