



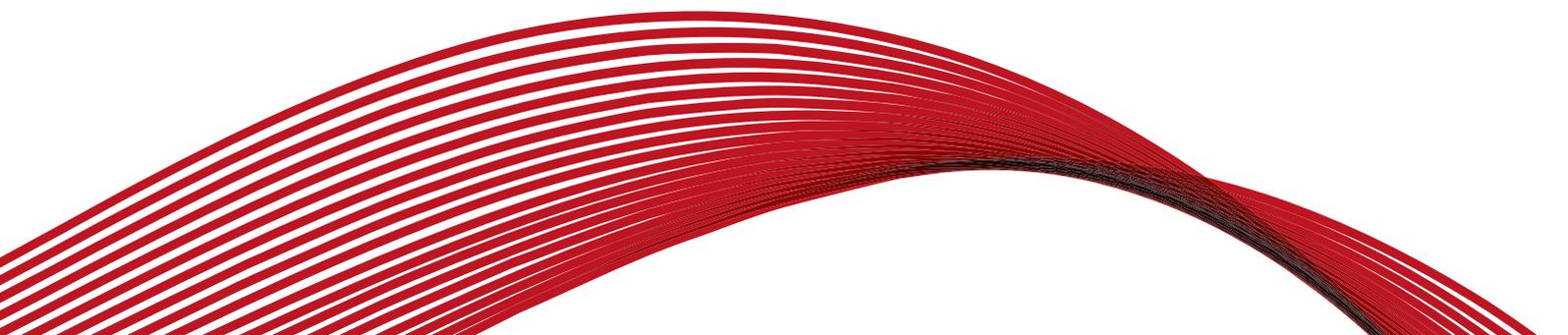
# EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTUDIO

## POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EXTREMADURA



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C/ José Abascal, 2-4, 2ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

[Info@airef.es](mailto:Info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación del estudio: octubre de 2023.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>6</b>
Hallazgos y propuestas.....	11
<b>1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS Y EJES DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1. Antecedentes.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2. Contexto de los programas evaluados.....</b>	<b>21</b>
1.2.1. Descripción sociodemográfica de Extremadura.....	22
1.2.2. El empleo en Extremadura.....	22
1.2.3. El desempleo en Extremadura.....	30
1.2.4. Políticas activas de empleo en Extremadura.....	37
<b>1.3. Objetivo y ejes de la evaluación.....</b>	<b>41</b>
<b>1.4. Metodologías utilizadas.....</b>	<b>45</b>
<b>1.5. Bases de datos y otras fuentes de información.....</b>	<b>47</b>
<b>1.6. Gobernanza y agentes participantes.....</b>	<b>49</b>
<b>1.7. Presupuesto y calendario.....</b>	<b>50</b>
<b>1.8. Panorámica del informe.....</b>	<b>51</b>
<b>2. EJE 1: EFICACIA DE LOS INCENTIVOS AL EMPLEO EN EL SECTOR PRIVADO.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1. Ayuda a la contratación indefinida.....</b>	<b>52</b>
2.1.1. Análisis descriptivo del programa .....	54
2.1.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción.....	57
2.1.3. Análisis contrafactual .....	59
<b>2.2. Ayuda al autoempleo.....</b>	<b>63</b>
2.2.1. Análisis descriptivo del programa .....	65
2.2.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción.....	68
2.2.3. Análisis contrafactual .....	74
<b>2.3. Principales hallazgos.....</b>	<b>78</b>
<b>3. EJE 2: EFICACIA DEL PROGRAMA DE CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO.....</b>	<b>79</b>
<b>3.1. Empleo Experiencia.....</b>	<b>79</b>

3.1.1. Análisis descriptivo del programa .....	80
3.1.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción.....	83
3.1.3. Análisis contrafactual .....	84
<b>3.2. Principales hallazgos.....</b>	<b>87</b>
<b>4. EJE 3: EFICACIA DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN.....</b>	<b>88</b>
<b>4.1. Escuelas Profesionales.....</b>	<b>88</b>
4.1.1. Análisis descriptivo del programa .....	89
4.1.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción.....	91
4.1.3. Análisis contrafactual .....	94
4.1.4. Análisis cualitativo.....	96
<b>4.2. Crisol Formación.....</b>	<b>97</b>
4.2.1. Análisis descriptivo del programa .....	98
4.2.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción.....	100
4.2.3. Análisis cualitativo.....	101
<b>4.3. Innovación y Talento.....</b>	<b>103</b>
4.3.1. Análisis descriptivo del programa .....	104
4.3.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción.....	106
4.3.3. Análisis contrafactual .....	108
4.3.4. Análisis cualitativo.....	109
<b>4.4. Oferta preferente de formación para desempleados.....</b>	<b>112</b>
4.4.1. Análisis descriptivo del programa .....	113
4.4.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción.....	115
4.4.3. Análisis contrafactual .....	117
<b>4.5. Formación con compromiso de contratación.....</b>	<b>120</b>
4.5.1. Análisis descriptivo del programa .....	120
4.5.2. Análisis cualitativo.....	122
<b>4.6. Principales hallazgos.....</b>	<b>123</b>
<b>5. PROPUESTAS.....</b>	<b>124</b>
<b>5.1. Propuestas generales.....</b>	<b>125</b>
5.1.1. Perfeccionar las bases de datos disponibles.....	125
5.1.2. Garantizar un enfoque personalizado mediante un sistema de indicadores de empleabilidad.....	125
5.1.3. Focalización de las PAE en las personas de baja empleabilidad.....	125

5.1.4. Potenciar la evaluación de la eficacia de los programas.....	125
5.1.5. Continuar fomentando la formación profesional vinculada al empleo.....	126
<b>5.2. Propuestas específicas.....</b>	<b>126</b>
5.2.1. Ayuda a la contratación indefinida.....	126
5.2.2. Ayuda al autoempleo.....	127
5.2.3. Empleo Experiencia.....	128
5.2.4. Escuelas Profesionales.....	129
5.2.5. Crisol Formación.....	130
5.2.6. Innovación y Talento.....	131
5.2.7. Oferta preferente de formación para desempleados.....	131

# RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio es evaluar la eficacia de los tres grandes grupos de programas que conforman las políticas activas de empleo ejecutadas por el Servicio Público de Empleo de Extremadura (SEXPE): incentivos al empleo en el sector privado, creación directa de empleo en el sector público y formación, con el propósito de identificar áreas de mejora en el gasto. Para ello se han seleccionado ocho programas de estos tres grandes grupos dirigidos a mejorar la empleabilidad de las personas en desempleo y se ha efectuado un análisis de eficacia.

Los ocho programas seleccionados se encuadran dentro de la Estrategia de Empleo de Extremadura 2016-2019. El gasto total ejecutado en estos programas en las convocatorias del periodo 2016-2019 ha sido de 457 millones de euros, lo cual supone un promedio de 114 millones al año. Esta cantidad representa aproximadamente un 33 % del presupuesto del SEXPE en los distintos años del periodo de análisis. En promedio anual, el número de beneficiarios de los programas evaluados asciende a 16.684, lo que supone casi el 14 % de los parados de Extremadura según la Encuesta de Población Activa.

## PROGRAMAS EVALUADOS 2016 – 2019

	Programa	Entidades que reciben la subvención	Destinatarios finales	Presupuesto ejecutado (M€)	N.º entidades	N.º destinatarios
Incentivos al empleo	Ayuda a la contratación indefinida	Empresas	Desempleados en general	47,1 (11,8)	5.503 (1.376)	9.005 (2.251)
	Ayuda al autoempleo	-	Desempleados en general	120,5 (30,1)	-	15.497 (3.874)
Creación de empleo en el sector público	Empleo Experiencia	Entidades locales	Desempleados con prioridad demandantes de primer empleo y PLD	136,8 (34,2)	410 (409)	21.523 (5.381)
Formación	Escuelas Profesionales	Ayuntamientos o mancomunidades	Desempleados > 18 años en general de difícil empleabilidad	109,3 (27,3)	339 (69)	6.671 (1.668)
	Crisol Formación	Entidades sin ánimo de lucro de las EE. LL.	Desempleados en situación o riesgo de exclusión social de las zonas urbanas	5,9 (3,0)	85 (42)	457 (229)
	Innovación y Talento	Empresas, autónomos o entidades sin ánimo de lucro	Desempleados < 30 años	9,2 (4,6)	223 (112)	429 (215)
	Oferta preferente de formación para desempleados	Entidades de formación	Desempleados y ocupados	27 (9,0)	472 (118)	12.714 (3.179)
	Formación con compromiso de contratación	Empresas que asuman el compromiso de contratación	Desempleados y ocupados	1,2 (0,3)	17 (8)	439 (110)
Total				457 (114)	7.049 (1.762)	66.735 (16.684)

Los resultados de las evaluaciones de los programas llevadas a cabo en este estudio muestran que los programas de incentivos al empleo en el sector privado, que suponen una reducción indirecta de los costes laborales, Ayuda a la contratación indefinida y Ayuda al autoempleo, tienen un efecto positivo que aumenta la probabilidad de trabajar de sus beneficiarios entre 17 y 30 puntos porcentuales. Este efecto positivo se va reduciendo con el tiempo, pero sigue siendo significativo a los tres años de finalizar el programa. Además, tienen un mayor impacto sobre los individuos de baja empleabilidad que acceden al programa. En cambio, estos programas muestran poca focalización efectiva, al permitir el acceso a ellos a

cualquier persona desempleada, y no llegan de forma mayoritaria a personas de baja empleabilidad. Este hecho redujo la efectividad real de los mismos lo que limitó el uso óptimo de los casi 170 millones de euros de recursos públicos destinados a estos programas durante el período 2016-2019.

El programa de creación de empleo en el sector público mediante contratación directa, Empleo Experiencia, tiene efectos negativos sobre la empleabilidad de los beneficiarios y sobre la calidad de sus empleos cuando se compara con la de los no beneficiarios de similares características. Los efectos negativos no desaparecen hasta casi finalizados los 24 meses, en los que un mismo beneficiario puede volver a ser contratado por el programa. El programa muestra también falta de focalización al no alcanzar a las personas que buscan un primer empleo y a los parados de larga duración, a los que se dirige de manera prioritaria.

La evidencia obtenida sobre la eficacia de los programas de formación es mixta. Algunos de ellos tienen un impacto positivo en el empleo, como Innovación y Talento y Oferta preferente de formación, aunque en el caso de este último su impacto es muy limitado, mientras que Escuelas Profesionales, a pesar de mostrar una relativa mayor focalización, no consigue mejorar la inserción laboral de sus beneficiarios. Por su parte, el programa Crisol Formación, parece mejorar la inserción laboral y social de algunos de sus beneficiarios lo cual puede ser calificado como positivo dado el colectivo al que va dirigido, personas en riesgo de exclusión social. Este programa muestra una gran focalización y además algunos de sus beneficiarios parecen alcanzar el objetivo de inserción social, aspecto tanto o más relevante que la inserción laboral en la definición de sus objetivos. En el programa Formación con compromiso de contratación, el más pequeño en importe de los evaluados, la AIReF no ha podido realizar la evaluación de carácter cuantitativo dado que la comunidad autónoma no ha facilitado los microdatos asociados al programa debido a que eran limitados para la realización de un estudio que permitiese estudiar la inserción laboral de los beneficiarios. Por este motivo, el análisis se circunscribe únicamente a una evaluación de carácter cualitativo.

En conclusión, existen dos programas, el primero de contratación pública directa (Empleo Experiencia) y el segundo de formación (Escuelas Profesionales), que supusieron durante el periodo analizado un gasto público de 246 millones de euros, el 54 % del total evaluado, que no han contribuido a mejorar la empleabilidad de muchos de sus participantes y que incluso pueden haberla perjudicado al crear, entre algunos beneficiarios, bolsas de empleo público rotatorias (casi el 28 % de los beneficiarios del programa Empleo Experiencia repiten entre 2016 y 2019). Es por ello, que la AIReF plantea una reformulación completa de estos programas. El nuevo diseño podría incluir el refuerzo de las medidas de asesoramiento personalizado y de acompañamiento, la priorización de acciones formativas relacionadas con las necesidades laborales del territorio y en habilidades transversales, la revisión de los criterios de acceso y la supresión de la posibilidad de repetir en el programa, de forma que se refuercen e incentiven los instrumentos que dotan a los beneficiarios de

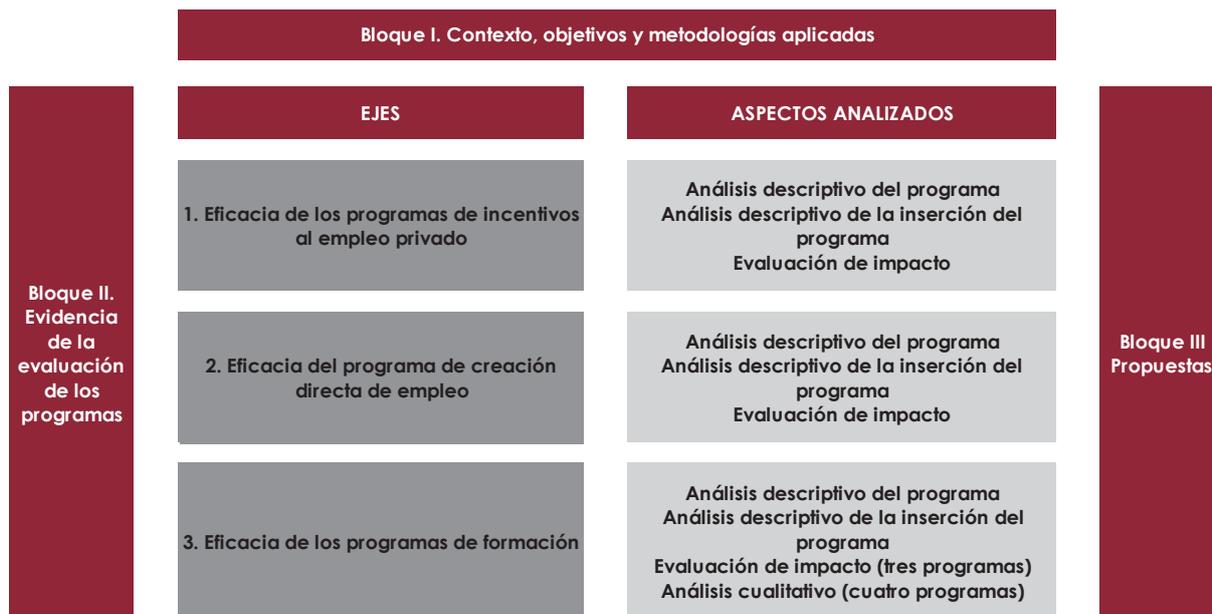
los recursos necesarios para su posterior inserción laboral. Además, la comunidad extremeña debe abordar una revisión profunda del grado de focalización de sus programas ya que, con la excepción de Crisol Formación y en menor medida Escuelas Profesionales, los beneficiarios se alejan del perfil mayoritario de demandantes de empleo y en muchas ocasiones de los colectivos prioritarios, lo que termina reduciendo la efectividad real de los programas. Para abordar dicha cuestión se plantea, además de modular los importes en función del grado de empleabilidad de sus beneficiarios, que los programas no permitan el acceso a personas de elevada empleabilidad que podrían encontrar empleo con la ayuda de otras intervenciones públicas, como los servicios de orientación o intermediación, de forma que se reduzca el posible peso muerto de las subvenciones a la contratación (empleo que se hubiera creado de igual forma sin el apoyo público). Además, se propone una definición de la empleabilidad a nivel de persona y no de colectivo. Para alcanzar este objetivo y reforzar la focalización, sería útil que la comunidad autónoma desarrollase un sistema de indicadores que determinase el grado de empleabilidad de cada demandante. Estos indicadores se podrían construir a partir de una base de datos que centralice los microdatos de vidas laborales de los beneficiarios e incluya información de carácter sociodemográfico, económico, nivel de formación, así como toda la información relacionada con el ámbito laboral en poder de las administraciones públicas. Además, dados los mejores resultados que se observan en los programas que suponen una reducción indirecta de los costes laborales de los trabajadores (Ayuda a la contratación indefinida y al autoempleo) se podría plantear un mayor uso de los mismos reforzando su focalización, de forma que se dirijan a compensar la productividad inicial de personas de muy baja empleabilidad, y vinculen la ayuda a programas de formación dentro de la empresa que mejoren la cualificación del trabajador en relación a las necesidades específicas de cada negocio y aumenten los efectos de medio-largo plazo del programa. Por último, se debería potenciar la evaluación de eficacia e impacto de los programas y las capacidades analíticas de los servicios del SEXPE en línea con las actuaciones que el Observatorio de Empleo tiene encomendadas.

La evaluación se ha organizado en torno a tres ejes, cada uno de ellos relativo a uno de los grandes grupos de políticas activas de empleo (en adelante, PAE) que se analizan. En cada eje se evalúa la eficacia de los programas mediante tres apartados: un primer apartado descriptivo de las particularidades del programa y de sus beneficiarios en comparación con los demandantes de empleo de la región; un segundo apartado donde se efectúa un análisis descriptivo de la inserción de los beneficiarios de los programas y de los no beneficiarios con características similares (grupo de control); y un tercer apartado dedicado a la evaluación de impacto. En el tercer eje, que comprende los programas de formación, se ha complementado la evaluación con un análisis cualitativo que permite conocer mejor el funcionamiento de estos programas.

Por su parte, la estructuración del informe se realiza en tres bloques: en el primero se describe el contexto laboral y la evolución reciente del mercado de trabajo de la comunidad autónoma de Extremadura, el objeto de la evaluación, las metodologías

y las bases de datos utilizadas; en el segundo se recogen los hallazgos encontrados como resultado de la evaluación en cada uno de los ejes y en el tercero se formulan propuestas a partir de los hallazgos obtenidos al evaluar los programas.

### ESQUEMA DEL ESTUDIO



A continuación, se resumen los principales hallazgos y propuestas generales, así como las específicas de cada uno de los programas analizados.

## HALLAZGOS Y PROPUESTAS

### 1. PROPUESTAS GENERALES

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad por parte del SEXPE de bases de datos que contienen los microdatos de las personas beneficiarias de los programas y de información sobre el empleo relativa a los demandantes de empleo.</li> <li>• Ausencia de enfoque individualizado y personalizado, que tenga en consideración las características y peculiaridades de cada demandante de empleo. Se realiza una aproximación por colectivo y no a nivel de persona, aunque se cuenta con información para cada persona de carácter sociodemográfico, laboral y sobre la disponibilidad en la búsqueda activa de empleo.</li> <li>• Escasa orientación a resultados e impacto de los programas. Limitado seguimiento y evaluación sistemáticos de los programas.</li> <li>• Elevada tasa de paro de las personas con baja formación en Extremadura (21,4 % en 2022 frente al 17,8 % en el promedio de España), mientras que para aquellos con estudios superiores se reduce a la mitad (10,6 % frente al 7,6 % en el promedio de España).</li> <li>• Impulso a la vinculación entre la formación profesional y el empleo, prestando una atención especial a las necesidades del mercado de trabajo e incremento de los recursos en materia de orientación profesional, así como de las acciones de acompañamiento para desempleados y empleados.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor sistematización, homogenización y depuración de la información contenida en las bases de datos del SEXPE y centralización de los microdatos de los beneficiarios y solicitantes de los distintos programas en un sistema integrado global que conecte con los datos de demandantes de empleo.</li> <li>• A partir de la información disponible a nivel de persona de carácter sociodemográfico, económica, de nivel de formación, contratos laborales, empleabilidad y disponibilidad laboral desarrollar un sistema de indicadores que permita identificar a las personas con menor probabilidad de encontrar un empleo.</li> <li>• A partir del sistema de indicadores anteriormente descrito, focalizar las PAE según el grado de empleabilidad de las personas, de forma que se pueda aumentar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones sobre las personas de baja empleabilidad y reducir la presencia de peso muerto en determinados programas (empleo que se hubiera creado de igual forma sin el apoyo público). Además, con estos indicadores se podría efectuar un seguimiento sencillo y continuo del grado de empleabilidad de los individuos a lo largo del ciclo económico y plantear distintas actuaciones sobre las personas desempleadas para promover su inserción.</li> <li>• Potenciar la evaluación de eficacia e impacto de los programas y servicios del SEXPE en línea con las actuaciones que el Observatorio de Empleo del SEXPE tiene encomendadas y con el compromiso con la evaluación recogido en la nueva ley de empleo. Reforzar para ello los medios técnicos e informáticos e incorporar perfiles analíticos.</li> <li>• Continuar fomentando, dentro del ámbito de sus competencias, la formación profesional vinculada al empleo, en línea con la nueva ley de formación profesional y con el impulso que se está dando desde la comunidad autónoma.</li> </ul>

## 2. PROPUESTAS ESPECÍFICAS

### APARTADO I. INCENTIVOS AL EMPLEO EN EL SECTOR PRIVADO

#### Ayuda a la contratación indefinida

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con 11,8 millones de euros promedio anual ejecutado (2.251 beneficiarios de media por año) es el cuarto programa con mayor gasto de los evaluados.</li> <li>• Las ayudas a la contratación indefinida, que suponen una reducción indirecta de los costes laborales, tienen efectos positivos en la inserción, en cuanto incrementan de media la probabilidad de encontrar un empleo en 17 puntos a sus beneficiarios (desde 67 % a 84 %). Este efecto perdura 36 meses después de recibir la ayuda y es mayor entre los mayores de 52 años y los parados de larga duración.</li> <li>• Los resultados de la evaluación muestran que el programa tiene efectos positivos sobre los beneficiarios de baja empleabilidad, pero tiene margen de mejora en términos de efectividad.</li> <li>• El efecto agregado sería mayor si solo se beneficiasen personas cuya empleabilidad ex ante fuese reducida y se limitase el acceso a personas de elevada empleabilidad.</li> <li>• El programa también tiene un efecto positivo en la calidad del empleo y mejora tanto la probabilidad de tener un contrato indefinido como de tener jornada completa.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la focalización del programa en individuos específicos de muy baja empleabilidad mediante el uso del sistema de indicadores descrito en las propuestas generales que contenga el grado de empleabilidad individual de los demandantes de empleo. Limitar el uso del programa en personas de elevada empleabilidad.</li> <li>• Replantear el diseño de la ayuda de manera que el incentivo económico sea modulable según el grado de empleabilidad de las personas beneficiarias.</li> <li>• Vincular la ayuda a programas de formación dentro de la empresa que mejoren y adapten la cualificación del trabajador a las necesidades específicas de cada negocio y aumenten los efectos de medio-largo plazo del programa.</li> <li>• Se recomienda analizar las vidas laborales de los potenciales beneficiarios del programa para tratar de reducir el probable peso muerto de la ayuda, para evitar contrataciones de individuos que se habrían producido de igual forma en ausencia de la subvención.</li> </ul>

## Ayuda al autoempleo

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el segundo programa evaluado en términos de gasto, con 30,1 millones de euros promedio anual ejecutado (3.874 beneficiarios de media por año).</li> <li>• El programa muestra cierta focalización, pero no llega de manera destacada a muchos de los desempleados de baja empleabilidad, como a las personas de 52 años o más y a las de nivel educativo bajo.</li> <li>• La ayuda, que supone una disminución indirecta de los costes del trabajo por cuenta propia, aumenta la inserción, incrementando de media la probabilidad de encontrar un empleo en casi 31 puntos porcentuales (desde 57 % a 88 %). El efecto positivo se mantiene 36 meses después.</li> <li>• El impacto del programa es mayor para los beneficiarios de baja empleabilidad, en particular para las personas de 52 o más años. Al no llegar a ellos de forma mayoritaria la efectividad del programa se ve reducida.</li> <li>• El 16,4 % de los beneficiarios no supera el periodo de alta como autónomo exigido por el programa, 24 meses. Este porcentaje se eleva en algunas actividades como el comercio, el transporte o la hostelería.</li> <li>• El programa está vinculado a programas de emprendimiento de la Junta de Extremadura y en él se proporcionan sesiones formativas y acciones de acompañamiento a sus beneficiarios.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la focalización del programa en individuos específicos de muy baja empleabilidad mediante la construcción de indicadores del grado de empleabilidad individual de los demandantes de empleo. No permitir el acceso al programa a personas de elevada empleabilidad, que podrían encontrar empleo con la ayuda de otras intervenciones públicas.</li> <li>• Replantear el diseño de la ayuda de manera que el incentivo económico sea más atractivo para las personas de muy baja empleabilidad. En concreto, se podría diseñar un incentivo económico basado en el conjunto de características personales, que incremente la subvención cuantas más dificultades en términos de empleabilidad presente la persona objeto de contratación.</li> <li>• Intensificar y personalizar las acciones de acompañamiento y de formación en diferentes momentos de tiempo tras la finalización del programa buscando mejorar la supervivencia de la empresa.</li> <li>• Realizar una evaluación ex post del programa que identifique las debilidades y necesidades que los beneficiarios tienen a lo largo de la vida del negocio para garantizar una mayor supervivencia.</li> </ul>

## APARTADO II. CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

### Empleo Experiencia

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el programa evaluado de mayor gasto, con 34,2 millones de euros promedio anual ejecutado y 5.381 beneficiarios de media al año.</li> <li>• El programa muestra falta de focalización al no coincidir el perfil de beneficiario del programa con aquel al que se dirige de manera prioritaria: personas que buscan un primer empleo y parados de larga duración. Tampoco consigue atraer de forma significativa a perfiles mayoritarios entre los demandantes de empleo de Extremadura, como los desempleados de bajo nivel formativo.</li> <li>• Tiene efectos negativos sobre la empleabilidad de los beneficiarios cuando se compara con la de los no beneficiarios de similares características. Los efectos negativos desaparecen aproximadamente tras 24 meses, aunque nunca mejora la empleabilidad. A los 24 meses, cuando las entidades locales puedan volver a contratar a la misma persona se observa un elevado porcentaje de repeticiones (casi el 28 % de los beneficiarios repiten entre 2016 y 2019), lo que parece indicar que se están produciendo encadenamientos de contrataciones en la misma entidad local con periodos intermedios entre contrataciones.</li> <li>• Los beneficiarios del programa que trabajan tienen empleos de peor calidad que los no beneficiarios de similares características.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformular completamente el programa dado que no alcanza su objetivo principal, que es ofrecer a los participantes una experiencia profesional que favorezca su inserción laboral y mejore su empleabilidad.</li> <li>• En esta reformulación se propone incidir más en la orientación y acompañamiento a los beneficiarios una vez que el programa finaliza y adicionalmente en la selección por la entidad local de ocupaciones que permitan desarrollar habilidades transferibles o que estén demandadas por el mercado para que los beneficiarios puedan insertarse en él tras la finalización del programa. Adicionalmente el programa podría vincularse a actividades formativas en las áreas específicas en las que los beneficiarios están empleados para mejorar los efectos de medio-largo plazo del programa.</li> <li>• Revisión de los criterios de acceso al programa y contratación de personas no muy alejadas del colectivo objetivo principal del programa.</li> <li>• Supresión de la posibilidad de repetir en el programa 24 meses después de la contratación anterior.</li> </ul>

## APARTADO III. FORMACIÓN

### Escuelas Profesionales

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el tercer programa evaluado en términos de gasto, con 27,3 millones de euros promedio anual ejecutado (1.668 beneficiarios de media por año).</li> <li>• El programa muestra una relativa focalización, al aproximarse el perfil del beneficiario a algunos de los grupos prioritarios establecidos.</li> <li>• El impacto del programa es negativo sobre la inserción laboral de los beneficiarios en los seis primeros meses cuando se compara con la de los no beneficiarios de similares características y posteriormente deja de ser negativo, pero no mejora la inserción.</li> <li>• El análisis cualitativo identifica la importancia de adaptar los criterios del programa a las necesidades de cada territorio y municipio, así como a las necesidades formativas y de inserción de la comunidad autónoma, también la ausencia de motivación en términos de inserción laboral por parte de algunos participantes, la necesidad de mejorar su seguimiento y tutorización cuando finalizan el programa y la trascendencia de la selección de los formadores.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformular completamente el programa evaluado en el periodo 2016-2019, dado que no alcanza su objetivo principal, que es mejorar las posibilidades de inserción laboral y la cualificación profesional de las personas desempleadas. El programa ya ha sido reformulado con posterioridad al período evaluado a uno nuevo "Escuelas Profesionales Duales" del cual aún no se han analizado sus resultados al ser de nueva creación, no obstante, las propuestas se realizan teniendo en cuenta el diseño actual del programa.</li> <li>• Adaptar mejor el itinerario según el área geográfica puesto que las necesidades del mercado de trabajo pueden ser diferentes en cada zona.</li> <li>• Tratar de identificar la disposición real hacia el empleo de los posibles beneficiarios mediante, por ejemplo, el desarrollo por parte del participante de un plan de expectativas de empleo en el que tenga que detallar sus perspectivas profesionales y la utilidad que supone la formación para la consecución de sus objetivos. Asimismo, habría que potenciar el seguimiento y tutorización de los participantes cuando finalicen el programa, asociándoles un itinerario laboral.</li> <li>• Mejorar el proceso de selección de los formadores y reforzar la especialización en las necesidades formativas de cada municipio.</li> <li>• Mayor coordinación entre la formación y el trabajo realizado en las prácticas.</li> </ul>

## Crisol Formación

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es uno de los programas de formación con un presupuesto más reducido, 3 millones de euros anuales promedio, y con 229 beneficiarios por año de media.</li> <li>• El programa presenta una importante focalización en el colectivo al que va destinado, personas en riesgo de exclusión social que viven en zonas desfavorecidas de los seis municipios donde actúa el programa CRISOL.</li> <li>• Aunque en este programa no se ha podido realizar análisis contrafactual por el reducido número de beneficiarios y sus características, la evaluación de resultados indica que el programa podría estar teniendo efectos positivos sobre el empleo y que dicho efecto es creciente a diferentes plazos de finalizar el programa, si bien con tasas moderadas. En la inserción generada no impera una alta calidad en el empleo.</li> <li>• El programa parece que estaría aproximándose a su objetivo de inserción social, aspecto tanto o más relevante que la inserción laboral en este programa, dado que en el análisis cualitativo los participantes han manifestado que una de las principales características del programa es la mejora de los aspectos relacionados con la autonomía, el desarrollo personal, la autoestima, las competencias transversales, las habilidades personales, sociales, de comunicación y el trabajo en equipo.</li> <li>• El análisis cualitativo también evidencia una serie de hechos que estarían limitando la eficiencia del programa: la reducida duración de la formación para alcanzar los objetivos del programa (seis meses), la distribución entre formación teórica y práctica, así como la heterogeneidad de los participantes.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la selección de los formadores, dadas las características particulares de la población a la que va dirigido el programa, con el fin de que comprendan las distintas realidades de los participantes en el programa y su disposición real a trabajar, para mitigar así su abandono.</li> <li>• Enfocar la formación complementaria de una manera transversal a lo largo de toda la oferta formativa, así como, incrementar los elementos de inserción y orientación del programa.</li> <li>• Adaptar la duración de la formación y la distribución entre la formación teórica y práctica según el tipo de formación impartida para garantizar el cumplimiento de los objetivos.</li> </ul>

## Innovación y Talento

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el programa que tiene un mayor coste por persona y año entre los evaluados. Supone un presupuesto anual medio de 4,6 millones de euros y 215 beneficiarios por año.</li> <li>• El programa no presenta una adecuada focalización por varias razones:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- No parece que el ajuste a los objetivos del programa (mejorar la inserción laboral en actividades vinculadas al cambio en el modelo productivo) sea muy adecuado, considerando que las actividades que cuentan con un mayor porcentaje de participantes (próximo al 11%) son Otros Servicios (fundamentalmente actividades asociativas) y Comercio y Reparación.</li> <li>- Se advierte una reducida participación de individuos con estudios de formación profesional (media o superior), teniendo estos una elevada presencia en la población extremeña.</li> </ul> </li> <li>• Tiene un impacto positivo en la inserción de sus beneficiarios, de aproximadamente 13 puntos porcentuales, que se mantiene transcurridos tres años. Asimismo, muestra efectos positivos pero limitados en la calidad del empleo.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se propone mejorar la selección de las empresas destinatarias y buscar aquellas que puedan tener una mayor capacidad dinamizadora en la economía extremeña y aprovechar el potencial de los beneficiarios.</li> <li>• El programa podría establecer mecanismos para garantizar una mayor presencia de participantes de formación profesional, más próxima a la realidad extremeña y que requieren mayores necesidades de inserción que los universitarios, que son casi el 90 % de los beneficiarios.</li> <li>• Habría que considerar una formación más alejada de la reglada y especializada en aspectos innovadores y emergentes, para ello se podría involucrar a formadores de empresas en sectores tecnológicamente más avanzados.</li> <li>• Se recomienda evaluar los efectos positivos de la capacidad tractora del programa para transformar el modelo productivo hacia las actividades innovadoras y estratégicas perseguidas en relación con el coste soportado por el programa. En particular, dado el elevado coste del programa, sería conveniente conocer si tiene efectos dinamizadores por sí solo o si sus efectos pudieran ser mayores en combinación con acciones dirigidas a promover la creación de empresas emprendedoras y <i>startups</i>.</li> </ul>

## Oferta preferente de formación para desempleados

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre los programas de formación es el segundo con un mayor presupuesto, 9 millones de euros anuales promedio, y 3.179 beneficiarios medios al año. A su vez se encuentra entre los programas con un mayor crédito pendiente de ejecutar todos los años (próximo al 30 %).</li> <li>• El diseño del programa muestra cierta focalización al otorgar prioridad a algunos grupos de desempleados. En las convocatorias analizadas se observa una mayor presencia de mujeres y de jóvenes.</li> <li>• Tiene un impacto en la inserción y en la calidad del empleo positivo pero limitado. Tan solo aumenta la empleabilidad en 5 puntos porcentuales, aunque sus efectos perduran transcurridos 36 meses.</li> <li>• Se detectan diferencias significativas según características de los beneficiarios, aunque reducidas, con mejores resultados en los de baja empleabilidad: mujeres, personas de nivel educativo bajo, mayores de 49 años y perceptores de prestaciones.</li> </ul>
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la focalización en individuos específicos de muy baja empleabilidad mediante el conjunto de indicadores del grado de empleabilidad individual.</li> <li>• Impartir una formación menos generalista y priorizar acciones formativas relacionadas con las necesidades demandadas en el territorio de la persona participante. Potenciar el componente de orientación e inserción de los programas.</li> <li>• El programa podría incluir incentivos para garantizar la continuidad de los participantes en las empresas donde han realizado las prácticas laborales. Se podrían contemplar fórmulas como incluir compromisos de contratación para los participantes que realizan prácticas, ayudas directas o mayor puntuación para aquellas entidades que proponen un compromiso en este aspecto y/o que lo hayan cumplido en convocatorias anteriores.</li> <li>• Se podría requerir al participante, antes de recibir la formación, la elaboración de un plan de expectativas de empleo que determine la voluntad de incorporarse al mercado de trabajo después de la formación.</li> </ul>

## Formación con compromiso de contratación

### HALLAZGOS

- Es el programa evaluado más modesto en cuanto a dotación presupuestaria (0,3 millones de euros anuales) y cuenta con un promedio anual de 110 beneficiarios. Adicionalmente es el programa que tiene un mayor crédito pendiente de ejecutar en todas las convocatorias (próximo al 80 %).
- Ha sufrido cambios relevantes en el año 2023, en particular, la principal novedad recae en que estas ayudas comienzan a otorgarse vía concesión directa a las empresas que asuman el compromiso de contratación del alumnado, mientras que previamente se otorgaban en concurrencia competitiva. Asimismo, se amplía el compromiso de contratación, que no podrá ser inferior al 40 %.
- La AIReF no ha podido realizar la evaluación de carácter cuantitativo dado que, la comunidad autónoma no ha facilitado los microdatos asociados al programa debido a que eran limitados para la realización de un estudio que permitiese estudiar la inserción laboral de los beneficiarios. Por este motivo, el análisis se circunscribe únicamente a una evaluación de carácter cualitativo.

# 1.

## INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS Y EJES DE LA EVALUACIÓN

### 1.1. Antecedentes

**En este informe se muestran los resultados del estudio de evaluación de una selección de políticas activas de empleo gestionadas por el Servicio Público de Empleo de Extremadura, el SEXPE.** Este trabajo es el resultado del encargo realizado a la AIReF por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, aprobado el 14 de octubre de 2020, que incluía la realización de un estudio de revisión de las políticas de gasto público en determinadas áreas de interés para la comunidad extremeña: políticas activas de empleo y políticas sanitarias. La AIReF, en colaboración con la Junta de Extremadura, elaboró un plan de acción cuya versión final se aprobó por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en la sesión celebrada el día 1 de septiembre de 2021.

**En el plan de acción se determinó que se evaluaría la eficacia de los tres grandes grupos de programas que conforman las políticas activas de empleo ejecutadas por el SEXPE: incentivos al empleo en el sector privado, creación directa de empleo en el sector público y formación, con el propósito de identificar áreas de mejora en el gasto en políticas activas de empleo.**

**Se planteó así un estudio de ocho programas** articulado en tres ejes:

- En los programas de incentivos al empleo en el sector privado, Ayudas por contratación indefinida de trabajadores desempleados y Ayuda al autoempleo, se analizaría su eficacia en la mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios.
- En el programa de creación directa de empleo en el sector público, Empleo Experiencia, se analizaría su eficacia en la mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios.
- En los programas de formación, Escuelas Profesionales, Crisol Formación, Innovación y Talento, Oferta preferente de formación para el empleo destinada a las personas trabajadoras desempleadas y Formación con compromiso de contratación, se analizaría su eficacia en la mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios.

Adicionalmente, se acordó evaluar el impacto de los programas en la calidad del empleo, si la información disponible lo permitía.

**Este estudio tiene como precedentes varias evaluaciones en materia de empleo realizadas por la AIReF, tanto en la primera fase del Spending Review 2018-2021 (evaluación general de las políticas activas de empleo), como en la segunda fase (incentivos y bonificaciones a la contratación y al trabajo autónomo) y adicionalmente una evaluación autonómica de las políticas activas de empleo en Castilla y León.** En todas ellas se han identificado oportunidades de mejora de las políticas de empleo evaluadas, pudiendo destacar la necesidad de focalización y de adaptación a las características de los demandantes de empleo, la ausencia de diagnóstico y tratamiento individualizado, los efectos positivos de la orientación y el acompañamiento a la inserción o la ausencia de evaluación sistemática del gasto y de las políticas ejecutadas. Asimismo, se ha constatado una reducida eficacia en el impulso al empleo de unas bonificaciones y reducciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de amplio alcance y limitada cuantía, que, además, no se aplican en coordinación ni con las comunidades autónomas ni con otros instrumentos de activación, como la formación o la orientación. Hay que destacar que muchas de las propuestas realizadas han sido ya implementadas por los correspondientes gobiernos<sup>1</sup>.

## 1.2. Contexto de los programas evaluados

**Como paso previo al desarrollo del ejercicio cuantitativo y cualitativo de esta evaluación se contextualiza el mercado de trabajo extremeño,** ya que las peculiaridades de cada territorio ayudan a comprender el comportamiento del mercado laboral.

**El análisis descriptivo que se desarrolla a continuación toma como referencia la Encuesta de Población Activa (en adelante, EPA) del INE,** con frecuencia anual. Para aquellos indicadores en los que el INE no libera la información estadística de la región, se ha procedido a emplear los microdatos de la EPA de corte transversal.

**Todas las variables presentadas se analizan en el periodo que comprende desde 2012 hasta 2022** (con alguna excepción dada la disponibilidad de los datos, como por ejemplo el caso de los ocupados por nivel formativo, cuya serie comienza en 2014).

---

<sup>1</sup> Se puede realizar un seguimiento de los hallazgos y propuestas efectuadas en las distintas evaluaciones de la AIReF y de su grado de implementación en el [Observatorio de Hallazgos-Propuestas](#).

### 1.2.1. Descripción sociodemográfica de Extremadura

**Extremadura es la quinta comunidad autónoma menos poblada y evidencia un mayor grado de envejecimiento que la media del resto de España.** En Extremadura viven casi 1,1 millones de personas (según los últimos datos del padrón municipal del INE de enero de 2022), distribuidos de manera prácticamente igualitaria entre mujeres (50,5 %) y hombres (49,5 %). En cuanto a la distribución de la población por edad, el 36,9 % del total de la población de Extremadura tiene 55 o más años, frente al 33,8 % del conjunto nacional.

**Es una región con un elevado grado de ruralización del territorio, en la que existen marcadas diferencias entre zonas.** Tan solo siete municipios extremeños tienen más de 20.000 habitantes y 353 municipios tienen menos de 2.000 habitantes (esto supone el 77,3 % de los municipios de Extremadura frente al 72,2 % de la media nacional).

**Desde el punto de vista de la estructura económica, Extremadura se caracteriza por la importancia del sector primario en su actividad productiva en comparación con el resto de comunidades autónomas,** que concentra el 6,4 % del producto interior bruto (PIB) en 2021, un porcentaje casi 4 puntos superior a la media española (2,6 %). La construcción representa un 6,2 % del PIB y también sobrepasa la media nacional (5,0 %), mientras que el sector secundario supone un 12,8 % del PIB frente al 15,3 % que alcanza a nivel nacional. El sector terciario es el que tiene un mayor peso en el PIB extremeño, un 65 % del PIB, aunque se sitúa por debajo de la media española (67,4 %). Dentro del sector terciario sobresale el sector público, que supone un 26 % del PIB, porcentaje casi 10 puntos mayor al del conjunto de la economía española.

**Respecto al riesgo de pobreza, Extremadura es la comunidad autónoma, junto con Andalucía, que tiene un mayor porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social** en base al indicador AROPE (At Risk Of Poverty and Exclusion, en inglés) que publica el INE. Según los últimos datos disponibles, relativos a 2021, el 38,7 % de la población extremeña estaba en riesgo de pobreza frente al 27,8 % del total nacional.

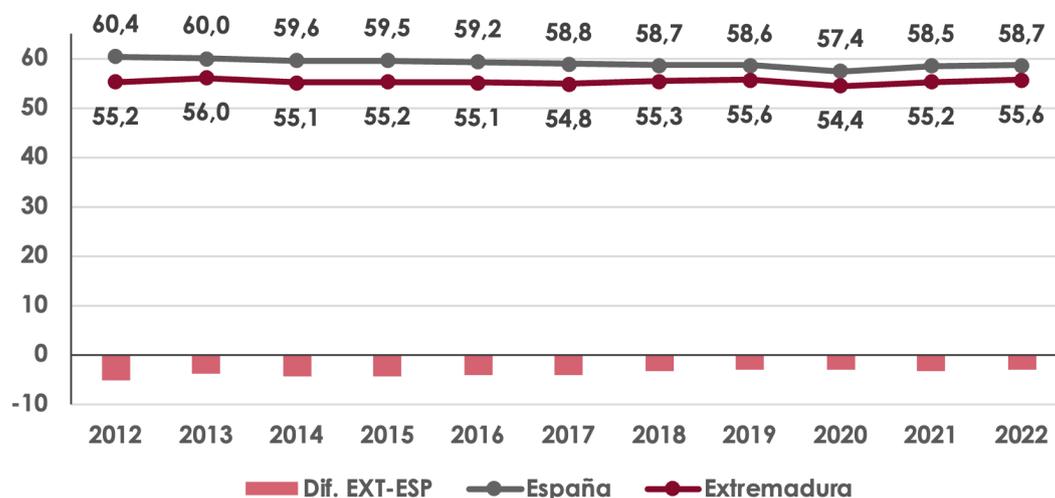
### 1.2.2. El empleo en Extremadura

#### 1.2.2.1. Tasa de actividad y de empleo

**La tasa de actividad en el mercado laboral extremeño se ha situado durante todo el periodo analizado por debajo de la media española, aunque esta brecha se ha ido reduciendo en los últimos años por la disminución de la española.** En 2012, la brecha alcanzaba los 5,2 puntos porcentuales y ha ido disminuyendo hasta los 3,1 puntos porcentuales en el año 2022 (gráfico 1). En este año la tasa de actividad en Extremadura se sitúa en el 55,6 %, mientras que en España es del 58,7 % de la población en edad de trabajar.



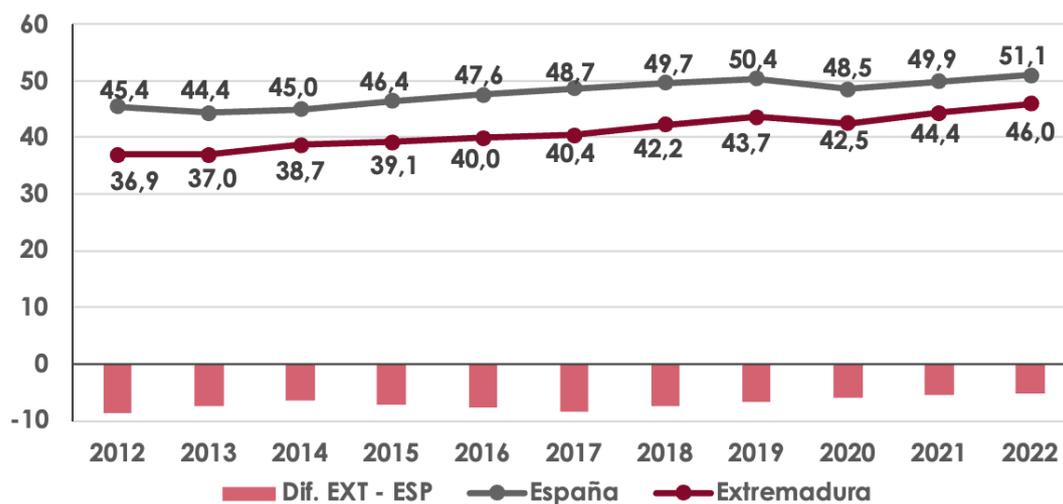
GRÁFICO 1. TASA DE ACTIVIDAD EN EXTREMADURA Y ESPAÑA (%), 2012-2022



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En cuanto a la tasa de empleo de Extremadura, también se sitúa por debajo de la media nacional. En este caso la brecha es superior a la de la tasa de actividad, pero de nuevo se ha reducido desde 2012, pues ha pasado de 8,5 puntos porcentuales en dicho año hasta los 5,1 puntos en 2022 (gráfico 2).

