



Què funciona
contra la pobresa?
Àmbit Pobresa infantil

Informe

¿Qué funciona contra la pobreza?

Una revisión sistemática de las políticas activas de empleo y de su impacto en hogares con niños y adolescentes

ivàlua ✓

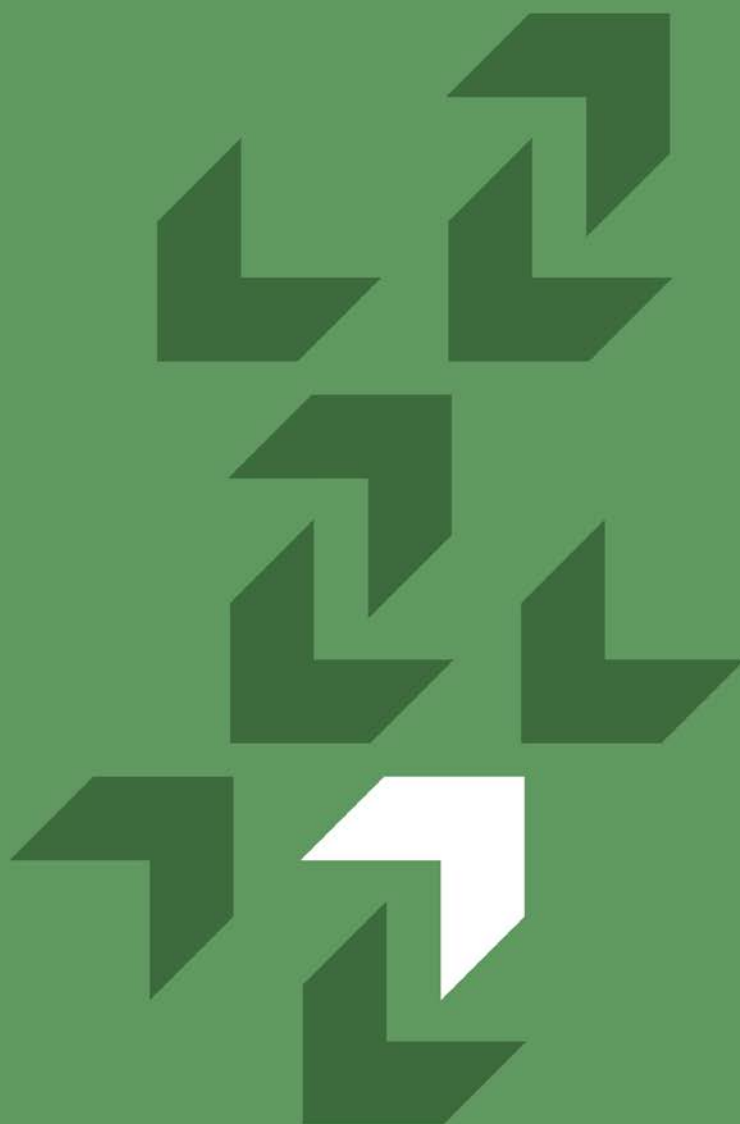
Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

unicef 

per a cada infància



Generalitat
de Catalunya
**Departament
d'Economia
i Finances**





¿Qué funciona contra la pobreza?

Una revisión sistemática de las políticas activas de empleo y de su impacto en hogares con niños y adolescentes

Informe definitivo:

Diciembre del 2024

Ámbito temático:

Pobreza infantil

Proyecto encargado por:

Unicef Comité Catalunya, Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya e Ivàlua

Síntesis elaborada por:

Ariane Aumatric Balado

Coordinación:

Ivàlua

Las ideas expuestas por la autora no tienen que coincidir necesariamente con las de las entidades impulsoras del proyecto.