GRÁFICO 2. TASA DE EMPLEO EN EXTREMADURA Y ESPAÑA (%), 2012-2022



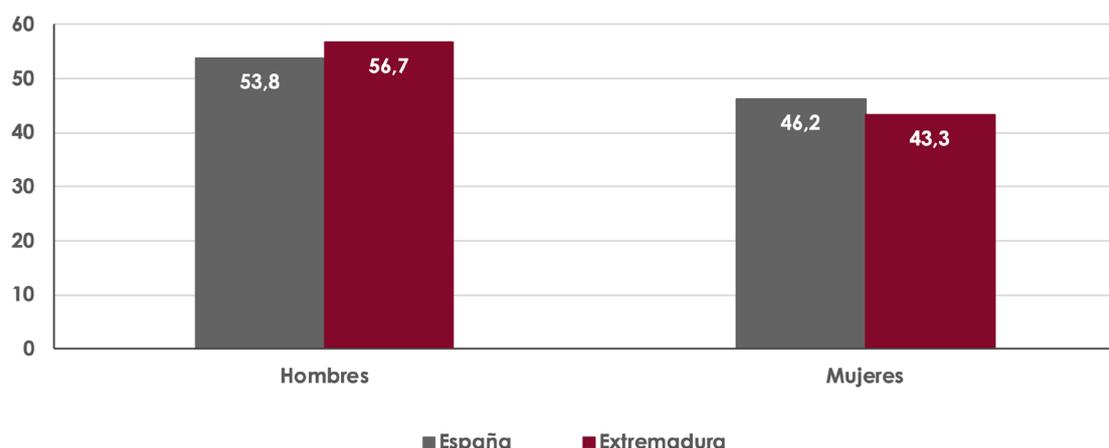
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

### 1.2.2.2. Características de los ocupados

A continuación, se analizan las características de los ocupados en Extremadura, y su comparación con el conjunto nacional, atendiendo a diferentes características socioeconómicas.

**La brecha de género en la ocupación es uno de los principales problemas del mercado de trabajo de España que se acrecienta en Extremadura.** El 56,7 % de los ocupados son hombres en 2022, un porcentaje superior al del conjunto de España (53,8 %) (gráfico 3). Esta distribución ha mejorado ligeramente en el periodo 2012-2022, ya que el porcentaje medio de ocupados hombres en Extremadura en esos años fue del 58,3 % del total (54,4 % para España).

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS POR SEXO EN 2022 (%)

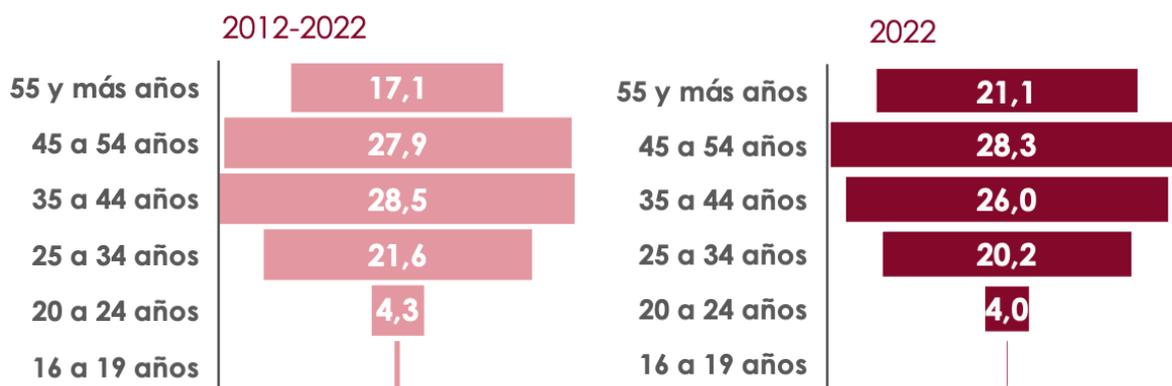


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**En cuanto a la distribución de los ocupados por grupos de edad, no hay grandes diferencias entre Extremadura y el total de España.** Tampoco hay distancia significativa en la distribución en el periodo 2012-2022, aunque sí se refleja un mayor envejecimiento de los ocupados en Extremadura que en España. En particular, en Extremadura, el peso de los ocupados mayores de 34 años, un 75,3 % en 2022, es 2 puntos porcentuales superior al promedio del periodo de análisis (gráfico 4), mientras que en España el peso de los trabajadores mayores de 34 años creció tan solo 1 punto porcentual en el mismo periodo.

<sup>2</sup>Se considera nivel de formación bajo a los niveles de estudios secundarios o inferiores, nivel formativo medio a los estudios de bachillerato y ciclos formativos de grado medio y nivel formativo alto engloba desde enseñanzas de grado superior hasta doctorado universitario.

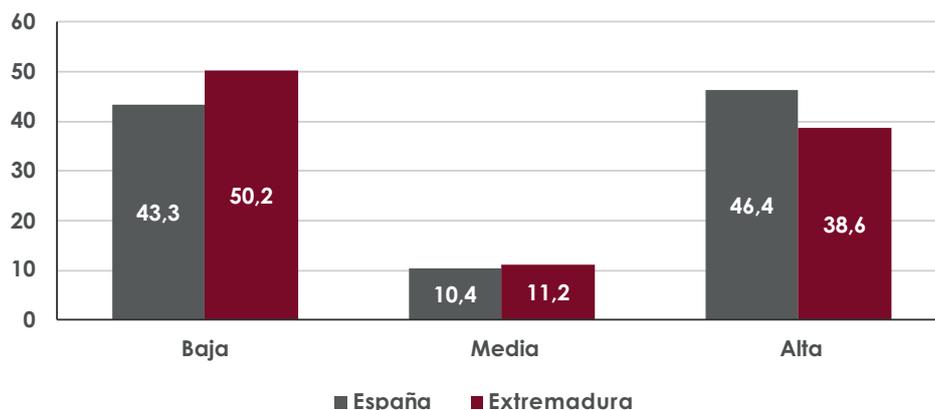
GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS POR EDAD EN EXTREMADURA EN EL PERIODO 2012-2022 Y EN EL AÑO 2022 (%)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Atendiendo al nivel de estudios completado por los ocupados, existen importantes diferencias entre España y Extremadura, presentando esta última un nivel educativo inferior al del conjunto nacional, aunque el nivel de formación de los ocupados, tanto extremeños como los relativos al total nacional, ha aumentado en el periodo 2012-2022. Así, en el año 2022, casi el 50,3 % del total de los ocupados extremeños (promedio del 56,1 % en 2012-2022) presenta un nivel de formación bajo<sup>2</sup>, frente al 43,3 % del total nacional (promedio del 46,7 % en 2012-2022) (gráfico 5). Mientras que únicamente el 38,6 % de los ocupados en Extremadura tiene un nivel de formación alto (33,9 % promedio en 2012-2022) y este porcentaje se eleva hasta el 46,4 % (43,4 % promedio en 2012-2022) en el caso de España.

GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS POR NIVEL DE ESTUDIOS EN 2022 (%)

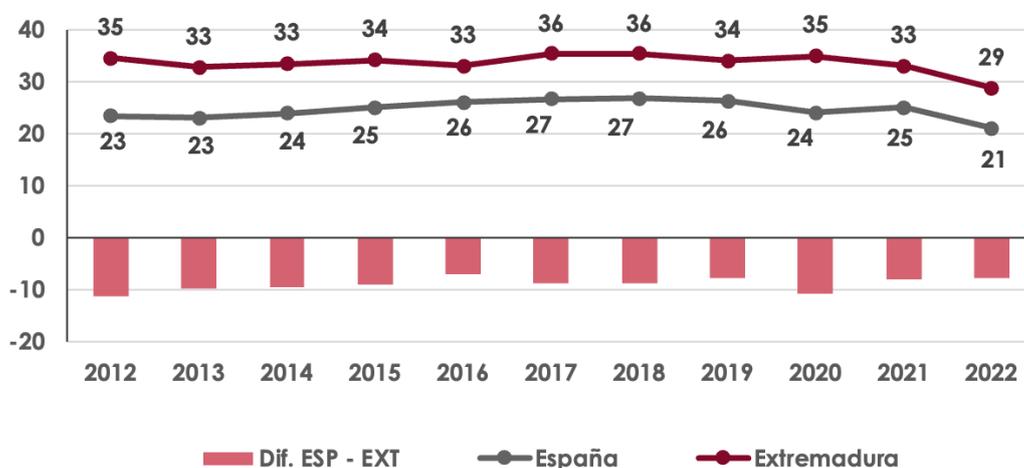


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

## 1.2.2.3. La temporalidad en el mercado de trabajo

**El número de asalariados con contrato temporal en Extremadura está por encima del conjunto nacional.** En concreto, en el año 2022 el porcentaje de temporales en Extremadura se sitúa en el 28,8 % frente al 21,1 % del total de España (gráfico 6). La tasa de temporalidad durante el periodo 2012-2020 se había mantenido más o menos constante tanto en Extremadura como en España, aunque desde 2022 muestra una caída, probablemente como consecuencia de la entrada en vigor de la reforma laboral, que limita el uso de este tipo de modalidad contractual.

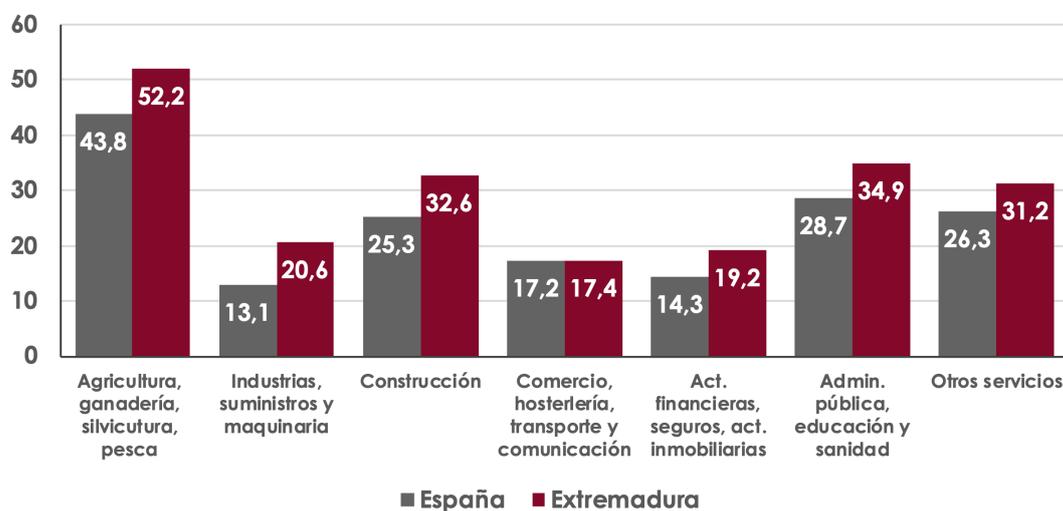
GRÁFICO 6. ASALARIADOS TEMPORALES, 2012-2022 (%)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**En relación con la temporalidad por rama de actividad, se observa una mayor tasa de temporalidad en Extremadura que en España en todas las ramas de actividad de la economía, con una mayor intensidad en la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.** En concreto, en el año 2022 la tasa de temporalidad de esta rama de actividad en Extremadura es del 52,2 % frente al 43,8 % del total nacional (gráfico 7). Su mayor grado de especialización productiva y la marcada estacionalidad de la producción pueden explicar el importante recurso a esta modalidad contractual.

GRÁFICO 7. TEMPORALIDAD POR RAMA DE ACTIVIDAD EN 2022 (%)



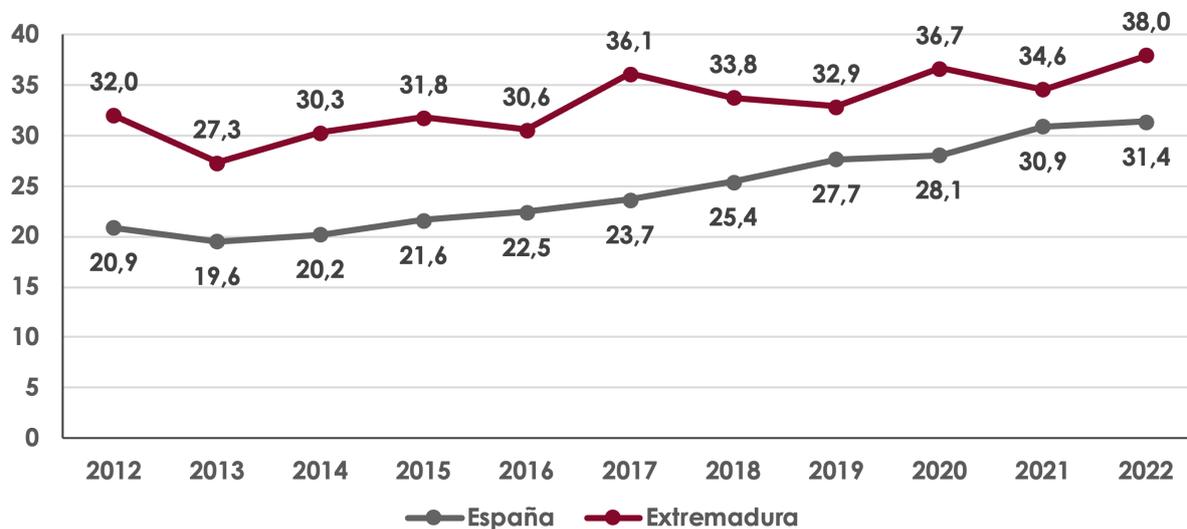
Fuente: INE, AIReF a partir de los microdatos de la Encuesta de Población Activa.

### *Temporalidad en el sector público*

**El sector público en Extremadura tiene un peso importante en el mercado de trabajo.** Así, en 2022 los ocupados del sector público representan el 32,1 % del total de ocupados en Extremadura, dato muy superior al 20,2 % del total del conjunto de España.

**La tasa de temporalidad en el sector público es muy elevada y, además, ha experimentado una tendencia al alza desde 2012 tanto en Extremadura como en España, aunque esta tendencia se espera que cambie a raíz de la reciente reforma laboral.** En 2022 la temporalidad en el sector público extremeño es del 38,0 % (32,0 % en 2012) y en el conjunto de España del 31,4 % (20,9 % en 2012) (gráfico 8).

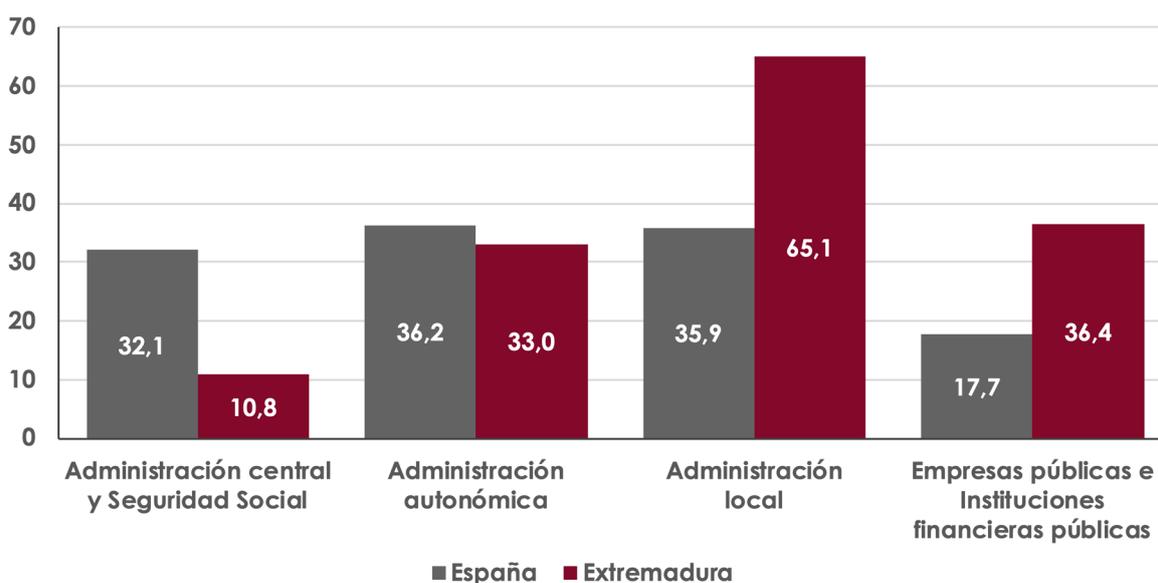
GRÁFICO 8. TASA DE TEMPORALIDAD DEL SECTOR PÚBLICO, 2012-2022 (%)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Si se analiza la tasa de temporalidad por Administración pública, destaca el importante recurso a esta modalidad contractual que hacen las corporaciones locales extremeñas. En particular en el año 2022, la tasa de temporalidad de las entidades locales en Extremadura es del 65,1 %, mientras que en el conjunto de España se sitúa ligeramente por debajo del 36 % (gráfico 9).

GRÁFICO 9. TASA DE TEMPORALIDAD POR AA. PP. EN 2022 (%)

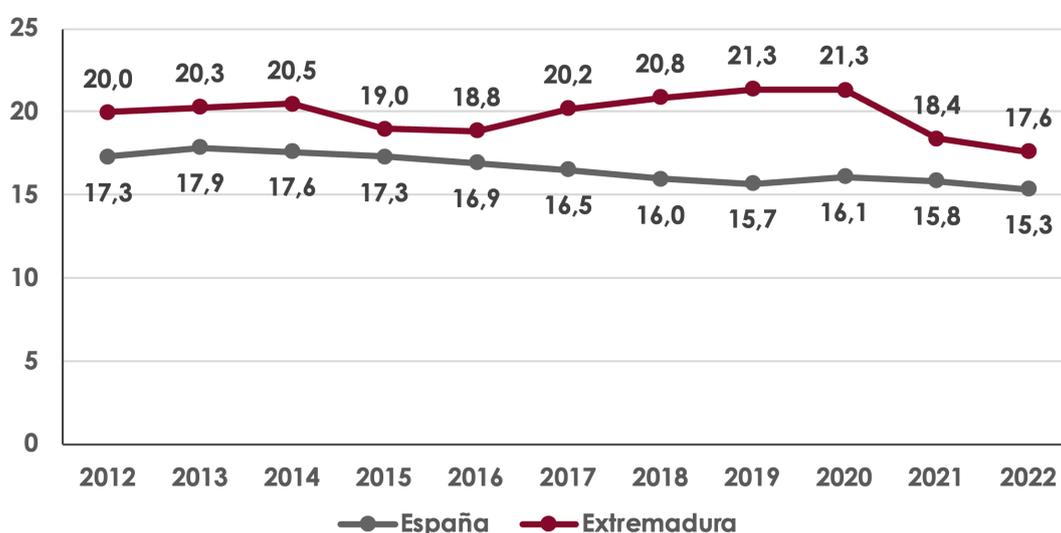


Fuente: INE, AIReF a partir de los microdatos de la Encuesta de Población Activa.

#### 1.2.2.4. Autónomos

**El peso de los autónomos en el total de ocupados es mayor en Extremadura que en el conjunto de España y ha sido así durante todo el periodo 2012-2022.** En el caso de Extremadura se identifica un incremento considerable en el peso de los autónomos sobre el total de ocupados entre 2016 y 2020, mientras que entre 2020 y 2021 este porcentaje disminuye casi 3 puntos porcentuales, presumiblemente como consecuencia de la pandemia (gráfico 10). En España el peso de los autónomos sobre el total de ocupados se ha venido reduciendo de manera progresiva desde 2012.

GRÁFICO 10. PESO DE LOS AUTÓNOMOS EN EL TOTAL DE OCUPADOS, 2012-2022 (%)

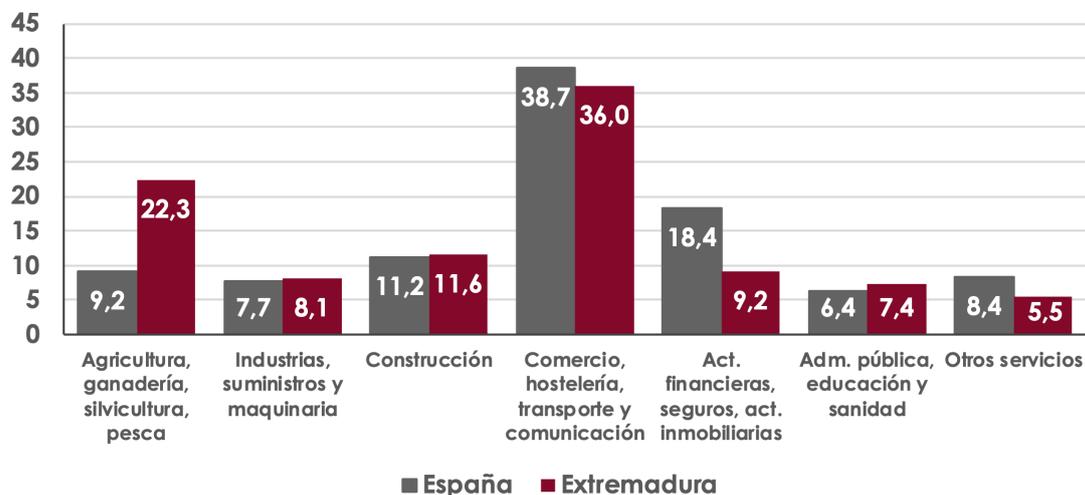


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**En cuanto a la distribución por sexo del colectivo de autónomos, las diferencias no son muy significativas,** ya que, tanto en Extremadura como en el conjunto nacional, alrededor de dos tercios de los autónomos en 2022 son hombres, es decir, la relevancia de las mujeres en los autónomos es muy reducida, tanto en Extremadura como en el total de España.

**Según la rama de actividad, los autónomos en Extremadura en 2022 se concentran principalmente en el comercio, la hostelería, el transporte y la comunicación (38,7 % del total), la agricultura, la ganadería, la pesca (22,3 %), y en la construcción (11,2 %) (gráfico 11).** En el total de España hay una menor concentración en la rama relativa a la agricultura y ganadería (9,2 % del total) que en Extremadura, explicada en parte por la mayor importancia de esta actividad en esta comunidad autónoma.

GRÁFICO 11. AUTÓNOMOS POR RAMA DE ACTIVIDAD EN 2022 (%)

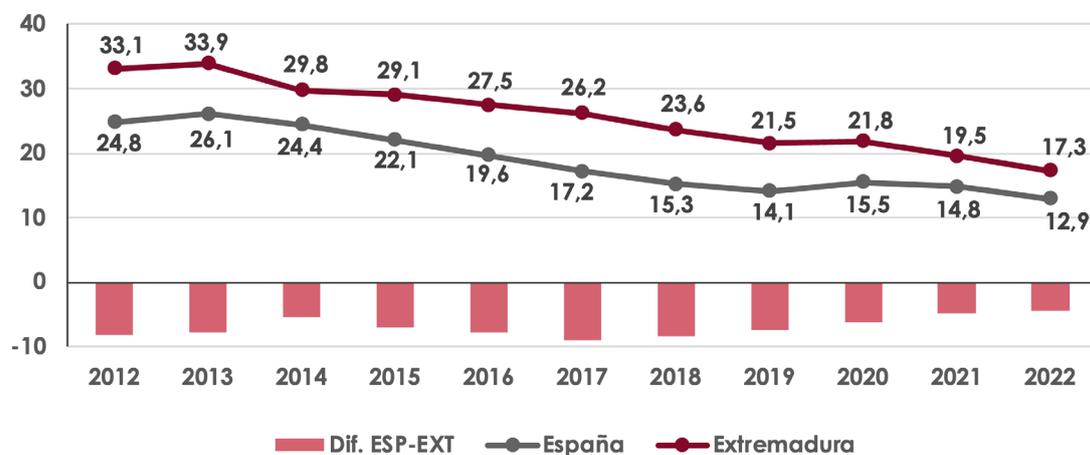


Fuente: INE, AIReF a partir de los microdatos de la Encuesta de Población Activa. Los datos que recoge este indicador se han construido con los microdatos de la EPA, tomando como referencia alrededor de 350 personas en Extremadura.

### 1.2.3. El desempleo en Extremadura

La tasa de paro en Extremadura ha sido históricamente superior a la del total nacional. Desde 2012 se ha ido reduciendo en la región extremeña (como ha ocurrido en el conjunto de España) y a partir de 2017 se observa una disminución de la brecha existente entre la tasa de paro nacional y la autonómica. En concreto, esta brecha se sitúa en 9,0 puntos porcentuales en 2017, mientras que en 2022 se reduce a la mitad, 4,4 puntos (gráfico 12). Extremadura es la comunidad que más ha reducido esta brecha entre 2017 y 2022.

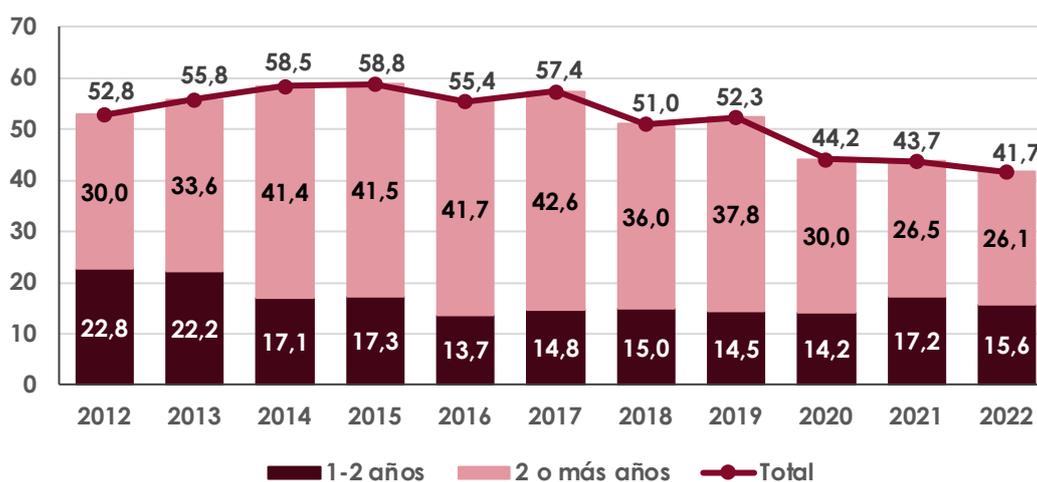
GRÁFICO 12. TASA DE PARO, 2012-2022 (%)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**El paro de larga duración (personas que llevan un año o más desempleadas) es muy alto, tanto en Extremadura como en el conjunto de España, aunque este se ha venido reduciendo desde 2012.** Cuando se analiza el paro en un territorio, uno de los aspectos relevantes a tener en cuenta es el desempleo de larga duración, ya que cuanto más tiempo permanezca una persona en desempleo, menor probabilidad de incorporarse al mercado laboral, por enquistamiento de la situación, por obsolescencia de sus habilidades profesionales, etc. En Extremadura, el 41,7 % de los desempleados en el año 2022 llevaba en esta situación al menos un año (44,9 % en el caso del total de España) (gráficos 13 y 14). En este aspecto también hay diferencias entre sexos, ya que la proporción de mujeres paradas de larga duración es mayor que la de parados. En el periodo 2012-2022 la tasa de desempleo de larga duración ha sido 3,6 puntos superior en las mujeres que en los hombres en Extremadura y 2,3 puntos en España.

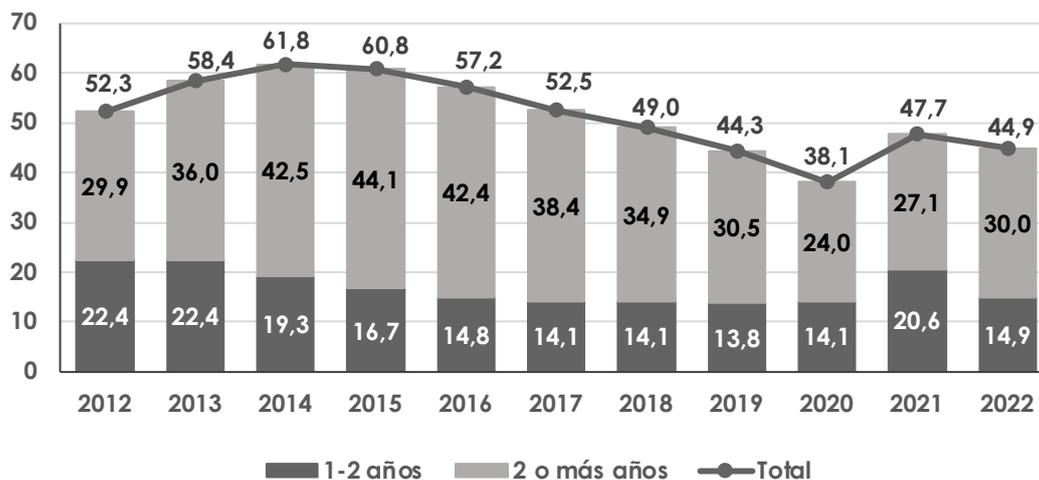
GRÁFICO 13. PARADOS DE LARGA DURACIÓN EN EXTREMADURA, 2012-2022 (%)<sup>3</sup>



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

<sup>3</sup> Porcentaje sobre el total de desempleados.

GRÁFICO 14. PARADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA, 2012-2022 (%)

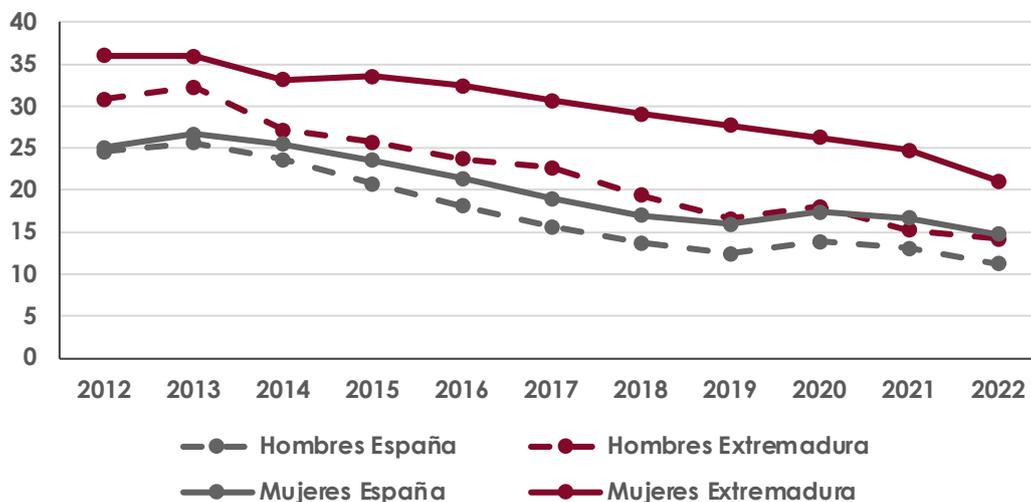


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

### 1.2.3.1. Características de los parados

**Tanto para Extremadura como para el total nacional, el paro en mujeres es superior al de los hombres, si bien la brecha de género en el caso de la región extremeña es mayor a la de España.** La tasa de paro para ambos sexos se ha venido reduciendo desde 2012, así, en 2022, la tasa de paro de las mujeres en Extremadura se sitúa en el 21,1% (36,0 % en 2012), frente al 14,2 % de los hombres (30,9 % en 2012) (gráfico 15). No obstante, la brecha de género se ha ampliado desde 2013 tanto en Extremadura como en España, siendo este incremento más marcado en Extremadura, que en 2013 tenía una brecha de 3,6 puntos y en 2019 alcanzaba los 11,1 puntos, mientras que en el total nacional esta brecha se sitúa próxima a los 3 puntos porcentuales durante la mayor parte del periodo.

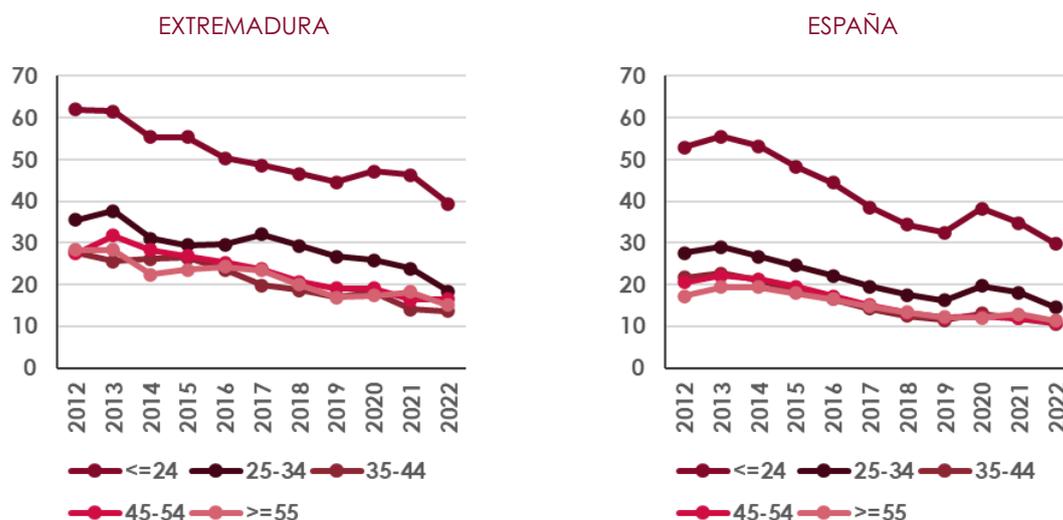
GRÁFICO 15. TASA DE PARO POR SEXO, 2012-2022 (%)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En cuanto al desempleo por edad, se observa que la tasa de paro es mucho más alta en los jóvenes menores de 24 años y conforme va aumentando la edad se reduce. A partir de los 35 años se detecta una convergencia en la tasa de paro de los distintos grupos de edad (gráfico 16). Hay que destacar que el patrón de comportamiento del desempleo por edad es parecido para Extremadura y el total nacional, aunque el desempleo en Extremadura es mayor que en España, con independencia del rango de edad del que se trate.

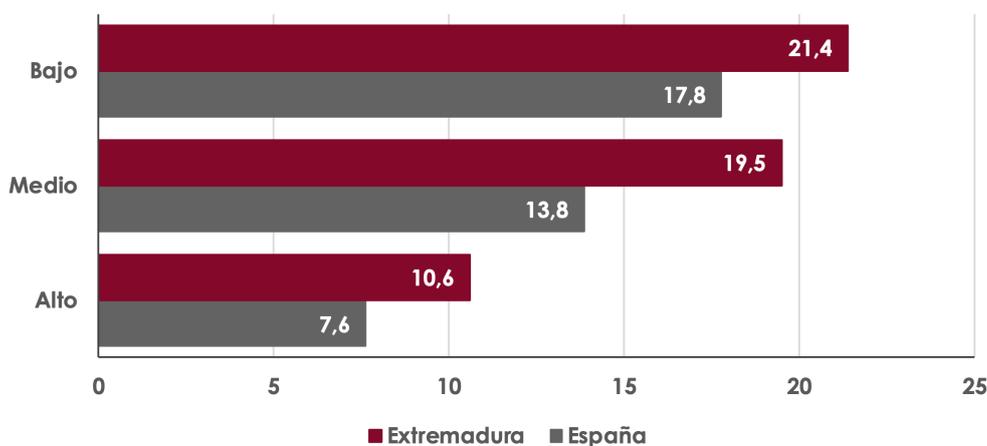
GRÁFICO 16. TASA DE PARO POR GRUPOS DE EDAD EN EXTREMADURA Y ESPAÑA, 2012-2022 (%)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**El patrón de desempleo por nivel de formación máximo alcanzado es el mismo tanto en Extremadura como en el conjunto nacional**, manteniéndose que, a menor nivel educativo, mayor tasa de paro. Así, la tasa de paro de las personas con formación baja en 2022 se sitúa en el 21,4 % en Extremadura (17,8 % en España), mientras que la de los que han completado estudios superiores es del 10,6 % (7,6 % para el conjunto nacional) (gráfico 17).

GRÁFICO 17. TASA DE PARO POR NIVEL EDUCATIVO EN 2022 (%)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**En el periodo 2012-2022 el desempleo en Extremadura ha sido mayor que en el conjunto nacional en todos los niveles educativos, aunque ha experimentado una mejoría, fundamentalmente en los individuos más jóvenes con un nivel formativo bajo.** Al analizar con más detalle el comportamiento del desempleo en todo el periodo de análisis, comparando el dato de 2022 con el promedio en 2012-2022, cabe destacar que, mientras que en Extremadura la mejora de las tasas de paro ha tenido lugar principalmente en los individuos más jóvenes con un nivel formativo bajo, en España la reducción de la tasa de paro se ha concentrado en las personas más jóvenes independientemente de su nivel formativo (cuadro 1).

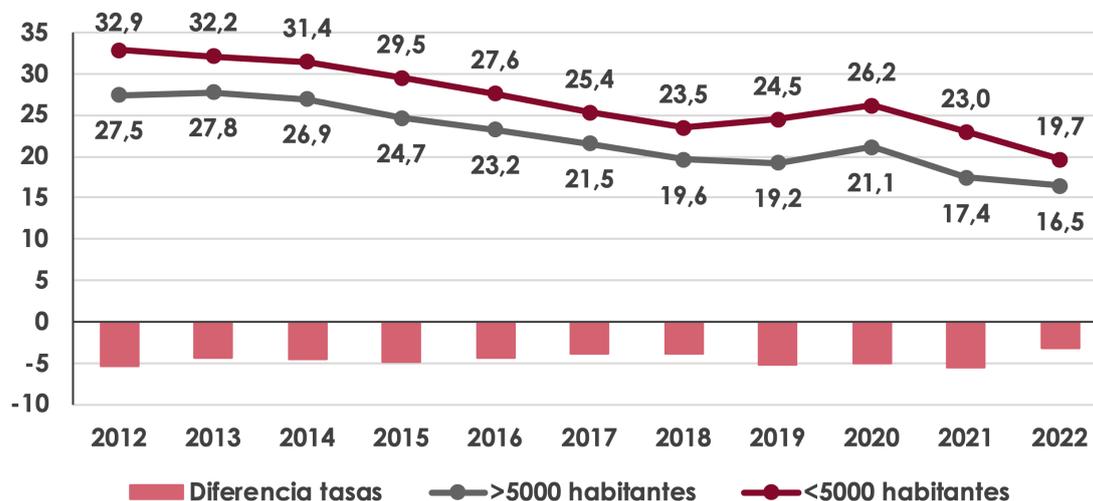
CUADRO 1. COMPARATIVA ENTRE LA TASA DE PARO EN 2022 Y EL PROMEDIO EN 2012-2022 EN EXTREMADURA Y EN ESPAÑA

		EXTREMADURA (2022-promedio 2012/22)			ESPAÑA (2022-promedio 2012/22)		
		Nivel formativo			Nivel formativo		
		Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Grupos de edad	<=24	14,4	5,9	6,3	11,4	11,9	11,0
	25-34	11,9	5,9	9,1	7,7	4,0	5,2
	35-44	9,1	4,8	4,3	6,2	6,2	3,5
	45-54	6,3	2,2	2,6	5,5	4,8	2,6
	>=55	6,9	6,7	0,9	4,4	2,4	1,1

Fuente: INE, AIReF a partir de los microdatos de la Encuesta de Población Activa.

**Se detecta un peor comportamiento de la tasa de paro en aquellos municipios de menos de 5.000 habitantes**, con una diferencia que se sitúa entre los 3 y los 5 puntos porcentuales respecto a los municipios de más de 5.000 habitantes en el periodo de análisis<sup>4</sup> (gráfico 18).

GRÁFICO 18. PARO REGISTRADO EN MUNICIPIOS DE MÁS Y MENOS DE 5.000 HABITANTES EN EXTREMADURA, 2012-2022 (%)



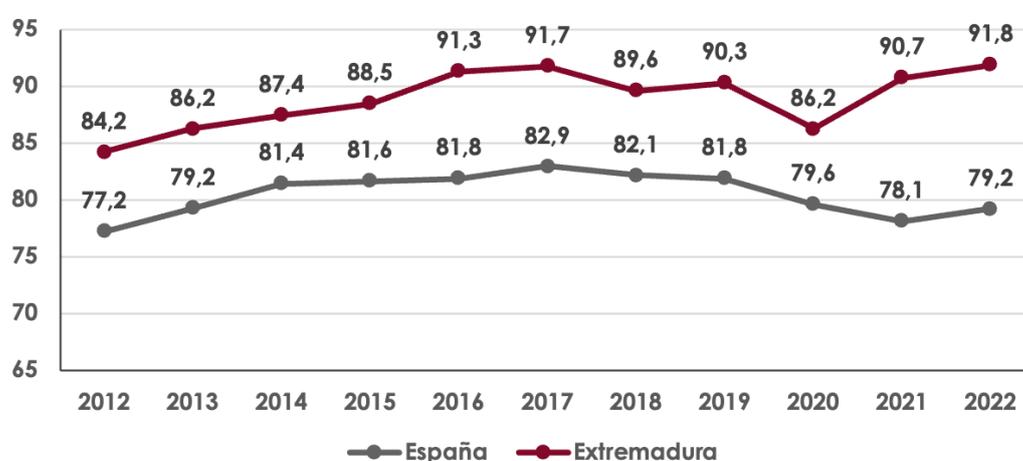
Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Ministerio de Trabajo.

<sup>4</sup>Para el análisis del paro por municipios se ha calculado la "tasa de paro registrada", como la ratio entre los parados registrados y el total de parados y afiliados (proxy de la población activa registrada) de los municipios que tienen menos de 5.000 habitantes.

### 1.2.3.2. La movilidad laboral en Extremadura

**La movilidad de los parados del mercado de trabajo de Extremadura es muy baja y se sitúa a gran distancia de la media nacional, una diferencia que se ha incrementado en los últimos años.** En 2022, el 91,8 % de los parados que residían en Extremadura lo hacían desde al menos cinco años, sin embargo, el total nacional se ha reducido hasta el 79,2 % (gráfico 19).

GRÁFICO 19. PORCENTAJE DE PARADOS QUE LLEVAN CINCO O MÁS AÑOS RESIDIENDO EN EL MISMO LUGAR, 2012-2022 (%)

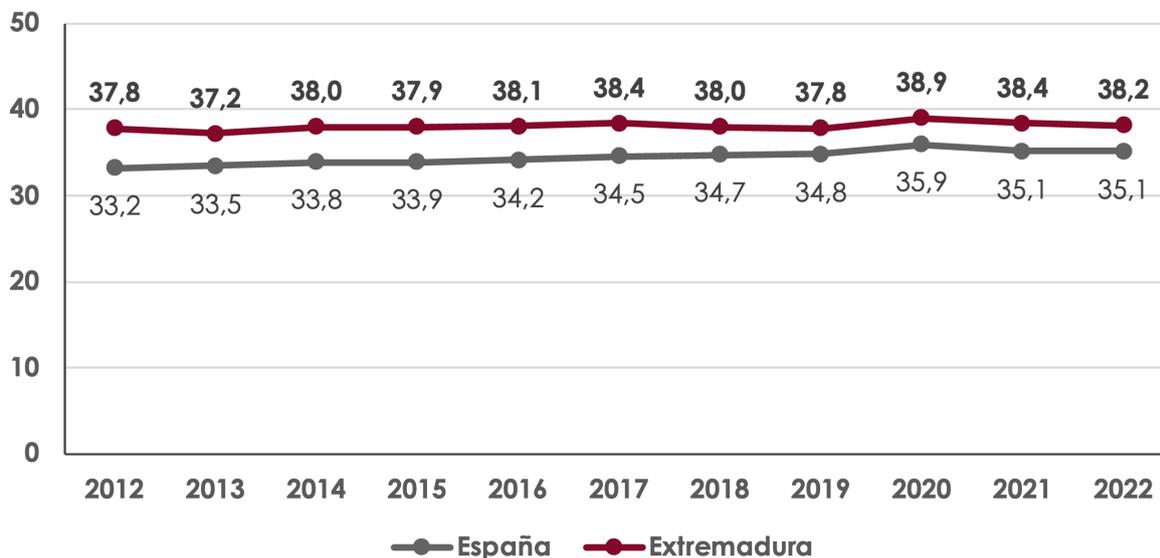


Fuente: INE, Estadística de movilidad laboral y geográfica.

### 1.2.3.3. La inactividad en Extremadura

**La población inactiva en Extremadura es superior a la del total nacional, aunque la brecha se ha reducido desde 2012, por el incremento de la población inactiva en el total de España mientras en Extremadura se ha mantenido aproximadamente en el mismo nivel.** En el año 2022, los inactivos en Extremadura representan el 38,2 % de la población total, mientras que este porcentaje se reduce hasta el 35,1 % para España en su conjunto (gráfico 20). La distribución por sexos es muy parecida en ambos casos, siendo mayor el número de mujeres inactivas (alrededor del 57 % del total).

GRÁFICO 20. INACTIVOS (% POBLACIÓN TOTAL), 2012-2022



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Según la EPA, en el año 2022 el 23,6 % de las personas inactivas en Extremadura lo están porque se encargan de las labores del hogar, una cifra 3 puntos porcentuales superior que la media de España.

#### 1.2.4. Políticas activas de empleo en Extremadura

**A pesar de los avances conseguidos en los últimos años, el mercado laboral extremeño presenta importantes deficiencias detalladas en el apartado anterior.** Entre ellas, hay que destacar el aún elevado nivel de desempleo existente en la comunidad, que incide principalmente en los jóvenes (en los menores de 24 años fundamentalmente), en las personas con nivel educativo bajo, en las mujeres (da lugar a un incremento de la brecha de género desde el año 2013), en los parados de larga duración y en los municipios pequeños.

**Para hacer frente al elevado y persistente nivel de desempleo y al resto de problemas identificados en su mercado laboral, Extremadura, al igual que el resto de las comunidades autónomas españolas, tiene a su disposición las políticas activas de empleo.** A diferencia de las políticas pasivas de empleo, como la prestación por desempleo, las políticas activas son un conjunto de medidas y acciones diseñadas para ayudar a las personas a conseguir un empleo, mantenerlo, mejorar sus habilidades y competencias y adaptarse a los cambios en el mercado laboral.