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:



Índice

1. Introducción.....	4
2. Motivación.....	4
3. Descripción de los programas objeto de atención.....	6
3.1. PAE de manera agregada.....	6
3.2. PAE dirigidas a incrementar la demanda laboral.....	6
3.3. PAE orientadas a la oferta laboral.....	7
3.4. PAE para la mejora de la coincidencia en el mercado laboral.....	8
4. Preguntas que guían la revisión.....	10
5. Revisión de la evidencia.....	11
5.1. PAE de manera agregada.....	12
5.2. PAE dirigidas a incrementar la demanda laboral.....	13
5.3. PAE dirigidas a incrementar la oferta laboral.....	15
5.4. PAE para la mejora de la coincidencia en el mercado laboral.....	21
6. Resumen.....	24
7. Implicaciones para la práctica.....	26
7.1. La relación entre empleo y pobreza no siempre es directa.....	27
7.2. No todos los grupos demográficos responden igual a las PAE.....	28
7.3. Es necesario tener en cuenta madres y padres en el diseño y la evaluación de políticas.....	28
7.4. Las PAE efectivas requieren una inversión importante de recursos.....	29
7.5. Las PAE deben entenderse como un instrumento complementario a otras políticas públicas.....	30
8. Bibliografía.....	32

1. Introducción

Este informe efectúa una revisión sistemática de la literatura en perspectiva internacional sobre el potencial de las políticas activas de empleo (de ahora en adelante, PAE) para reducir la pobreza y, en particular, la pobreza infantil. Para ello, se revisa el impacto de las principales PAE en variables como el empleo, los ingresos y la pobreza de los beneficiarios de estos programas. También se lleva a cabo una revisión sobre cuáles son las características principales de los programas más efectivos, y los contextos en los que se implementan. En los casos en los que la literatura existente no mide los efectos de un programa específico en el área de la pobreza, se busca ligar al máximo los impactos medidos en las diferentes evaluaciones con el impacto potencial que elementos como el empleo o los ingresos pueden tener en la pobreza de los hogares. Esta síntesis busca comprender como la mejora del empleo de los padres y madres puede reducir la pobreza infantil, identificando los mecanismos que lo hacen posible y extrayendo implicaciones prácticas para nuestro contexto.

2. Motivación

Según la Encuesta de condiciones de vida del 2023, en Cataluña, un 26,8% de los niños y adolescentes menores de dieciocho años se encontraban en situación de pobreza relativa (utilizando como umbral de pobreza el 60% de la renta media autonómica). De estos, uno de cada tres (35,4%) vivía en hogares con al menos una persona en situación de paro, y un 18%, en hogares con baja intensidad de trabajo (donde se considera que la población activa trabaja menos del 20% de su potencial total).

El empleo, y en particular el empleo de calidad, se considera clave para sacar a las personas y sus hogares de situaciones de pobreza. Así, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 1 y 8 de la Agenda 2030 se centran en la erradicación de la pobreza (objetivo 1) y en el trabajo digno y el crecimiento económico (objetivo 8). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): «El trabajo digno para todo el mundo, incluyendo la protección social, es, por lo tanto, el camino principal para salir de la pobreza para las personas, las comunidades y los países». En esta línea, el pilar europeo de derechos sociales también reafirma el compromiso de la Unión Europea (UE) con la promoción del empleo de calidad, el trabajo digno y la protección social. Este pilar establece un conjunto de principios fundamentales, como el derecho a condiciones laborales justas, la igualdad de oportunidades y el acceso a la protección social, con el objetivo de construir una Europa más inclusiva y equitativa.

El impulso del empleo para reducir la pobreza tiene, además, un componente crucial de género. En España, según los datos de la Encuesta de población activa, las tasas de empleo de las mujeres de 25 a 49 años con hijos menores de doce años son inferiores a las tasas de empleo de las mujeres de la misma edad sin hijos (INE, 2023). Mientras que en el caso de los hombres sucede lo contrario. En el caso de las mujeres, a medida que aumenta el número de hijos menores de doce años, disminuye la tasa de empleo. La tasa para las mujeres sin hijos de esta edad es del 77,9%, y del 71,5%, en el caso de tener hijos menores de doce años (74,3% las que tienen un hijo o una hija, 70,4% en el caso de dos hijos y 52,2% en el caso de mujeres con tres hijos o más). España es, además, uno de los países de la UE con tasas de empleo más bajas entre mujeres con hijos, según datos de Eurostat (2021), lo cual refleja una desigualdad significativa en el acceso al mercado laboral. Un ejemplo relevante de esta dinámica se encuentra en Cataluña, donde nueve de cada diez personas en excedencia laboral por cuidado de hijos son mujeres (89%) (Observatorio de la Igualdad de Género, 2024).