**Durante los ocho últimos años, la Junta de Extremadura ha desarrollado un proceso de modernización de las políticas activas de empleo, siempre enmarcado en la Estrategia Española para el Empleo, así como en los distintos planes y estrategias europeas y regionales.** Este proceso ha contado con la cobertura y la participación del diálogo social, incluyendo representantes de los trabajadores y de los empresarios, coprotagonistas en el diseño de las diferentes líneas de actuación de las políticas activas de empleo en Extremadura. En este periodo de tiempo se ha pasado de un sistema de gestión de políticas generalistas a un sistema con mayor atención a colectivos y actividades prioritarios, de modo que pudieran concurrir factores de mayor intensidad de ayuda y de atención específica a aquellas personas que más necesidades tienen y también intentando contribuir a un cambio progresivo del modelo productivo de esta región.

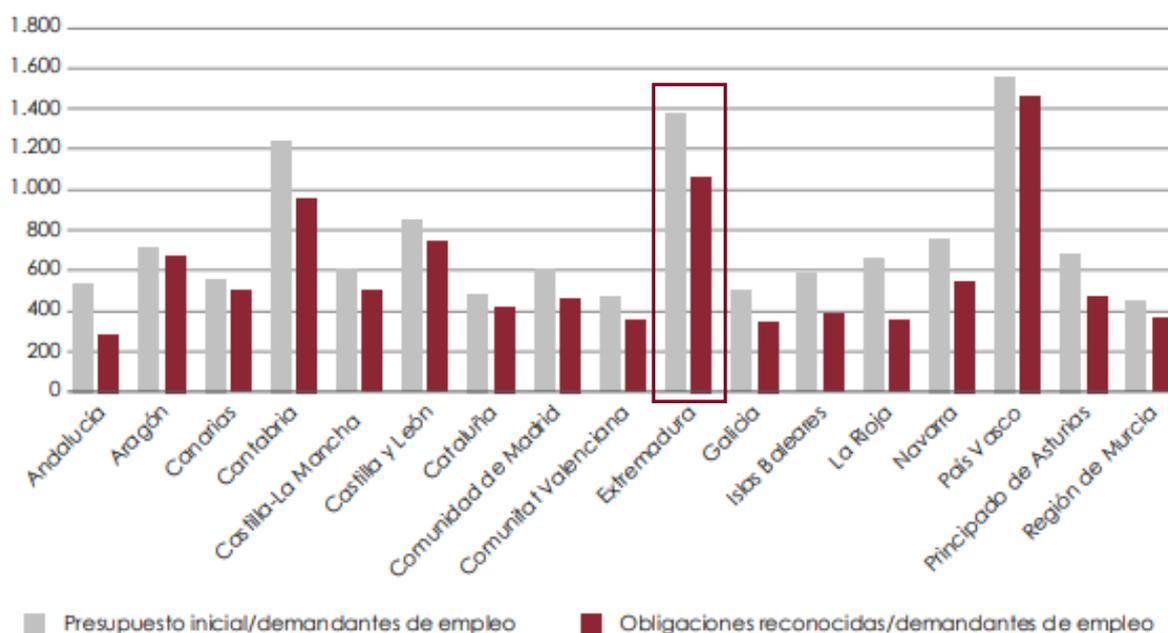
**La comunidad ha intentado proporcionar un estímulo importante a los procesos de transformación de sus políticas de empleo.** Los procesos de cambio en el ámbito de la política económica y especialmente en la política de empleo suelen ser graduales y progresivos, sin embargo, se ha intentado dar un impulso acelerado en estos años de constante transformación. En la actualidad la comunidad autónoma se encuentra en un proceso de transición en el diseño y desarrollo de las políticas activas de empleo de un modelo tradicional y generalista a un modelo a demanda, más específico y adecuado a las necesidades del mercado de trabajo y, especialmente, de los demandantes de empleo. Entre otras, se están desarrollando y aplicando medidas para intensificar la formación dual; la orientación laboral, fomentando a su vez una mayor presencia en los territorios rurales; la modernización de los centros de empleo apostando por la digitalización; y el rediseño del sistema de intermediación y prospección profesional para una mejor detección de las necesidades formativas del territorio y adecuación de la reorientación profesional.

**El SEXPE, que tiene encomendada la gestión de las PAE en Extremadura, es un organismo autónomo adscrito a la Consejería de Educación y Empleo,** lo que evidencia el interés por la cualificación de la población extremeña y su vinculación con las políticas de empleo. Dispone de una amplia cartera de políticas activas de empleo que incluye programas de orientación y transición educativa y laboral, de formación para el empleo, de formación en alternancia con el empleo, para una oportunidad laboral, de igualdad y conciliación laboral, para personas con discapacidad, para el fomento del empleo para la economía social, para la creación de empleo autónomo y adicionalmente planes de empleo público.

**El presupuesto del SEXPE ha mantenido una senda ascendente en los últimos años,** desde los 262 M€ en 2017 hasta alcanzar los 384 M€ en 2023.

Según el estudio de la AIREF sobre el gasto público en PAE<sup>5</sup>, en 2017 (periodo que comprende la realización de este estudio) Extremadura era la segunda comunidad en gasto por demandante de empleo, tanto en presupuesto inicial como en gasto ejecutado (gráfico 21).

GRÁFICO 21. GASTO POR DEMANDANTE DE EMPLEO. AÑO 2017



Fuente: AIREF a partir de los datos enviados por las CC. AA. y los extraídos del SISPE. Evaluación del gasto en políticas activas de empleo, AIREF (2018).

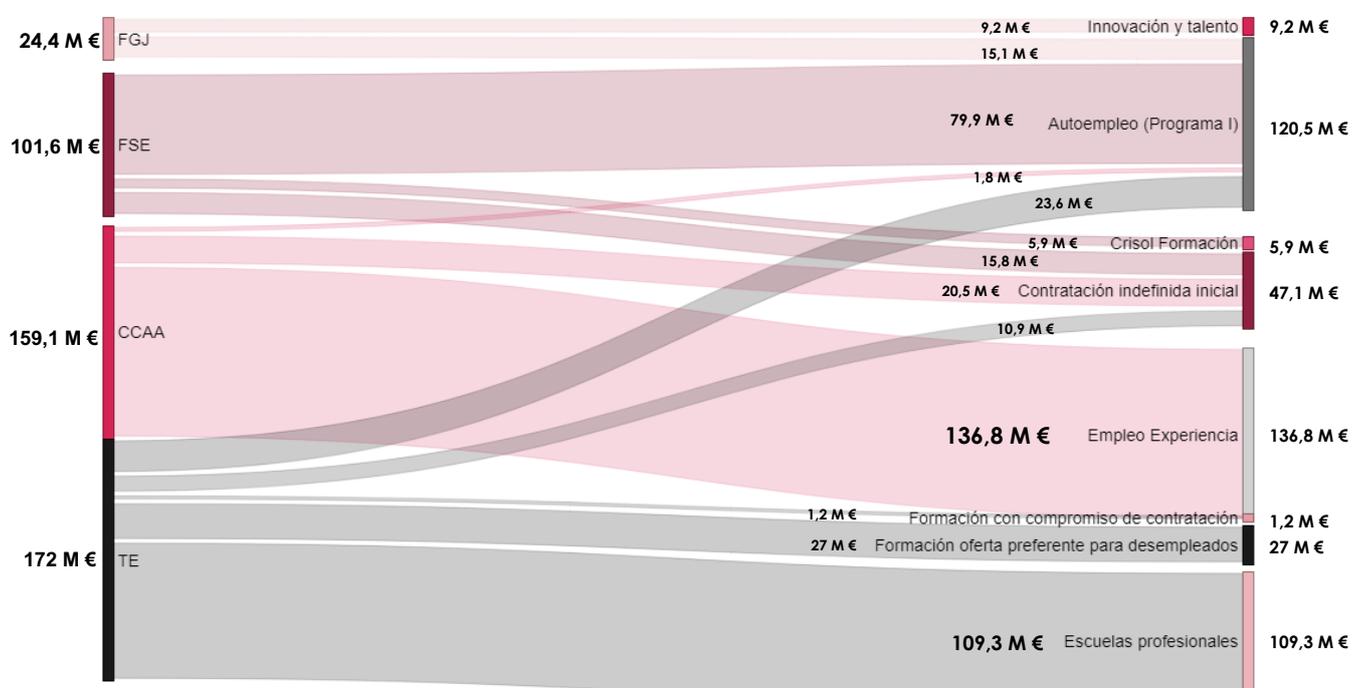
Los ocho programas seleccionados en esta evaluación forman parte del conjunto de políticas activas de empleo ejecutadas por el SEXPE y se encuadran dentro de la Estrategia de Empleo de Extremadura para el periodo 2016-2019. Esta estrategia tiene como objetivo central converger hacia las tasas de empleo y actividad nacional mejorando la calidad y la estabilidad del empleo en Extremadura y se desarrolla mediante dos planes de empleo bianuales, Plan de Empleo de Extremadura 2016-2017 y Plan de Empleo de Extremadura 2018-2019.

<sup>5</sup> <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-programa-politicas-activas-empleo/>

**En la Estrategia se definen una serie de colectivos prioritarios.** Los colectivos prioritarios se determinan teniendo presente la perspectiva de género en cada uno de ellos e incluyen: i) los jóvenes menores de 30 años, preferentemente sin cualificación; ii) las personas mayores de 45 años, especialmente quienes carezcan de prestaciones y presenten cargas familiares; iii) los parados de larga y muy larga duración, con especial atención a aquellos que hayan agotado sus prestaciones por desempleo. Junto a estos existen otros colectivos especiales que también requieren de actuaciones específicas diferenciadas como son las personas con discapacidad, las personas en riesgo de exclusión social o con dificultades de integración y el empleo por cuenta propia.

**El gasto total destinado a las políticas activas de empleo analizadas en este informe en las convocatorias del periodo 2016-2019 ha sido de 457 millones de euros.** Atendiendo al origen de los fondos, se aprecia una práctica equiparación entre las transferencias del Estado (37,6 %) y los fondos de la comunidad autónoma (34,8 %), que conjuntamente financiaron el 72,4 % de las obligaciones reconocidas (gráfico 22). Los fondos provenientes de la UE, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Garantía Juvenil (FGJ) financiaron algo menos de un tercio del total (27,6 %) (gráfico 22).

GRÁFICO 22. MONEY MAP: ORIGEN Y DESTINO DE LOS FONDOS



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

Nota: TE hace referencia a las Transferencias del Estado, CCAA se refiere a los fondos propios de la comunidad autónoma, FSE Fondo Social Europeo y FGJ al Fondo de Garantía Juvenil.

**Existen diferencias significativas en la distribución del origen de los fondos entre los diferentes programas.** Así, se observa que: i) las transferencias del Estado financiaron, en su mayoría, programas de formación para desempleados; ii) los fondos provenientes de la comunidad autónoma financiaron sobre todo los programas Empleo Experiencia y Contratación Indefinida, si bien este último también recibió financiación del Estado y del FSE; iii) el FSE financió el 66 % del programa de Autoempleo y la totalidad del programa Crisol Formación; y, iv) el FGJ financió el programa Innovación y Talento en su totalidad.

### 1.3. Objetivo y ejes de la evaluación

**El objetivo de esta evaluación es analizar la eficacia de los tres grandes grupos de programas que conforman las políticas activas de empleo ejecutadas por el SEXPE: incentivos al empleo en el sector privado, creación directa de empleo en el sector público y formación.** Para ello se han seleccionado ocho programas de estos tres grandes grupos enfocados a mejorar la empleabilidad de las personas en desempleo y se ha efectuado un análisis de eficacia con el fin de dotar de información a la comunidad autónoma para orientar la toma de decisiones sobre el reparto de fondos entre los distintos ámbitos y programas, su focalización en los individuos sobre los que se obtengan mejores resultados y la búsqueda de mejoras o alternativas con mayor eficacia en los colectivos con mayores problemas de empleabilidad.

Los programas se han seleccionado según su relevancia presupuestaria, su interés estratégico o por ambas razones.

**La cuantía del conjunto de programas evaluados asciende a 457 millones de euros en todo el periodo, lo cual supone un promedio de 114 millones al año.** Esta cantidad representa aproximadamente un 33 % del presupuesto del SEXPE en los distintos años del periodo de análisis.

**En promedio anual, el número de beneficiarios de los programas evaluados asciende a 16.684 (cuadro 2), lo que supone aproximadamente el 14 % de los parados de Extremadura en uno de los años de análisis según la EPA.** Además, entre 2016 y 2019, se han beneficiado más de 53.000 personas diferentes en situación de desempleo de los programas destinados exclusivamente a parados<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sin considerar los programas Oferta preferente de formación y Formación con compromiso de contratación, que tienen entre sus posibles beneficiarios a ocupados.

CUADRO 2. PROGRAMAS EVALUADOS

	Programa	Entidades que perciben la subvención	Destinatarios finales	Presupuesto ejecutado (M€)	N.º entidades	N.º destinatarios
Incentivos al empleo	<b>Ayuda a la contratación indefinida</b>	Empresas	Desempleados en general	47,1 (11,8)	5.503 (1.376)	9.005 (2.251)
	<b>Ayuda al autoempleo</b>	(11,8)	5.503	120,5 (30,1)*	-	15.497 (3.874)
Creación de empleo en el sector público	<b>Empleo Experiencia</b>	Entidades locales	Desempleados con prioridad demandantes de primer empleo y PLD	136,8 (34,2)	410 (409)	21.523 (5.381)
Formación	<b>Escuelas Profesionales</b>	Ayuntamientos o mancomunidades	Desempleados > 18 años, en general de difícil empleabilidad	109,3 (27,3)	339 (69)	6.671 (1.668)
	<b>Crisol Formación</b>	Entidades sin ánimo de lucro de las EE. LL.	Desempleados en situación o riesgo de exclusión social de las zonas urbanas	5,9 (3,0)	85 (42)	457 (229)
	<b>Innovación y Talento</b>	Empresas, autónomos o entidades sin ánimo de lucro	Desempleados < 30 años	9,2 (4,6)	223 (112)	429 (215)
	<b>Oferta preferente de formación para desempleados</b>	Entidades de formación	Desempleados y ocupados	27 (9,0)	472 (118)	12.714 (3.179)
	<b>Formación con compromiso de contratación</b>	Empresas que asuman el compromiso de contratación	Desempleados y ocupados	1,2 (0,3)	17 (8)	439 (110)
<b>Total</b>				457 (114)	7.049 (1.762)	66.735 (16.684)

Notas: (1) El presupuesto, número de entidades y número de destinatarios se refiere al total en el periodo. Entre paréntesis se indica el promedio anual de estas variables. (2) La convocatoria de 2016 del programa de Ayuda al autoempleo abarca los años 2015 y 2016. (3) El número de entidades de Crisol Formación y Formación con compromiso de contratación se refiere solo a las empresas promotoras de formación. (4) El número de participantes del programa Formación con compromiso de contratación proviene de las memorias del SEXPE.

**El análisis se ha organizado en torno a tres ejes, cada uno de ellos relativo a uno de los grandes grupos de políticas activas de empleo que se evalúan.**

**En cada eje se evalúa la eficacia de los programas de cada categoría.** Para los dos primeros ejes este análisis a nivel de programa incluye:

- **Un primer apartado descriptivo de las particularidades del programa y de sus beneficiarios en comparación con los demandantes de empleo de la región.** En concreto se describen los objetivos del programa, las principales características de sus beneficiarios, el alineamiento de cada programa con los problemas del mercado laboral extremeño mediante la comparación del perfil de los beneficiarios con los demandantes de empleo<sup>7</sup> y el grado de ejecución presupuestaria.
- **En un segundo apartado se efectúa un análisis descriptivo de la inserción del programa,** comparando distintos indicadores de inserción laboral y de calidad del empleo para los participantes en el programa y un grupo de demandantes de empleo de características similares a los beneficiarios que no han participado en el programa (grupo control).
- **El tercer apartado se dedica a la evaluación de impacto.** Para ello se comparan las trayectorias laborales de los beneficiarios antes y después de su participación en el programa con las trayectorias laborales de los individuos del grupo control. Se aplican técnicas econométricas para determinar qué efectos tiene el programa sobre la inserción laboral y sobre la calidad en el empleo. Adicionalmente se analizan los posibles efectos heterogéneos con el fin de identificar si el programa presenta resultados diferentes en función de las características de sus beneficiarios.

En el tercer eje, que comprende los programas de formación, el análisis se complementa con un estudio cualitativo que permite conocer mejor el funcionamiento de estos programas. En algunos casos se omite la evaluación de impacto por razones relativas al tamaño muestral o a la dificultad de encontrar un grupo de control adecuado. El análisis de este eje contiene:

- **Un primer apartado descriptivo del programa,** análogo al de los dos primeros ejes.
- **Un segundo apartado con un análisis descriptivo de la inserción del programa,** también análogo al de los dos primeros ejes.

---

<sup>7</sup> Cuando los límites a la participación en los programas son muy genéricos, los demandantes de empleo constituyen la potencial población de beneficiarios. Así, la comparación entre las personas que podrían haber participado en el programa y las que finalmente lo hicieron permite vislumbrar si la ayuda presenta una buena focalización. Este análisis comparativo se realiza en todos los programas salvo en Crisol Formación e Innovación y Talento, programas dirigidos a un grupo de personas muy específico, como son los individuos en riesgo de exclusión y los jóvenes menores de 30 años con un nivel formativo superior.

- Para los programas Escuelas Profesionales, Innovación y Talento y Oferta preferente de formación para desempleados se incluye un apartado que muestra los resultados de la evaluación de impacto.
- Para todos los programas, excepto para Oferta preferente de formación para desempleados, se incorpora un apartado con el análisis cualitativo.

Por su parte, se estructura el informe en tres bloques (cuadro 3): en el primero, común a todas las evaluaciones de la AIReF, se describe el objeto de la evaluación, los análisis planteados y las metodologías y bases de datos utilizadas; en el segundo se recogen los hallazgos encontrados como resultado de la evaluación en cada uno de los ejes; y en el tercero se formulan propuestas a partir de los hallazgos obtenidos al evaluar los programas.

CUADRO 3. ESQUEMA DEL ESTUDIO

Bloque I. Contexto, objetivos y metodologías aplicadas		
	EJES	ASPECTOS ANALIZADOS
Bloque II. Evidencia de la evaluación de los programas	1. Eficacia de los programas de incentivos al empleo privado	Análisis descriptivo del programa Análisis descriptivo de la inserción del programa Evaluación de impacto
	2. Eficacia del programa de creación directa de empleo	Análisis descriptivo del programa Análisis descriptivo de la inserción del programa Evaluación de impacto
	3. Eficacia de los programas de formación	Análisis descriptivo del programa Análisis descriptivo de la inserción del programa Evaluación de impacto (tres programas) Análisis cualitativo (cuatro programas)
		Bloque III Propuestas

## 1.4. Metodologías utilizadas

### *Metodología análisis cuantitativo*

**La metodología de análisis de tipo cuantitativo ha variado en función de los programas y se ha fundamentado en tres tipos de análisis: un análisis descriptivo de los beneficiarios del programa, un análisis descriptivo de la inserción laboral y un análisis contrafactual.** Para todos los programas se ha realizado inicialmente un análisis descriptivo en base a los microdatos de los programas, integrando estos con los datos de demandantes de empleo y de las vidas laborales. A partir de este conjunto de datos se han descrito las características sociodemográficas de las personas participantes en cada programa, sus relaciones con el empleo y el alineamiento de cada programa con los problemas del mercado laboral extremeño mediante la comparación del perfil de los beneficiarios con los demandantes de empleo.

**Para efectuar el análisis descriptivo de la inserción y el análisis contrafactual se han emparejado a las personas participantes en cada programa con un conjunto de personas que forman el grupo de control según características observables y sus vidas laborales utilizando las técnicas de *exact matching*, *nearest neighbour matching* o *propensity score matching*,** dependiendo del programa. Una vez emparejados, se ha construido una base de datos de panel donde se observan las trayectorias laborales de ambos grupos (beneficiarios y no beneficiarios con características y vidas laborales similares) antes y después de la participación en el programa. El análisis descriptivo de los efectos en la inserción se fundamenta en la comparación simple mediante descriptivos del grado de inserción y las características del empleo de ambos grupos.

**También en base a estos datos, se ha desarrollado el análisis contrafactual mediante modelos de regresión con la metodología de diferencias en diferencias para evaluar el impacto de los programas en la inserción** (empleado o no en diferentes momentos tras la finalización del programa, días en el empleo...) **y en la calidad del empleo** (modalidad de contrato y tipo de jornada) mediante la comparación de la evolución de los participantes y los no participantes en los programas. Por último, se ha medido si los efectos de los programas son diferentes entre beneficiarios con distintas características como por ejemplo su nivel educativo, sexo, edad o duración en el desempleo.

El análisis descriptivo de la inserción y el análisis contrafactual se ha llevado a cabo en todos los programas, a excepción de Crisol Formación y Formación con compromiso de contratación.

### *Metodología análisis cualitativo*

**En cuatro de los programas de formación (Escuelas Profesionales, Crisol Formación, Innovación y Talento y Formación con compromiso de contratación) se ha realizado también una evaluación cualitativa siguiendo dos metodologías diferentes: entrevistas individuales y encuestas.** Por una parte, entrevistas individuales con diversos representantes del SEXPE vinculados a los programas de formación, así como una serie de sesiones de discusión de grupos focalizados (*focus group*), con entidades promotoras y colaboradoras en los diferentes programas. Por otra parte, se han llevado a cabo encuestas a muestras representativas de cada uno de los programas dirigidas tanto a los destinatarios (participantes en los programas) como a los beneficiarios directos de las subvenciones (entidades promotoras y colaboradoras).

**Las entrevistas se han realizado a los gestores de los programas de formación, así como al Director General del Observatorio para la Innovación y la Prospectiva del Mercado de Trabajo en Extremadura (Observatorio extremeño de empleo) y al Director General y al Secretario General del SEXPE.** Han sido entrevistas semiestructuradas, realizadas de forma virtual con una duración de entre 60-90 minutos cada una, en las que se han formulado diferentes cuestiones abiertas, previamente anticipadas a las personas entrevistadas.

Las cuestiones tratadas en las entrevistas han girado en torno a la adecuación de las Estrategias de Empleo de Extremadura 2016-2019 y 2020-2025, la adecuación de los programas formativos a las PAE, la selección de los participantes y los promotores, el funcionamiento de los programas de formación, los resultados de estos programas o las propuestas de mejora para futuros programas.

**Por otra parte, se han organizado cuatro *focus group*, uno por cada programa de formación evaluado.** Se han celebrado dos presencialmente (Escuelas Profesionales y Crisol Formación) y dos de forma virtual (Innovación y Talento y Formación con compromiso de contratación), con una participación media en las convocatorias presenciales de seis personas y en las virtuales de tres. La selección de los participantes se ha realizado atendiendo a que los mismos incorporen suficiente diversidad en relación con el tamaño de las entidades y su participación en los programas, los itinerarios profesionales en los que tienen mayor presencia, diversidad territorial, así como de diferentes ámbitos cuando sea el caso (entidades municipales, mancomunidades, entidades sin ánimo de lucro, empresas privadas, etc.). En cada una de estas sesiones, cuya duración se ha situado en torno a las dos horas, se han analizado cuestiones como la adecuación de las estrategias de empleo nacionales y regionales, los procesos de selección y participación de los beneficiarios, el análisis del contenido de los programas y de las prácticas, la tutorización de los estudiantes, la contribución a la inserción laboral y la empleabilidad de los participantes, los obstáculos y facilitadores del desarrollo de los programas, los aspectos de organización y la gestión.

**El análisis cualitativo de la información proporcionada por los participantes en los programas de formación se basa en una serie de encuestas telemáticas.** Estas encuestas, realizadas a través de la herramienta Qualtrix, profundizan sobre la idoneidad de los cursos, la inserción laboral de los participantes o sus expectativas de empleabilidad, entre otros aspectos. En los programas más pequeños (Innovación y Talento, Crisol Formación y Formación con compromiso de contratación), los cuestionarios se han dirigido a la totalidad de sus participantes mientras que en el programa Escuelas Profesionales, de elevado tamaño, se ha seleccionado una muestra representativa del 25 % de los participantes.

**Paralelamente, se ha elaborado y suministrado una encuesta a los responsables de las entidades promotoras y a las entidades colaboradoras.** En este caso se ha remitido a la totalidad de entidades participantes en cada uno de los programas de formación Innovación y Talento, Crisol Formación, Formación con compromiso de contratación y Escuelas Profesionales.

En la implementación de las encuestas se ha hecho un seguimiento continuo de la tasa de respuesta y se han llevado a cabo varios recordatorios entre los destinatarios. Para el envío de los cuestionarios, tanto a las entidades como a los participantes, se ha contado con la colaboración del Observatorio de Empleo del SEXPE.

## 1.5. Bases de datos y otras fuentes de información

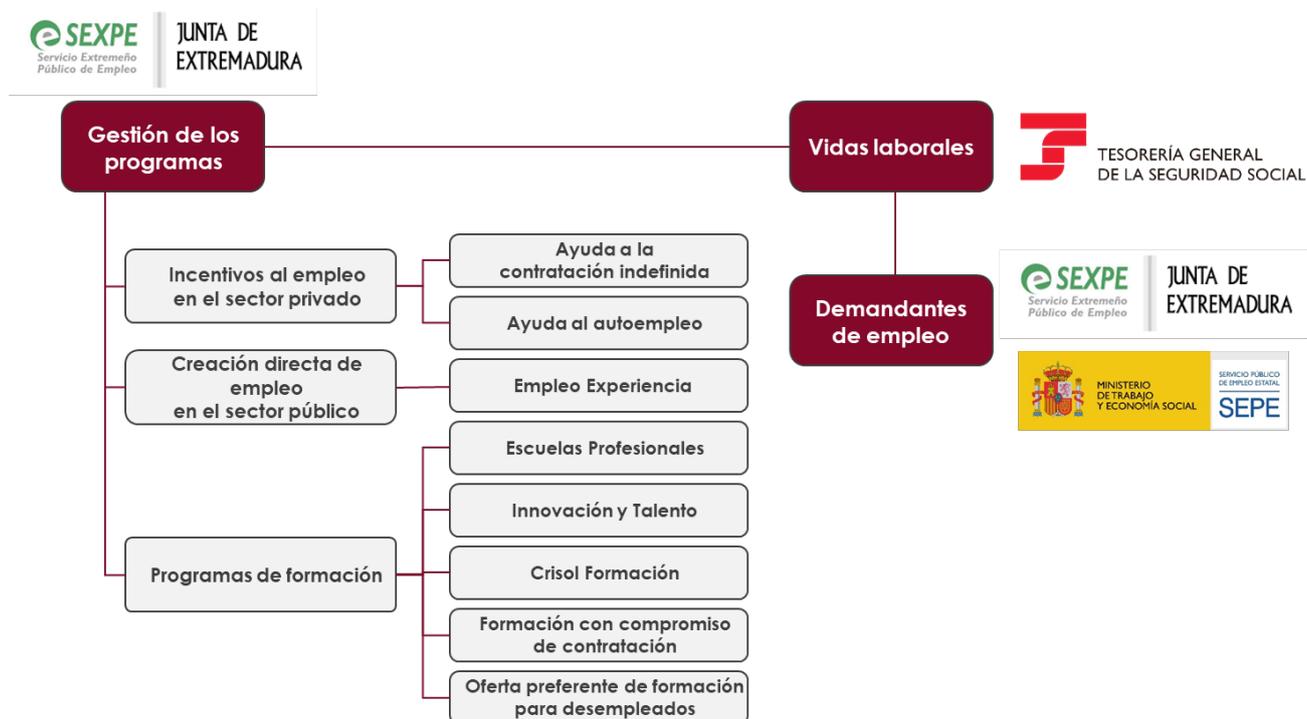
Para el análisis cuantitativo se ha utilizado información de diferentes bases de datos, como se puede observar en el cuadro 4:

- **Bases de datos de gestión de los programas proporcionada por el SEXPE:** estas bases de datos contienen información específica de cada uno de los ocho programas analizados y, en concreto, de sus personas destinatarias y de las empresas que perciben la subvención en caso de que las hubiere. Incluyen información relacionada con las características sociodemográficas de los destinatarios e información adicional relevante específica del programa, como el colectivo especial al que pertenecen las personas (por ejemplo, parados de larga duración). Asimismo, contienen información sobre las entidades beneficiarias y las acciones subvencionadas. Por ejemplo, para los programas de formación, se cuenta con información detallada sobre el tipo de formación impartida y la familia profesional a la que pertenece cada curso. Con ellas se ha realizado el análisis descriptivo de los programas y se han construido los grupos de tratamiento para los modelos de estimación de impacto.
- **Demandantes de empleo suministrada por el SEXPE:** esta base de datos proporciona información mensual sobre los registros de demandantes de empleo de toda Extremadura para el periodo objeto de análisis ampliado, desde 2012 hasta 2019. Además de la situación laboral de los demandantes de empleo (es

decir, si se encuentran en situación de desempleo, están ocupados o son trabajadores agrarios), la base de datos incluye información sociodemográfica y laboral de las personas, como el sexo, edad, nivel de estudios, si reciben algún tipo de prestación por desempleo y sus fechas, el sector de actividad del que provienen o la experiencia en la ocupación solicitada, así como la participación previa en algún programa del SEXPE.

- **Vidas laborales de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS):** esta base de datos contiene información sobre el historial laboral de todas las personas beneficiarias de los programas analizados, así como de las personas que forman parte de los grupos de control considerados en este estudio. Además de características sociodemográficas de los individuos, incluye información sobre cada uno de los episodios relacionados con afiliaciones a la Seguridad Social (que pueden ser de empleo o desempleo) de cada persona y proporcionan información detallada sobre variables como el tipo de relación laboral, el tipo de contrato y jornada, las bases de cotización mensuales, etc. A partir de la información disponible en esta base de datos se pueden calcular indicadores clave para la realización de este estudio, como la tasa de inserción laboral (la proporción de personas que consigue un empleo), el número de días trabajados tras el paso por un programa o la modalidad o parcialidad del contrato para medir la calidad del empleo.
- **Encuesta de Población Activa del INE:** para el análisis de contexto centrado en las características del mercado de trabajo en Extremadura se han empleado los microdatos de esta encuesta, con frecuencia anual, con el mayor nivel de desagregación posible para garantizar la representatividad de la información. Esta base de datos permite analizar características sociolaborales de la población, tasas de actividad, de empleo y de paro para los diferentes colectivos de interés del estudio. Para aquellos indicadores en los que el INE no libera la información estadística de la comunidad autónoma, se han empleado los microdatos de la EPA de corte transversal. El periodo de análisis con carácter general ha sido el comprendido entre 2012 y 2022.

CUADRO 4. BASES DE DATOS UTILIZADAS



Fuente: AIReF.

**Además, se ha realizado un análisis documental,** revisando en profundidad la documentación relativa a las estrategias para el empleo a nivel nacional, las Estrategias de Empleo de Extremadura (2016-2019 y 2020-2025) y las políticas activas de empleo de Extremadura, en general, y los programas evaluados en particular (bases reguladoras, convocatorias anuales, etc.).

Esta revisión de la información se ha completado con la recogida específica de información sobre aspectos no incluidos en la documentación, a través de entrevistas con miembros del Servicio Extremeño Público de Empleo y sobre todo del Observatorio para la Innovación y la Prospectiva del Mercado de Trabajo en Extremadura.

## 1.6. Gobernanza y agentes participantes

**Esta evaluación ha sido dirigida, coordinada y supervisada por el equipo de la División de Evaluación del Gasto Público de la AIReF, que ha contado para su elaboración con el apoyo técnico de Knowledge Sharing Network (KSNET),** que resultó adjudicataria de la licitación pública para la contratación de un servicio de asistencia técnica a la AIReF publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 14 de junio de 2022 y que se formalizó el 2 de octubre de 2022. KSNET ha trabajado de forma conjunta con AFI (Analistas Financieros Internacionales) y con el IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas), en el marco de la red por las buenas prácticas en evaluación, RedEV.

Para la realización de este estudio ha resultado esencial la colaboración de los siguientes agentes:

- **El Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE)**, organismo autónomo encargado de la ejecución de las políticas de empleo en la Junta de Extremadura y en particular responsable del diseño y de la gestión de los programas evaluados.
- **La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)**, que ha preparado y cedido la información sobre las vidas laborales necesaria para realizar la evaluación del impacto de los programas sobre la empleabilidad. Y adicionalmente, las reducciones y bonificaciones en las cuotas de la seguridad social para el fomento de la contratación y el trabajo autónomo.

**La Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura asumió la responsabilidad de asegurar la implicación y coordinación de todos los órganos y organismos de la Administración autonómica relevantes para el desarrollo del proyecto.**

Además, se ha recogido la opinión de:

- **El cuerpo directivo del SEXPE y de su Observatorio para la Innovación y la Prospectiva del Mercado de Trabajo en Extremadura.**
- **Una selección de entidades beneficiarias de los programas de formación Escuelas Profesionales, Crisol Formación, Innovación y Talento y Formación con compromiso de contratación y de una selección de personas desempleadas** que participaron en ellos, a través de las correspondientes encuestas.

Para el desarrollo de esta evaluación, la AIReF ha contado con la positiva colaboración de la Junta de Extremadura.

El equipo de trabajo agradece a todas las instituciones, entidades y personas que han participado en este estudio su disposición y colaboración en el suministro de información exhaustiva y la atención prestada para la elaboración del presente informe.

## 1.7. Panorámica de la evaluación

El presupuesto para este estudio se determinó de conformidad con lo previsto en la Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de estudios (BOE de 23 de diciembre de 2019) y ascendió a un total de 246.850,5 euros (IVA incluido).

El desarrollo de los trabajos ha tenido lugar entre octubre de 2022 y mayo de 2023, si bien la recopilación de información comenzó en julio de 2022.

## 1.8. Panorámica del informe

En las siguientes secciones de este informe se presenta el análisis de los programas evaluados. El capítulo 2 se dedica a los programas de incentivos al empleo en el sector privado: Ayuda a la contratación indefinida y Ayuda al autoempleo. El capítulo 3 se destina al programa de contratación directa en el sector público, Empleo Experiencia. Y en el capítulo 4 se aborda el análisis de los programas de formación, Escuelas Profesionales, Crisol Formación, Innovación y Talento, Oferta preferente de formación para desempleados y Formación con compromiso de contratación.

El análisis efectuado en cada capítulo es similar y sigue la aproximación detallada en la sección metodológica. Inicialmente se describe el funcionamiento de los programas y a continuación se realizan tres análisis cuantitativos. El primero de ellos es un análisis descriptivo de las características de los beneficiarios. A continuación, se completa con un análisis descriptivo de la inserción en el que se compara la evolución en el empleo y en la calidad del empleo de los beneficiarios de los programas con la de los no beneficiarios. Por último, se realiza el análisis econométrico del impacto que determina los efectos concretos sobre la empleabilidad y en la calidad del empleo causados por los programas. Además, el estudio cuantitativo se completa, para el caso de los programas de formación, con un estudio cualitativo que ayuda a la valoración general de los programas. Para finalizar la evaluación de cada grupo de PAE se incluye un apartado donde se resumen los principales hallazgos derivados del análisis. Por último, en el capítulo 5 se formulan propuestas de mejora fruto de los hallazgos identificados a lo largo del análisis.

# 2.

## EJE 1: EFICACIA DE LOS INCENTIVOS AL EMPLEO EN EL SECTOR PRIVADO

### 2.1. Ayuda a la contratación indefinida

**Entre las ayudas para incentivar el empleo en el sector privado puestas en marcha en Extremadura, se encuentran las subvenciones para el fomento de la contratación indefinida que se irán reformulando a partir de la reforma laboral de 2022.** En concreto, estas ayudas se materializan en los programas I (Ayuda a las contrataciones indefinidas iniciales) y II (Ayudas por transformación de contratos de duración determinada en contratos indefinidos).

**Este apartado de la evaluación se centrará en las ayudas destinadas a las contrataciones indefinidas iniciales (Programa I),** por ser las que ponen un mayor énfasis en los colectivos más vulnerables en cuanto a empleabilidad en la región.

**Se evalúan las convocatorias correspondientes al periodo 2016-2019** ya que se rigen por las mismas bases reguladoras (establecidas en el Decreto 87/2016, de 28 de junio), y se enmarcan en un plan estratégico común, la Estrategia de Empleo de Extremadura 2016-2019 (en adelante, EEX 2016-2019), lo que permite la comparabilidad entre ellas al perseguir una serie de objetivos comunes y contar con un diseño homogéneo de la ayuda.

**El objetivo principal de esta ayuda es el fomento de la contratación indefinida entre desempleados y la inserción laboral de determinados grupos de población con mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo.** Las entidades beneficiarias de esta subvención pueden ser todos aquellos profesionales colegiados y empresas, asociaciones o entidades sin ánimo de lucro que hayan suscrito en el momento de solicitar la ayuda un contrato indefinido con personas desempleadas<sup>8</sup>. Esto siempre teniendo en cuenta que la contratación debe suponer un incremento neto del número de personas trabajadoras indefinidas en la empresa.

---

<sup>8</sup> Según las bases reguladoras de la ayuda, se consideran desempleadas a aquellas personas que, en el momento de la contratación, carezcan de ocupación laboral, según informe de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social, excluyendo explícitamente a profesionales que ejerzan su profesión por cuenta propia y a personas que estén en situación de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos.

**El diseño planteado para conseguir la inserción de colectivos de baja empleabilidad es la modulación de la ayuda según el colectivo al que pertenece la persona contratada**, como se muestra en el cuadro 5. Sin embargo, aunque la contratación indefinida de estos colectivos más difícilmente empleables esté subvencionada con un importe mayor, la ayuda no se percibe exclusivamente con la contratación de estos perfiles. Así, la subvención puede variar desde un máximo de 7.500 euros, percibidos por la contratación de mujeres, hasta un mínimo de 5.500 euros, que se reciben por la contratación de un hombre con edad comprendida entre los 30 y 52 años, que no cumpla ninguno de los requisitos incluidos en el cuadro 5. Si el hombre pertenece a alguno de los colectivos especificados en el cuadro 5, la cuantía se incrementa hasta los 7.000 euros.

**Esta modulación indica que, aunque cualquier persona es elegible, se potencia la contratación de las mujeres en general, los hombres menores de 30 y aquellos de 52 o más años y los hombres parados de larga duración.** Asimismo, se intenta promover el retorno de extremeños que han emigrado por motivos laborales tal y como se especifica en la EEX 2016-2019. Además, la subvención puede verse minorada proporcionalmente según el tipo de jornada que establezca el contrato.

#### CUADRO 5. MODULACIÓN DE LAS AYUDAS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA INICIAL

COLECTIVO		CUANTÍA
<b>Mujeres</b>	Base	7.500 €
<b>Hombres</b>	Base	5.500 €
	< 30 años	+1.500 €
	>= 52 años	
	Parados larga duración <sup>9</sup>	
	Beneficiario SEXPE <sup>10</sup>	
	Extremeños retornados <sup>11</sup>	
Participación proyectos innovadores <sup>12</sup>		
<b>Incrementos<sup>13</sup></b>	Municipios < 5.000 habitantes	+1.000 €
	Empresas con RSE / Plan de igualdad	

Fuente: AIReF a partir de las bases reguladoras de la ayuda.

<sup>9</sup> Se considera persona parada de larga duración a aquella persona que haya carecido de ocupación laboral según informe de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social ininterrumpidamente durante, al menos, los 12 meses inmediatos anteriores.

<sup>10</sup> Que hayan finalizado en los 12 meses anteriores su participación en determinados programas subvencionados y financiados por el SEXPE.

<sup>11</sup> Extremeños que hayan retornado de la emigración a Extremadura en los cuatro años anteriores.

<sup>12</sup> Que hayan finalizado en los 12 meses su participación en algún proyecto innovador y de fomento del empleo, en el ámbito local.

Por último, cabe destacar que la solicitud de la subvención debe ser posterior a la contratación en cuestión y que la entidad perceptora está obligada a mantener el contrato por un periodo mínimo de 24 meses. En caso de incumplimiento de esta u otra de las obligaciones especificadas en las bases reguladoras, la entidad beneficiada debe devolver la subvención percibida. Igualmente, el abono de la subvención se realiza en un pago único a la entidad contratante por el total de la ayuda concedida una vez dictada la resolución de concesión.

### 2.1.1. Análisis descriptivo del programa

**En las convocatorias correspondientes al periodo de evaluación han obtenido esta ayuda un total de 5.503 entidades y se han subvencionado 9.005 contratos indefinidos a desempleados.** De los 9.005 beneficiarios, 1.348 se dieron de baja del programa y 395 repitieron al menos una vez entre 2016 y 2019, por lo que no son tenidos en cuenta en el análisis descriptivo del programa, cuya muestra final es de 7.262 participantes únicos.

**Las bajas del programa representan el 13,6 % del total de contratos subvencionados.**

La motivación de las bajas no puede ser explicada con la información disponible, pudiendo deberse a una decisión de la empresa o del participante. En cuanto a las características de estos participantes, el 57 % de ellos fueron hombres y predominan las personas menores de 45 años. En relación con el nivel educativo, el 63 % de las personas que se dieron de baja contaba con estudios secundarios o inferiores. Por último, cabe destacar que aquellos que volvieron a trabajar después de su baja en el programa, tardaron de media casi 20 meses en hacerlo.

**El perfil de participante que predomina no se corresponde con ninguno de los colectivos incentivados con una mayor cuantía, por lo que se puede inferir que el diseño de la ayuda no está motivando una inserción mayoritaria de estos grupos más prioritarios a los que intenta llegar el programa.** Según su sexo, las personas participantes son, en su mayoría, hombres (gráfico 23 – panel A). Por edades, el tramo de entre 30 y 51 años es el más común como muestra la distribución por grupos de edad (gráfico 23 – panel B) y más de la mitad de los beneficiarios tienen un nivel educativo bajo (gráfico 23 – panel C). Por otra parte, los parados de larga duración representan un 22,5 % del total de beneficiarios (gráfico 23 – panel D).

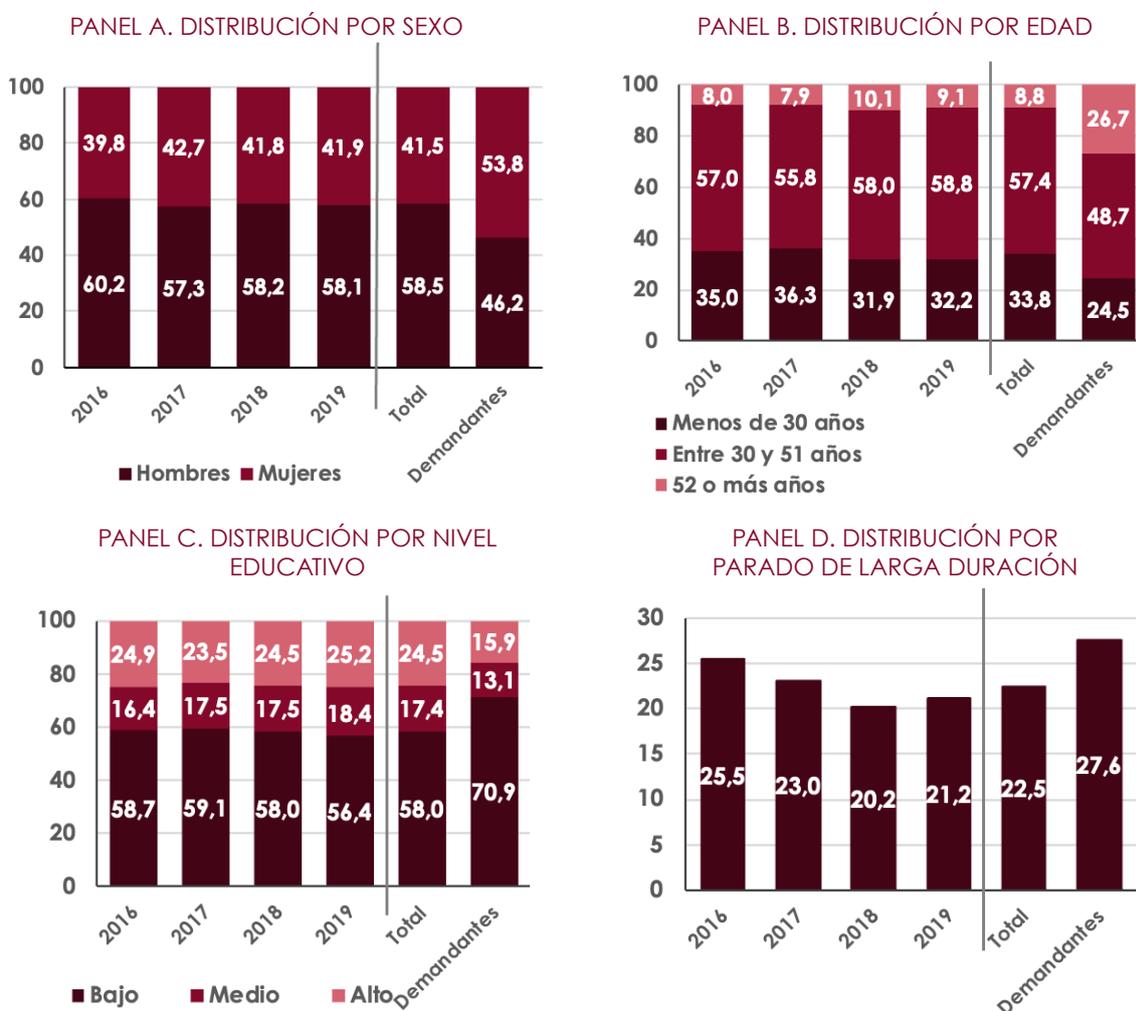
**Además, los colectivos de menor empleabilidad se encuentran infrarrepresentados en el programa en comparación con el peso que estos tienen sobre el total de**

---

<sup>13</sup>La entidad puede recibir un incremento de la ayuda de 1.000 euros si la creación del puesto de trabajo se produce en un municipio de menos de 5.000 habitantes, cuando se trate de empresas en las que concurra la cláusula de responsabilidad social empresarial o cuando las empresas tengan implantados planes empresariales de igualdad de género. Este incremento se cuantifica por entidad solicitante y no por contratación subvencionada.

**demandantes de empleo de Extremadura, pese a que el programa trata de favorecerlos sobre el resto.** Esto se desprende al comparar la distribución de la ayuda entre los diferentes colectivos con su representación en el total de demandantes que muestra el gráfico 23. Así, las mujeres, los mayores de 52, las personas con nivel educativo bajo y los parados de larga duración, están infrarrepresentados en el programa. En el caso de los parados de larga duración esta infrarrepresentación es reducida, aunque sí se observa una caída en la presencia de este colectivo entre los beneficiarios en el periodo 2016-2019.

**GRÁFICO 23. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA Y COMPARACIÓN CON DEMANDANTES (%)**



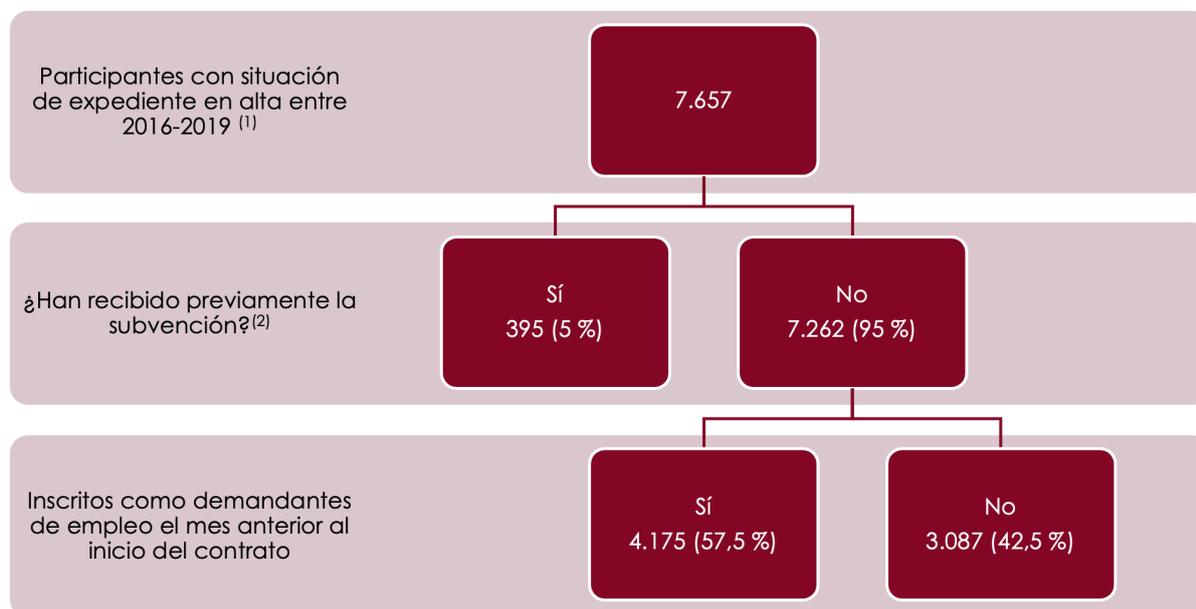
Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Notas: (1) La distribución por nivel educativo sigue la clasificación CNED 2000. La categoría "Nivel bajo" engloba niveles de estudios secundarios o inferiores; "Nivel medio", recoge estudios de bachillerato y ciclos formativos de grado medio; y "Nivel alto", desde enseñanzas de grado superior hasta doctorado universitario. (2) Los parados de larga duración se determinan a partir de sus vidas laborales, como establecen las bases reguladoras del programa.

Todo ello indica que el diseño modulado de la ayuda no parece fomentar la contratación mayoritaria de las personas con unas necesidades de inserción mayores, lo que a su vez puede ser un indicio de peso muerto en la ayuda. El hecho de que el perfil que más se ha subvencionado durante el periodo sea de alta empleabilidad *a priori* (hombres, personas de entre 30 y 51 años y desempleados por un periodo inferior al año) podría indicar que el programa está subvencionando contrataciones que, en ausencia de esta ayuda, se habrían producido de igual manera.

Cabe destacar que más de la mitad de los beneficiarios trabajaban el mes anterior a la contratación y como consecuencia un elevado porcentaje de ellos no se encontraban dados de alta como demandantes de empleo, situación que los aleja del concepto de población de extrema baja empleabilidad. Si bien es difícil determinar si la contratación indefinida se habría producido en ausencia de la ayuda, el hecho de que más de la mitad de los participantes en el programa estuviesen trabajando el mes anterior a la contratación es significativo. De igual manera, y como muestra el cuadro 6, 395 personas repitieron su participación e incluso algunos de ellos lo hicieron en la misma entidad.

CUADRO 6. PARTICIPACIÓN PREVIA EN EL PROGRAMA DE LOS BENEFICIARIOS E INSCRITOS COMO DEMANDANTES



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

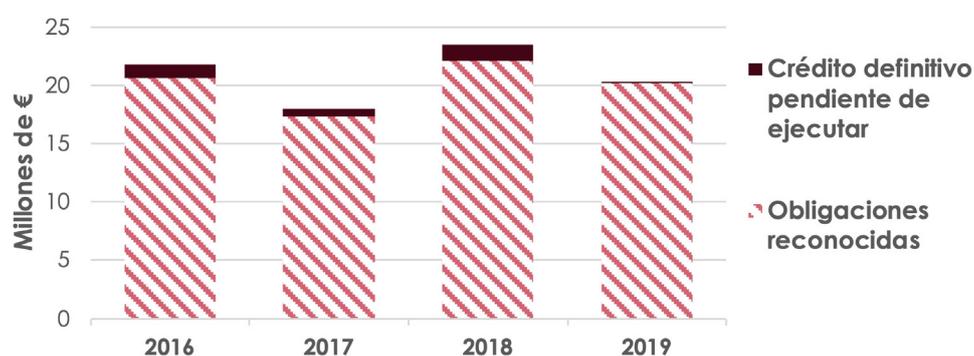
Notas: (1) Total incluyendo a los expedientes en situación de baja (1.348): 9.005 personas. (2) De estos, 395 beneficiarios repitieron, tres de ellos repitieron en la misma entidad.

Respecto a las condiciones laborales de la contratación subvencionada, casi el 80 % de los contratos firmados fueron a jornada completa, si bien este porcentaje disminuye hasta el 65,8 % en el caso de las mujeres, donde uno de cada tres fue contratada a jornada parcial.

En relación con las empresas que perciben la subvención, aproximadamente un 70 % la recibe una única vez en el periodo 2016-2019, mientras que tan solo un 0,5 % de las empresas la perciben los cuatro años analizados. La mayoría de las contrataciones subvencionadas tienen lugar en empresas cuya actividad principal es el comercio (26,7 %), la hostelería (20,7 %) o la industria manufacturera (15,7 %).

En términos de financiación e incluyendo los dos programas de la ayuda, el crédito definitivo promedio por convocatoria roza los 21 millones de euros<sup>14</sup>, mientras que las obligaciones reconocidas promedio son de 20,1 millones de euros (gráfico 24). En el total del periodo, el crédito definitivo asciende a 83,6 millones de euros, del cual se ejecutaron 80,5 millones de euros (96,3 %).

GRÁFICO 24. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

### 2.1.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción

A continuación, se muestran diferentes descriptivos sobre la inserción laboral y calidad del empleo de las personas participantes en el programa y de demandantes de empleo de similares características que no han participado (controles) una vez terminada la obligación de contratación por parte de la entidad (dos años). Estos controles han sido seleccionados en base a características observables tales como el sexo, la edad, el nivel educativo, el tiempo en desempleo o la trayectoria laboral hasta el momento del tratamiento (el inicio de la contratación), lo que les hace muy similares a las personas que han recibido la ayuda. En el Anexo Metodológico se detalla la obtención del grupo de control y sus principales características.

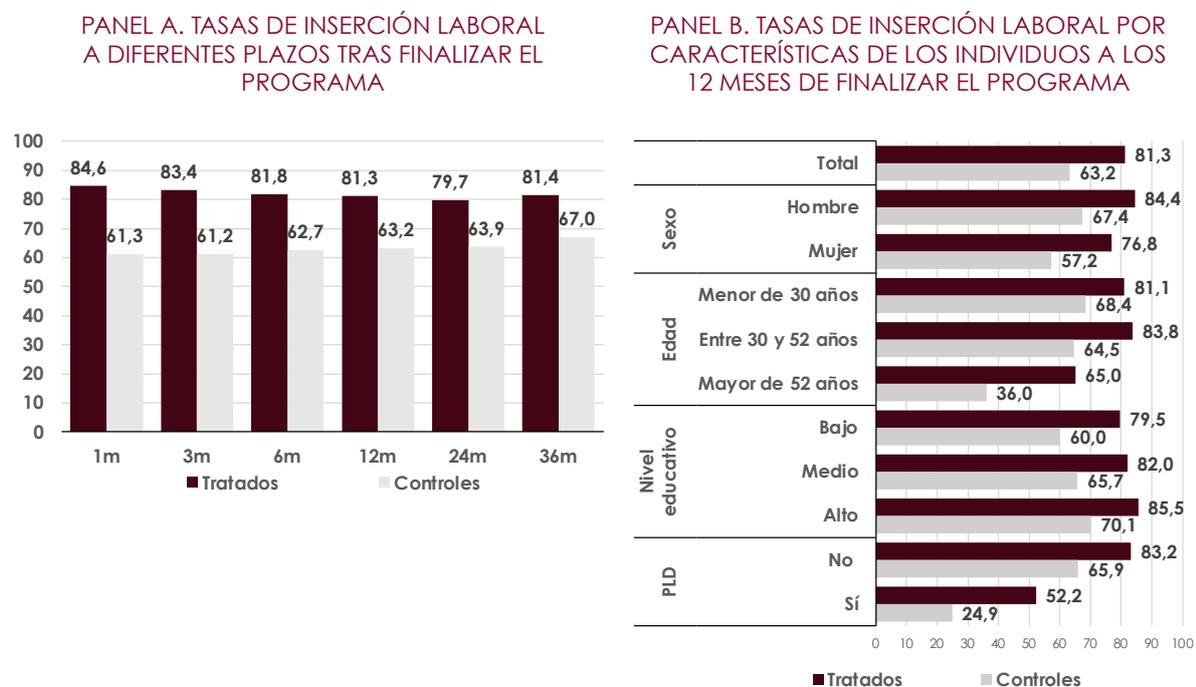
<sup>14</sup> En este caso no se dispone del crédito definitivo por convocatoria de cada uno de los programas para el fomento de la contratación indefinida (Programa I y Programa II), por lo que esta cifra se da agregada. No obstante, en el cuadro 2 con los programas evaluados, sí se incluyen las obligaciones reconocidas para este Programa I, que ascienden a 47,1 millones en todo el periodo.

Los análisis descriptivos (no causales) muestran una mayor inserción de los tratados frente a los controles, si bien la brecha entre ellos disminuye ligeramente en el tiempo al reducirse el porcentaje de tratados que trabajaron y aumentar la inserción de los controles (gráfico 25 - panel A). En particular, al año de finalizar el programa, el 81,3 % de los que fueron contratados con esta subvención trabajaron al menos 15 días ese mes, mientras que este porcentaje fue del 63,2 % en el caso de los controles.

En cuanto al promedio de días trabajados, durante el año posterior a la finalización del programa las personas participantes trabajaron casi dos meses y medio más que los del grupo de control. A los tres años de finalizar el programa, esta diferencia para todo el periodo pasa a ser de seis meses, lo que indica que se reducen las diferencias entre los que se han beneficiado del programa y los que no, a medida que nos alejamos del periodo de intervención.

La diferencia en la inserción entre tratados y no tratados es superior en colectivos de baja empleabilidad (gráfico 25 – panel B). Así, las mujeres, los mayores de 52 años, las personas de nivel educativo bajo y los parados de larga duración que reciben la intervención muestran mayores diferencias en términos de inserción con respecto a sus controles, lo que apunta a que la política podría funcionar mejor para estos colectivos.

GRÁFICO 25. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES) %

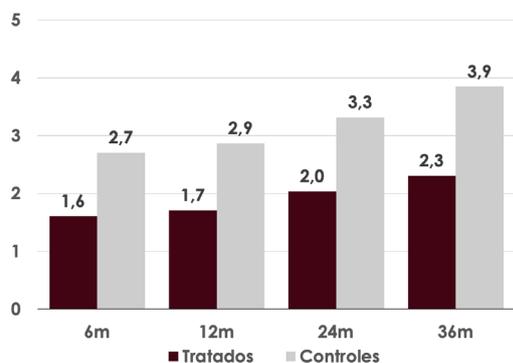


Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

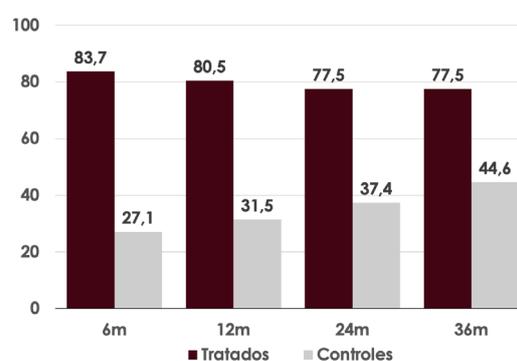
Por su parte, los datos muestran que la incidencia de la contratación indefinida entre las personas participantes del programa es mucho mayor y se mantiene en el tiempo tras la finalización del programa. A los tres años de finalizar el programa, el 77,5 % de las personas subvencionadas trabajaban con contrato indefinido mientras que solo el 44,6% de las que no participaron en él lo hacían (gráfico 26 – panel A). En concordancia, la rotación laboral al año de finalizar el programa también es menor, tal y como indica el gráfico 26 – panel B, en el que se puede ver que el número de contratos nuevos acumulados por los controles es superior en todos los momentos posteriores a la finalización del programa.

GRÁFICO 26. CALIDAD DEL EMPLEO (% SOBRE PERSONAS INSERTADAS)

PANEL A. CONTRATO INDEFINIDO (AL MENOS 15 DÍAS AL MES) A DIFERENTES PLAZOS TRAS FINALIZAR EL PROGRAMA (%)



PANEL B. NÚMERO DE CONTRATOS NUEVOS ACUMULADOS A DIFERENTES PLAZOS TRAS FINALIZAR EL PROGRAMA



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

### 2.1.3. Análisis contrafactual

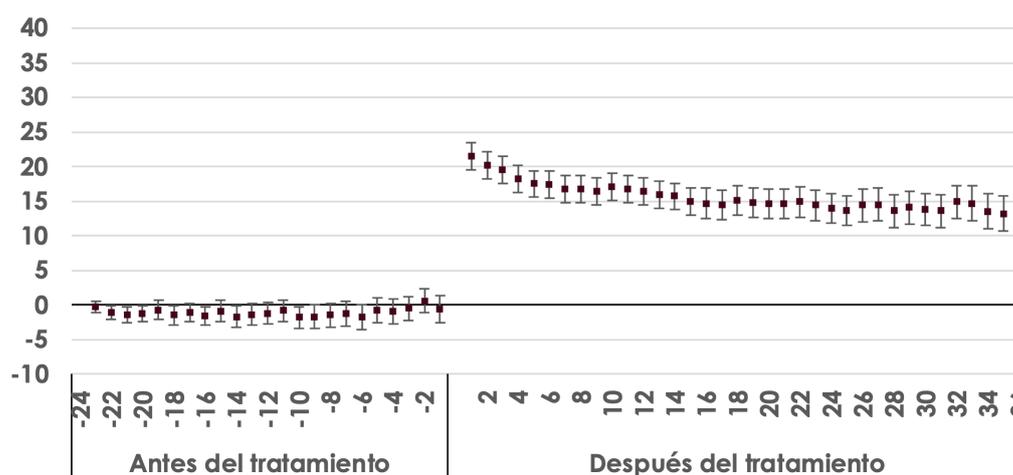
En este apartado se analiza el impacto que el programa ha tenido sobre la inserción durante los tres años posteriores a la finalización de la obligación de contratación de la entidad. Para ello, se compara la inserción laboral y la calidad del empleo del grupo de tratamiento y de control teniendo en cuenta efectos fijos individuales y de tiempo, al igual que sus trayectorias laborales pasadas<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Hay que observar que en todos los programas evaluados se han suprimido a los individuos que se dan de baja y no completan el tratamiento. La razón de esta decisión es que el impacto en la inserción en el período post tratamiento no se puede asignar completamente al programa en el caso de que este no se complete (el individuo podría haber trabajado o permanecido en el desempleo una serie de meses tras su baja en el programa y esto podría influir en su tasa de inserción). No se conocen las causas de estas bajas, no obstante, en los programas de incentivos al empleo en el sector privado se podría presuponer que gran parte de ellas corresponden a individuos con una menor empleabilidad y esto estaría introduciendo cierto sesgo en el análisis. Sin embargo, para el programa de Ayuda al Autoempleo, el programa con un mayor porcentaje de bajas (16,4 %), se muestra en el Anexo Metodológico todo el análisis realizado incluyendo y excluyendo las bajas, y se puede comprobar que se obtienen resultados análogos.

**Cabe destacar que no se observan diferencias significativas en la inserción laboral de tratados y controles durante los dos años previos a la ayuda.** Esto quiere decir que la hipótesis de tendencias paralelas en la inserción laboral de ambos grupos durante los 24 meses anteriores al tratamiento se cumple, lo que permite, con menor margen de error que en el análisis descriptivo, atribuir los cambios posteriormente observados en las vidas laborales de los tratados a la ayuda recibida.

**El análisis contrafactual muestra la existencia de un impacto positivo del programa sobre los participantes, que se mantiene durante al menos tres años tras su finalización, aunque sus efectos se reducen con el tiempo.** A la vista del gráfico 27 se observa como las tasas de inserción de los beneficiarios son superiores a las de los controles y esta diferencia, aunque va disminuyendo con el tiempo, perdura durante los tres años posteriores a la finalización del programa.

**GRÁFICO 27. EFECTO DIFERENCIAL EN LAS TASAS DE INSERCIÓN EN EMPLEO A 15 DÍAS (PUNTOS PORCENTUALES)**



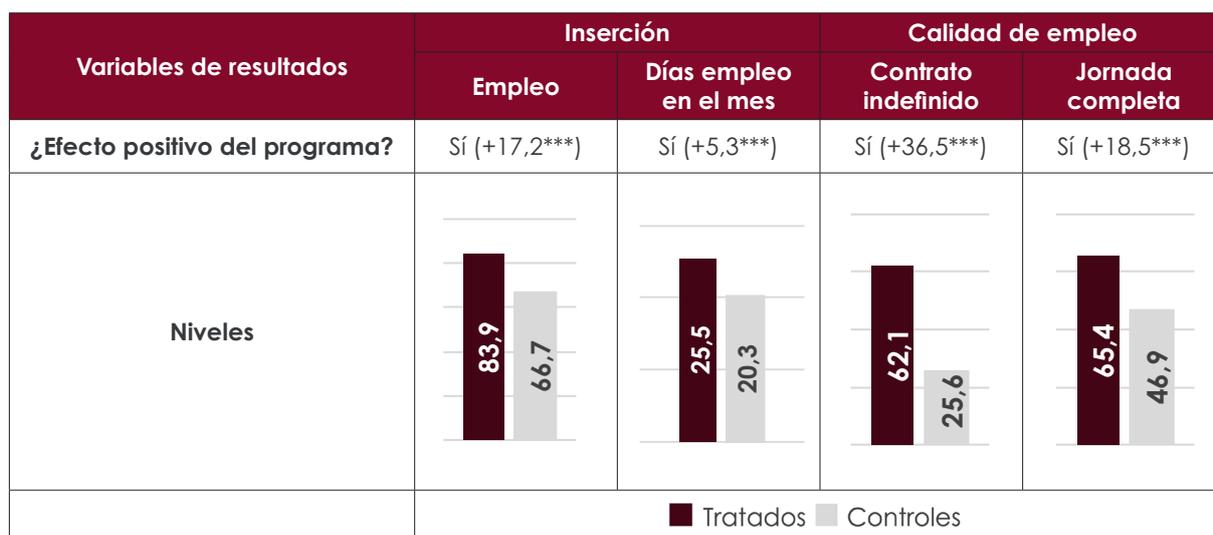
Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

**En términos de inserción, la ayuda aumenta la probabilidad de permanecer trabajando durante los tres años posteriores,** como se observa en el gráfico 28 al comparar la probabilidad de haber trabajado al menos 15 días del mes de tratados (83,9 %) y controles (66,7 %). Además, se observa que el programa ha aumentado el número de días trabajados promedio en cinco días al mes, lo que equivale a una diferencia entre tratados y controles de en torno a dos meses y medio al año.

El efecto más relevante en términos de calidad del empleo se produce en el tipo de contrato, ya que la probabilidad de trabajar con contrato indefinido es mayor entre los tratados que entre los controles (36,5 puntos porcentuales). A su vez, la probabilidad de trabajar a jornada completa es casi 19 puntos porcentuales mayor entre las personas que participaron en el programa (gráfico 28).

GRÁFICO 28. EFECTO MEDIO DEL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN Y LA CALIDAD DEL EMPLEO (PUNTOS PORCENTUALES Y NÚMERO DE DÍAS)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El grado de significatividad de las diferencias se reporta a niveles de confianza del 90 % (\*), 95 % (\*\*) y 99 % (\*\*\*).

**La ayuda tiene mayores efectos en términos de inserción entre los mayores de 52 y los parados de larga duración**<sup>16</sup>. Como muestra el gráfico 29 – panel A, los mayores de 52 trabajan, en promedio, casi nueve días más al mes que sus controles, una cifra muy similar a la observada para los parados de larga duración<sup>17</sup>. Por otro lado, el impacto de la ayuda entre los menores de 30 años es menor que para el resto de los grupos de edad.

**El efecto de la subvención es menor entre las personas de alto nivel educativo.** Esto puede deberse a que, al tratarse de un colectivo de alta inserción laboral, el efecto diferencial de la ayuda sea menor. En este sentido, los que más se benefician de la ayuda son las personas de nivel educativo bajo (gráfico 29 – panel A).

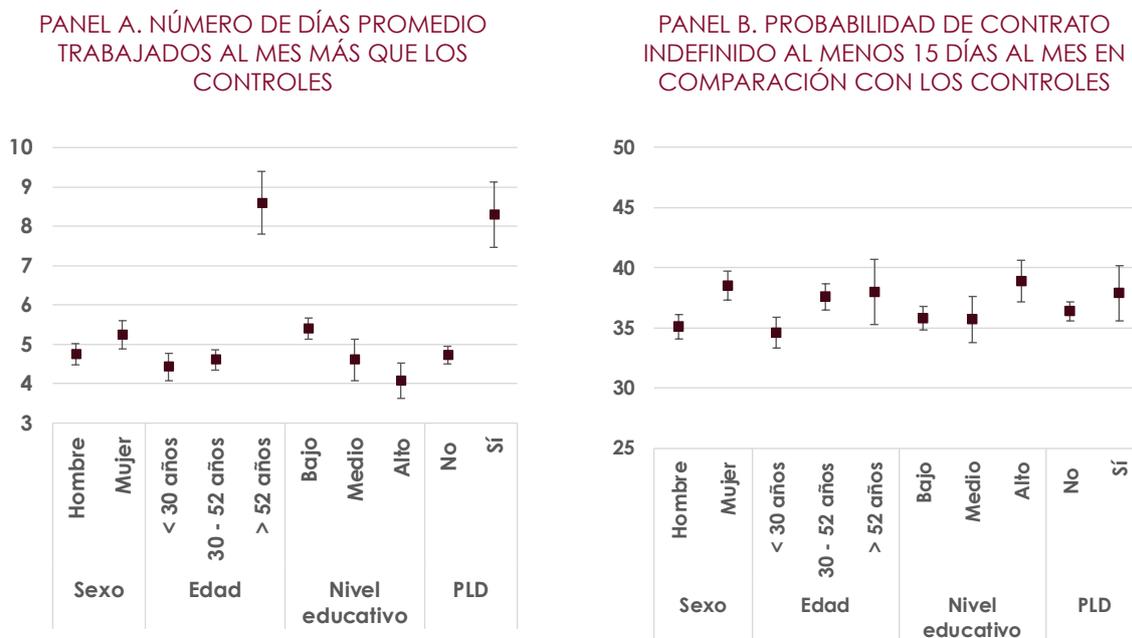
<sup>16</sup> Nótese que entre los parados de larga duración el 17 % son mayores de 52 años.

<sup>17</sup> Respecto a los efectos sobre otras características por las que se modula la ayuda (extremeños retornados, beneficiarios de SEXPE, creación de empleo en municipios de menos de 5.000 habitantes y participación en proyectos innovadores) no se han podido estimar los efectos heterogéneos por falta de disponibilidad de datos.

La subvención ha contribuido a fomentar la contratación indefinida de manera significativa entre las mujeres, dado que el impacto del programa sobre la probabilidad de trabajar con contrato indefinido es significativamente mayor entre las mujeres en comparación con el impacto de la ayuda entre los hombres (gráfico 29 – panel B).

Sin embargo, el hecho de que la ayuda no esté llegando mayoritariamente a personas de baja empleabilidad reduce su efectividad. Dado que los efectos de la ayuda son mayores entre las personas de baja empleabilidad, el impacto de la subvención sería mayor si se fomentara más la participación de estas personas en el programa.

GRÁFICO 29. EFECTO DIFERENCIAL DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN, POR CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS (PUNTOS PORCENTUALES Y NÚMERO DE DÍAS)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

## 2.2. Ayuda al autoempleo

**Junto a las ayudas a la contratación indefinida, las subvenciones para el fomento del autoempleo forman parte de los incentivos al empleo en el sector privado de la comunidad autónoma de Extremadura.** Esta ayuda se materializa a través de dos programas: (i) ayuda al establecimiento de personas desempleadas como trabajadoras autónomas (Programa I) y (ii) ayudas a la persona autónoma que propicie la inserción laboral de un familiar colaborador (Programa II). Este apartado se centra únicamente en el Programa I: ayuda al establecimiento de personas desempleadas como trabajadoras autónomas.

**La evaluación se enmarca en la EEX 2016-2019, por lo que las convocatorias analizadas se circunscriben a ese periodo.** Así, las bases reguladoras tenidas en cuenta son las establecidas por el Decreto 90/2016, de 28 de junio, y el Decreto 59/2018, de 15 de mayo.<sup>18</sup> Pese a coexistir en el periodo analizado, la principal diferencia entre ambas es la financiación del programa, sin existir grandes diferencias en el diseño de la ayuda.

**Respecto a su finalidad, el programa incentiva la transición del desempleo hacia el trabajo autónomo en Extremadura.** Las bases reguladoras estipulan como objetivo fomentar la creación de empleo mediante la constitución de personas desempleadas en trabajadoras autónomas por cuenta propia. Asimismo, los requisitos generales establecen que los beneficiarios – a fecha de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (en adelante, RETA) – deben tener 18 años o más, estar inscritos como demandantes de empleo, carecer de ocupación efectiva y desarrollar su actividad en Extremadura.

**Según el diseño de la ayuda cualquier individuo puede percibir la subvención, no obstante, se trata de fomentar la inserción de los colectivos más prioritarios, modulando la cuantía conforme a las características personales y otorgando a estos colectivos unas cantidades superiores.** En el cuadro 7 se exponen los criterios que modulan la subvención en función de las características personales de los beneficiarios.

---

<sup>18</sup> Decreto 90/2016, de 28 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento del autoempleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Decreto 59/2018, de 15 de mayo, por el que se modifica el Decreto 90/2016, de 28 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento del autoempleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

**Así, la cuantía de la subvención para las personas que el programa considera de menor empleabilidad es mayor que la del resto de colectivos (véase cuadro 7).** Según las bases reguladoras de 2016, las mujeres reciben la cuantía máxima de 8.000 euros<sup>19</sup>, mientras que los hombres menores de 30 y los mayores de 52 años, las personas que participaron un año antes en alguna PAE gestionada por el Servicio Extremeño Público de Empleo y los extremeños retornados en los dos años anteriores perciben 7.500.<sup>20</sup>

**CUADRO 7. MODULACIÓN DE LAS AYUDAS AL AUTOEMPLEO EN EL PERIODO 2016-2019**

COLECTIVO	CUANTÍA
Mujeres	8.000 €
Hombres menores de 30 años	7.500 €
Hombres de 52 años o mayores	
Hombres con diversidad funcional	
Hombres que hayan participado un año antes en alguna política activa de empleo gestionada por el SEXPE	
Hombres con domicilio de la actividad en un municipio con menos de 5.000 habitantes	
Hombres parados de larga duración	
Extremeños retornados en los dos años anteriores	
Hombres no enmarcadas en los colectivos anteriores	5.000 €
Incremento por actividad prioritaria	+1.000 €

Fuente: AIReF a partir de las bases reguladoras de la ayuda.

**Adicionalmente, el importe de la Ayuda al autoempleo se incrementa en 1.000 euros si la actividad desarrollada por el trabajador autónomo es considerada prioritaria.**

Dentro del listado de actividades prioritarias de las bases reguladoras de 2016 se encuentran: (i) las nuevas tecnologías, (ii) las energías renovables, (iii) el medio ambiente, (iv) la atención a la dependencia, (v) la industria agroalimentaria, (vi) las reformas y rehabilitación de edificaciones, (vii) el turismo y (viii) el pequeño comercio.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Cabe mencionar que, en las bases reguladoras de 2021 (Decreto 29/2021, de 21 de abril), la cuantía de la subvención destinada a las mujeres ha aumentado hasta los 9.000 euros, frente a los 8.000 euros establecidos en las bases reguladoras de 2016 y 2018.

<sup>20</sup> Sin embargo, debido a la falta de datos disponibles sobre los extremeños retornados, este colectivo no ha sido tenido en cuenta en la evaluación.

<sup>21</sup> Anexo I: Actividades prioritarias (Decreto 90/2016, de 28 de junio). El incremento de la cuantía por razón de una actividad prioritaria ha sido posteriormente modificado por las bases reguladoras de 2021 (Decreto 29/2021, de 21 de abril), dándole un nuevo sentido, el mantenimiento y modernización de la actividad desarrollada por el trabajador autónomo.

**Cabe precisar también que los beneficiarios de la ayuda tienen la obligación de mantenerse dos años de forma ininterrumpida en situación de alta en el RETA**, cuyo incumplimiento supone el reintegro total o parcial de la subvención. El diseño de la Ayuda al autoempleo exige la permanencia en el RETA durante dos años, para evitar así posibles comportamientos de *free rider* (recibir la ayuda sin desarrollar verdaderamente un trabajo por cuenta propia). La lógica de esta exigencia es evitar que haya individuos que cumplan con los requisitos formales de la ayuda (plan de empresa y tutorización) con la única intención de percibir la subvención, pero no de desarrollar la actividad. De esta forma, tras solicitar y percibir la subvención, el beneficiario que no cumple con esta obligación debe reintegrar la cuantía recibida, de forma parcial, bajo ciertas condiciones, o total, en el resto de los casos.<sup>22</sup>

**El programa está vinculado a los programas de emprendimiento de la Dirección General de Empresa de la Junta de Extremadura**, que, a través de su red de Puntos de Acompañamiento Empresarial, evalúan los proyectos, previamente a la concesión de la ayuda, para determinar su viabilidad. Además, se proporcionan sesiones formativas y acciones de acompañamiento una vez puestos en marcha.

### 2.2.1. Análisis descriptivo del programa

**Entre las convocatorias de 2016 y de 2019 participaron en el programa de autoempleo 15.497 personas.** En el año 2015 no se convocó el programa, lo que explica el elevado número de beneficiarios de la convocatoria de 2016. En concreto, en la convocatoria de este año los beneficiarios ascendieron a los 5.500, frente a los 3.300 de las siguientes convocatorias. En todo el periodo de análisis 2.969 beneficiarios se dieron de baja antes de los 24 meses de permanencia exigidos.

**El programa no parece llegar a algunos de los colectivos de baja empleabilidad, ya que las personas de 52 años o más, los residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes y los parados de larga duración están infrarrepresentados en él.** Al ser un programa con vocación universal, la comparación entre los beneficiarios y los demandantes de empleo permite vislumbrar que el programa presenta una notable menor proporción de personas de 52 años o más (gráfico 30), en concreto, 17,4 puntos porcentuales menos. Asimismo, las mujeres (-4,4 p.p.), los residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes (-5,2 p.p.) y los parados de larga duración (-4,7 p.p.), todos ellos colectivos definidos como prioritarios, están infrarrepresentados en el programa en comparación con los demandantes de empleo. A la vista de estos datos, se puede concluir que la Ayuda al autoempleo no consigue llegar plenamente a los colectivos de baja empleabilidad.

---

<sup>22</sup>Según lo estipulado en el artículo 16 del Decreto 90/2016, de 28 de junio, para aplicar criterios de proporcionalidad en el reintegro de la ayuda el beneficiario debe (i) mantenerse un año en situación de alta en el RETA e informar del incumplimiento; (ii) cumplir dos terceras partes del periodo obligado con independencia de informar o (iii) sobrevenir el fallecimiento o una situación de invalidez.

**Además, los beneficiarios tienen un mayor nivel educativo que los demandantes de empleo.** En este sentido, pese a que el 70,9 % de los demandantes tienen un nivel educativo calificado como bajo, solo el 59 % de los beneficiarios del programa presentan este mismo nivel (gráfico 30 – panel C).

**Respecto a la actividad desarrollada, más de la mitad de los beneficiarios llevan a cabo actividades relacionadas con el comercio, el transporte o la hostelería.** En concreto, el 51,8 % de los beneficiarios desarrollan una actividad enmarcada dentro de las secciones CNAE G, H e I, correspondientes al comercio, transporte y la hostelería (gráfico 30 – panel H). Aparte de estos sectores, los beneficiarios también se concentran en actividades artísticas y otros servicios (R-S, 10,9 %), así como en actividades profesionales (M-N, 10,8 %).

GRÁFICO 30. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA Y COMPARACIÓN CON DEMANDANTES (%)

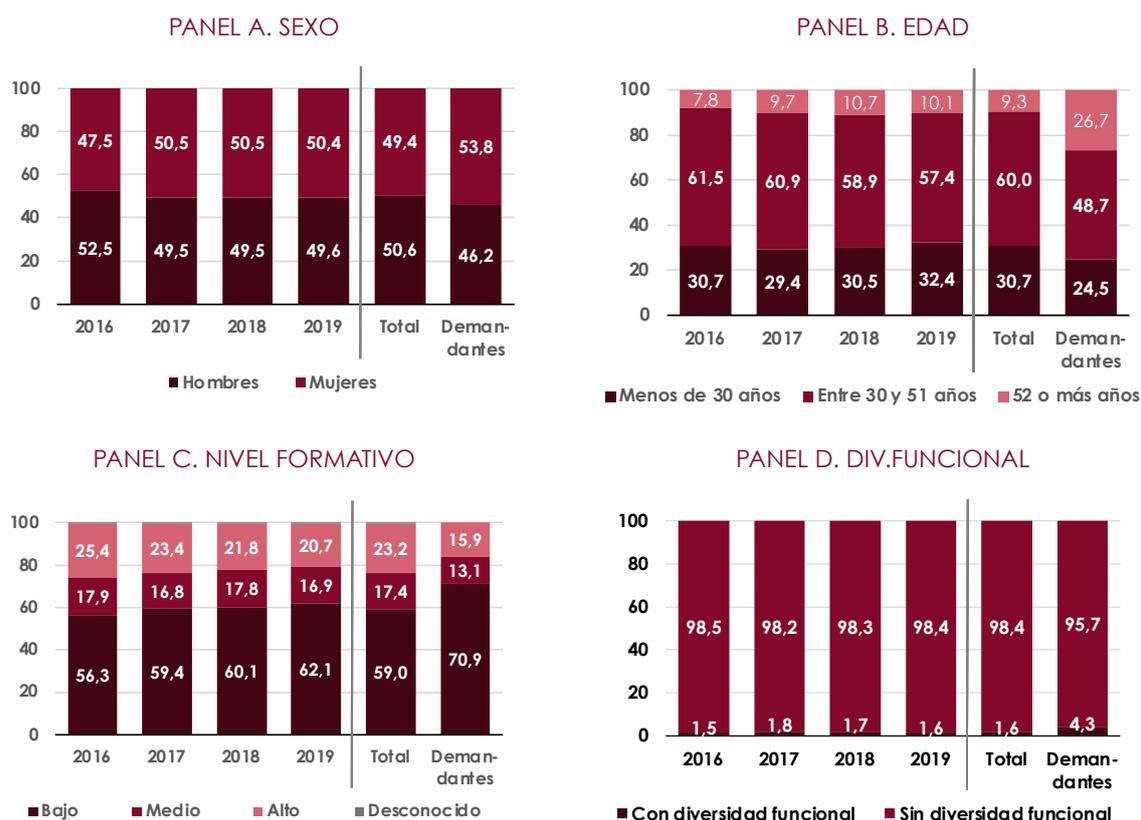
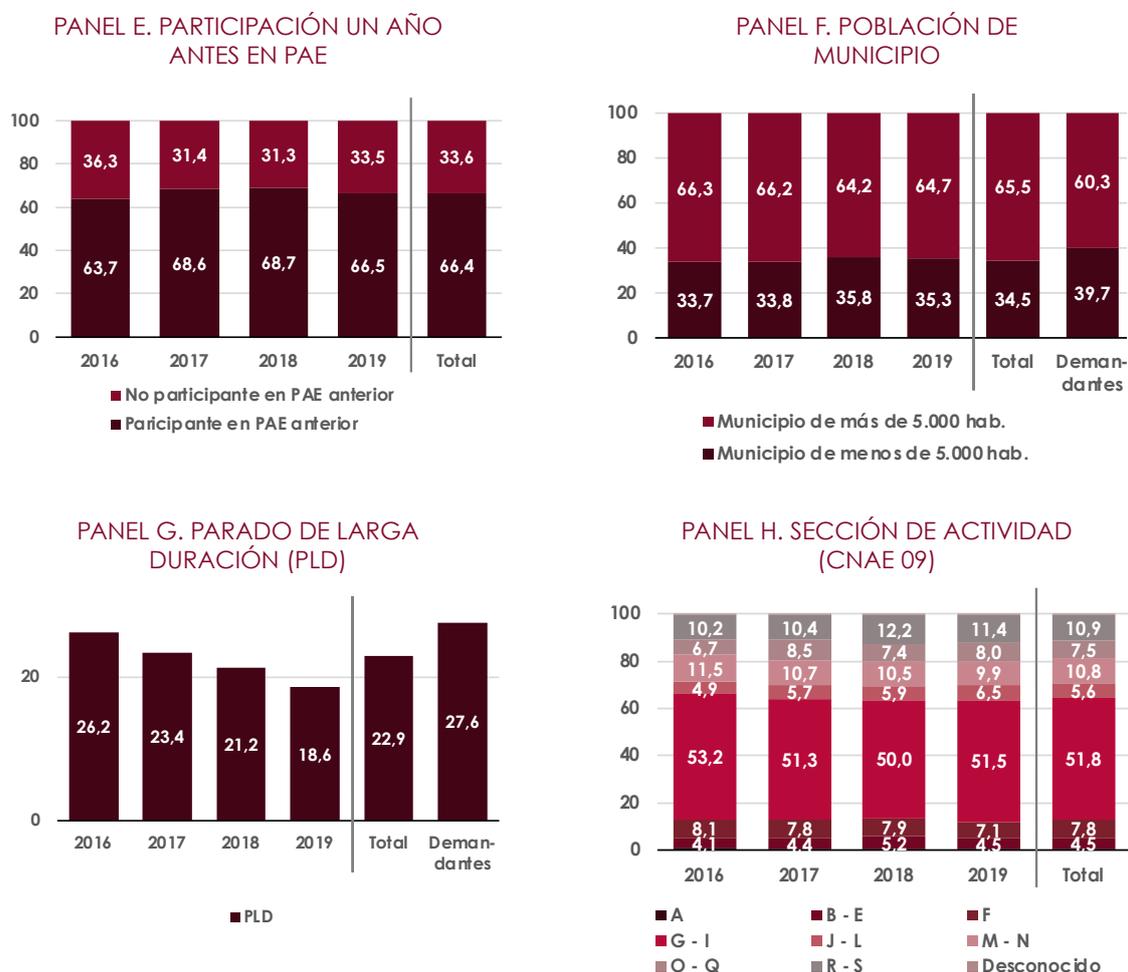


GRÁFICO 30. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA Y COMPARACIÓN CON DEMANDANTES (%)

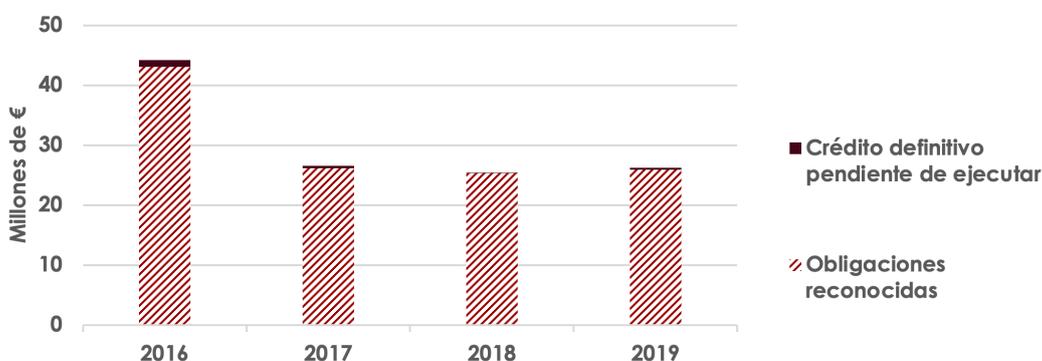


Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Notas: (1) La distribución por nivel educativo sigue la clasificación CNED 2000. La categoría "Nivel bajo" engloba niveles de estudios secundarios o inferiores; "Nivel medio", recoge estudios de bachillerato y ciclos formativos de grado medio y "Nivel alto", desde enseñanzas de grado superior hasta doctorado universitario. (2) Se considera que una persona tiene diversidad funcional cuando tiene reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 %. (3) PAE anterior se refiere a la participaron un año antes de darse de alta como autónomos en un programa subvencionado o financiado por el SEXPE. (4) Respecto a las secciones de actividad (CNAE-09), la sección A corresponde a la (i) agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; B - E a las (ii) industrias extractivas y demás industrias; F a la (iii) construcción; G - I al (iv) comercio, transporte y hostelería; J - L a (v) información y actividades financieras e inmobiliarias; M - N a (vi) actividades profesionales; O - Q a (vii) administraciones públicas y R - S a (viii) actividades artísticas y otros servicios.

En el aspecto financiero, el programa se caracteriza por un elevado grado de ejecución presupuestaria, ya que, de media, cada convocatoria ejecuta el 98,5 % del presupuesto. En su conjunto, como se puede observar en el gráfico 31, las cuatro convocatorias del programa de Ayuda al autoempleo (Programa I) suman un crédito definitivo de más de 122 millones de euros, y el crédito ejecutado es superior a 120,5 millones de euros. En promedio, sin contar con la convocatoria de 2016 debido a su carácter excepcional, cada convocatoria dispone de un crédito definitivo de 26 millones de euros, de los cuales menos de un millón de euros se queda sin ejecutar.

GRÁFICO 31. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

### 2.2.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción

Antes de analizar la inserción de los beneficiarios tras los dos años desde la fecha de alta en el RETA, cabe preguntarse cuántos y qué tipo de beneficiarios superan esta barrera. Debido al diseño de la ayuda, que exige permanecer dos años en el RETA para no tener que reintegrar la subvención, el periodo tras la intervención – darse de alta en el RETA – puede ser desagregado en dos: el primero, que abarcaría los dos años tras el alta en el RETA, y el segundo, una vez superada esta barrera. Así, para tener una visión fiel del efecto de la ayuda, se debe observar la inserción una vez que termina la obligación de permanecer en el RETA, evitando contar como insertados a los beneficiarios que deciden permanecer como trabajadores por cuenta propia solo para no devolver la subvención. Por este motivo y para facilitar la comprensión, este estudio denomina “después del tratamiento” al periodo tras los dos años desde la fecha de alta en el RETA y “durante el tratamiento” a esos 24 meses. Con todo, el periodo durante permite ver cuántos y qué tipo de beneficiarios superan la barrera impuesta por el programa.