En este contexto, las PAE son cruciales, tanto para activar la población como para mejorar el acceso al empleo de personas inactivas o desocupadas, así como para ayudarlas a conseguir un empleo de calidad. Se tendría que esperar que una PAE que ayudara a reducir la pobreza infantil lo hiciera mediante el apoyo a la inserción laboral o la mejora del empleo de los adultos del hogar, y que condujera a condiciones económicas que permitan salir del riesgo de pobreza de manera sostenida y, por lo tanto, reducir las tasas de pobreza infantil.

En el contexto actual, en el que la pobreza infantil sigue siendo un desafío crítico, es esencial revisar y comprender mejor el impacto de las PAE. Eso no solo es necesario para informar sobre el diseño de las políticas públicas actuales, sino también para orientar futuras investigaciones y evaluaciones en este ámbito. En este sentido, llevar a cabo una revisión sistemática del funcionamiento y de los resultados de las PAE con perspectiva de pobreza permite tanto consolidar el conocimiento existente como identificar los vacíos de conocimiento que hay. Este análisis tiene una relevancia particular para Cataluña, ya que ofrecerá una base más sólida para el diseño de intervenciones que realmente puedan marcar la diferencia en la lucha contra la pobreza infantil.

Las próximas secciones explorarán qué políticas se consideran PAE, qué características tienen y qué impacto han tenido tanto en el aumento del empleo de los participantes como en sus condiciones de vida y la pobreza, tanto de ellas como de sus hogares, poniendo un foco especial en aquellas casas con presencia niños pequeños, así como las PAE que incorporan personas con hijos a cargo.

3. Descripción de los programas objeto de atención

Las PAE comprenden una amplia variedad de programas, cada uno con diferentes implicaciones, tanto a la hora de crear o mejorar el empleo de los participantes como en su posible impacto a la hora de reducir la pobreza. A lo largo de esta síntesis, el análisis se centrará tanto en el efecto e impacto de las PAE de manera agregada como en programas específicos. Para el análisis de programas específicos, se utilizará la tipología de PAE desarrollada por Brown i Koettl (2015) como base para categorizar y analizar estos programas. A continuación, se enumeran los programas que serán objeto de análisis, así como sus características principales.

3.1. PAE de manera agregada

Esta categoría se refiere a un análisis global de las PAE, evaluando el efecto acumulativo de la inversión total de un país o región en este tipo de políticas. Se trata de entender como la suma de varias intervenciones, como incentivos a la contratación o programas de formación dentro de un contexto específico, puede influir en la creación de empleo y en la reducción de la pobreza de personas y hogares, teniendo en cuenta factores como el alcance y el diseño de las políticas, así como el contexto socioeconómico en el que se implementan.

3.2. PAE dirigidas a incrementar la demanda laboral

Esta categoría incluye las políticas y los programas que tienen como objetivo principal estimular la creación y retención de empleo por parte de los empleadores, especialmente en periodos de crisis económica o en sectores en declive. El principal ejemplo de esta categoría son las subvenciones de costes salariales para la contratación o retención de empleo. A continuación, se definen las dos subcategorías principales de este tipo de políticas.

3.2.1. Programas que ofrecen incentivos para la retención del empleo

Estos programas se centran en ofrecer incentivos financieros a los empleadores con el fin de mantener su relación laboral con los trabajadores existentes. El objetivo es reducir el flujo de salida del empleo, especialmente en momentos en los que la economía o determinados sectores experimentan dificultades. Los programas más destacados dentro de esta subcategoría son las subvenciones salariales y las reducciones de los costes laborales no salariales, así como las jornadas laborales reducidas o el trabajo compartido.

Estas políticas permiten a las empresas mantener a los trabajadores, ofreciéndoles seguridad temporal en el empleo y en los ingresos. En esencia, estas medidas buscan asegurar que las empresas no se vean incentivadas o forzadas a despedir a los trabajadores ante las dificultades económicas, y así proporcionar estabilidad tanto a las empresas como a los trabajadores.

3.2.2. Programas que ofrecen incentivos para la creación de empleo

Esta subcategoría incluye medidas que ofrecen incentivos a los empleadores para aumentar el flujo de entrada en el empleo. Estas medidas apoyan a la gente que se encuentra fuera del mercado laboral, como personas desocupadas, inactivas y trabajadores informales y, a menudo, se dirigen a grupos específicos de trabajadores desocupados, como personas paradas de larga duración y trabajadores desfavorecidos con habilidades obsoletas.