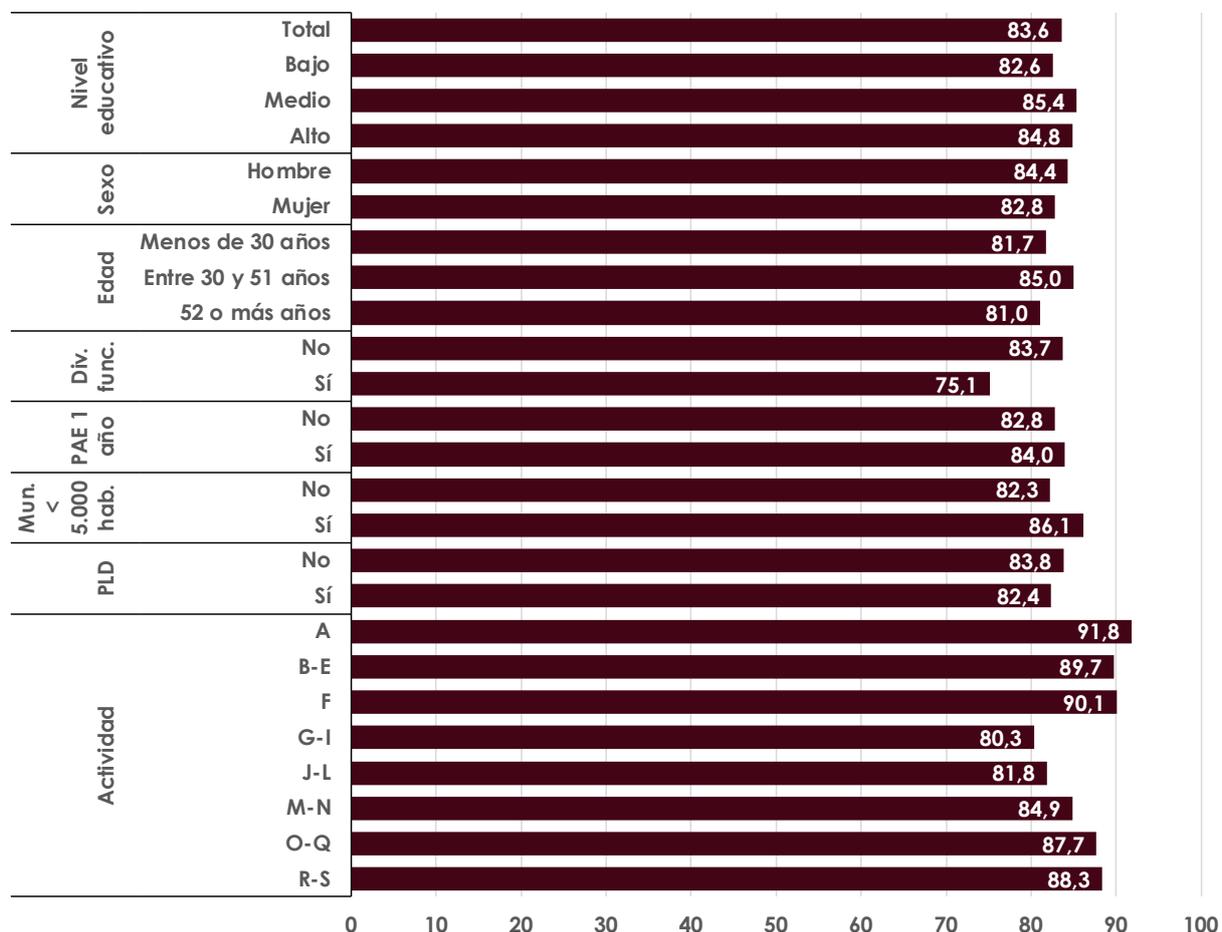
**A la vista del gráfico 32, el 83,6 % de los beneficiarios se mantienen dados de alta en el RETA dos años de forma ininterrumpida, es decir, un 16,4 % de los beneficiarios se dan de baja antes de que finalicen los 24 meses exigidos por el programa.** Esta media debe ser interpretada teniendo en cuenta el hecho de que, en España, con los últimos datos disponibles (2019), el 77 % de las empresas sobreviven al primer año desde su creación.<sup>23</sup>

**El análisis en detalle de la tasa de supervivencia (permanecer 24 meses de alta en el RETA) parece indicar que esta cifra depende principalmente del tipo de actividad desarrollada.** Así, son las actividades más comunes – comercio, transporte y hostelería (G-I) – las que presentan una menor tasa de supervivencia (gráfico 32).

---

<sup>23</sup> Demografía armonizada de empresas – Año 2019. INE

GRÁFICO 32. TASA DE SUPERVIVENCIA (PERMANECER 24 MESES DE ALTA EN EL RETA) POR CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS (%)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Notas: (1) Respecto a las secciones de actividad (CNAE-09), la sección A corresponde a la (i) agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; B - E a las (ii) industrias extractivas y demás industrias, F a la (iii) construcción; G - I a la (iv) comercio, transporte y hostelería; J - L a la (v) información y actividades financieras e inmobiliarias; M - N a la (vi) actividades profesionales; O - Q a la (vii) administraciones públicas y R - S a la (viii) actividades artísticas y otros servicios. (2) "Div. func." hace referencia a diversidad funcional, "PAE SEXPE 1 año" a la participación un año antes del programa en otras políticas activas de empleo gestionadas por el SEXPE, "Mun. < 5.000 hab." a municipios de residencia con menos de 5.000 habitantes y "PLD" a parado de larga duración.

**Una vez pasados los dos años desde la fecha de alta en el RETA, es posible comparar la inserción de los beneficiarios respecto a un grupo de control, demandantes de empleo con características similares a los primeros.<sup>24</sup>**

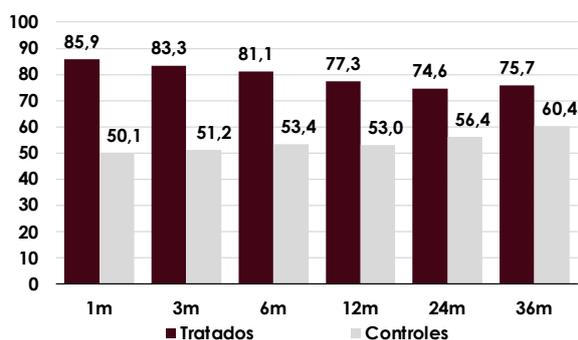
<sup>24</sup> Ver discusión metodológica sobre la selección del grupo de control (Anexo Metodológico).

**Así, esta comparación muestra una mayor inserción de los beneficiarios respecto a los no beneficiarios de similares características, diferencia que tiende a disminuir, pero sin llegar a desaparecer al cabo de tres años.** El gráfico 33 – panel A muestra cómo en promedio, en el primer mes tras el periodo obligatorio de dos años, el 85,9 % de los beneficiarios trabajan por lo menos 15 días al mes, frente al 50,1 % del grupo de control. Estas cifras reflejan una diferencia de 35,8 p.p. en favor de los participantes en el primer mes tras los dos años de alta en el RETA exigidos por el programa. Con todo, pese a reducirse, esta diferencia persiste con el paso del tiempo, ya que, 36 meses después de la finalización de este periodo obligatorio, el porcentaje de los beneficiarios que trabajan por lo menos 15 días al mes es 15,3 p.p. mayor que el de los controles. En términos acumulados, durante los tres años tras el periodo obligatorio, los participantes en el programa trabajan 222 días más que las personas que no se benefician de la ayuda.

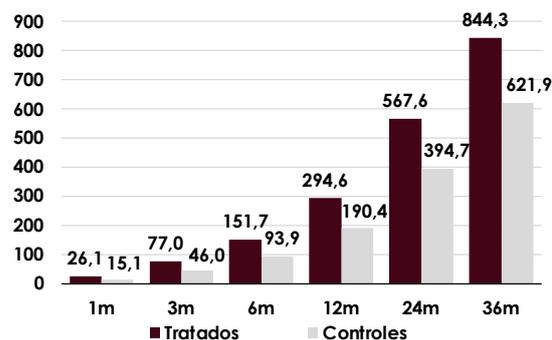
**De igual forma, y de forma descriptiva, la diferencia entre la inserción de los beneficiarios y la de sus controles es mayor en el caso de los colectivos de baja empleabilidad.** En el gráfico 34, que muestra las tasas de inserción 12 meses después de los dos años de alta en el RETA, se puede observar cómo las diferencias en la inserción de participantes y controles se acentúan en los casos de personas de 52 años o más y parados de larga duración. Cabe precisar que estas diferencias no se deben a una elevada tasa de inserción de estos beneficiarios, sino, sobre todo, a la baja inserción de sus controles.

**GRÁFICO 33. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES, %) Y PROMEDIO DE DÍAS ACUMULADOS TRABAJADOS (DÍAS)**

**PANEL A. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL A DIFERENTES PLAZOS TRAS FINALIZAR EL PROGRAMA**

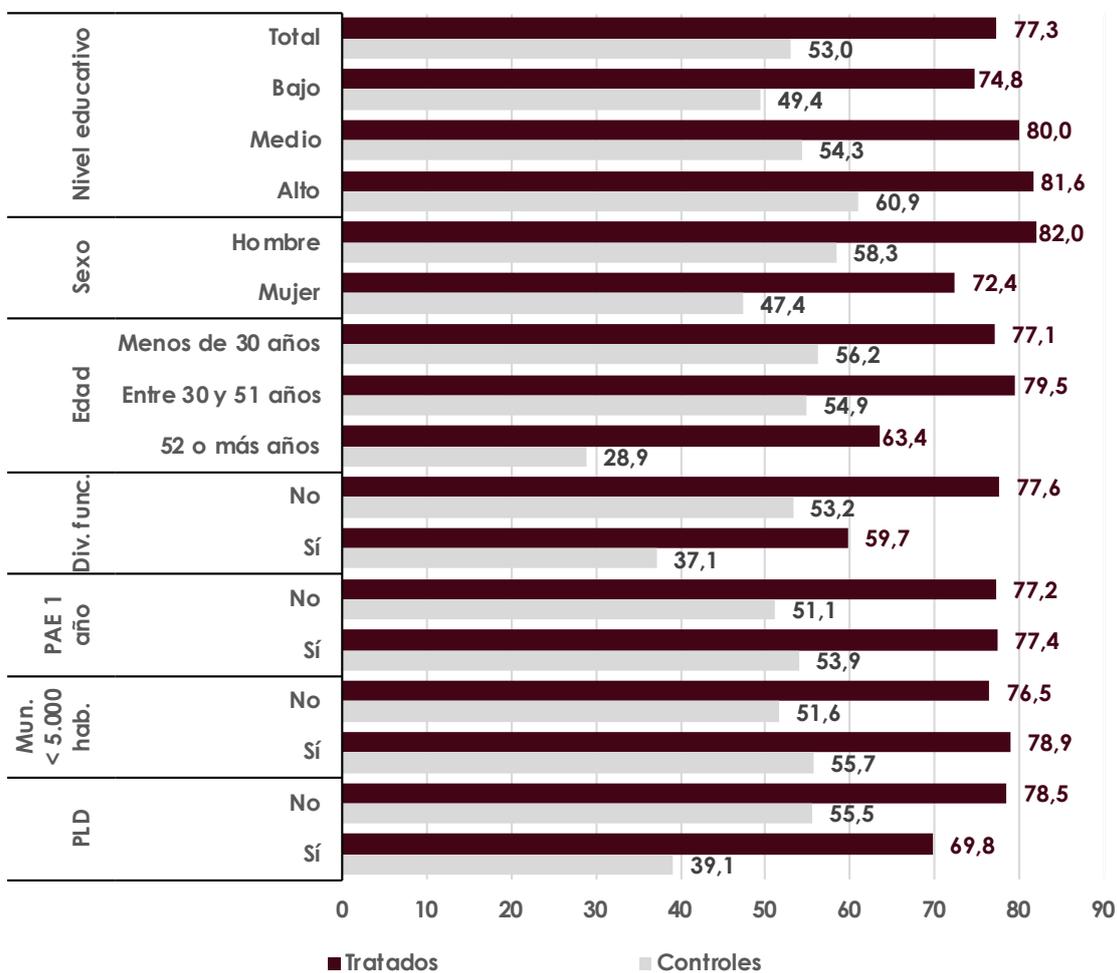


**PANEL B. PROMEDIO DE DÍAS ACUMULADOS TRABAJADOS A DIFERENTES PLAZOS DESDE LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA**



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

GRÁFICO 34. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL POR CARACTERÍSTICAS PERSONALES A LOS 12 MESES DE FINALIZAR EL PROGRAMA (%)



Notas: (1) "Div. func." hace referencia a diversidad funcional, (2) "PAE SEXPE 1 año" a la participación un año antes del programa en otras políticas activas de empleo gestionadas por el SEXPE, (3) "Mun. < 5.000 hab." a municipios de residencia con menos de 5.000 habitantes y (4) "PLD" a parado de larga duración.

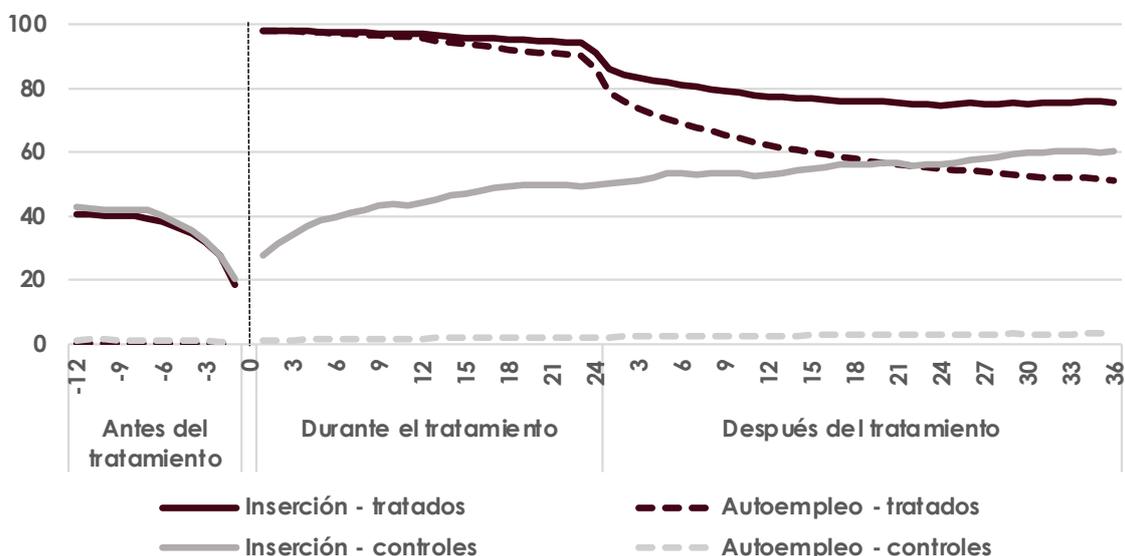
Por último, la visualización de la evolución de los beneficiarios del programa y sus controles antes, durante y tras el programa, permite vislumbrar las distintas dinámicas entre ambos grupos.

**En primer lugar, antes de participar en el programa, beneficiarios y controles parecen experimentar un empeoramiento de su inserción.** En el gráfico 35 se puede percibir cómo un año antes de darse de alta en el RETA, la inserción de los beneficiarios experimenta una pronunciada tendencia decreciente. Esta tendencia, común entre beneficiarios y controles, se explica por el empeoramiento de sus situaciones laborales, que les aboca a darse de alta como demandantes de empleo y, en el caso de los beneficiarios, a participar en el programa. Del mismo modo, la tendencia común se deriva del propio emparejamiento de beneficiarios con sus controles, que, bajo el supuesto de tendencias paralelas, garantiza que el comportamiento previo de ambos grupos sea prácticamente idéntico.

**Por su parte, durante los dos años posteriores a la fecha de alta en el RETA, la inserción de los beneficiarios roza el 100 % debido, en parte, a la obligatoriedad de permanecer en el RETA.** Con todo, debido a la exigencia de permanecer en el RETA, la alta inserción durante este periodo debe ser interpretada con precaución, ya que existe la posibilidad de que los beneficiarios se mantengan como autónomos solamente para no devolver la subvención.

**Tras el periodo de dos años, se observa un acercamiento de la inserción entre participantes y sus controles, así como cierta transición del empleo autónomo al trabajo por cuenta ajena.** Así, justamente al finalizar el periodo obligatorio, se produce una caída de la inserción de los beneficiarios, que puede reflejar las decisiones de ciertos participantes de aguantar como autónomos durante el tiempo exigido para no reintegrar la subvención, pero no proseguir después (gráfico 35). La tasa de autoempleo y de inserción de los tratados se separa también tras el periodo de dos años y cae en mayor medida la de autoempleo, lo que parece indicar una cierta transición del empleo autónomo al trabajo por cuenta ajena, pese a que el primero continúa siendo el mayoritario. Asimismo, la evolución de la inserción durante y después de los dos años posteriores al alta en el RETA, permite ver cómo la diferencia entre los receptores de la subvención y sus controles se reduce progresivamente debido al aumento de la inserción de los controles, al mismo tiempo que se contrae la de los beneficiarios.

GRÁFICO 35. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INSERCIÓN (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES, %) Y DE AUTOEMPLEO (AL MENOS 15 DÍAS DE ALTA EN EL RETA, %)



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El periodo durante el tratamiento (24 meses posteriores a la fecha de alta en el RETA) aparece marcado en rojo.

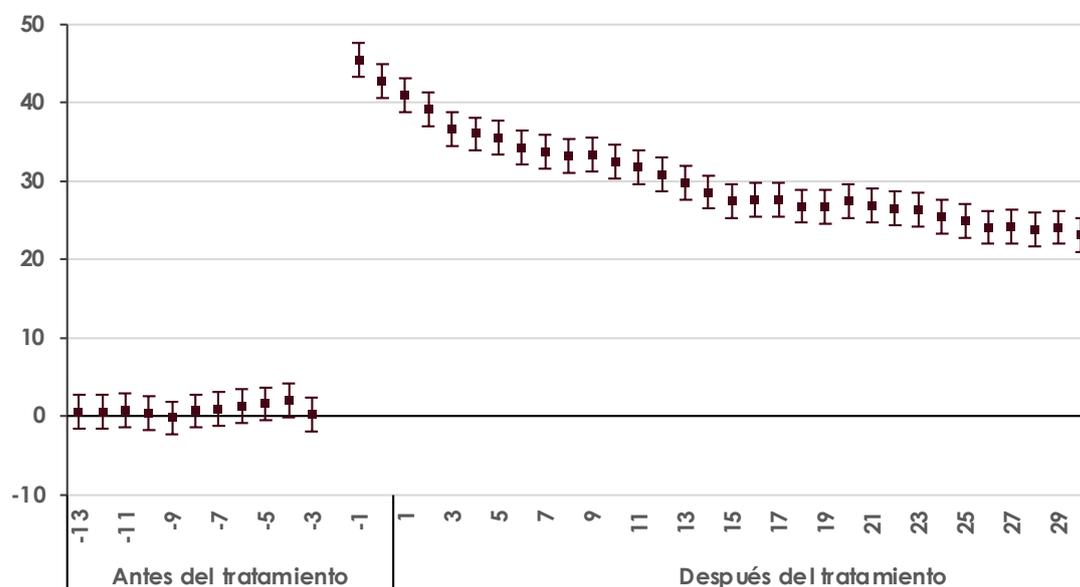
### 2.2.3. Análisis contrafactual

Tras el análisis descriptivo de la inserción de los beneficiarios y sus controles, el siguiente paso es estimar el efecto causal de la Ayuda al autoempleo una vez transcurridos los dos años obligatorios tras el alta en el RETA. Para ello es necesario comparar la inserción laboral de los participantes y de sus controles, teniendo en cuenta los efectos fijos individuales y de tiempo, así como sus trayectorias laborales pasadas.

En línea con las dinámicas descritas anteriormente, el programa tiene un efecto positivo y significativo. En los tres años posteriores al periodo obligatorio de alta en el RETA la ayuda aumenta la inserción, en más de 30 p.p. en el primer año, impacto que disminuye hasta permanecer en el entorno de los 25 p.p. a partir del segundo año (gráfico 36)<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> En el Anexo Metodológico se muestran los resultados del análisis contrafactual incluyendo las bajas del programa. Los resultados obtenidos al incluir las bajas son ligeramente inferiores, un efecto medio en la inserción de 25,5 p.p. al incluir las bajas frente a 30,9 p.p. al eliminar las bajas.

GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA SOBRE LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR AL MENOS 15 DÍAS AL MES (EFECTO DIFERENCIAL DEL TRATAMIENTO, P.P.)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

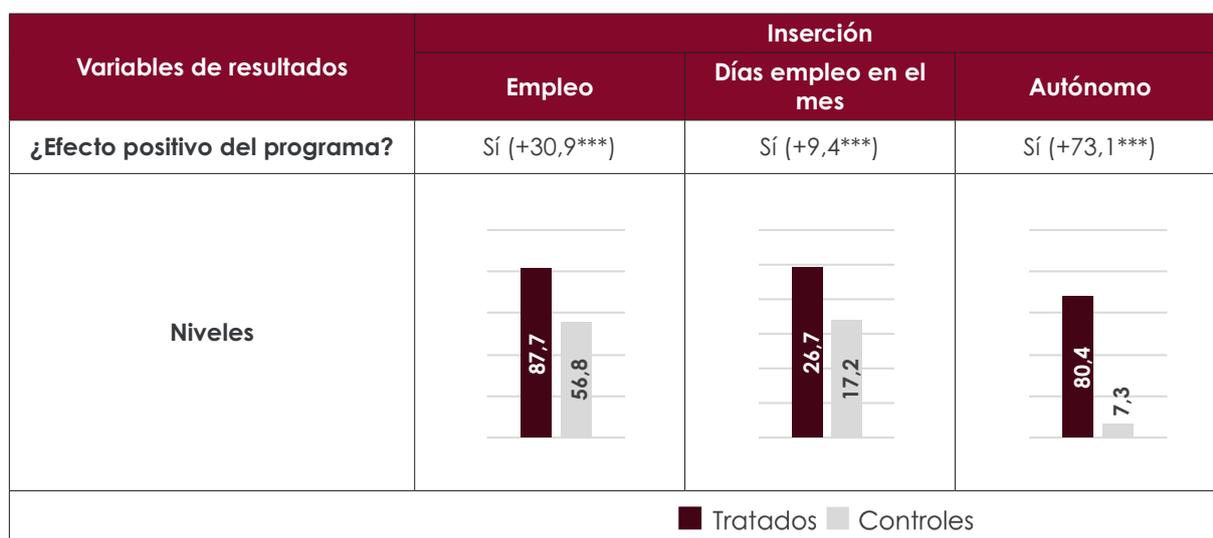
Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

**De media y tras el periodo obligatorio en el RETA, la probabilidad de trabajar al menos 15 días al mes para los beneficiarios de la ayuda es del 87,7 %, frente al 56,8 % de sus controles.** Como se puede observar en el gráfico 37 – panel A, la participación en el programa implica un aumento promedio de 30,9 p.p. en la probabilidad de estar empleado al menos 15 días al mes. Este efecto se traduce en un aumento de nueve días trabajados al mes, lo que implica una diferencia de más de tres meses trabajados al año.<sup>26</sup> Asimismo, el programa tiene un impacto positivo en la probabilidad de desarrollar una actividad por cuenta propia.

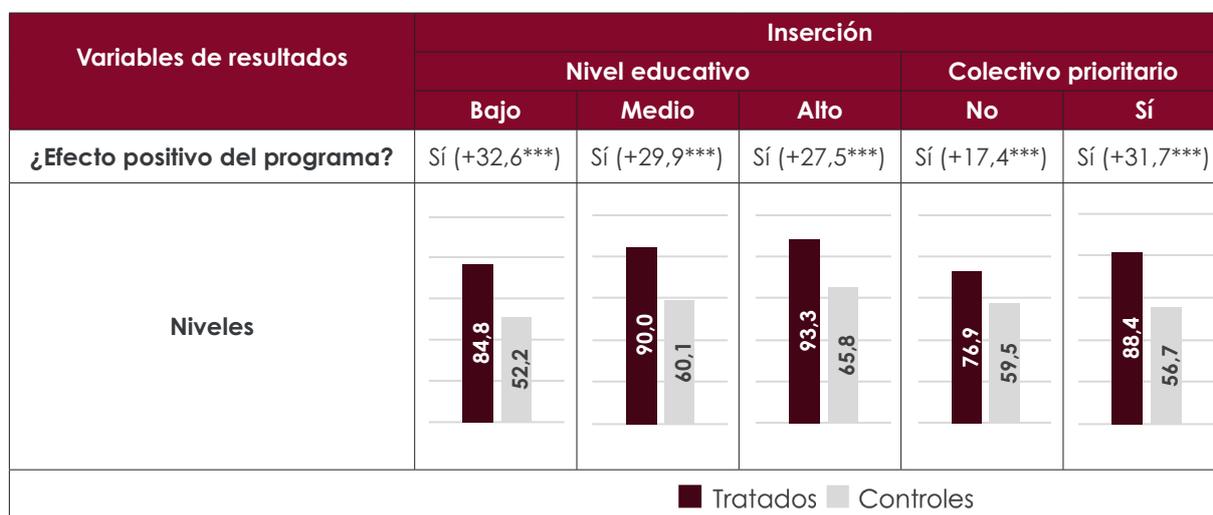
<sup>26</sup> Debido a las particularidades propias del programa, este apartado no se centra en el efecto de la ayuda sobre la contratación indefinida y el tipo de jornada. El motivo de esta exclusión es que las dimensiones de calidad del empleo (contratación indefinida y tipo de jornada) no son aplicables al trabajo por cuenta propia, por lo que no se incluyen en el análisis.

### GRÁFICO 37. EFECTO MEDIO DEL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN (PUNTOS PORCENTUALES Y NÚMERO DE DÍAS), POR NIVEL EDUCATIVO Y COLECTIVO PRIORITARIO

PANEL A. EFECTO MEDIO DEL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN



PANEL B. EFECTO MEDIO DEL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN POR NIVEL FORMATIVO Y COLECTIVO PRIORITARIO



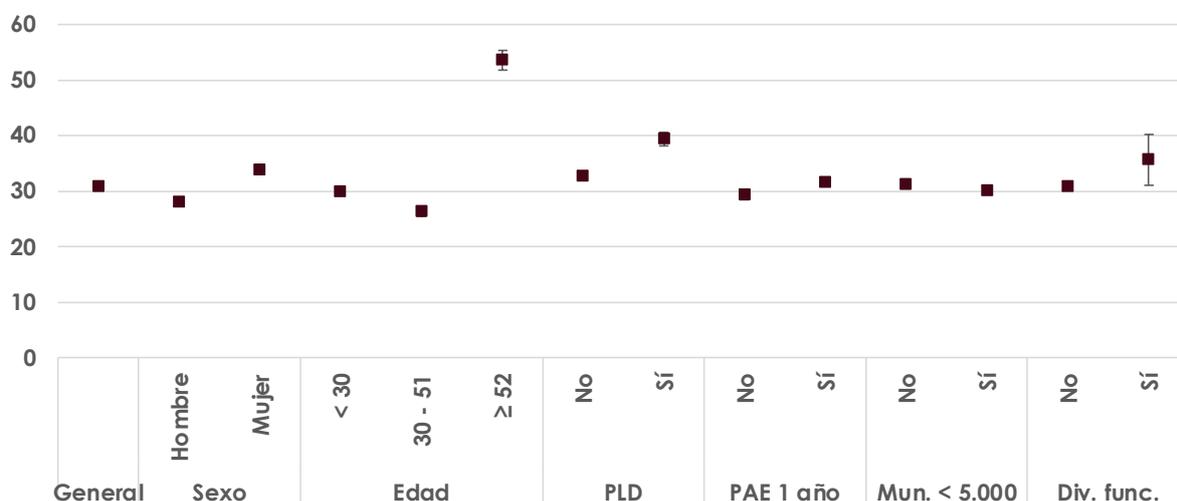
Fuente: AIREF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El grado de significatividad de las diferencias se reporta a niveles de confianza del 90 % (\*), 95 % (\*\*) y 99 % (\*\*\*).

**El impacto del programa es mayor para los grupos prioritarios.** La desagregación del efecto del programa según los colectivos que perciben una cuantía superior pone de manifiesto que el programa es más eficaz sobre las personas de estos grupos de población<sup>27</sup> (gráfico 37 – panel B). De media, el programa consigue aumentar en 31,7 p.p. la inserción de las personas pertenecientes a los colectivos prioritarios, frente a los 17,4 p.p. para las personas no pertenecientes a estos colectivos.

**Dentro de los colectivos prioritarios, las personas de 52 años o más principalmente y en menor medida los parados de larga duración y las mujeres, caracterizados por su baja empleabilidad, son los colectivos sobre los cuales el impacto de la ayuda es mayor.** Tal y como lo muestra el gráfico 38, para las mujeres beneficiarias, la probabilidad de trabajar al menos 15 días al mes es 33,9 p.p. mayor que la de sus controles, mientras que para los participantes hombres es 28,0 p.p. mayor. De igual forma, la ayuda conlleva un aumento de 39,4 p.p. en la probabilidad de trabajar de los parados de larga duración. Con todo, el mayor impacto del programa es sobre las personas de 52 años o más, colectivo especialmente infrarrepresentado en el programa. Para estos individuos, el programa implica un aumento de 53,6 p.p. en su probabilidad de trabajar al menos 15 días al mes.

GRÁFICO 38. EFECTO DIFERENCIAL DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN, POR CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

<sup>27</sup> Colectivo prioritario hace referencia a las mujeres, los menores de 30 años, las personas de 52 años o más, las personas con diversidad funcional, los participantes un año antes en una PAE, los residentes de un municipio de menos de 5.000 habitantes y los parados de larga duración, que son aquellos que perciben una cuantía superior de la ayuda.

**En definitiva, el programa de Ayuda al autoempleo tiene un impacto positivo que perdura tres años después, aunque su efecto se va desvaneciendo con el tiempo.** Como se ha visto, este efecto no es homogéneo, ya que depende en gran medida de las características personales de los beneficiarios y tiene un mayor impacto sobre las personas de baja empleabilidad.

**No obstante, el hecho de que el programa no llegue de forma mayoritaria a los colectivos de baja empleabilidad reduce su efectividad.** Dado que el efecto de la ayuda es mayor para estos colectivos, la eficacia del programa aumentaría en mayor medida si se consiguiese fomentar más la participación de estas personas.

### 2.3. Principales hallazgos

**A la vista de los hallazgos obtenidos tras el análisis de los dos programas de incentivos al empleo en el sector privado se pueden extraer una serie de conclusiones comunes a ambos (cuadro 8):**

CUADRO 8. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS AL EMPLEO EN EL SECTOR PRIVADO

Incentivos al empleo en el sector privado
<ul style="list-style-type: none"><li>• Están poco focalizados en la población de baja empleabilidad. Se dirigen a toda la población y aunque modulan la ayuda, incrementándola en el caso de los colectivos de baja empleabilidad, no consiguen llegar a ellos de manera prioritaria.</li><li>• Tienen un efecto positivo en la empleabilidad de sus beneficiarios a largo plazo, que se va reduciendo con el tiempo, pero sigue siendo significativo a los tres años de finalizar el programa.</li><li>• El impacto de los programas no es homogéneo, ya que depende en gran medida de las características personales de los beneficiarios, teniendo un mayor impacto sobre los individuos de baja empleabilidad.</li><li>• El hecho de que los programas no lleguen de forma mayoritaria a las personas de baja empleabilidad, sobre las que está obteniendo los mejores resultados, reduce su efectividad.</li></ul>

# 3.

## EJE 2: EFICACIA DEL PROGRAMA DE CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

### 3.1. Empleo Experiencia

**Empleo Experiencia es un programa clasificado como de creación directa de empleo,** mediante el cual se subvenciona la contratación de personas desempleadas por entidades locales para la realización de actividades de interés general.

**El principal objetivo es ofrecer a los participantes una experiencia profesional que favorezca su inserción laboral y mejore su empleabilidad.** Para ello se cubren los costes salariales de la contratación durante un máximo de 12 meses, subvencionando hasta 12.000 euros por puesto de trabajo.

**El programa busca incidir especialmente en las personas que buscan acceder a su primer empleo.** Además, desde 2017, también se considera grupo preferente al formado por los parados de larga duración<sup>28</sup>. El resto de los demandantes de empleo se situarían en un tercer puesto según el orden de prioridad.

**Las actividades subvencionables son actividades de interés general,** como la conservación y mantenimiento de infraestructuras, servicios de proximidad, turismo, economía verde, nuevas tecnologías, promoción deportiva y sociocultural, servicios administrativos y auxiliares y, a partir de 2017, la dotación de conserje en colegios públicos y la economía circular.

**Además, las acciones laborales se complementan con sesiones de motivación para el empleo y el autoempleo** de obligado cumplimiento en los últimos meses de contrato para mejorar la empleabilidad de los participantes una vez finalicen las contrataciones. Las entidades beneficiarias de esta subvención son los municipios y entidades locales menores de Extremadura.

---

<sup>28</sup>Según el Decreto 100/2017, por el que se establecen las bases reguladoras del programa, se entiende por persona demandante de empleo desempleada de larga duración aquella que en los últimos 18 meses haya estado inscrita como demandante de empleo desempleada al menos 360 días.

**Una característica relevante es que las entidades locales pueden volver a contratar a la misma persona que ya había sido financiada 24 meses después de la finalización de la contratación.** Ello implica que puede haber personas que encadenen contrataciones en la misma entidad local con periodos de dos años entre contrataciones.

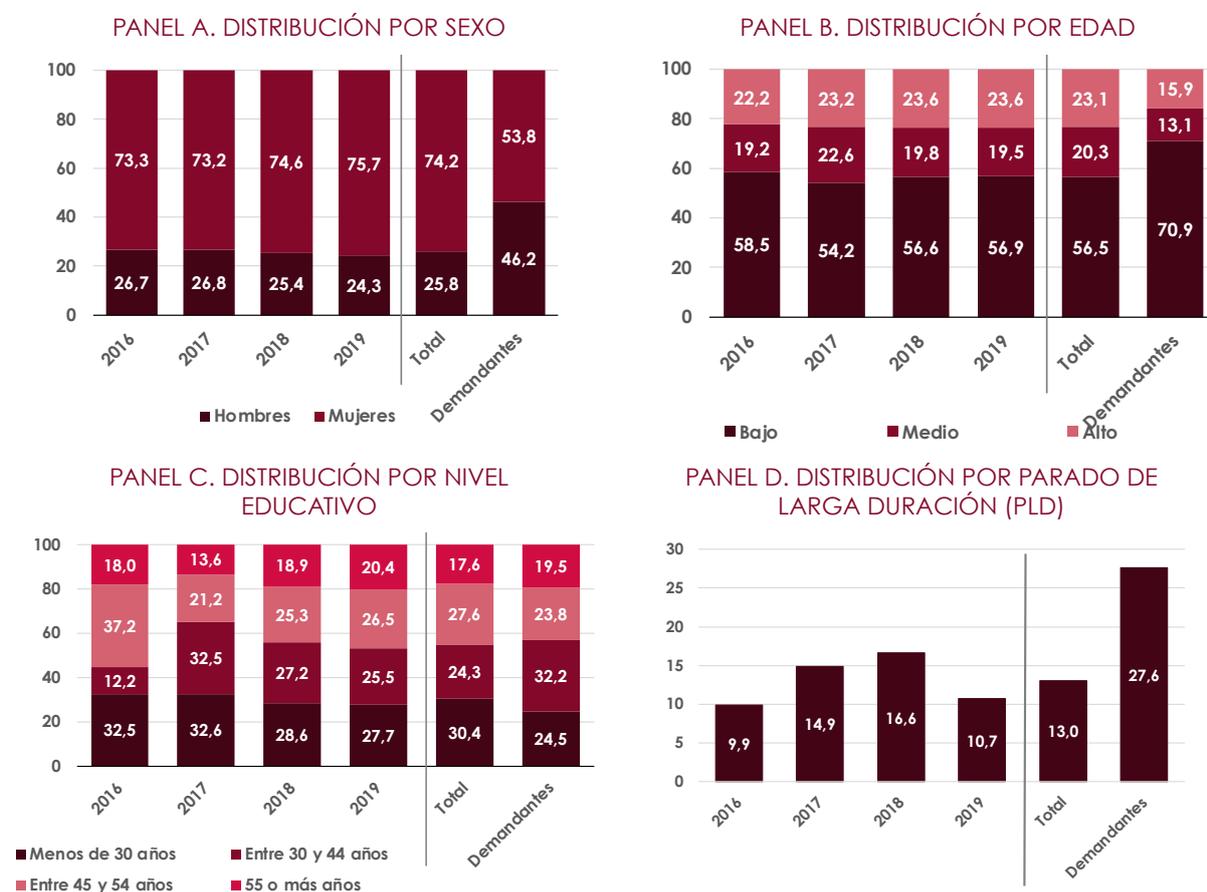
### **3.1.1. Análisis descriptivo del programa**

**Entre 2016 y 2019, han participado en el programa Empleo Experiencia 410 entidades locales y 21.523 personas, de las cuales 5.976 lo han hecho más de una vez, es decir, casi un 28 % de los participantes.** Además, 2.009 beneficiarios han causado baja en el programa durante el periodo analizado. El número anual de participantes ha disminuido progresivamente a lo largo de los cuatro años, pasando de los 5.593 en 2016 a los 4.965 de 2019.

Las personas repetidoras, por su parte, también han aumentado en proporción, con la excepción de la bajada en el año 2017. En el año 2019 supusieron más de un tercio del total de los participantes.

**El perfil de persona participante en el programa no coincide con el primer grupo prioritario del programa, personas que buscan un primer empleo.** El número de participantes mayores de 30 años se sitúa en todas las convocatorias próximo al 70 % lo que parece dificultar la presencia de personas que buscan una primera experiencia laboral (gráfico 39 – panel B). No obstante, sí que se observa un intento de acercarse a este colectivo puesto que su presencia supera el peso que tiene entre los demandantes de empleo.

GRÁFICO 39. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA Y COMPARACIÓN CON DEMANDANTES (%)



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El nivel educativo se define siguiendo la clasificación CNED 2000, la categoría "Nivel bajo" engloba niveles de estudios secundarios o inferiores; "Nivel medio", recoge estudios de bachillerato y ciclos formativos de grado medio; y "Nivel alto", desde enseñanzas de grado superior hasta doctorado universitario.

**En cuanto al segundo grupo de población objetivo, los parados de larga duración, también tienen una presencia relativamente limitada en el programa, que se sitúa de media en el 13 % del total de participantes frente al 27,6 % de los demandantes (gráfico 39 – panel D). Hay que destacar que esta cifra se ha incrementado entre 2016 y 2018, pero en 2019 sufrió una caída hasta el 10,7 % y aún se encuentra lejos del porcentaje de parados de larga duración<sup>29</sup> en el conjunto de demandantes de empleo (27,6 %).**

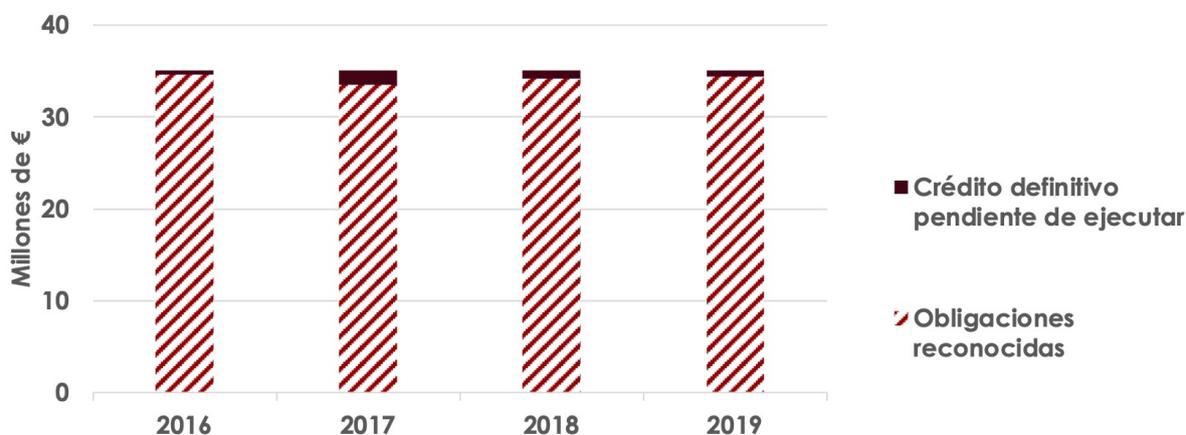
<sup>29</sup> Según el artículo 15 del Decreto 100/2017 por el que se establecen las bases reguladoras del programa una persona parada de larga duración es aquella que, en los últimos 18 meses anteriores, desde la fecha de realización del sondeo correspondiente, haya estado inscrita como demandante de empleo desempleada al menos 360 días.

Respecto al sexo, el programa Empleo Experiencia cuenta con una alta participación de mujeres, cercana al 75 % en el total del periodo (gráfico 39 – panel A). Esto contrasta con los demandantes de empleo, quienes pese a ser también mayoritariamente mujeres, representan poco más de la mitad de este conjunto.

En relación con el nivel educativo alcanzado, la mayoría de los participantes tienen un nivel educativo bajo si bien el nivel educativo de los beneficiarios es mayor que el de los demandantes (gráfico 39 – panel C). Las personas con nivel medio representan alrededor de un 20 %, mientras que los que tienen un nivel alto se sitúan en torno al 23 % del total.

En cuanto a la financiación del programa, el crédito definitivo promedio por convocatoria se ha mantenido estable, próximo a los 35 millones de euros. En todo el periodo de análisis se han destinado un total de 140 millones de euros a este programa, de los cuales se han ejecutado 137 millones de euros (un 98 %), lo que supone una ejecución presupuestaria del programa casi total (gráfico 40).

GRÁFICO 40. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE.

### 3.1.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción

**En este apartado se muestran estadísticos descriptivos sobre la inserción laboral y la calidad del empleo de las personas participantes en el programa y los no beneficiarios del programa con características similares (grupo de control).** El grupo de control ha sido construido según características observables de los beneficiarios del programa, buscando aquellos individuos que se parecieran a ellos en características sociodemográficas (sexo, edad, nivel educativo, recibir o no prestaciones) y laborales (situación laboral previa, experiencia previa, trayectoria laboral hasta el momento del tratamiento, participación en programas de formación y/o haber tenido contratos previos subvencionados por el SEXPE<sup>30</sup>).

**En el caso del programa Empleo Experiencia, se ha realizado la evaluación teniendo en cuenta un periodo de dos años posteriores a la participación en el programa, en vez de considerar tres años como en el resto de los programas.** Esto es así porque, después de los dos años, las personas podrían volver a ser contratadas por las entidades locales en el marco del programa y, por tanto, los efectos en la inserción podrían verse afectados por este hecho.

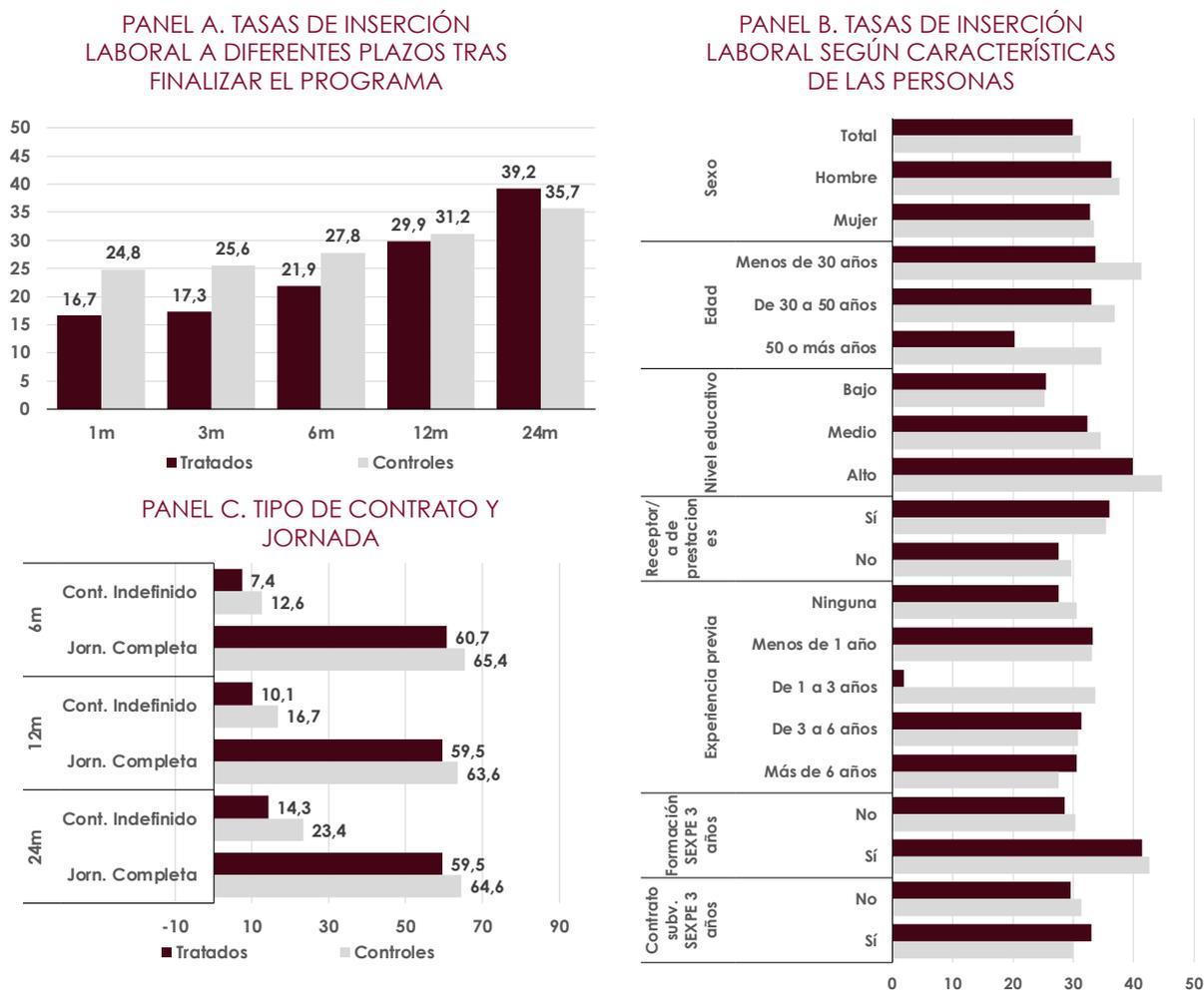
**En cuanto a la inserción, se observan dos tendencias diferenciadas en el tiempo. En el primer año tras la participación en el programa los no beneficiarios presentan mayores tasas de inserción y a los 24 meses la tendencia cambia, mostrando los beneficiarios mejores tasas de inserción que los controles, aunque las diferencias entre ambos grupos son pequeñas.** Concretamente, a los seis meses de la finalización del programa, las personas participantes tienen una tasa de inserción del 21,9 % mientras que la de los individuos del grupo de control se sitúa en el 27,8 %, 6 puntos porcentuales superior (gráfico 41 – panel A). A los dos años, por el contrario, las personas participantes presentan una tasa de inserción del 39,2 %, 3,5 puntos superior a la de los controles.

Si se analiza la inserción según características sociodemográficas, no se observan grandes diferencias entre los beneficiarios del programa y los controles, aunque estos últimos suelen presentar tasas ligeramente superiores (gráfico 41 – panel B).