Los programas más relevantes dentro de esta subcategoría incluyen las subvenciones salariales y de contratación dirigidas a los empleadores privados. Estas subvenciones reducen los costes laborales de los empleadores (como el salario o las contribuciones sociales) y, de esta manera, proporcionan incentivos para el empleo de nuevos trabajadores. Además, también se incluyen los incentivos para el autoempleo o la emprendimiento, que ofrecen incentivos financieros y servicios de asesoramiento a los trabajadores desocupados para crear sus propias empresas.

3.3. PAE orientadas a la oferta laboral

Las políticas englobadas en esta categoría tienen como objetivo principal mejorar la capacidad y los incentivos de los trabajadores para acceder al mercado laboral y mantenerse en él. Estas políticas se dirigen especialmente a los trabajadores que se encuentran alejados del mercado laboral o que ocupan puestos de trabajo de baja calidad, y buscan aumentar los niveles de empleo, mejorar los puestos de trabajo y potenciar el capital humano mediante la

mejora de sus habilidades y competencias. Eso incluye programas como los créditos fiscales (ayudas para las familias trabajadoras con ingresos bajos que reducen su carga fiscal a medida que aumentan sus horas de trabajo). También incluye programas de formación para mejorar las oportunidades laborales de los participantes.

3.3.1. Programas que ofrecen incentivos para buscar y mantener un trabajo

Esta subcategoría de programas proporciona incentivos a los trabajadores que pueden estar desconectados del mercado laboral o que ocupan puestos de trabajo de baja calidad, como trabajadores con salarios bajos, desocupados, desmotivados o inactivos. Además, estos programas tienen un objetivo redistributivo explícito y claro, y buscan no solo la integración laboral, sino también la mejora de las condiciones económicas de los participantes.

Los programas incluidos en esta categoría incluyen principalmente ayudas económicas y subvenciones, como, por ejemplo, los beneficios para personas que están trabajando (*in-work benefits*) o los créditos fiscales que reducen los impuestos para las familias trabajadoras. Estos instrumentos se abonan directamente a los trabajadores como suplementos de ingresos, por ejemplo, en forma de beneficios para personas en activo que complementan los ingresos derivados del empleo.

3.3.2. Programas que ofrecen incentivos para la mejora del capital humano

Los programas de esta subcategoría se centran en proporcionar herramientas e incentivos para la mejora del capital humano mediante la actualización de las habilidades de los trabajadores. Estas iniciativas pueden ser provistas directamente o bien financiar la formación en aula, y pueden cubrir tanto habilidades básicas para el empleo como habilidades vocacionales específicas, así como la formación al puesto de trabajo. Estas medidas están diseñadas tanto para trabajadores desocupados como para trabajadores en activo, con el objetivo de alinear sus habilidades con las necesidades del mercado laboral.

3.4. PAE para la mejora de la coincidencia en el mercado laboral

Esta categoría incluye programas que buscan mejorar la coincidencia entre oferta y demanda en el mercado laboral. Estos programas buscan no solo aumentar las posibilidades de los trabajadores para encontrar un trabajo adecuado, sino también satisfacer las necesidades específicas de los empleadores. Dentro de esta categoría, se incluyen:

- **Asistencia en la búsqueda de trabajo:** programas diseñados para proporcionar apoyo directo a los trabajadores en la búsqueda de empleo. El objetivo es mejorar las posibilidades de los trabajadores, especialmente de los desocupados, de encontrar un trabajo que se ajuste a sus habilidades y necesidades.
- **Intermediación laboral por parte de los empleadores:** políticas que ayudan a conectar a los empleadores con trabajadores potenciales, hecho que facilita la inserción laboral y ayuda a cubrir vacantes con trabajadores adecuados, y así aumenta la eficiencia del mercado laboral.
- **Asesoramiento:** programas de consejo y orientación laboral que ayudan a los trabajadores a definir y alcanzar sus objetivos profesionales dentro del mercado laboral.