---

<sup>30</sup> Esta variable captura el hecho de haber sido beneficiario de algún programa del SEXPE de incentivos al empleo o de contratación directa por entidades del sector público en los tres años anteriores a la participación en el programa Empleo Experiencia.

GRÁFICO 41. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES, %) Y CALIDAD DEL EMPLEO (% SOBRE INSERTADOS)



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

En cuanto a la calidad del empleo, los estadísticos descriptivos tampoco parecen indicar que el programa haya tenido grandes efectos en la mejora de las condiciones laborales de las personas participantes. De hecho, los controles presentan tasas superiores en todos los momentos del tiempo, tanto para contrataciones de tipo indefinido como a jornada completa (gráfico 41 – panel C).

### 3.1.3. Análisis contrafactual

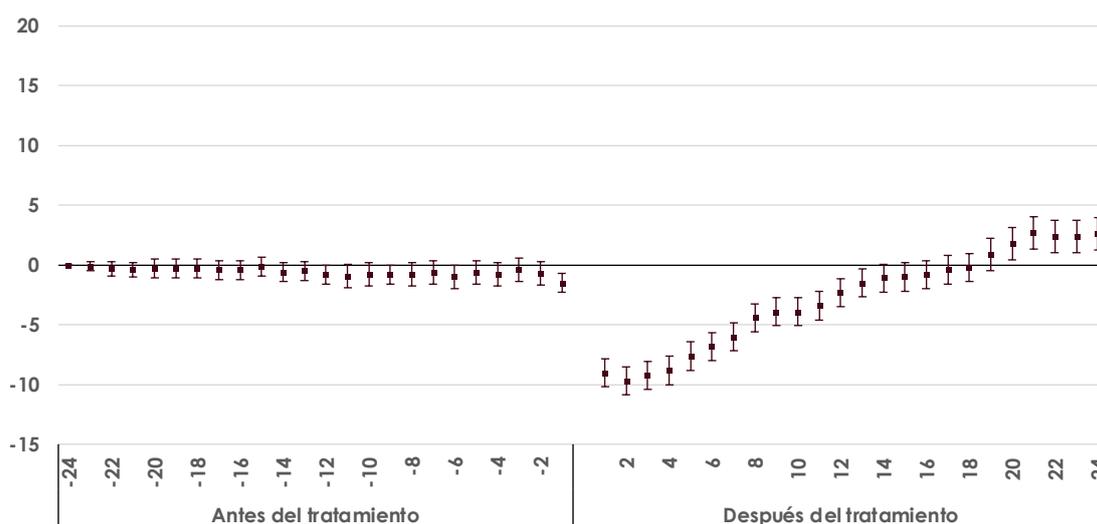
El análisis descriptivo anterior parece indicar que el programa Empleo Experiencia no presenta buenos resultados en términos de la inserción de las personas participantes. Sin embargo, para reforzar este resultado se realiza un análisis contrafactual en el que, además de comparar a las personas del grupo de tratamiento con las del grupo

de control, se añaden otras variables que permiten controlar por aspectos que pueden haber cambiado a lo largo de los años y determinado la inserción en los dos grupos, así como características inobservables de las personas que sean constantes en el tiempo.

**Como anticipaban los estadísticos descriptivos, se observa que los participantes en el programa tienen peores tasas de inserción que los controles los primeros meses tras la finalización del programa** (gráfico 42). Esto no es un hecho extraordinario de este programa en concreto, sino que es un efecto muy habitual en los programas de empleo. Se conoce como el efecto encajonamiento o *lock-in effect* en inglés. Esto se produce porque las personas participantes en el programa dedican una menor proporción de su tiempo y esfuerzo a la búsqueda de empleo que los controles, lo cual se traduce en peores tasas de inserción iniciales.

**Pero en cambio, este efecto negativo perdura transcurridos los primeros meses, lo que debe ser interpretado como que el programa tiene efectos negativos sobre la empleabilidad de los beneficiarios**, tal y como anticipaba el análisis descriptivo. Los efectos negativos no desaparecen hasta 20 meses después de participar en el programa, periodo en el que las diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios pasan a ser de reducido tamaño, y en los que se aproxima el momento de poder volver a ser contratado por el programa.

GRÁFICO 42. EFECTO DIFERENCIAL EN LAS TASAS DE INSERCIÓN EN EMPLEO A 15 DÍAS (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y la TGSS.

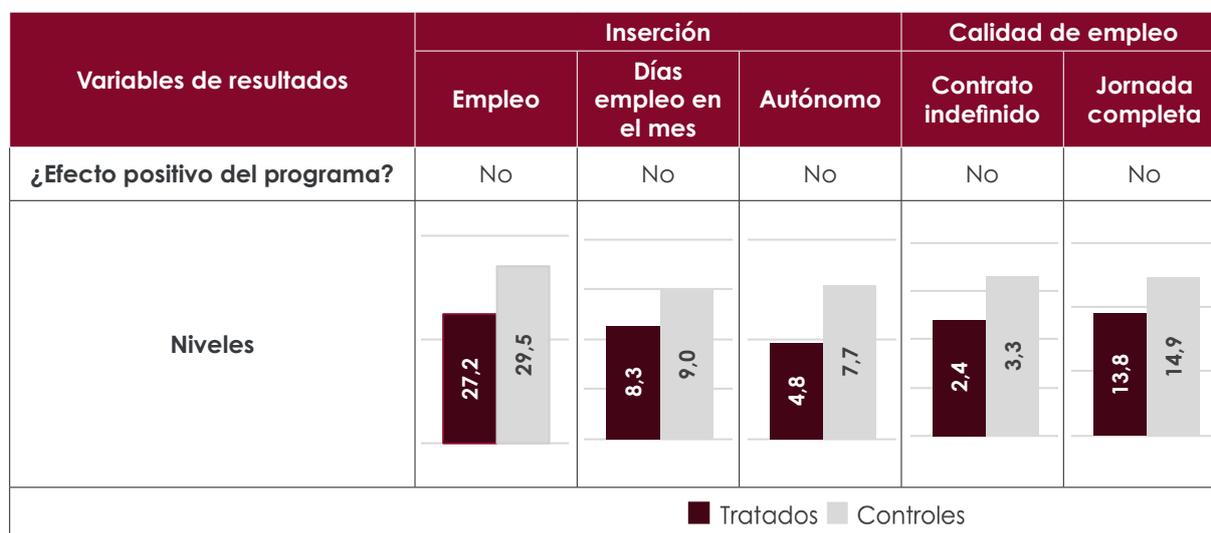
Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

**La incapacidad del programa para aumentar la inserción de las personas participantes se confirma cuando se estudia la diferencia en las tasas de inserción medias en el total del periodo.** Así, aunque la probabilidad de tener empleo 15 días al mes en un periodo de dos años es baja para ambos grupos, para los tratados es del 27,2 % mientras que para los controles es del 29,5 %, 2,3 puntos porcentuales mayor (gráfico 43). Análogamente, las personas tratadas trabajan de media 0,7 días menos que las de control, aunque ambos grupos no llegan a trabajar un 50 % de los días hábiles mensuales.

**Además, el programa también parece desincentivar el autoempleo,** puesto que la tasa de trabajo autónomo (4,8 %) es 2,9 puntos porcentuales más baja que la de las personas de control (7,7 %).

**Finalmente, en cuanto a la calidad del empleo para aquellas personas que efectivamente trabajan, el patrón es el mismo: las personas participantes tienen empleos de peor calidad,** si bien es cierto que las diferencias entre grupos son muy reducidas (0,9 puntos porcentuales en el caso de empleo indefinido y 1,1 en el caso de trabajo a jornada completa).

GRÁFICO 43. EFECTO PROMEDIO DEL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN Y LA CALIDAD DEL EMPLEO (PUNTOS PORCENTUALES Y NÚMERO DE DÍAS)



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y la TGSS.

Finalmente, se ha realizado un análisis de heterogeneidad en el que se estudiaba si este efecto era diferente para algunos colectivos (sexo, edad, nivel educativo, receptor de prestaciones, participación en otro programa anteriormente...) pero no se han encontrado resultados significativos.

## 3.2. Principales hallazgos

Los principales hallazgos del programa de creación directa de empleo en el sector público, Empleo Experiencia, quedan recogidos en el siguiente cuadro 9:

CUADRO 9. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PROGRAMA DE CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

Creación de empleo en el sector público
<ul style="list-style-type: none"><li>• El programa muestra falta de focalización al no coincidir el perfil de beneficiario del programa con aquel al que se dirige de manera prioritaria, personas que buscan un primer empleo y parados de larga duración.</li><li>• Según la evaluación de impacto, el programa tiene efectos negativos sobre la empleabilidad de los beneficiarios.</li><li>• En cuanto a la calidad del empleo, se observa que los beneficiarios del programa que trabajan tienen empleos de peor calidad.</li><li>• No se han encontrado diferencias significativas en la inserción laboral o en la calidad del empleo para los distintos colectivos considerados (sexo, edad, nivel educativo, receptor de prestaciones, participación en otro programa anteriormente...).</li><li>• El programa permite que las entidades locales puedan volver a contratar a la misma persona que ya había sido financiada 24 meses después de la finalización de la contratación. En concreto, el 28 % de los participantes repiten en el programa. Ello implica que puede haber personas que encadenen contrataciones en la misma entidad local con periodos de dos años entre contrataciones.</li></ul>

# 4.

## EJE 3: EFICACIA DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN

Entre las actividades formativas desarrolladas por el SEXPE se pueden distinguir dos grupos: los programas de formación en alternancia con el empleo y las acciones puramente formativas. Los tres primeros programas que se evalúan a continuación, Escuelas Profesionales, Crisol Formación e Innovación y Talento, forman parte de los programas de formación en alternancia con el empleo, mientras que los dos últimos, Oferta preferente de formación para desempleados y Formación con compromiso de contratación son programas puramente formativos.

### 4.1. Escuelas Profesionales

El programa de Escuelas Profesionales es un programa de formación en alternancia con el empleo. Su objetivo principal es mejorar las posibilidades de inserción laboral y la cualificación profesional de las personas desempleadas e inscritas en el SEXPE.

Según las bases de las convocatorias, este objetivo debe alcanzarse mediante actuaciones integradas de empleo y formación, especialmente vinculadas al cambio del modelo productivo y a los requerimientos de las actividades económicas emergentes y/o con potencial en la generación de empleo.

El programa va dirigido a las personas desempleadas mayores de 18 años, aunque se otorga preferencia a una serie de colectivos específicos: los jóvenes menores de 30 años sin cualificación, las personas desempleadas de larga duración, las personas desempleadas de más de 45 años, las mujeres desempleadas, las personas con diversidad funcional y las mujeres víctimas de violencia de género. En la selección del alumnado trabajador se busca la mayor adaptabilidad de las personas a las especialidades existentes y adicionalmente se tienen en cuenta una serie de aspectos como la motivación, la existencia de un itinerario de inserción elaborado en un proceso de orientación que recomiende la participación en acciones de este tipo o la no participación previa en programas de formación y empleo.

El programa se estructura en dos fases: una primera fase en la que los participantes disfrutan de un contrato de formación y aprendizaje, y una segunda fase de prácticas profesionales no laborales voluntarias, en las que los participantes tienen opción a beca. La duración total es de 14 meses, divididos en 12 meses para la primera fase y 2 meses para la segunda.

La formación impartida consiste en formación profesional para el empleo, formación complementaria y, si fuese necesario, formación básica, así como la adquisición de competencias básicas y el desarrollo de un proyecto emprendedor.

#### 4.1.1. Análisis descriptivo del programa

**Entre 2016 y 2019, han participado en este programa 6.671 personas, de las cuales 44 lo han hecho más de una vez. Asimismo, el número total de entidades participantes fue de 339.** Cabe destacar que en el año 2016 se registraron más personas y entidades participantes que en otros años (1.786 y 89, respectivamente). En cambio, en 2019 ha disminuido el número de personas participantes en 300 personas situándose el número de entidades en alrededor de las 65 en ese mismo año.

**El perfil de participante en el programa se aproxima a algunos de los grupos prioritarios establecidos (jóvenes menores de 30 años sin cualificación, las personas desempleadas de larga duración y las mujeres desempleadas<sup>31</sup>), por lo que podemos afirmar que el programa presenta una relativa focalización, si bien, en ocasiones, se aleja del perfil del demandante.** Respecto al sexo, se observa que el porcentaje de mujeres beneficiarias asciende al 63,9 % del total, mientras que representan casi un 54 % del total de demandantes en Extremadura (gráfico 44 – panel A).

**Atendiendo a la edad, las personas participantes son mayoritariamente jóvenes menores de 30 años, uno de los colectivos prioritarios del programa. Cabe destacar, sin embargo, que los mayores de 45 años son también un colectivo prioritario y estos representan mucho menos proporcionalmente de lo que cabría esperar a raíz de la comparación con los demandantes.** Ello puede venir explicado por el tipo de formación que ofrecen las Escuelas Profesionales, que se dirige principalmente a una población joven. Así pues, las personas jóvenes representan más de la mitad de la población participante mientras que suponen solamente un 24,5 % sobre el total de demandantes (gráfico 44 – panel B).

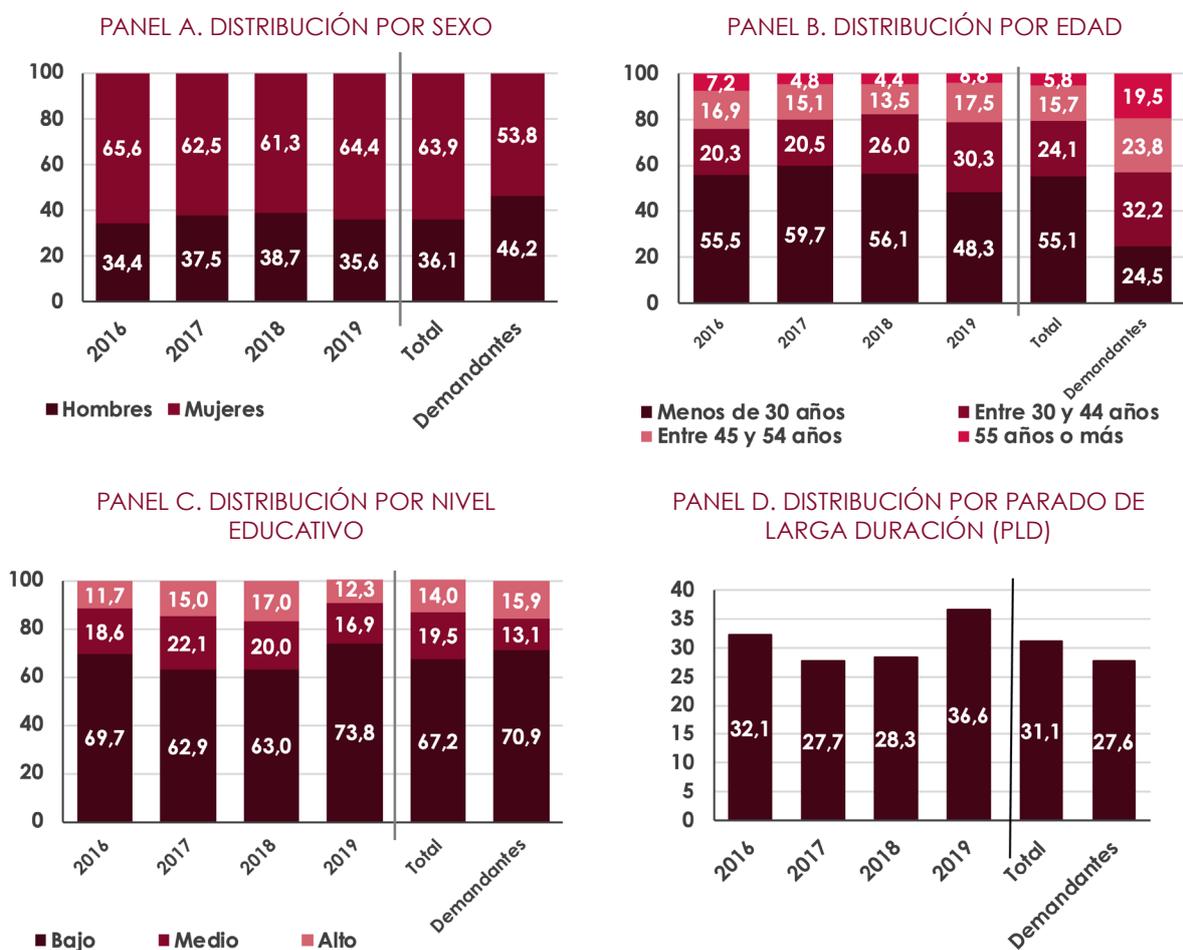
**En lo que respecta al nivel educativo alcanzado, tanto los beneficiarios del programa, como las personas demandantes de empleo en general, tienen un nivel de formación bajo.** De hecho, en ambos casos el porcentaje de personas con poca formación se sitúa próximo al 70 % (gráfico 44 – panel C). Si el análisis se centra en los jóvenes menores de 30 años, la distribución por nivel formativo muestra un comportamiento análogo al del total de beneficiarios, con aproximadamente un 70 % de ellos con un nivel formativo bajo, por lo que se puede concluir que el programa muestra una adecuada aproximación a este colectivo prioritario.

---

<sup>31</sup> A partir de la información disponible no se puede analizar la focalización en personas con diversidad funcional ni en las mujeres víctimas de violencia de género.

Finalmente, se observa que el programa acoge a un porcentaje elevado de parados de larga duración. Estos representan un 31,1 % del total mientras que ese porcentaje es del 27,6 % en el conjunto de demandantes de empleo, lo cual al ser también población objetivo del programa debe valorarse como una correcta focalización (gráfico 44 – panel D).

GRÁFICO 44. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA Y COMPARACIÓN CON DEMANDANTES (%)

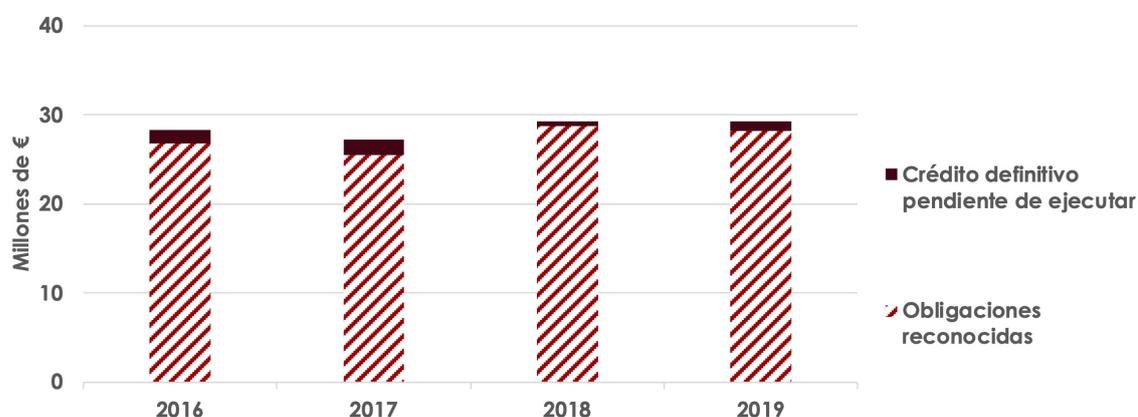


Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El nivel educativo se define siguiendo la clasificación CNED 2000, la categoría “Nivel bajo” engloba niveles de estudios secundarios o inferiores; “Nivel medio”, recoge estudios de bachillerato y ciclos formativos de grado medio; y “Nivel alto”, desde enseñanzas de grado superior hasta doctorado universitario.

El promedio de recursos destinados por convocatoria se sitúa en torno a los 28,5 millones de euros. Respecto a la ejecución presupuestaria del programa durante el periodo, se han destinado un total de 114 millones de euros de los cuales se han ejecutado 109,3 (un 96 %) (gráfico 45).

GRÁFICO 45. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE.

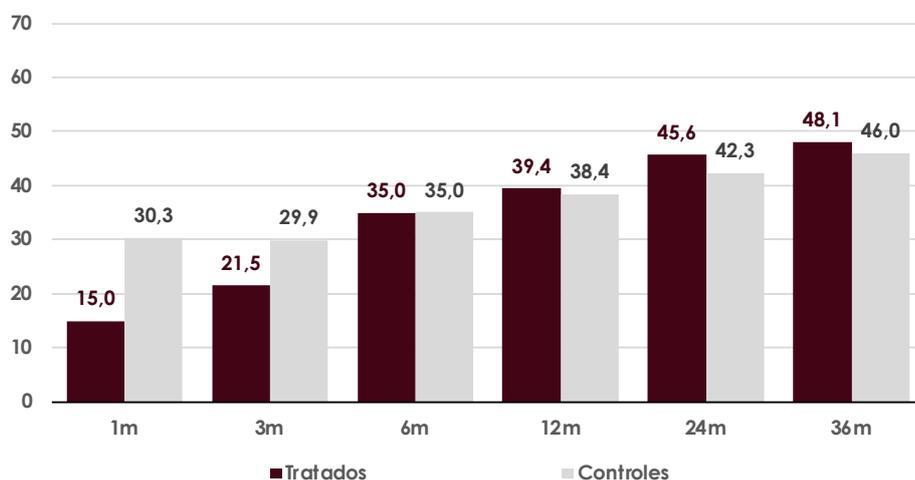
#### 4.1.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción

Antes de entrar en la evaluación de impacto, se procede a analizar, a modo descriptivo, las diferencias en la inserción de las personas tratadas y las del grupo de no beneficiarios con características similares (grupo de control). El grupo de control se ha construido según características observables de las personas participantes, buscando aquellos individuos que se parecieran a ellos en características sociodemográficas (sexo, edad, nivel educativo, recibir o no prestaciones) y laborales (situación laboral previa, experiencia previa, trayectoria laboral hasta el momento del tratamiento, participación en programas de formación y/o haber tenido contratos previos subvencionados por el SEXPE).

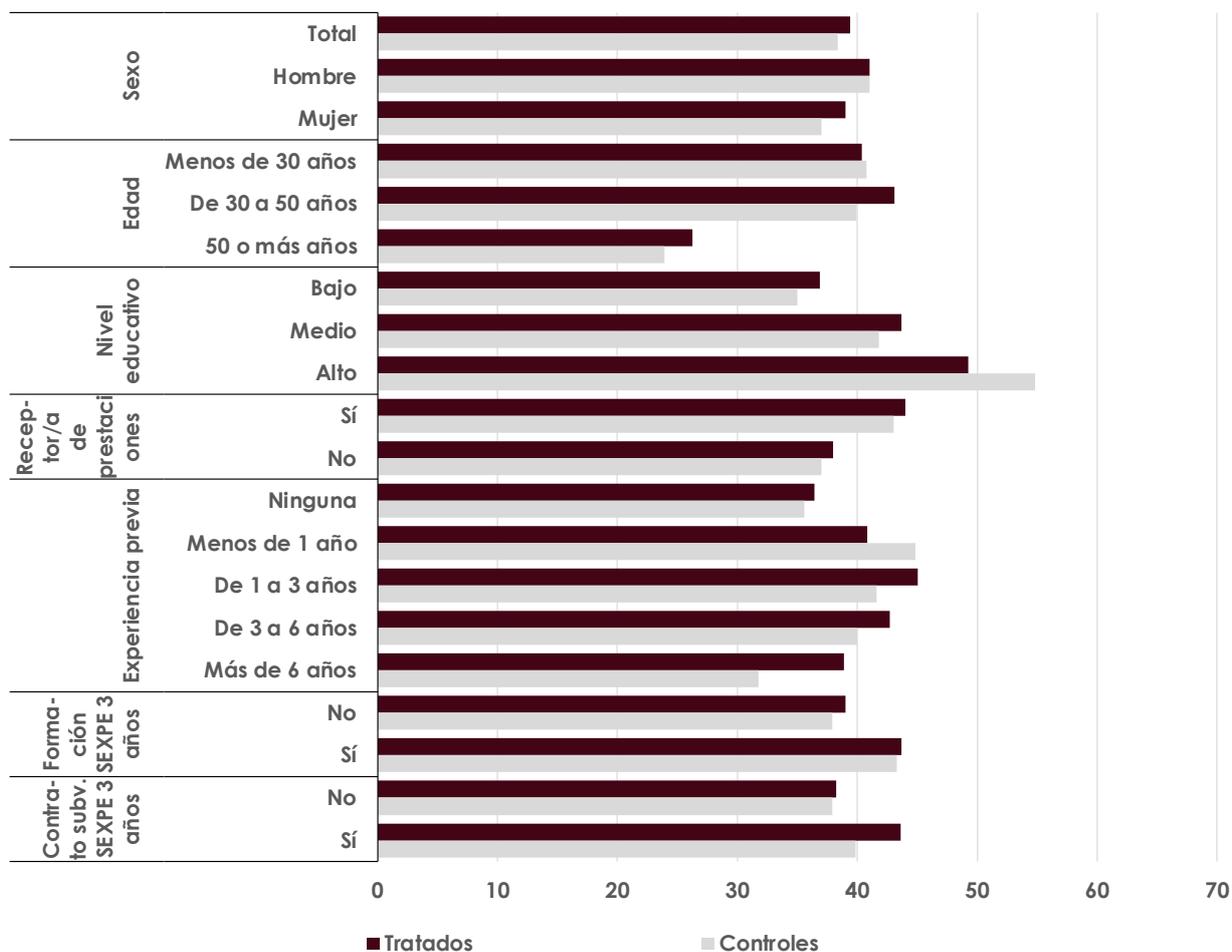
Así, la inserción muestra tasas inferiores en el grupo de población que ha realizado el programa de formación frente a los que no lo realizaron, aunque conforme transcurre el tiempo van convergiendo hasta aproximadamente igualarse. Concretamente, la tasa de inserción del grupo de tratamiento se mantiene por debajo de la tasa del grupo de control hasta los seis meses de la finalización del programa y no es hasta ese momento cuando empieza a igualarse con la de los no beneficiarios (gráfico 46 – panel A).

GRÁFICO 46. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES, %)

PANEL A. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL A DIFERENTES PLAZOS DE FINALIZAR EL PROGRAMA



PANEL B. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS



Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

Si observamos las diferencias en la inserción por características de las personas, no se aprecian grandes diferencias en la inserción. Podría remarcarse la peor tasa de inserción de los beneficiarios con un nivel educativo alto (49,3 %) frente al grupo de control (54,8 %), una situación que también se observa entre aquellos con menos de un año de experiencia, aunque en ambos casos se trata de diferencias pequeñas (gráfico 46 – panel B).

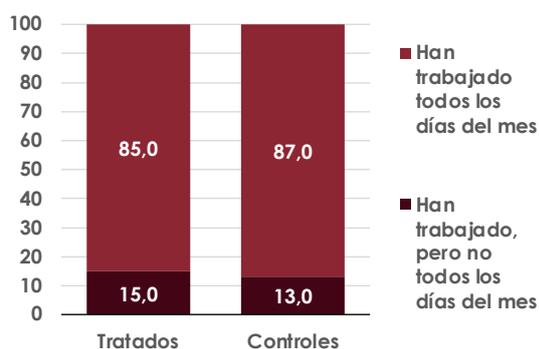
En cuanto a las variables de calidad del empleo tampoco se aprecian diferencias entre los beneficiarios y no beneficiarios del programa. En concreto, entre aquellas personas que lograron insertarse, se observa que, a los 12 meses tras finalizar el programa, un 15 % de los tratados había trabajado, aunque no lo había hecho todos los días del mes, cifra muy similar a la del grupo de control (13 %) (gráfico 47 – panel A).

Poniendo el foco en la temporalidad de los contratos, el grupo de control también presenta mejores resultados tanto en los primeros meses como transcurridos tres años. En particular, son los no beneficiarios del programa los que más mejoran su probabilidad de tener un contrato indefinido transcurridos 36 meses hasta alcanzar el 27 %, 3 puntos porcentuales más que los beneficiarios del programa (gráfico 47 – panel B).

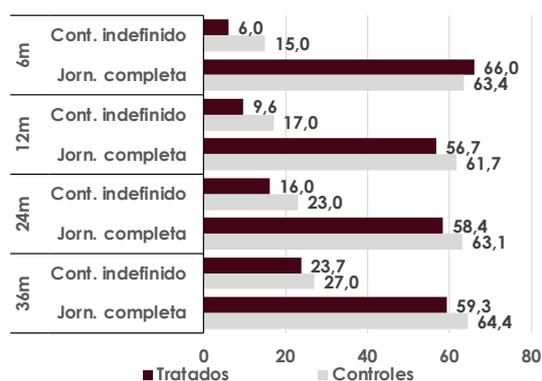
Por último, y en lo que concierne a la parcialidad de los contratos, las diferencias entre ambos grupos no superan los 5 puntos porcentuales ni a corto ni a largo plazo (gráfico 47 – panel B).

GRÁFICO 47. CALIDAD DEL EMPLEO (% SOBRE INSERTADOS)

PANEL A. TIPO DE INSERCIÓN LABORAL A LOS 12 MESES TRAS FINALIZAR EL PROGRAMA



PANEL B. TIPO DE CONTRATO Y JORNADA



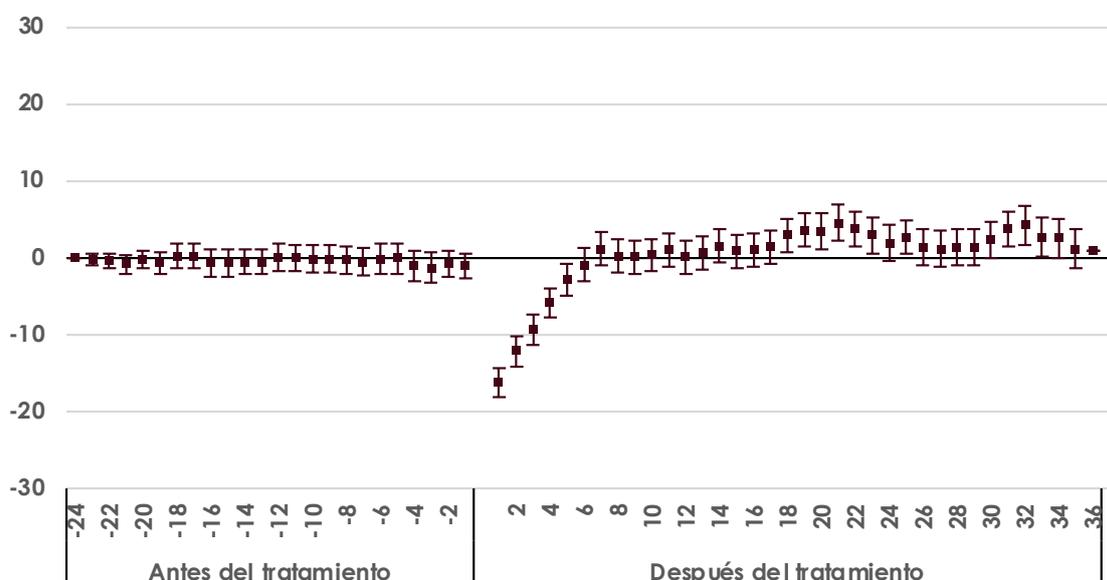
Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

### 4.1.3. Análisis contrafactual

Después del análisis descriptivo de la inserción, donde parece no haber grandes diferencias entre los beneficiarios del programa y el grupo control en la mayoría de las variables analizadas, se realiza la evaluación de impacto. Para ello, se efectúa un análisis de tipo contrafactual donde se compara la inserción y la calidad del empleo de las personas participantes en el programa con la de aquellas que no participaron.

**El análisis de la tendencia en los 36 meses posteriores al tratamiento muestra que, en los primeros 6 meses, el impacto del programa es negativo, es decir, los beneficiarios del programa tienen una tasa de inserción inferior en promedio que los controles, y en los meses sucesivos, aunque el efecto deja de ser negativo el programa no mejora la empleabilidad de los beneficiarios frente a los que no fueron beneficiarios.** Como en el caso del programa de Empleo Experiencia, el impacto negativo a corto plazo no es algo extraño y puede deberse al efecto *lock-in* que se ha explicado con anterioridad (gráfico 48). Del mismo modo que en dicho programa, para que esto no fuese un problema, la tasa de empleo debería recuperarse y rebotar lo suficiente unos meses después para compensar esa pérdida. De nuevo, esto no es así para el caso del programa de Escuelas Profesionales que, en general, no muestra diferencias entre el grupo de tratamiento y el de control en el periodo analizado, oscilando su diferencia en torno al 0 desde el séptimo mes.

GRÁFICO 48. EFECTO DIFERENCIAL EN LAS TASAS DE INSERCIÓN EN EMPLEO A 15 DÍAS (PUNTOS PORCENTUALES)



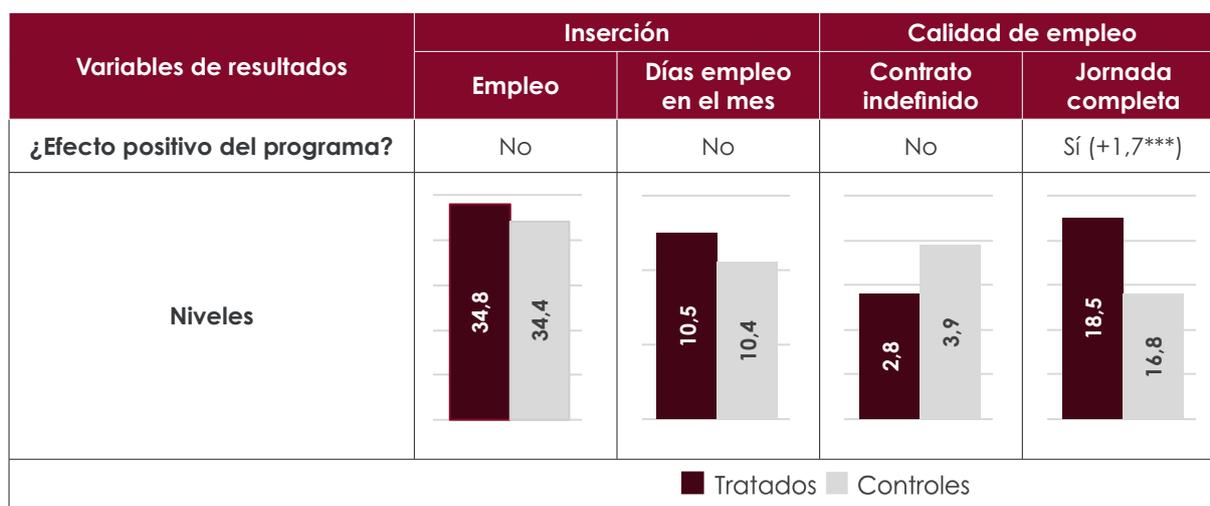
Fuente: AIReF a partir de datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

**En términos medios, en los tres años posteriores, realizar el programa no aumenta la probabilidad de obtener un empleo.** De hecho, la probabilidad media de haber trabajado al menos 15 días al mes en esos tres años es prácticamente la misma para los tratados (34,8 %) que para los controles (34,4 %) (gráfico 49). Esto se cumple también cuando se analiza el número de días promedio de trabajo al mes, que está próximo a los 10 días en ambos casos.

**En el caso de las variables de calidad del empleo, se observa que el programa tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de tener un contrato indefinido mientras que tiene un efecto positivo, pero muy moderado, en la probabilidad de trabajar a jornada completa.** En el primer caso, los beneficiarios del programa tienen una probabilidad menor (1,1 puntos porcentuales) de tener un contrato indefinido que los controles, mientras que, en el segundo caso, los beneficiarios suelen trabajar más a jornada completa que los controles, siendo la diferencia entre beneficiarios y controles de casi 2 puntos porcentuales (gráfico 49).

GRÁFICO 49. EFECTO MEDIO DE LA AYUDA EN LA INSERCIÓN Y LA CALIDAD DEL EMPLEO (PUNTOS PORCENTUALES Y NÚMERO DE DÍAS)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El grado de significatividad de las diferencias se reporta a niveles de confianza del 90 % (\*), 95 % (\*\*) y 99 % (\*\*\*). Aunque en algunos de los indicadores el efecto es superior en el caso de los tratados, cuando este efecto no es estadísticamente significativo se indica que el programa no tiene un efecto positivo.

**Así, el análisis contrafactual viene a reforzar la conclusión del análisis descriptivo, es decir, que el programa de Escuelas Profesionales no ha tenido impacto en la inserción de las personas participantes.** Finalmente, se ha realizado un análisis de efectos heterogéneos, sin encontrar apenas diferencias significativas para características como el sexo, grupo de edad, nivel educativo o participación en otros programas.

#### 4.1.4. Análisis cualitativo

**El análisis cualitativo del programa incluye una encuesta al total de entidades beneficiarias<sup>32</sup>, ya fueran promotoras del programa, colaboradoras<sup>33</sup> en la realización de prácticas o ambas cosas a la vez.**

**De la encuesta a las entidades beneficiarias se extrae que valoran de forma positiva el impacto del programa sobre la empleabilidad de los participantes, con puntuaciones elevadas excepto en el ítem referido a la inserción laboral directa.** Los aspectos con mejor valoración tienen que ver con el desarrollo personal, la adquisición de competencias transversales y la adquisición de nuevas habilidades.

**Las entidades proporcionan las puntuaciones más bajas a la heterogeneidad de los estudiantes, la adecuación de su perfil y el proceso de selección,** mientras que valoran muy positivamente la organización del programa y el número de participantes. En particular, respecto a los aspectos de mejora, la mitad de las entidades considera necesario modificar los criterios de selección de los destinatarios.

**Las entidades participantes otorgan una valoración relativamente reducida a la adecuación del programa a las necesidades formativas y de inserción de la comunidad autónoma, así como a la Estrategia de Empleo y los planes de empleo de Extremadura,** pero muestran una valoración global del programa muy positiva (implicación en el programa, satisfacción de la relación con el SEXPE, y en particular la intención de volver a participar en el programa).

Además de las encuestas a entidades, el análisis cualitativo incluyó la realización de un *focus group* (entrevista de grupo focalizado), en la que participaron cuatro profesionales pertenecientes a tres entidades del programa.

**En esta entrevista se reclama la necesidad de adaptar los criterios del programa a las necesidades de cada territorio y municipio, ya que a veces se pone mayor énfasis en lo que se puede ofrecer, que en los itinerarios que realmente se demandan en cada lugar.** Al igual que en las encuestas, los criterios de selección de los participantes se señalaron como mejoras a realizar.

---

<sup>32</sup> De las 339 entidades que participaron se recibieron 70 respuestas (una tasa de respuesta del 20,6 %). De ellas, el 40 % son entidades solo promotoras, el 34 % son tanto promotoras como colaboradoras en las prácticas formativas y el 24 % son entidades que solo colaboran en las prácticas.

<sup>33</sup> Entidades donde solo se realizan las prácticas y no imparten formación.

**Asimismo, se destacó la necesidad de mejorar el seguimiento y tutorización de los participantes cuando finalizan el programa y se señalaron como mejoras a realizar los criterios de selección de los participantes,** dado que algunas de las características de los participantes, el proceso de selección o su motivación de cara a la inserción laboral dificultan que los resultados de inserción alcancen los objetivos propuestos.

**Otro aspecto destacado hizo referencia a la selección de los equipos formativos,** con la necesidad de ir más allá de los listados de expertos, dar mayor relevancia a la evaluación del desempeño realizado, aumentar la estabilidad en el empleo de los equipos de formación (periodos de contratación más largos que eviten el abandono de algunos formadores para incorporarse a otras iniciativas o sectores) y valorar criterios más flexibles en relación con la gestión de los programas.

## 4.2. Crisol Formación

**Crisol Formación consiste en un programa de formación en alternancia con el empleo cuyo objetivo es favorecer la integración sociolaboral de las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social.** En este programa es tanto o más relevante el plano social del programa que el laboral que, a veces, queda relegado a un segundo plano. Está dirigido a desempleados de más de 16 años que previamente hayan sido participantes de itinerarios integrados y personalizados del Programa CRISOL<sup>34</sup> (Programa de Crecimiento e Inserción Sociolaboral promovido por la Junta de Extremadura, a través de dos consejerías: Sanidad y Política Social y Educación y Empleo).

**La estructura del programa es análoga a la de Escuelas Profesionales: consta de una primera fase donde los participantes mantienen contratos de formación y aprendizaje y una segunda fase de prácticas no laborales obligatorias.** No obstante, en este caso el trabajo consiste en actividades de utilidad pública o interés social para unas zonas concretas menos desarrolladas de los siete municipios donde actúa el programa Crisol (Badajoz, Cáceres, Mérida, Plasencia, Don Benito, Villanueva de la Serena y Almendralejo).

Las diferencias con Escuelas Profesionales residen en las prácticas, que en Crisol Formación tienen carácter obligatorio (mientras que en Escuelas Profesionales son voluntarias), así como la duración, que en este caso es de 9 meses (6 la primera fase y 3 la segunda), mientras que en Escuelas Profesionales era de 14 meses (12+2). Del mismo modo, se garantiza un acompañamiento y seguimiento de cada uno de los

---

<sup>34</sup> La selección de los participantes se realiza tras delimitar zonas desfavorecidas en los municipios de 20.000 habitantes o más de Extremadura, mediante la realización de una entrevista con un trabajador social.

participantes durante todo el desarrollo del programa. En la segunda etapa del programa Crisol Formación, de prácticas no laborales en empresas, los participantes se benefician de una beca de asistencia en la cuantía del 120 % del IPREM al mes.

#### 4.2.1. Análisis descriptivo del programa

**Entre 2016 y 2019 el programa Crisol Formación ha contado con 457 participantes** (136 y 321, en las convocatorias de 2018 y 2019 respectivamente), de los que 13 causaron baja antes de finalizar (2,8 % del total). Ningún participante ha repetido en las dos ediciones.

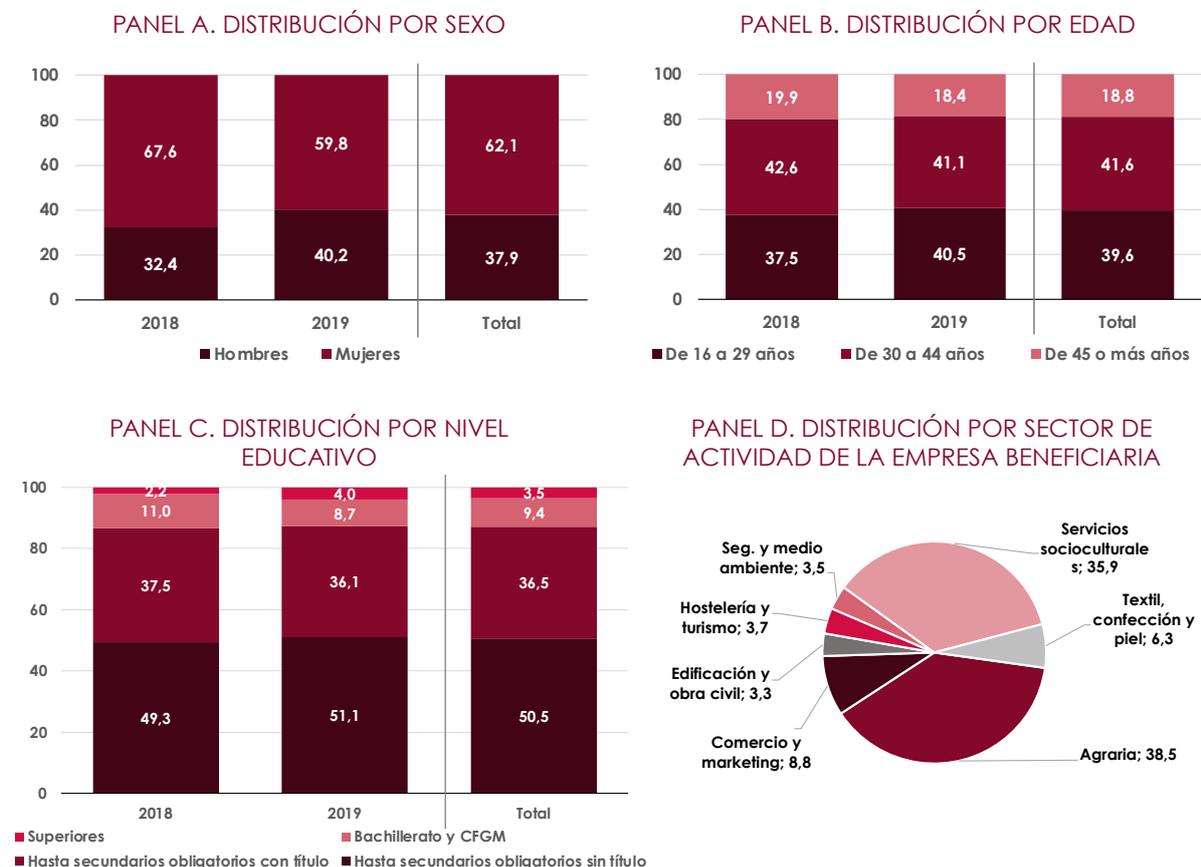
**Este programa muestra una alta focalización hacia personas de baja empleabilidad, según su diseño en la selección de los participantes.** En el análisis descriptivo no se compara la distribución según características con la de los demandantes de empleo dado que este programa se dirige exclusivamente a las personas en riesgo de exclusión social, cuyas características no tienen por qué coincidir con las de los demandantes de empleo totales.

**Por sexo, predomina la participación de mujeres sobre hombres (62 % vs 38 %, respectivamente) (gráfico 50 – panel A).** Por grupos de edad, la mayor parte de participantes se concentra entre los 30 y 44 años y entre los 16 y 29 años, aglutinando cada grupo en torno al 40 % de los participantes (gráfico 50 – panel B).

**Por nivel de estudios, la mitad de los participantes no ha llegado a terminar los estudios obligatorios.** Apenas un 13 % cuenta con estudios iguales o superiores al Bachillerato (gráfico 50 – panel C).

**Las familias de formación con un mayor número de participantes son el sector agrario (39 %) y los servicios socioculturales (36 %),** seguidos a gran distancia por comercio y marketing (8,8 %) (gráfico 50 – panel D).

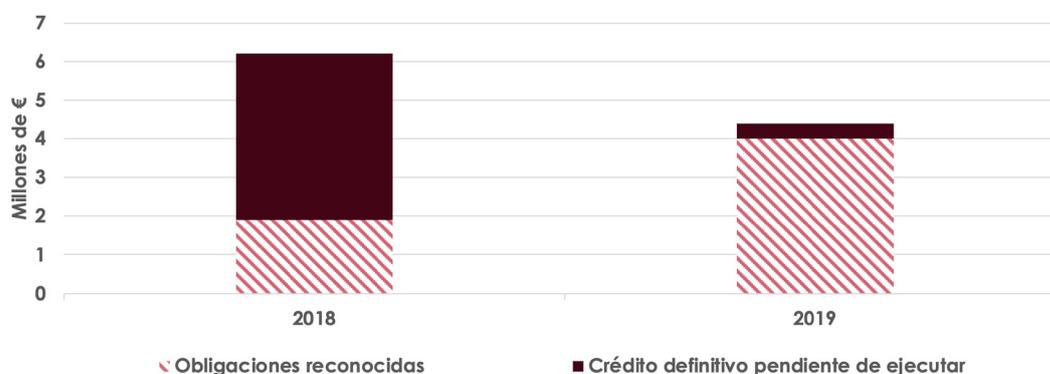
GRÁFICO 50. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA (%)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

**La ejecución presupuestaria del programa fue anormalmente baja en la convocatoria de 2018.** En esta convocatoria se estableció un crédito definitivo de 6,2 millones de euros del cual se ejecutó tan solo el 31 % (1,9 millones de euros) (gráfico 51). En total para ambas convocatorias se destinaron 10,6 millones de euros de los cuales se ejecutaron casi 6 millones de euros (56 % de ejecución).

GRÁFICO 51. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

#### 4.2.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción

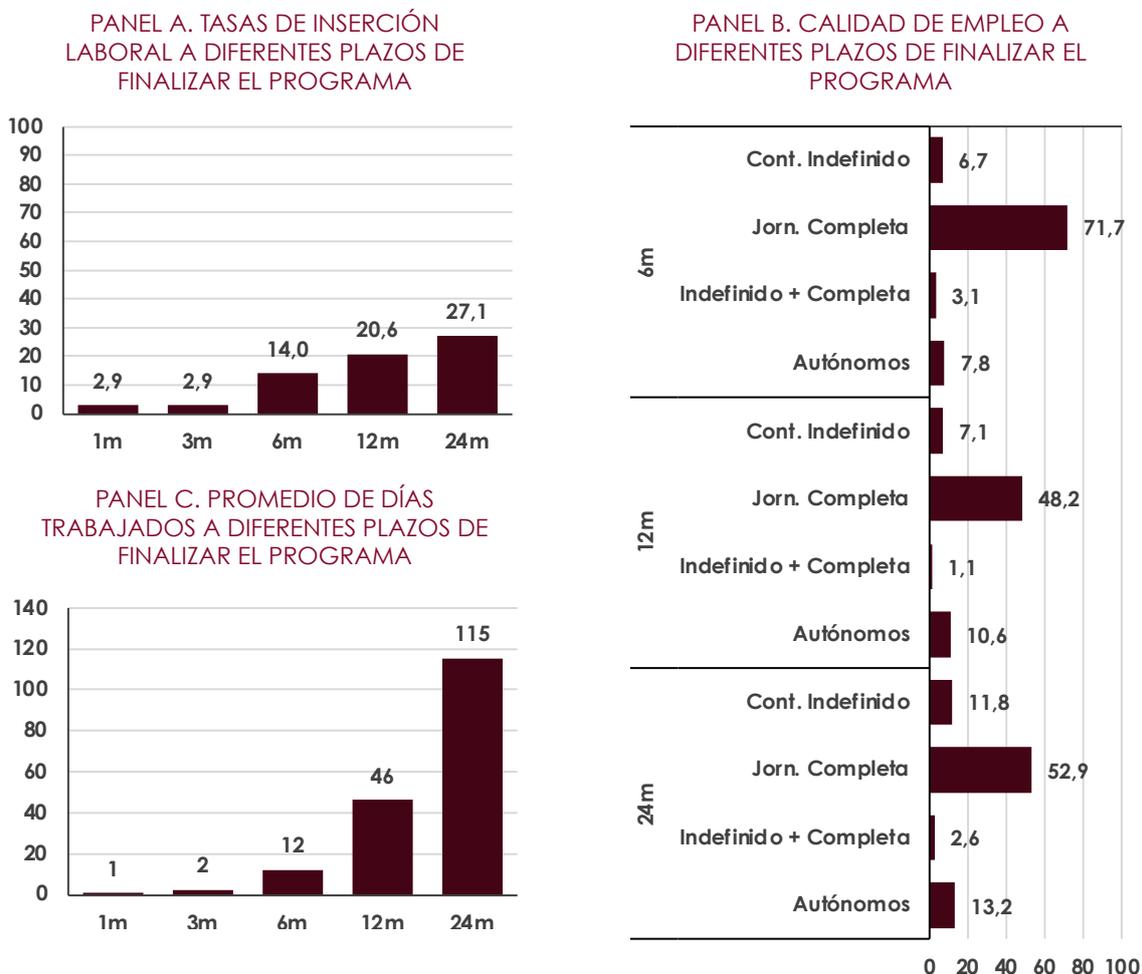
**Para Crisol Formación no se ha realizado análisis contrafactual, dado que no se disponen de grupos de control.** El reducido número de participantes y la dificultad para identificar a individuos en situación de exclusión social y, por tanto, seleccionar candidatos para formar parte del grupo de control han determinado que se haya prescindido del análisis de impacto mediante la aplicación de técnicas contrafactuales y que se analice solo la inserción en términos descriptivos de los participantes en el programa.

**La inserción muestra una evolución creciente a diferentes plazos de finalizar el programa.** Concretamente, aunque la tasa de inserción (a partir de la definición de “Empleo a 15 días”) se mantiene reducida hasta los 3 primeros meses de finalizar el programa (por debajo del 3 % de los participantes), empieza a aumentar a partir de los 6 meses, con una tasa del 14,0 %, que crece hasta el 20,6 % a los 12 meses y al 21,7 % a los 24 meses (gráfico 52 – panel A).

La media de días trabajados para todos los participantes durante los 12 meses después de finalizar el programa es de 46 días, y se eleva a 115 si el horizonte se extiende a los 24 meses (gráfico 52– panel C).

**Con respecto a la calidad del empleo, como cabía esperar, el empleo generado no es de muy elevada calidad, aunque se observa una trayectoria positiva y creciente del empleo autónomo.** En concreto, el autoempleo muestra a los 12 y 24 meses de finalizar el programa unos niveles de inserción del 10,6 % y 13,2 % respectivamente, que podría estar ligado a la formación complementaria específica que se imparte en el programa referida al fomento de la iniciativa y espíritu emprendedor (gráfico 52 – panel B).

GRÁFICO 52. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES, %), CALIDAD DEL EMPLEO (% SOBRE INSERTADOS) Y PROMEDIO DE DÍAS ACUMULADOS TRABAJADOS (DÍAS)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

### 4.2.3. Análisis cualitativo

El análisis cualitativo realizado incluye un cuestionario remitido a los participantes en el programa y otro cuestionario remitido a las entidades promotoras del programa, colaboradoras o promotoras y colaboradoras a la vez<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> El cuestionario se remitió a los 457 participantes en el programa (tasa de respuesta del 23,6 %, n=108) y a las entidades promotoras del programa, colaboradoras o en ambos casos (con 16 respuestas: 7 de ellas de solo promotoras, una empresa solo colaboradora y 8 entidades tanto promotoras como colaboradoras).

En el caso de la encuesta a participantes, cuando se compara con el total de los participantes en el programa, se observa cierta sobrerrepresentación en la muestra por parte de las mujeres, las personas con edades comprendidas entre los 35 y los 54 años y las personas con niveles educativos más bajos.

**Los participantes valoran de forma positiva aspectos como la autonomía, el desarrollo personal, la mejora de su autoestima, las competencias transversales, las habilidades personales, sociales y de comunicación y el trabajo en equipo.** En cambio, los ítems relacionados directamente con la inserción laboral presentan las puntuaciones más bajas (posibilidades reales de inserción y encontrar trabajo), resultado coherente con los obtenidos en el análisis descriptivo donde las tasas de inserción son modestas.

**En las convocatorias de 2018 y 2019 del programa Crisol Formación, objeto de evaluación, la realización de prácticas en empresa era obligatoria y la valoración de estas prácticas fue muy positiva.**

**En cuanto a la encuesta a las entidades promotoras o colaboradoras, se observa una valoración más positiva respecto al impacto del programa sobre la empleabilidad de los participantes, que entre los propios destinatarios.** La valoración de las entidades suele ser superior a 8, incluyendo la contribución a la mejora de las expectativas laborales (posibilidades de inserción y de optar a puestos más variados o cualificados), a la formación profesional (habilidades de búsqueda de empleo y preparación para afrontar el futuro), y al desarrollo personal (desarrollo de autonomía y autoestima, de la confianza y seguridad, de las competencias transversales y de nuevas habilidades). La excepción es el impacto para la consecución de empleo.

**Por lo que respecta a la organización del programa y la tutorización y supervisión de los participantes, las entidades realizan una valoración ciertamente positiva de diversos aspectos: el número de participantes y la organización general del programa.**

**Las entidades también consideran muy útiles las prácticas del programa y su realización en entornos laborales adecuados a la formación previa de los participantes.** Sin embargo, la distribución entre formación teórica y práctica, y los tres ítems relacionados con el perfil de los estudiantes, el proceso de selección y la heterogeneidad de estos, reciben una valoración más modesta (inferior a 7).

**Uno de los aspectos peor valorados (5,3) es la duración de la formación respecto a la posibilidad de dar cumplimiento de los objetivos.** Esta puntuación concuerda con las manifestaciones de las entidades en el *focus group* realizado, acerca de la necesidad de extender la duración de la formación. La tutorización y orientación a los participantes se valora muy positivamente, tanto en la forma de desarrollarse como en cuanto a su contribución a la formación profesional de los participantes.

**Además, las entidades encuestadas valoran la formación complementaria muy positivamente, aunque consideran que debería ser más flexible.** Las mejores

valoraciones se otorgan a la formación en riesgos laborales, cuestiones de género y sensibilidad medioambiental, y menores a la formación en competencias digitales y la formación en espíritu emprendedor.

**Por el contrario, las entidades valoran la gestión del programa con puntuaciones bastante modestas.** Solo las gestiones con el personal docente por parte de las entidades promotoras se puntúan con valores cercanos al 7, junto con los procedimientos de solicitud, mientras que la acreditación y justificación de las acciones y la gestión económica apenas supera el aprobado por parte del conjunto de entidades. Además, las entidades que han participado en las convocatorias posteriores a 2020 valoran modestamente los cambios realizados, por lo que cabría interpretar que tales cambios no han supuesto una mejora relevante de este programa.

**En definitiva, la valoración global de las entidades sobre el programa Crisol Formación es bastante positiva, aunque las cuestiones que valoran peor son las relacionadas con las necesidades formativas, la inserción en Extremadura y la intención de continuar en el programa.**

### 4.3. Innovación y Talento

**El programa de Innovación y Talento se constituye como un programa de formación en alternancia con el empleo orientado a un grupo de destinatarios muy determinado, ya que se dirige a desempleados menores de 30 años titulados universitarios o con ciclos formativos de grado medio o superior.** Los beneficiarios del programa (entidades promotoras) son empresas o entidades privadas sin ánimo de lucro con centros de trabajo radicados en Extremadura.

**El programa difiere del resto de programas analizados en tanto que se destina únicamente a jóvenes y exige un nivel mínimo de formación, cercano o igual a la educación superior.**

**Tal y como recogen sus bases reguladoras, el objetivo del programa es “mejorar las posibilidades de inserción laboral de personas jóvenes desempleadas tituladas universitarias o de ciclos formativos de grado medio o superior,** mediante actuaciones integradas de formación y empleo, especialmente vinculadas al cambio del modelo productivo y a los requerimientos de las actividades innovadoras en las áreas de conocimiento estratégicas para la especialización inteligente”.

**Los proyectos tienen una duración de nueve meses bajo la modalidad de contrato en prácticas.** El 25 % del tiempo programado va destinado a la formación, que se imparte en centros tecnológicos o en la Universidad de Extremadura, y el 75 % restante al trabajo efectivo en la empresa, bajo la modalidad de contrato en prácticas. La formación persigue la “mejora y/o adquisición de competencias y capacidades para el desempeño de actividades como tecnólogo en la entidad promotora y debe

versar sobre alguna de las siguientes áreas estratégicas: agroalimentaria, tecnologías de la información y comunicaciones, turismo, salud, energías limpias, investigación básica, humanidades y ciencias sociales, economía verde, economía circular y bioeconomía." En este programa destaca la conexión que se persigue entre la empresa, el alumno, la universidad o centro tecnológico y el proyecto vinculado a potenciar un cambio en el modelo productivo.

### 4.3.1. Análisis descriptivo del programa

**El número de participantes únicos se limita a 357 personas**, de lo que se infiere que 72 de ellas participaron en ambas convocatorias. La información facilitada por el SEXPE revela que por las dos convocatorias sujetas a análisis (2017 y 2018) pasaron 429 participantes (224 y 205, respectivamente), de los que 33 causaron baja antes de finalizar (un 7,7 % del total).

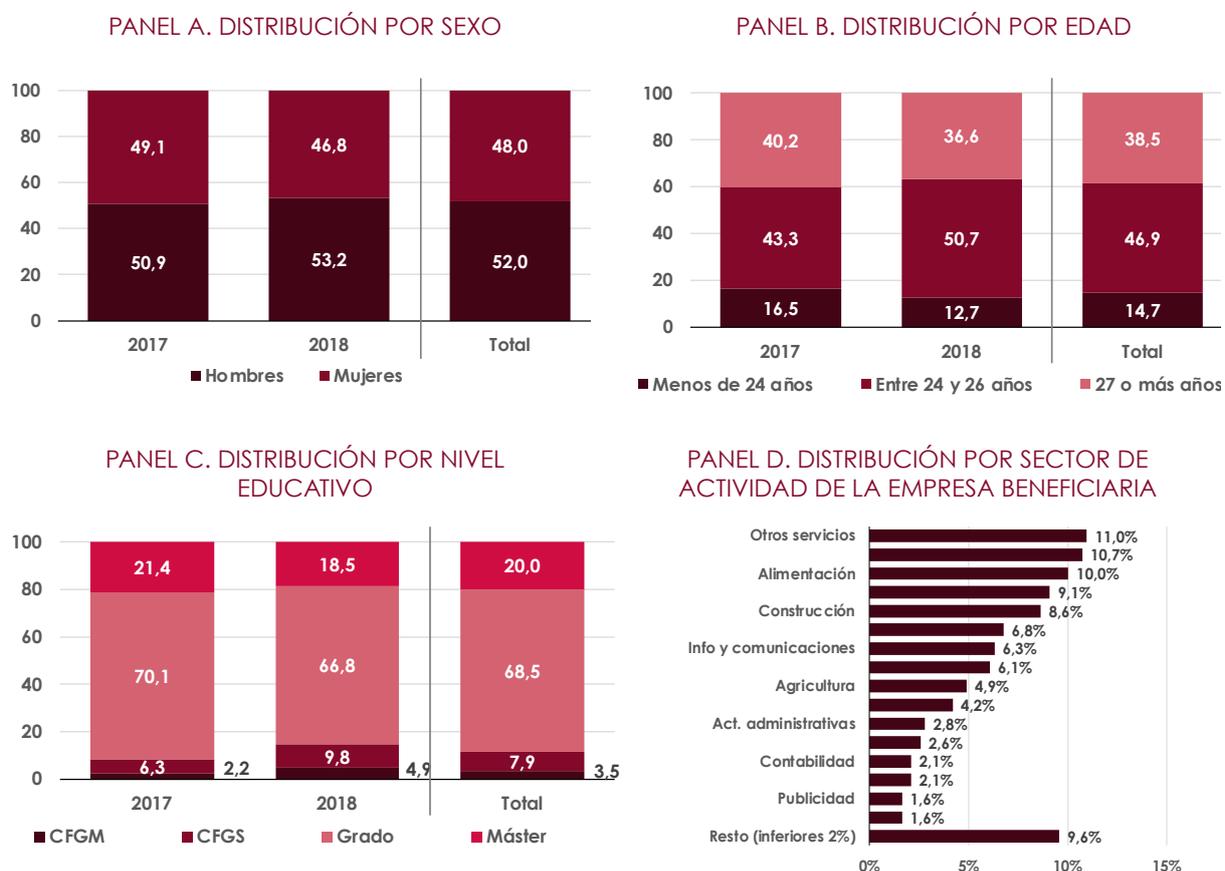
**En el programa han participado un total de 223 entidades beneficiarias diferentes:** 82 únicamente en 2017, 84 únicamente en 2018 y 57 en ambas ediciones.

Puesto que el programa se dirige a destinatarios con un alto nivel de formación y además menores de 30 años, no es razonable comparar la distribución de los participantes con la de los demandantes de empleo totales de Extremadura (con un elevado porcentaje de individuos con un nivel formativo bajo), por lo que dicha información no se presenta en los gráficos ni en el análisis comparativo.

**Por sexo, predomina ligeramente la participación de hombres sobre mujeres** (52 % vs 48 %, respectivamente), mientras que por grupos de edad el más numeroso es el que se sitúa entre 24 y 26 años (47 % de los participantes) (gráfico 53 – panel A y B). Por provincias, el 72 % de los participantes realizaron el programa en Badajoz.

**Se advierte cierto sesgo en la selección de las empresas beneficiarias hacia los participantes con nivel universitario**, a pesar de que el programa también está abierto a personas con estudios de formación profesional (media y superior). Por nivel de estudios, el 69 % de los beneficiarios posee un título de grado universitario y un 20 % un máster o un doctorado (gráfico 53 – panel C). En cambio, la presencia de estudiantes de FP entre los participantes es reducida (11 %), lejos de lo que representan dentro de la fuerza laboral extremeña susceptible de participar en el programa.

GRÁFICO 53. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA (%)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

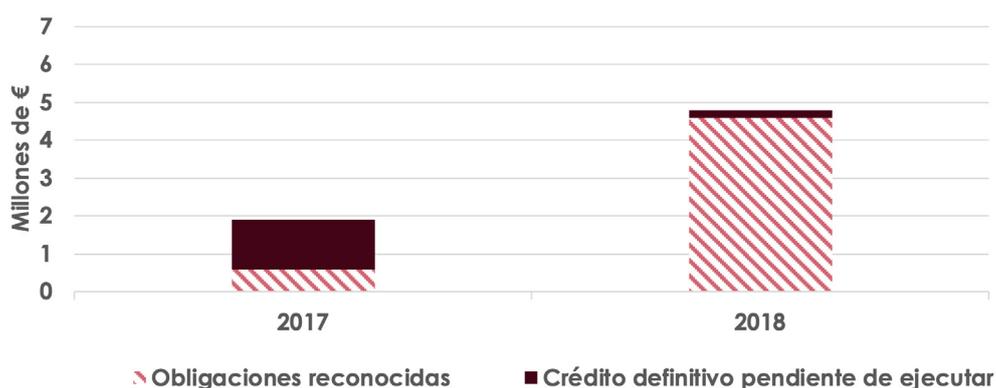
**A priori se puede intuir que las mejoras marginales en la inserción de personas con mayor nivel formativo y, por tanto, mayor empleabilidad, serían menores que en otros colectivos más vulnerables.** Esto, unido al alto coste por beneficiario<sup>36</sup>, subraya la relevancia de realizar un análisis coste-beneficio en comparación con otros programas para ver su efectividad y una asignación eficiente de los presupuestos.

**Por sector de actividad, más del 30 % de los participantes se distribuye de manera homogénea entre actividades de otros servicios (fundamentalmente actividades asociativas), comercio y reparación y alimentación, todos ellos con cuotas por encima del 10 %** (gráfico 53 – panel D). Les siguen las actividades de arquitectura e ingeniería (9% del total), construcción (9 %), I+D (7 %), información y comunicaciones (6 %), educación (6 %) y agricultura (5 %).

<sup>36</sup> Un coste salarial de 18.315 euros por participante, de acuerdo con las bases de las convocatorias.

Por último, se ha destinado un total de 10,7 millones de euros a la financiación del programa en las convocatorias analizadas. Aunque la ejecución presupuestaria fue menor en la convocatoria de 2017 (se ejecutó el 78 % del crédito definitivo), la ejecución total de ambas convocatorias se sitúa en torno al 86 % (gráfico 54).

GRÁFICO 54. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



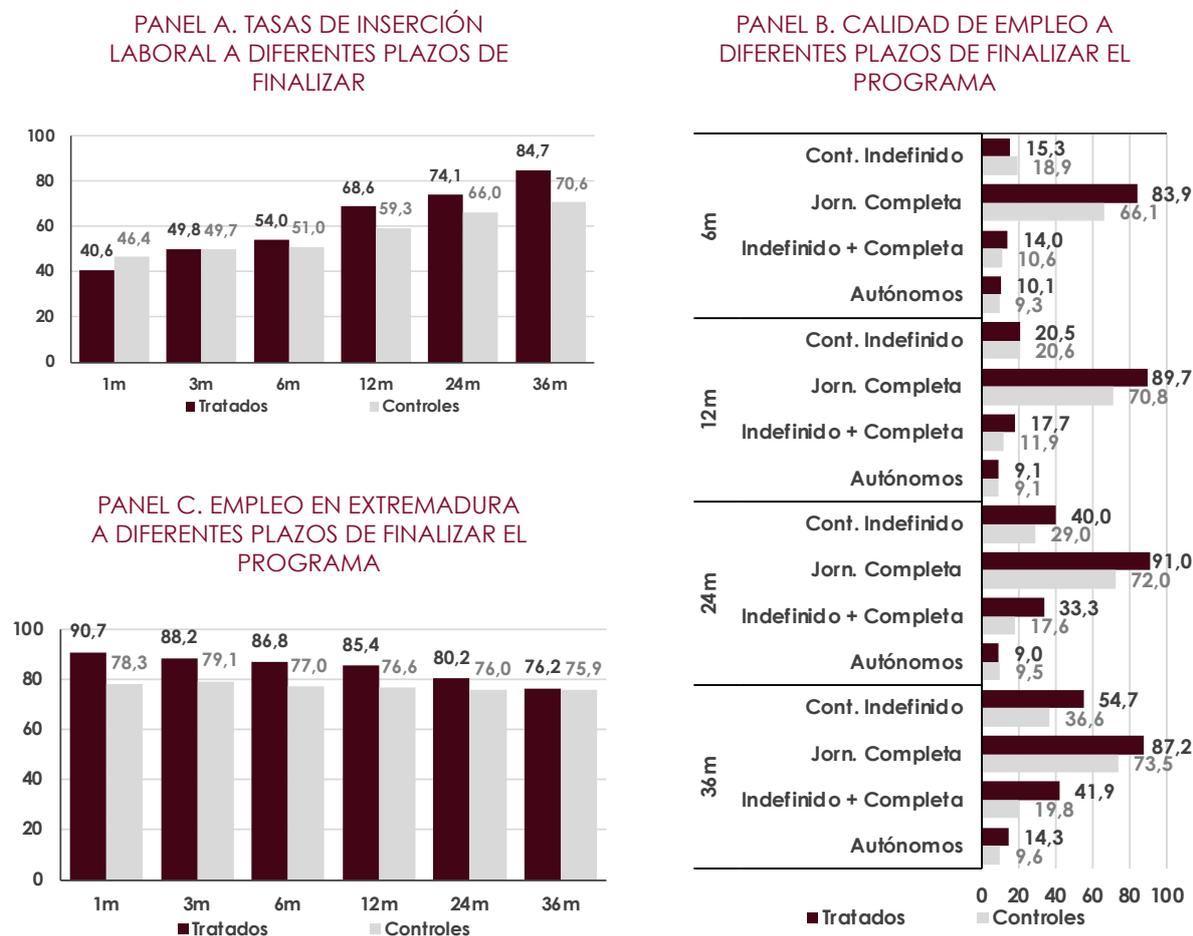
Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

#### 4.3.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción

La escasez de participantes sugiere prudencia a la hora de establecer conclusiones en este y el siguiente apartado, especialmente en los cruces por categorías ya que en algunos casos concretos podrían referirse a un escaso número de observaciones. El análisis de inserción y el posterior análisis contrafactual se ha realizado sobre una base de 306 beneficiarios del programa, tras proceder a la limpieza de la muestra y al proceso de emparejamiento o búsqueda de controles (*exact matching*)<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> La limpieza ha consistido en eliminar aquellos beneficiarios que han causado baja, aquellos para los que no se dispone de sus vidas laborales y aquellos para los que no se ha conseguido encontrar ningún control.

GRÁFICO 55. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES, %) Y CALIDAD DEL EMPLEO (% SOBRE INSERTADOS)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

La inserción a diferentes plazos de finalizar el programa es elevada tanto para los participantes como para los no participantes dado su elevado nivel formativo, pero las diferencias son reducidas entre ambos grupos. Concretamente, la tasa de inserción (a partir de la definición de “Empleo a 15 días”) para los participantes alcanza el 54,0 % a los 6 meses de finalizar el programa, al 68,6 % a los 12 meses, al 74,1 % a los 24 meses y al 84,7 % a los 36 meses (gráfico 55 – panel A). Los controles, por su parte, siguen esa misma senda creciente con cifras similares.

Apenas existen diferencias significativas en las tasas de inserción de los beneficiarios del programa en función de las características de los individuos.

En cuanto a las variables de calidad del empleo, se observa que el impacto es algo mayor entre los beneficiarios del programa y se amplía con el paso del tiempo. A los 36 meses de finalizar el programa, casi el 42 % estaba insertado con un contrato

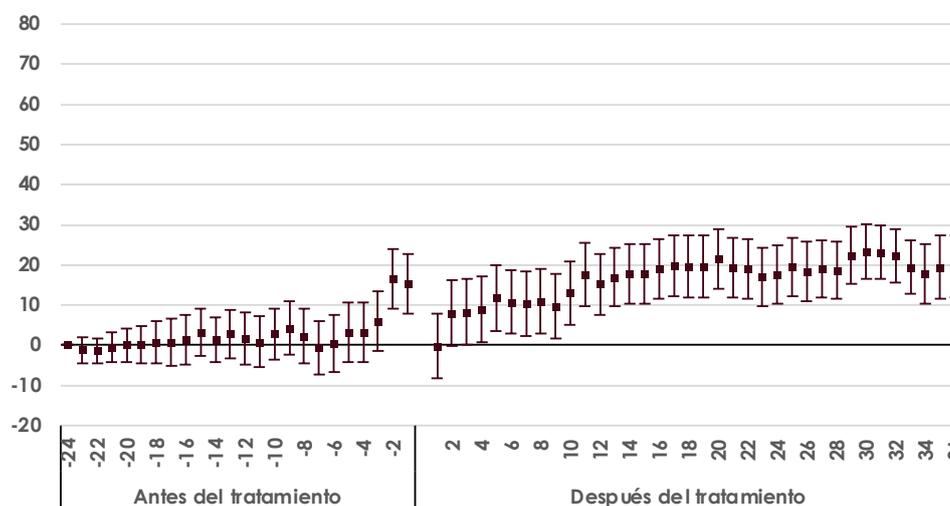
indefinido y a jornada completa, porcentaje superior al observado en los controles insertados, próximo al 20 % (gráfico 55 – panel B).

**A los tres años de finalizar el programa la capacidad de retener el talento no presenta diferencias respecto a la población que no ha participado, aunque sí parece tener algo de efecto en los dos años posteriores al programa** (gráfico 55 – panel C). Los datos revelan que, transcurridos 36 meses, tanto controles como tratados tienen una probabilidad de permanecer en Extremadura de aproximadamente el 75 %.

### 4.3.3. Análisis contrafactual

**El análisis contrafactual pone de relieve el impacto positivo del programa en los participantes, así como el elevado nivel de empleabilidad de partida de los beneficiarios en ausencia del programa** (gráficos 56 y 57). Concretamente, la probabilidad de encontrar empleo aumenta en promedio 13 puntos porcentuales en los tratados con respecto a los controles (20 puntos porcentuales transcurridos 36 meses). Además, los beneficiarios de los programas trabajan de media 4 días adicionales en el mes con respecto a los no beneficiarios (gráficos 56 y 57).

**GRÁFICO 56. EFECTO DIFERENCIAL EN LAS TASAS DE INSERCIÓN EN EMPLEO A 15 DÍAS (PUNTOS PORCENTUALES)**

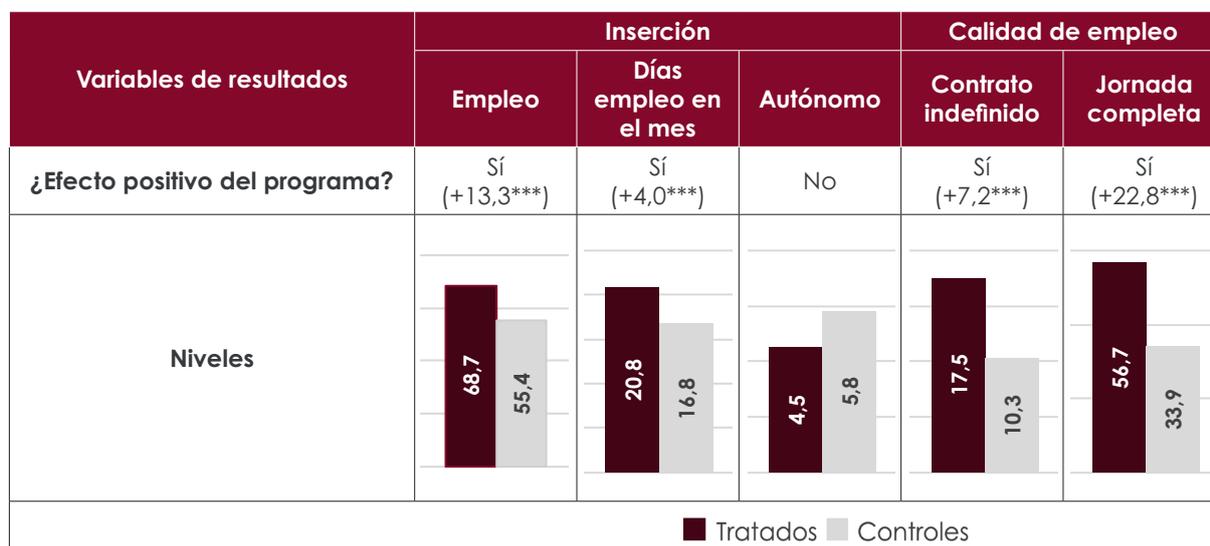


Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

**En cuanto a variables de calidad de empleo, existe un impacto positivo de 7 puntos porcentuales sobre la contratación indefinida y de hasta 23 puntos en el caso de la jornada completa** (gráfico 57).

GRÁFICO 57. EFECTO MEDIO DEL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN Y LA CALIDAD DEL EMPLEO (PUNTOS PORCENTUALES Y NÚMERO DE DÍAS)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El grado de significatividad de las diferencias se reporta a niveles de confianza del 90 % (\*), 95 % (\*\*) y 99 % (\*\*\*)

Del mismo modo, para el programa se ha realizado un análisis de efectos heterogéneos, sin encontrar apenas diferencias significativas para características como el sexo, grupo de edad o nivel educativo.

#### 4.3.4. Análisis cualitativo

Además de los análisis cuantitativos descritos, se realizó un estudio cualitativo del programa Innovación y Talento, en el cual se distribuyó un cuestionario a los participantes en el programa, así como a las entidades beneficiarias.

**El reducido número de respuestas obtenidas exige que los resultados del análisis se tomen con la debida prudencia<sup>38</sup>.**

En el caso de los participantes en el programa, se observa una cierta sobrerrepresentación en la muestra a favor de las mujeres y de los participantes de entre 24 y 26 años si se compara con la distribución real de participantes.

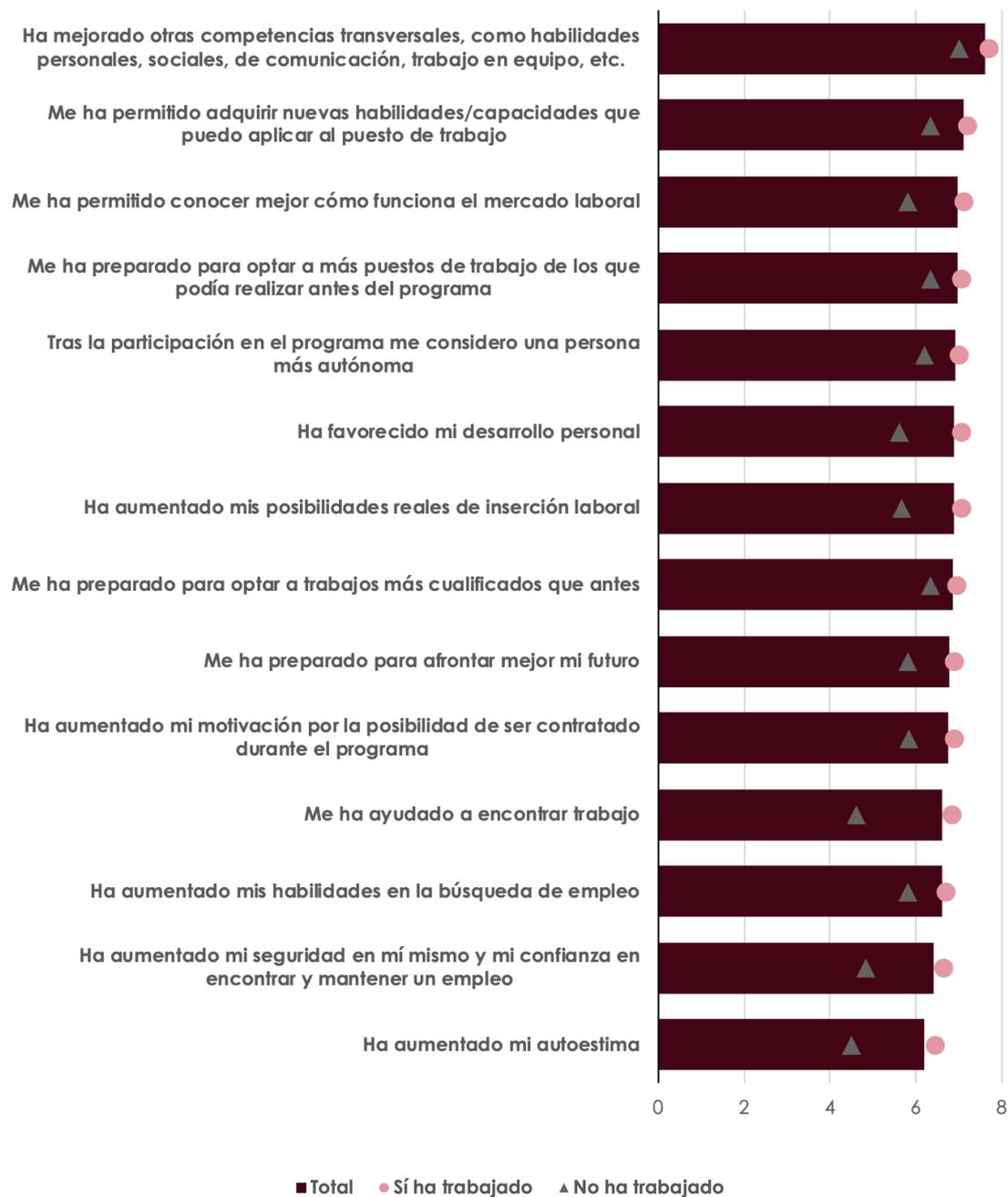
<sup>38</sup> En el Programa de Innovación y Talento se distribuyó un cuestionario a 357 participantes (tasa de respuesta 14 %, n= 50) y a 223 entidades beneficiarias (40 respuestas, aunque algunas de ellas pueden deberse a la misma entidad por haber realizado más de una contratación en el programa).

**No se obtuvo ninguna respuesta procedente de ciclo formativo de grado superior**, lo que refuerza la idea de que existe cierto sesgo de las empresas beneficiarias hacia los participantes con nivel universitario.

**Los participantes valoran el impacto de la formación sobre su propia empleabilidad de forma positiva, un resultado alineado por lo tanto con el resultado cuantitativo.** Se valoran más positivamente la mejora de competencias transversales, nuevas habilidades y el conocimiento del entorno, que su contribución al desarrollo de la autonomía, el desarrollo personal, las posibilidades de inserción o la preparación para afrontar el futuro (gráfico 58). Las puntuaciones son menores respecto al desarrollo de la confianza y la autoestima, así como a la inserción laboral y las habilidades de búsqueda de empleo, a pesar del alto porcentaje de participantes que han trabajado tras el programa. Ello puede atribuirse a la formación previa de los encuestados (la mayoría con estudios universitarios), quienes consideran que la formación y el trabajo recibido no contribuyen a ciertas cualidades personales que ya tenían bien desarrolladas, y que atribuyen su inserción laboral más a su preparación previa que a la participación en el programa.

Las personas encuestadas valoran la organización y contenidos del programa, de forma positiva, pero muestran valoraciones más bajas en relación con los mecanismos de evaluación y a la coordinación entre la formación teórica y el trabajo realizado. Los encuestados valoran la utilidad de su experiencia en la empresa, su ajuste con las propias capacidades y la tutorización y el grado de autonomía (en torno a 7 sobre 10).

GRÁFICO 58. VALORACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA SOBRE LA EMPLEABILIDAD SEGÚN SI HA TRABAJADO O NO DESPUÉS DEL PROGRAMA (VALOR MEDIO ESCALA 0-10)



Fuente: AIReF.

Finalmente, la valoración general del programa (satisfacción general, implicación personal, recomendación a otras personas, satisfacción con el SEXPE) es positiva pero no excelente, superando el 5 en todas las categorías.

**Por su parte, las entidades beneficiarias valoran también de forma positiva la contribución del programa sobre la empleabilidad de los participantes,** tanto en relación con sus características personales y desarrollo personal, la mejora de sus capacidades laborales y de ajuste al entorno laboral, e incluso su contribución a la inserción laboral.

Asimismo, ofrecen valoraciones altas sobre la organización del programa, la tutorización y supervisión de las prácticas, su duración y el proceso de selección y el perfil de los participantes.

**Además, a las entidades participantes se les requirió si consideraban necesario modificar cinco aspectos del programa.** El 12,5 % de las entidades sugieren modificar los criterios de selección de participantes, la duración de la parte formativa, o la duración del contrato que firman con los participantes. Un 10 % modificaría la coordinación entre formación y el desempeño práctico del trabajo, y solo un 5 % la tutorización de los participantes. Por otra parte, un 15 % de las entidades manifiestan deseos de cambiar “otros aspectos”.

La entrevista grupal realizada con miembros de cuatro entidades confirma estas consideraciones, con una valoración general del programa positiva. Este presenta una buena utilidad para las empresas, no solo para los participantes a los que se ofrece una primera oportunidad laboral.

No obstante, se mencionó que el problema de la retención del talento va más allá de este programa y que la Junta de Extremadura debería dar respuesta a ese problema con planes estratégicos de estímulo empresarial o de estrategia industrial.

#### **4.4. Oferta preferente de formación para desempleados**

**Este programa de formación subvenciona acciones formativas dirigidas a cubrir las necesidades de formación de las personas trabajadoras desempleadas en Extremadura.** El objetivo principal es lograr la inserción o reinserción laboral en aquellos empleos que requiere el mercado de trabajo extremeño mediante la adquisición, mejora y actualización de las competencias y cualificaciones profesionales.

**Las subvenciones se otorgan en régimen de concurrencia competitiva a entidades de formación para las especialidades formativas de interés para el mercado de trabajo autonómico.** Las entidades beneficiarias de este programa son los centros o entidades de formación que se encuentren acreditados y/o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la comunidad autónoma de Extremadura para las especialidades formativas objeto de la formación.

**En el programa pueden participar como alumnado las personas trabajadoras en situación de desempleo, inscritas como demandantes de empleo en el SEXPE, así**

**como personas trabajadoras ocupadas**<sup>39</sup>. Con el fin de facilitar el acceso a la oferta de formación a personas trabajadoras de difícil empleabilidad, las convocatorias de las acciones formativas establecen criterios de selección del alumnado y prioridades entre colectivos. En particular, entre los criterios de selección se considera la experiencia profesional relacionada y la pertenencia a grupos prioritarios y en el establecimiento de prioridades adquiere relevancia haber sido beneficiario de un servicio de orientación profesional en el SEXPE.

**El programa consta de una etapa de formación, que se puede complementar con una segunda etapa de prácticas profesionales no laborales en empresas.** Cuando la formación sea conducente a la obtención de un certificado de profesionalidad, estas prácticas son obligatorias. Además, también se puede llevar a cabo formación complementaria para reforzar los conocimientos y habilidades de las personas participantes.

**La principal diferencia con el programa de Formación con compromiso de Contratación** es que en este no se requiere tal compromiso de inserción por parte de las entidades, aunque se valora positivamente si la propuesta contiene un compromiso, y cuenta con un crédito definitivo mayor.

#### **4.4.1. Análisis descriptivo del programa**

**Entre 2016 y 2019, han participado en este programa un total de 12.714 personas únicas, de las cuales 1.172 lo han hecho más de una vez, ya sea en una misma convocatoria y/o en diferentes convocatorias**<sup>40</sup>. **En total, se contabilizan 13.961 participaciones en el periodo analizado**<sup>41</sup>. Cabe destacar que en la convocatoria 2016 se registraron más personas que en el resto de los años analizados (4.677) y fueron disminuyendo a lo largo de las convocatorias hasta llegar a 1.558 personas participantes en la convocatoria 2019.

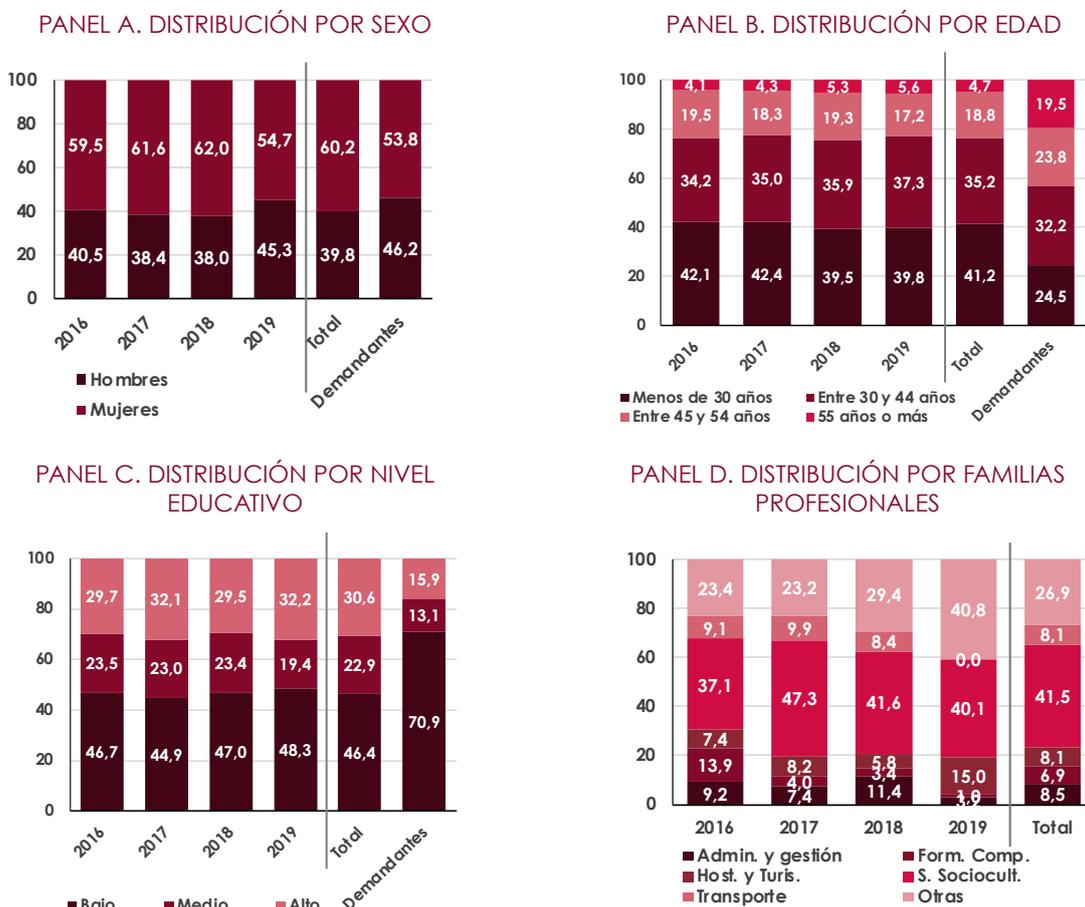
---

<sup>39</sup> En la actualidad se prevé que hasta un máximo del 30 % de los participantes puedan ser personas ocupadas. En cambio, las convocatorias del 2016 y 2017 permitían hasta un 40 %.

<sup>40</sup> Se ha tenido en cuenta también si habían participado en la convocatoria del 2015.

<sup>41</sup> Debido a diferentes incidencias con los microdatos del programa, el equipo evaluador y el SEXPE han estado en contacto para clarificar algunos aspectos. Así, se detectó que había personas participantes de otros programas en la base de datos y se procedió a eliminarlas. Sin embargo, no se puede descartar que haya más casos como los detectados en la base de datos final.

GRÁFICO 59. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS, DISTRIBUCIÓN POR CONVOCATORIA Y COMPARACIÓN CON DEMANDANTES (%)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

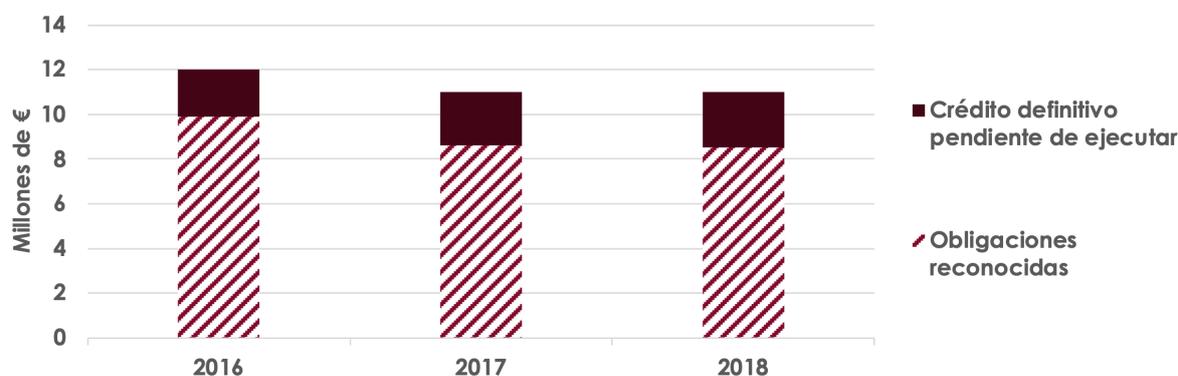
Notas: (1) Los datos de los paneles A, B y C están realizados teniendo en cuenta una participación por persona en cada convocatoria, mientras que en el panel D se han tenido en cuenta todas las participaciones en una misma convocatoria. (2) El nivel educativo se define siguiendo la clasificación CNED 2000, la categoría "Nivel bajo" engloba niveles de estudios secundarios o inferiores; "Nivel medio", recoge estudios de bachillerato y ciclos formativos de grado medio; y "Nivel alto", desde enseñanzas de grado superior hasta doctorado universitario.

**El perfil de las personas participantes en el programa es estable en los distintos años, aunque los mayores de 52 años y los de menor nivel educativo están infrarrepresentados con respecto a los demandantes de empleo.** Atendiendo a la edad, las personas participantes son mayoritariamente jóvenes menores de 30 años (41,2%), porcentaje que supera el peso que los jóvenes tienen entre los demandantes de empleo (24,5%) (gráfico 59 – panel B). Entre los mayores de 55 años la diferencia también es pronunciada, suponen solo un 5 % de los participantes y casi un 20 % de los demandantes. En lo que respecta al nivel educativo alcanzado, el 46,4 % de las personas participantes tienen un nivel de formación bajo frente al 70,9 % de los demandantes de empleo (gráfico 59 – panel C).

Finalmente, la familia profesional más solicitada entre las personas participantes es la de **Servicios Socioculturales y a la Comunidad con un peso de casi un 42 %**. Este porcentaje varía a lo largo de los años, pasando del 37% en 2016 hasta 47 % en el año siguiente (gráfico 59 – panel D).

El promedio de obligaciones reconocidas destinadas por convocatoria se sitúa en torno a los **9 millones de euros** y el crédito definitivo pendiente de ejecutar en **2,3 millones de euros** (gráfico 60). Respecto a la ejecución presupuestaria del programa durante el periodo 2016-2018<sup>42</sup>, se han destinado un total de 34 millones de euros de los cuales se han ejecutado 27 (un 79 %).

GRÁFICO 60. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

Nota: La información para la convocatoria del 2019 no se encuentra disponible.

#### 4.4.2. Análisis descriptivo de los efectos en la inserción

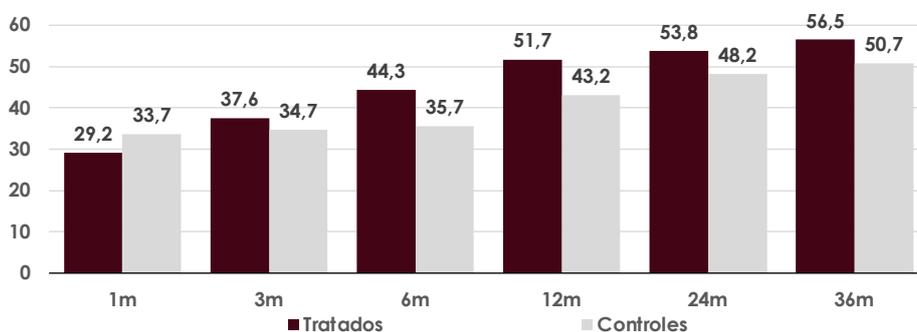
La inserción muestra una evolución creciente a diferentes plazos, pero de magnitud muy similar entre los beneficiarios y los no beneficiarios de características similares (gráfico 61- panel A). En el primer mes la tasa de inserción del grupo de tratamiento se mantiene por debajo de la tasa del grupo de control, en 4,5 puntos porcentuales. Después, a partir del tercer mes, el grupo de tratamiento cuenta con una tasa de inserción mayor que el grupo de control, pero las diferencias entre ambos grupos son reducidas.

<sup>42</sup>No se dispone de información de la convocatoria del 2019.

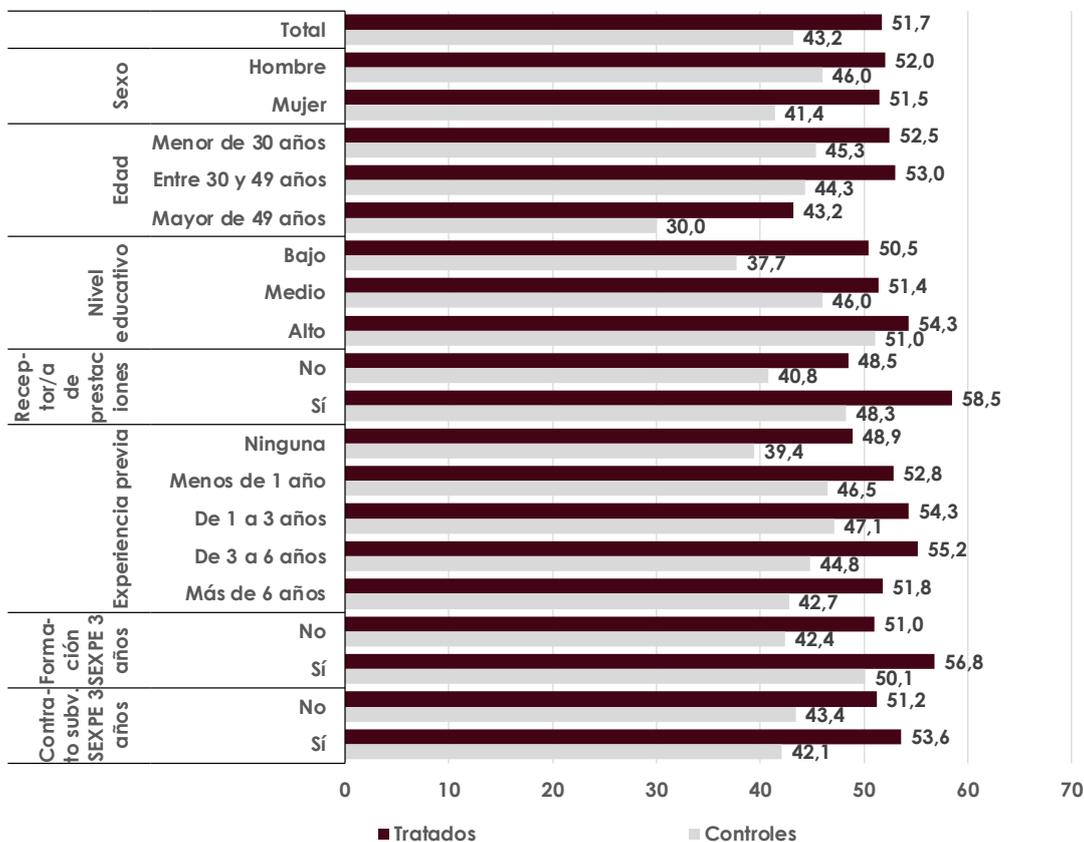
Si observamos las características de las personas, se aprecia que la inserción de algunos colectivos es mayor (gráfico 61 - panel B). Podría remarcarse que entre los participantes las personas mayores de 49 años, las personas de nivel educativo bajo, las que tienen entre tres y seis años de experiencia y las que tuvieron un contrato subvencionado con el SEXPE en los tres años anteriores consiguen una tasa de inserción superior a la de los no beneficiarios en el programa.

GRÁFICO 61. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL (EMPLEO AL MENOS 15 DÍAS AL MES, %)

PANEL A. TASAS DE INSERCIÓN LABORAL A DIFERENTES PLAZOS TRAS FINALIZAR EL PROGRAMA



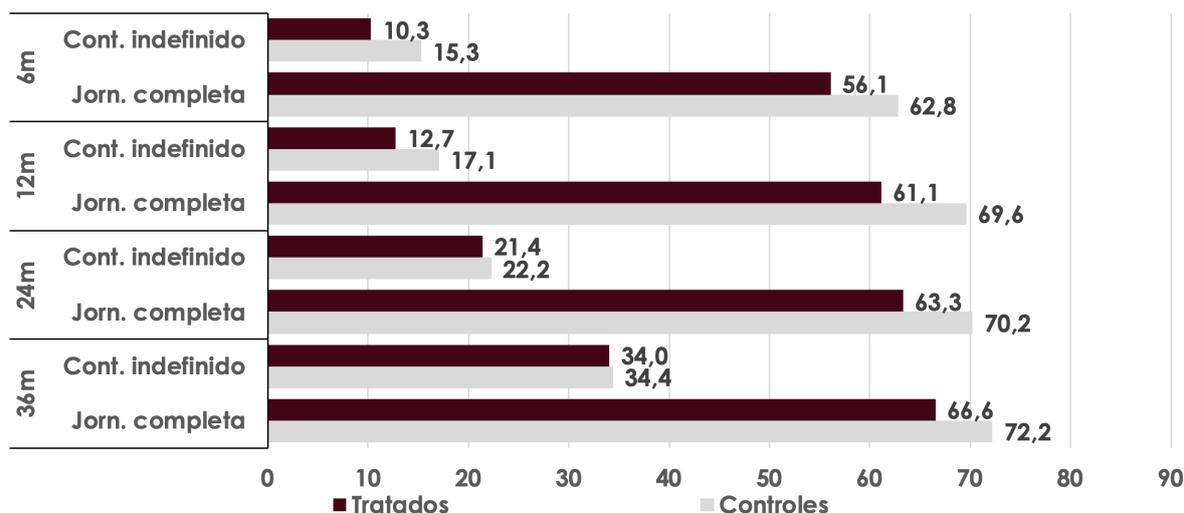
PANEL B: TASA DE INSERCIÓN LABORAL POR CARACTERÍSTICAS DE LOS INDIVIDUOS A LOS 12 MESES DE FINALIZAR EL PROGRAMA



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

En cuanto a la calidad del empleo no existen importantes diferencias en lo que a temporalidad y parcialidad se refiere. En concreto, transcurridos 36 meses el porcentaje de contratos indefinidos y a jornada completa entre tratados y controles es muy similar (gráfico 62).

GRÁFICO 62. CALIDAD DEL EMPLEO (% SOBRE INSERTADOS)

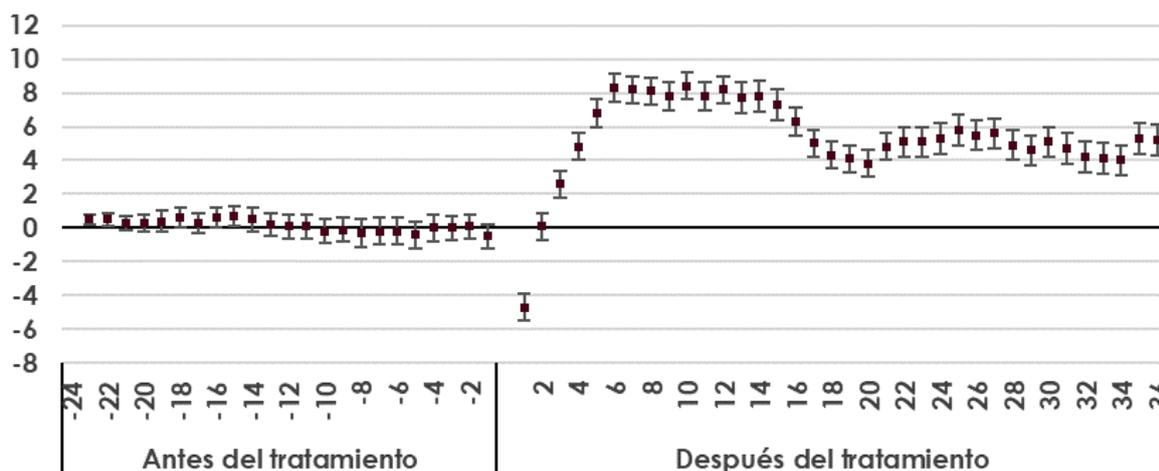


Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

#### 4.4.3. Análisis contrafactual

El análisis contrafactual en los 36 meses posteriores al tratamiento muestra que, en el primer mes tras la finalización del programa, el impacto del programa es negativo, pues se aprecia un efecto *lock-in*, si bien la empleabilidad se recupera transcurridos 6 meses y se mantiene levemente por encima entre los beneficiarios. Esta diferencia, es de 5 puntos porcentuales a favor del grupo de tratados a partir del mes 24 y hasta los 36 meses (gráfico 63).

GRÁFICO 63. EFECTO DIFERENCIAL EN LAS TASAS DE INSERCIÓN EN EMPLEO A 15 DÍAS (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

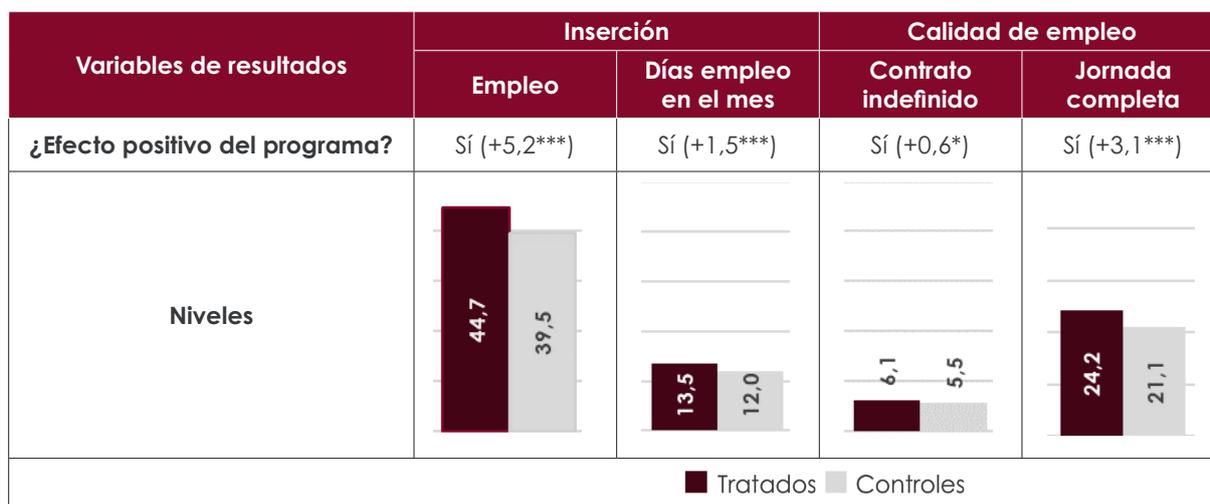
**En términos medios, en los tres años posteriores a la finalización de la participación en el programa, la probabilidad de obtener un empleo aumenta 5 puntos porcentuales.**

De hecho, la probabilidad media de haber trabajado al menos 15 días al mes en esos tres años es del 44,7 % entre las personas tratadas y del 39,5 % para los controles, lo que implica un impacto positivo de 5,2 puntos porcentuales (gráfico 64). Esto se cumple también cuando se analiza el número de días promedio de trabajo al mes, las personas participantes han trabajado de media 13,5 días al mes y las personas control 12 días.

**En el caso de las variables de calidad del empleo, las diferencias entre tratados y no tratados son de muy reducida magnitud.**

En el primer caso, las personas participantes tienen una probabilidad mayor pero mínima (0,6 puntos porcentuales) de tener un contrato indefinido que los controles y una probabilidad mayor de trabajar a jornada completa pero también de reducida magnitud (3,1 puntos porcentuales) (gráfico 64).

GRÁFICO 64. EFECTO MEDIO DEL PROGRAMA EN LA INSERCIÓN Y LA CALIDAD DEL EMPLEO (PUNTOS PORCENTUALES Y NÚMERO DE DÍAS)



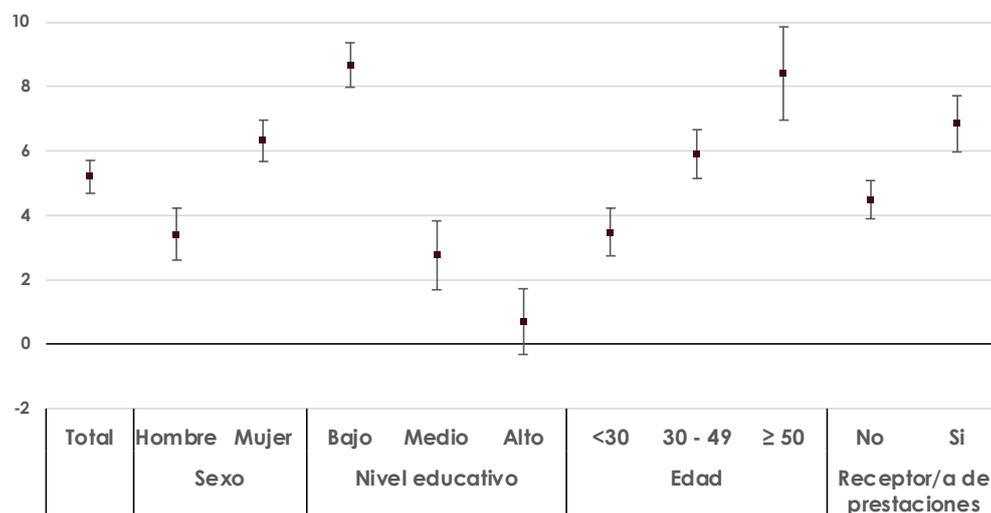
Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: El grado de significatividad de las diferencias se reporta a niveles de confianza del 90 % (\*), 95 % (\*\*) y 99 % (\*\*\*).

**Así, el análisis contrafactual viene a demostrar aquello que ya se intuía con el análisis descriptivo, es decir, que el programa de Oferta preferente de formación en el empleo ha tenido un impacto positivo en la inserción de las personas participantes, aunque limitado.** Del mismo modo, las personas participantes tienen mejores condiciones contractuales después del programa, aunque las diferencias son mínimas en comparación con los no beneficiarios.

**Finalmente, el análisis de heterogeneidad muestra que, si el programa estuviera más focalizado y captase únicamente a personas de baja empleabilidad, sus efectos agregados serían mayores.** En particular, las mujeres, las personas de nivel educativo bajo, los mayores de 49 años y los receptores de prestaciones se ven especialmente beneficiados de participar en el programa (gráfico 65).

GRÁFICO 65. EFECTO DIFERENCIAL EN LAS TASAS DE INSERCIÓN EN EMPLEO A 15 DÍAS SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE y de la TGSS.

Nota: Las barras de error muestran el intervalo de confianza al 95 %.

## 4.5. Formación con compromiso de contratación

### 4.5.1. Descripción del programa

La AIReF no ha podido realizar la evaluación completa de este programa dado que, por un problema de disponibilidad de información, la comunidad autónoma no ha facilitado los microdatos asociados al programa necesarios para poder estudiar la inserción laboral posterior de los beneficiarios del programa. Ante esta situación, se ha realizado un análisis cualitativo del programa que se presenta en el siguiente subapartado.

**Formación con compromiso de contratación es un programa dirigido fundamentalmente a personas desempleadas.** Entre sus objetivos figuran la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales.

**Consta de dos fases, una primera de formación, y otra de prácticas no laborales,** que podrá conducir o no a la obtención de un certificado de profesionalidad.

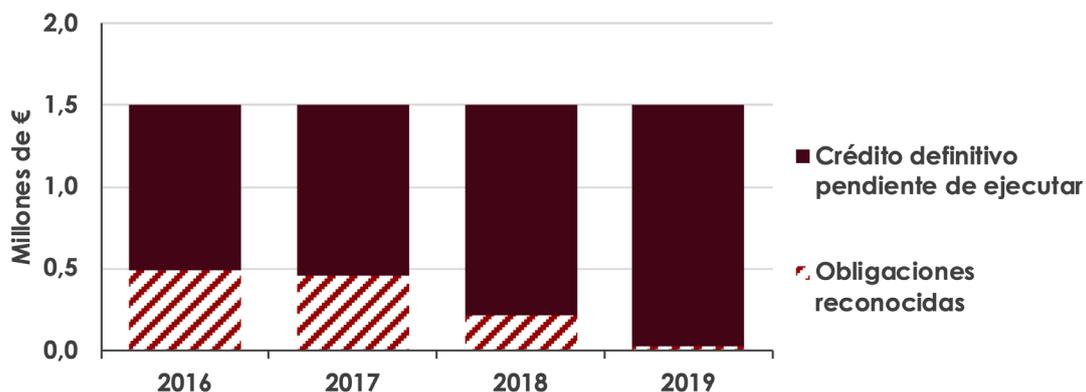
**El programa debe garantizar que al menos el 30 % de los participantes que finalicen la formación disponga de un contrato laboral.** Estos compromisos de contratación deben incluir los perfiles a contratar, el número de personas, el tipo de contrato y su duración y la empresa que realizará el contrato.

**El programa ha sufrido cambios relevantes en el año 2023.** Según se establece en la Orden de 27 de marzo de 2023<sup>43</sup>, la principal novedad recae en que estas ayudas, que hasta el momento se otorgaban en concurrencia competitiva, pasan a otorgarse por concesión directa a las empresas que asuman el compromiso de contratación del alumnado. Así, se ha establecido un plazo máximo de resolución y notificación de tres meses, lo que supone un acortamiento respecto al anterior que era de 6 meses. Asimismo, se amplía el compromiso de contratación, que no podrá ser inferior al 40 %.

**Según los datos de las memorias anuales del SEXPE, entre 2016 y 2019 se formaron un total de 439 personas,** de las cuales 255 fueron contratadas según el compromiso de contratación. Ello supone un 58 % del total, casi más del doble del compromiso adquirido para esos años.

**Se trata de un programa modesto en cuanto a dotación presupuestaria (1,5 millones de euros anuales).** De todos los programas evaluados, **Formación con compromiso de contratación es el que muestra un menor porcentaje de ejecución presupuestaria total en las convocatorias del periodo analizado (20 %).** Además, el porcentaje de ejecución presupuestaria desciende en cada convocatoria, comienza próximo al 33 % en 2016 y se reduce a menos del 2 % en 2019. Los recursos destinados a este programa en todo el periodo de análisis ascienden a los 6 millones de euros, de los cuales se ejecutaron menos de 2 millones (gráfico 66).

GRÁFICO 66. CRÉDITO DEFINITIVO Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR CONVOCATORIA



Fuente: AIReF a partir de los datos del SEXPE.

<sup>43</sup> <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2023/620o/23050074.pdf>

#### 4.5.2. Análisis cualitativo

El análisis cualitativo del programa Formación con compromiso de Contratación incluyó una encuesta a participantes del programa y una encuesta a responsables de las entidades beneficiarias. Por la falta de representatividad de los datos, no se ofrecen los resultados relativos a las percepciones de las entidades<sup>44</sup>; del mismo modo, los resultados de participantes que se resumen a continuación deben ser tomados con la debida cautela<sup>45</sup>.

Como en otros programas, entre las respuestas a las encuestas se observa cierta sobrerrepresentación de las mujeres, los grupos de entre 35 y 44 años y los mayores de 55, así como entre los colectivos de menor formación y los universitarios, en comparación con los participantes con estudios secundarios (ESO finalizada, Bachillerato y FP).

**Los encuestados valoran el impacto del programa sobre su empleabilidad de forma moderadamente positiva, con la mejor valoración respecto a la contribución del programa a su desarrollo personal y la adquisición de habilidades.** Una valoración algo más baja se refleja en el impacto sobre las competencias transversales, las características personales (autoestima, autonomía personal, seguridad y confianza) y la preparación para la inserción.

Los ítems referidos a la inserción directa y a la formación para la búsqueda de empleo presentan puntuaciones inferiores (destacan la escasa valoración positiva del ítem referido a “me ha ayudado a encontrar trabajo”).

La valoración que los encuestados realizan de la organización, contenidos, medios didácticos e instalaciones, y de los mecanismos de evaluación es algo más positiva. Los aspectos mejor valorados se refieren a contenidos, la formación teórica recibida, las instalaciones y evaluación son los aspectos más valorados, y los que menos, la coordinación entre la formación teórica y las prácticas, los materiales y la organización de la formación (información, cumplimiento de fechas y horarios).

**Como resultado, la valoración global del programa entre los encuestados también muestra una satisfacción moderada.** Tanto el grado de satisfacción con el programa, como la satisfacción con el SEXPE en el proceso de selección y en las gestiones durante el desarrollo de la formación se sitúan en un valor de notable, pero la implicación de los encuestados y la recomendación del programa quedan por debajo de esa cifra.

---

<sup>44</sup> Se invitó a participar a las 17 entidades beneficiarias del programa de las que solo se recibieron 4 respuestas, por lo que no se ofrecen datos relativos a las percepciones de las entidades.

<sup>45</sup> Dada la reducida dimensión de este programa se invitó a participar a la totalidad de los 124 destinatarios, de los que solo respondió el 17,7 % (22 respuestas).

Por lo tanto, y tomando con cautela los resultados del análisis cualitativo, por el reducido número de respuestas y la limitada representatividad de la muestra, el impacto del programa en la inserción laboral de los participantes, en su empleabilidad, y su valoración de la organización y funcionamiento del programa parece ser reducido.

## 4.6. Principales hallazgos

Los principales hallazgos obtenidos de los programas de formación tras el análisis se resumen en el siguiente cuadro 10:

CUADRO 10. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN

Formación
<ul style="list-style-type: none"><li>• La evidencia obtenida sobre la eficacia de los programas de formación es mixta. Algunos de ellos tienen un impacto positivo en el empleo, como Innovación y Talento y Oferta preferente de formación, aunque en el caso de este último su impacto es muy limitado, mientras que Empleo Experiencia, a pesar de mostrar una relativa mayor focalización, no consigue mejorar la inserción laboral de sus beneficiarios.</li><li>• El programa Crisol Formación parece mejorar la inserción laboral y social de algunos de sus beneficiarios, lo cual debe ser calificado como positivo dado el colectivo al que va dirigido, personas en riesgo de exclusión social. Este programa muestra una gran focalización y además parece que, en cierta medida, alcanza el objetivo de inserción social, aspecto tanto o más relevante que la inserción laboral en este programa.</li></ul>

# 5.

## PROPUESTAS

**Las políticas activas de empleo no pueden sustituir a las reformas necesarias para combatir el alto nivel de desempleo que caracteriza al mercado de trabajo extremeño y en particular su importante incidencia sobre los individuos de baja formación.** Los resultados de este trabajo muestran que la capacidad de inserción de los programas de formación evaluados es relativamente limitada. En algunos de ellos se observa un efecto positivo en la inserción laboral, pero reducido, mientras que en otros el efecto ha sido negativo. Por otra parte, se ha evidenciado que, en el caso de Extremadura, los incentivos al empleo en el sector privado, que suponen una disminución de los costes laborales, tienen efectos positivos y duraderos sobre la inserción, mientras que el programa evaluado de creación directa de empleo muestra efectos negativos tanto en inserción como en calidad del empleo. Por todo ello, se debe buscar un mejor encaje de la oferta formativa con las necesidades del mercado laboral que contribuya a paliar sus problemas y adicionalmente un mayor compromiso con la formación por parte de las empresas. Pero también es necesario abordar desde otros ámbitos aspectos relevantes para el mercado laboral extremeño, cuya aproximación desde las PAE debe ser limitada, como es la transformación del modelo productivo hacia actividades más innovadoras y estratégicas que permitan promover el aumento de escala de las empresas extremeñas, el incremento del valor añadido del tejido empresarial y la atracción y retención de talento.

**No obstante, el análisis realizado en los apartados anteriores permite formular una serie de propuestas para mejorar con carácter general la eficacia de las políticas activas de empleo en Extremadura y, en particular, de los programas analizados.** Aunque este informe analiza únicamente ocho de los programas gestionados por el SEXPE, se obtienen algunas conclusiones de carácter general que permiten derivar propuestas que van más allá de los programas concretos.

Antes de detallar cuales son estas propuestas hay que observar que en octubre de 2020 la Junta de Extremadura aprobó su nueva Estrategia de Empleo 2020-2025 y algunos de los programas evaluados ya se han modificado. Este apartado tiene en consideración estas modificaciones a la hora de realizar las propuestas de mejora y las detalla cuando son suficientemente relevantes en términos de cambios en el funcionamiento de los programas.

## 5.1. Propuestas generales

### 5.1.1. Perfeccionar las bases de datos disponibles

Se propone sistematizar, homogeneizar y depurar las bases de datos existentes, centralizando los microdatos de los beneficiarios y solicitantes de los distintos programas del SEXPE en un sistema integrado global y conectándolos con los datos de demandantes de empleo y con la información que la Junta de Extremadura dispone de ellos procedente de la Seguridad Social. La información disponible en esta base de datos debería tener un formato homogéneo que permita su explotación y contener datos de calidad para garantizar que el análisis que se efectúe sea riguroso.

### 5.1.2. Garantizar un enfoque personalizado mediante un sistema de indicadores de empleabilidad

Con el fin de asegurar un enfoque individualizado y personalizado, que tenga en consideración las características y peculiaridades de cada demandante de empleo, se recomienda desarrollar un sistema de indicadores que permita identificar a las personas con menor probabilidad de encontrar un empleo. Estos indicadores se podrían construir a partir de las bases de datos disponibles y deberían contener, para cada individuo, toda la información de carácter sociodemográfico, económico, de nivel de formación, vidas laborales, así como toda la información relacionada con el ámbito laboral en poder de las administraciones públicas.

### 5.1.3. Focalización de las PAE en las personas de baja empleabilidad

A partir del sistema de indicadores anteriormente descrito, focalizar las PAE según el grado de empleabilidad de las personas, de forma que se pueda aumentar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones sobre las personas de baja empleabilidad y reducir en determinados programas la presencia de peso muerto (empleo que se hubiera creado de igual forma sin el apoyo público). Además, se podría efectuar un seguimiento sencillo y continuo del grado de empleabilidad de los individuos a lo largo del ciclo económico y plantear distintas actuaciones sobre las personas desempleadas para promover su inserción.

### 5.1.4. Potenciar la evaluación de la eficacia de los programas

Se recomienda potenciar la evaluación de la eficacia e impacto de los programas y servicios del SEXPE, de manera análoga a como se ha realizado en este informe y en línea con las actuaciones que el Observatorio de Empleo del SEXPE tienen encomendadas. Reforzar para ello los medios técnicos e informáticos e incorporar perfiles analíticos.

A partir de las bases de datos disponibles se podría efectuar este tipo de evaluación de los programas de empleo y monitorizar su seguimiento. Para ello, es necesario desarrollar documentos metodológicos que sirvan de base para los análisis y adicionalmente disponer de los medios técnicos e informáticos suficientes para la recopilación y tratamiento de la información.

### 5.1.5. Continuar fomentando la formación profesional vinculada al empleo

**En Extremadura, al igual que en el conjunto del país, un mayor nivel educativo viene acompañado de menores tasas de desempleo.** En concreto, la tasa de paro de las personas con formación baja en 2022 se sitúa en el 21,4 % en Extremadura (17,8 % en España), mientras que la de los que han completado estudios superiores es del 10,6 % (7,6 % en España).

**Se propone continuar potenciando, dentro del ámbito de las competencias de Extremadura, una formación profesional de calidad, muy específica y supeditada a las necesidades del mercado laboral extremeño y en particular a su tejido empresarial.** En línea con la nueva ley de Formación Profesional y con el impulso que se está dando desde la comunidad autónoma a la vinculación entre la Formación Profesional y el empleo, habría que seguir fomentando la formación dual y la orientación profesional.

## 5.2. Propuestas específicas

### Eje 1: Incentivos al empleo en el sector privado

#### 5.2.1. Ayuda a la contratación indefinida

- **Dado que el programa no atiende de manera prioritaria a los colectivos señalados en su Estrategia de Empleo, ni a los demandantes de empleo, se propone reforzar la focalización en individuos específicos de muy baja empleabilidad.** Para ello, se recomienda el desarrollo de un conjunto sistemático de indicadores que mida el grado de empleabilidad a nivel individual según las características sociodemográficas, socioeconómicas, formativas y laborales de los individuos y que permita identificar a aquellos con menor probabilidad de encontrar un empleo. Y limitar el acceso al programa a las personas de alta empleabilidad.
- **Las subvenciones se dirigen a toda la población y entre los beneficiarios predominan personas con buena empleabilidad, por lo que se propone replantear el diseño de la ayuda de manera que el incentivo económico se dirija exclusivamente a la contratación de las personas de baja empleabilidad y sea modulable en función del grado de empleabilidad de las personas beneficiarias.** En concreto, se podría diseñar un incentivo económico basado en el conjunto de características personales de los beneficiarios, incrementando la subvención cuantas más dificultades en términos de empleabilidad presente la persona objeto de contratación. Permitir una mayor modulación de las ayudas según el

conjunto de características personales y no de una sola (pertenecer o no a un colectivo prioritario), facilitaría, por una parte, acercar la ayuda a las condiciones particulares y al grado de empleabilidad de cada beneficiario, por ejemplo, aumentando la cuantía para una mujer de 52 años o más frente a otra mujer de menor edad si esta tiene mayor empleabilidad. Por otra parte, la mayor modulación podría resultar en un mayor incentivo a participar en el programa para los colectivos sobre los cuales el impacto es mayor.

- **Vincular la ayuda a programas de formación dentro de la empresa** que mejoren y adapten la cualificación del trabajador a las necesidades específicas de cada negocio y aumenten los efectos de medio-largo plazo del programa.
- **Se recomienda analizar las vidas laborales de los potenciales destinatarios finales del programa para tratar de reducir el probable peso muerto de la ayuda**, para evitar contrataciones de individuos que se habrían efectuado en ausencia de la subvención.

### 5.2.2. Ayuda al autoempleo

- **Reforzar la focalización del programa en individuos de muy baja empleabilidad.** A pesar de que se observa una focalización parcial en los colectivos prioritarios, no se llega a determinados grupos de individuos como los mayores de 52 años o las personas de nivel educativo bajo. Por ello sería recomendable reforzar la focalización del programa en individuos específicos de muy baja empleabilidad mediante el conjunto de indicadores del grado de empleabilidad individual mencionado y no permitir el acceso al programa a personas de elevada empleabilidad.
- **Replantear el diseño de la ayuda de manera que el incentivo económico sea diferencialmente más atractivo para las personas de muy baja empleabilidad.** El efecto del programa no es homogéneo, teniendo un mayor impacto sobre los colectivos de baja empleabilidad, sin embargo, no se llega a ellos de forma mayoritaria, lo que reduce su efectividad, por ello se propone replantear el diseño de la ayuda. En concreto, se podría diseñar un incentivo económico basado en el conjunto de características personales, incrementando la subvención cuantas más dificultades en términos de empleabilidad presente la persona objeto de contratación.
- **Asimismo, sería recomendable intensificar y personalizar esta ayuda con medidas que incidan en la mejora de la supervivencia de la empresa, como la formación sobre las necesidades de arranque y puesta en marcha del negocio o el asesoramiento personalizado en diferentes momentos de tiempo tras la finalización del programa.** En línea con otras propuestas realizadas en materia de incentivos al autoempleo, una forma de mejorar la tasa de supervivencia, no solo durante los dos años exigidos por el programa, sino incluso más allá, sería incidir en el

asesoramiento y la formación de los trabajadores por cuenta propia<sup>46</sup>. Este programa está vinculado a programas de emprendimiento, de formación y de acompañamiento, sin embargo, sería aconsejable incrementar y personalizar este tipo de actuaciones durante el programa y tras su finalización buscando un aumento del número de beneficiarios que superan la barrera de los dos años de alta en el RETA, del mismo modo que una aminoración de la caída en la tasa de autoempleo de los beneficiarios, lo que supondría potencialmente una mejora de la inserción.

- **También sería conveniente realizar una evaluación ex post del programa que identifique las debilidades y necesidades que los beneficiarios tienen a lo largo de la vida del negocio para garantizar una mayor supervivencia.** Esta información sería de utilidad para introducir mejoras en el programa e incrementar su eficacia.

## Eje 2: Creación directa de empleo en el sector público

### 5.2.3. Empleo Experiencia

Este programa existe hasta el año 2020. En 2021, la Ley 1/2021, de 3 de febrero, de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma de Extremadura crea el Programa de Colaboración Económica Municipal de Empleo<sup>47</sup> (que tiene su precedente en los programas Empleo Experiencia, Plan de Empleo Social y Plan para la Activación del Empleo Local).

Con este nuevo programa se financia la contratación de personas desempleadas demandantes de empleo para la realización de actuaciones que sean de la competencia de las entidades locales y que sean ejecutadas en régimen de administración directa (la subvención previa de carácter autonómico se convierte en una transferencia directa a los ayuntamientos, que se sitúan como los encargados de su ejecución).

Aunque tras este cambio legislativo la competencia del programa corresponde a los entes locales, se efectúan una serie de propuestas en base a la evidencia obtenida tras su evaluación que pueden ser aplicadas en la actualidad:

- **Se propone una reformulación completa del programa dado que no alcanza su objetivo principal, que es ofrecer a los participantes una experiencia profesional que favorezca su inserción laboral y mejore su empleabilidad.**

---

<sup>46</sup> Estudio Incentivos a la contratación, Evaluación del Gasto Público 2019. AIReF (2020)

<sup>47</sup> Se regulan mediante DECRETO 13/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen las condiciones de gestión y ejecución presupuestaria del Programa de Colaboración Económica Municipal de Empleo de la Ley 1/2021, de 3 de febrero, de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma de Extremadura para 2021.

- **En esta reformulación se recomienda incidir más en el acompañamiento y orientación a los beneficiarios una vez que el programa finaliza y adicionalmente que las ocupaciones demandadas por la entidad local tengan el valor añadido necesario para que estas personas puedan insertarse en el mercado laboral tras la finalización del programa,** habiendo trabajado en algo que el mercado esté demandando o bien que la experiencia laboral permita desarrollar habilidades transferibles. También podría vincularse a actividades formativas en las áreas específicas en las que están empleadas para mejorar los efectos de medio plazo del programa.
- **Deberían revisarse los criterios de acceso al programa y garantizar que no se contrata a personas que estén muy alejadas del colectivo objetivo principal del programa.** Así, aunque el programa prioriza la contratación de personas demandantes de primer empleo, casi el 70 % de personas participantes tienen 30 años o más y en muchas ocasiones una experiencia demostrada.
- **Se debería eliminar la posibilidad de repetir en el programa 24 meses después de la contratación anterior.** Las bases reguladoras del programa permiten que una persona vuelva a ser contratada 24 meses después de su última participación. En la práctica, se observa un porcentaje elevado de personas repetidoras en el programa, lo cual implica una precarización de los participantes mediante el encadenamiento de contratos de tipo temporal en las entidades locales. Además, esto va en contra del objetivo principal de Empleo Experiencia, fomentar la contratación de personas sin experiencia.

### Eje 3: Programas de formación

#### 5.2.4. Escuelas Profesionales

**Este programa ha tenido un nuevo diseño a raíz de la Estrategia de Empleo 2020-2025.** Así, en las nuevas convocatorias, las Escuelas Profesionales pasan a denominarse “Escuelas Profesionales Duales” en las que la subvención se otorga en dos líneas, una para entidades promotoras y otra para entidades privadas. Además, el concepto de prácticas no laborales desaparece, y es sustituido por la contratación con un compromiso por parte de las entidades promotoras del 40 %. Finalmente, se incrementa la duración del programa de los 12 a los 18 meses. A pesar de estos cambios, según el análisis hecho en el presente informe, se derivan las siguientes propuestas de mejora aplicables al diseño actual del programa:

- **Reformulación completa del programa evaluado en el periodo 2016-2019,** dado que no alcanza su objetivo principal, que es mejorar las posibilidades de inserción laboral y la cualificación profesional de las personas desempleadas. El programa ya ha sido reformulado con posterioridad al periodo evaluado a uno nuevo “Escuelas Profesionales duales” del cual aún no se han analizado sus resultados al ser de nueva creación.

- **Adaptar mejor el itinerario según el área geográfica dado que las necesidades del mercado de trabajo pueden ser diferentes en cada zona.** Aunque se menciona el criterio territorial en las nuevas convocatorias, no queda claro el nivel de flexibilidad del programa a la realidad del territorio.
- **En base a la información cualitativa obtenida se recomienda identificar la disposición real hacia el empleo de los posibles beneficiarios.** Por ejemplo, mediante el desarrollo, por parte del participante, de un plan de expectativas de empleo en el que tenga que detallar sus perspectivas profesionales y la utilidad que supone la formación para la consecución de sus objetivos. Asimismo, habría que **potenciar el seguimiento y tutorización de los participantes cuando finalicen el programa** asociándoles un itinerario laboral.
- **Mejorar el proceso de selección de los formadores, reforzando la especialización en las necesidades formativas de cada municipio.** Los listados de expertos para seleccionar a los formadores no suelen incluir expertos que estén familiarizados para trabajar con este tipo de colectivos ni para proporcionar formación sobre las necesidades específicas de cada municipio. Además, estos listados no suelen renovarse con la suficiente frecuencia para incorporar nuevos profesionales y al ser reducidos no suelen tener en cuenta la evaluación de su desempeño.
- **Sería recomendable una mayor coordinación entre la formación y el trabajo realizado en las prácticas.**

### 5.2.5. Crisol Formación

- **El programa podría establecer mecanismos para mejorar la selección de los formadores.** Dadas las características particulares de la población a la que va dirigida el programa, sería recomendable que se mejorase la selección de los formadores, con el fin de que comprendan las distintas realidades de los participantes del programa (muy heterogéneos entre sí), y su disposición real a trabajar, buscando mitigar su abandono.
- **La formación complementaria debería enfocarse de una manera transversal a lo largo de toda la oferta formativa, así como, incrementar los elementos de inserción y orientación del programa.** En la actualidad se recurre a expertos en temáticas específicas que desarrollan una formación breve que los participantes no pueden aplicar a su trabajo cotidiano ni tienen las claves de cómo hacerlo.
- **Adaptar la duración de la formación y la distribución entre la formación teórica y práctica según el tipo de formación impartida para garantizar el cumplimiento de los objetivos.** La duración de la formación podría extenderse para garantizar el cumplimiento de los objetivos y mejorar las tasas de inserción. Uno de los aspectos peor valorados en el análisis cualitativo es la duración de la formación, seis meses, que en ocasiones se prevé corta para satisfacer los objetivos e impartir no solo la formación básica sino la complementaria. También sería recomendable

adaptar la distribución temporal de la formación teórica y práctica, con el fin de garantizar que se asienta el conocimiento obtenido y se puede aplicar en la etapa de prácticas.

### 5.2.6. Innovación y Talento

- **Se propone mejorar la selección de las empresas destinatarias**, buscando aquellas que puedan tener una mayor capacidad dinamizadora en la economía extremeña y que aprovechen el potencial de los beneficiarios.
- **El programa podría establecer mecanismos para garantizar una mayor presencia de participantes de formación profesional, más próxima a la realidad extremeña y que sin duda requieren mayores necesidades de inserción que los universitarios.** Si bien es cierto que las bases del programa ya permiten la participación de las personas con formación profesional media o superior, su peso dentro de los participantes apenas alcanza un 10 % del total (el 90 % cuenta con estudios de grado o de máster), lejos de la realidad extremeña. Las empresas beneficiarias, encargadas de la selección de participantes, muestran cierto sesgo al elegir aquellos con nivel de formación universitaria.
- **Según el análisis cualitativo, habría que considerar una formación menos generalista, más alejada de la formación reglada, y especializada en aspectos innovadores y emergentes, para los que se podría involucrar en mayor medida al potencial formador de las plantillas de empresas en sectores tecnológicamente más avanzados.** Los datos de participantes revelan que una gran parte se concentra en sectores a priori más tradicionales como el comercio, alimentación, construcción, actividades administrativas, etc.
- **Se recomienda evaluar los efectos positivos de la capacidad tractora del programa para transformar el modelo productivo hacia las actividades innovadoras y estratégicas perseguidas en relación con el coste soportado por el programa.** En particular, dado su elevado coste, sería conveniente conocer si el programa tiene efectos dinamizadores por sí solo o si sus efectos pudieran ser mayores en combinación con acciones dirigidas a promover empresas emprendedoras y *startups*.

### 5.2.7. Oferta preferente de formación para desempleados

- **Reforzar la focalización en individuos específicos de muy baja empleabilidad mediante el conjunto de indicadores propuesto.** Los grupos de personas que se ven más beneficiados por el programa (mujeres, personas mayores de 49 años y personas con nivel educativo más bajo) son los colectivos con más dificultades laborales y, exceptuando a las mujeres, se encuentran infrarrepresentados en el programa respecto al conjunto de personas inscritas como demandantes de empleo.

- **Potenciar el componente de orientación e inserción de los programas e impartir una formación menos generalista, priorizando acciones formativas relacionadas con las necesidades demandadas en el territorio de la persona participante** y como establece el Decreto 97/2016, que contempla que la oferta de acciones formativas se realice en base a estudios previos y que se establecerán aquellas que sean prioritarias para el tejido productivo.
- **El programa podría incluir incentivos para garantizar la continuidad de los participantes en las empresas donde han realizado las prácticas no laborales.** Se podrían contemplar fórmulas como incluir compromisos de contratación para los participantes que realizan prácticas, ayudas directas a la contratación o mayor puntuación para aquellas entidades que proponen un compromiso en este aspecto y/o que lo hayan cumplido en convocatorias anteriores.
- **Sería recomendable requerir al participante, antes de recibir la formación, la elaboración de un plan de expectativas de empleo** que determine la voluntad de incorporarse al mercado de trabajo después de la formación.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

[info@airef.es](mailto:info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)

 [@AIReF\\_es](https://twitter.com/AIReF_es)