4. Preguntas que guían la revisión

El objetivo de esta síntesis es analizar la mejor evidencia disponible proveniente de países con niveles de renta y PIB *per cápita* parecidos a los de Cataluña —Europa, Estados Unidos, Canadá y Australia— sobre el impacto potencial de las políticas activas de mercado laboral en la reducción de la pobreza infantil. Si bien los contextos de estos países no siempre son equiparables al catalán desde el punto de vista económico o institucional, sí representan los casos más próximos de los que pueden derivar experiencias de aprendizaje. El proyecto se centra en recopilar, revisar y sintetizar evidencias de calidad que informen sobre los efectos de estas políticas. Además, y de manera más específica, esta revisión pretende responder a las cuestiones clave siguientes:

- ¿Cuáles son los servicios, recursos y políticas activas de empleo (orientación, formación, mentoría o subsidios a la contratación, entre otros) más importantes para favorecer el empleo de calidad de padres y madres con niños en riesgo de pobreza o exclusión social?
- ¿Qué dimensiones y medidas de resultado utilizan estas políticas? ¿Cómo se relacionan con la pobreza infantil? ¿Son efectivas estas medidas?
- ¿Cuáles son los principales ejes/retos que hace falta tener en cuenta para implementar políticas de este tipo a fin de que puedan mejorar la situación económica de familias con niños y adolescentes en situación vulnerable?
- ¿Hay ejemplos de buenas prácticas que se puedan tomar como modelos para mejorar el diseño de estas políticas en casa?

5. Revisión de la evidencia

En esta sección se revisa la evidencia relacionada con los programas descritos en la sección 3, tomando como guía las preguntas que se acaban de formular. La tabla 1 presenta un resumen de las políticas incluidas en la revisión, así como de los resultados analizados y la evidencia encontrada.

Tabla 1. Programas, *outcomes* y resultados analizados

Categoría	Outcome analizado	Grupos analizados	Evidencia
PAE de manera agregada	Empleo	Población general, mujeres, madres solteras	Efectos positivos en población general y mujeres, efectos negativos para madres solteras
	Pobreza	Población general	Evidencia no concluyente
PAE dirigidas a incrementar la demanda laboral	Empleo	Población general	Efectos positivos
	Ingresos	Población general	Efectos positivos
Programas que ofrecen incentivos para buscar y mantener un trabajo	Empleo	Madres, madres solteras	Efectos positivos
	Calidad de vida	Criaturas pertenecientes a familias monoparentales	Efectos positivos (<i>resultados basados en un único caso</i>)
	Ingresos	Madres solteras	Efectos negativos (<i>resultados basados en un único caso</i>)
Programas que ofrecen incentivos para la mejora del capital humano	Empleo	Población general, mujeres, madres solteras	Efectos positivos
	Ingresos	Población general	Efectos positivos
PAE para la mejora de la coincidencia en el mercado laboral	Empleo	Población general, mujeres	Efectos positivos a corto plazo, efectos tanto positivos como negativos a medio y largo plazo
	Ingresos	Población general	Efectos positivos

5.1. PAE de manera agregada

En relación con el impacto agregado de las PAE, el metaanálisis llevado a cabo por Cardo, Kluve y Weber (2018) sobre más de 200 estudios concluye que los efectos de las PAE en el empleo se manifiestan principalmente a medio y largo plazo. Así, mientras que los impactos medios de las PAE son prácticamente nulos a corto plazo, son más positivos dos o tres años después de la finalización de los programas.

Varios estudios han analizado el impacto del gasto agregado en PAE sobre los niveles de empleo. En un estudio que abarca diecinueve estados del bienestar entre 1985 y 2013, incluyendo España, Fredriksson (2020) observa que los incrementos del gasto en PAE se traducen en una disminución inmediata de la tasa de paro, al menos a corto plazo. Bauman (2021), centrándose en el impacto de las PAE sobre el empleo de las mujeres, encuentra que el gasto en PAE como porcentaje del PIB tiene una relación positiva con el empleo a tiempo completo, así como una relación negativa con el empleo a tiempo parcial involuntario. No obstante, la relación entre las PAE y el empleo no es directa para todos los grupos sociodemográficos. Sakamoto (2024), en un análisis de dieciocho países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) entre 1998 y en el 2017, descubre que el gasto público en PAE está relacionado negativamente con las tasas de empleo de las madres solteras. Este resultado indica que el efecto de las PAE puede variar significativamente entre diferentes grupos demográficos y que no siempre se traduce en una mejora del empleo para todos los colectivos.

Con respecto al impacto de las PAE en la reducción de la pobreza, hay evidencia con resultados contradictorios. Por una parte, Rovny (2014), en un estudio de dieciocho países de la OCDE hecho en el 2004, concluye que las PAE son una de las políticas de empleo que mejor predice la reducción de la pobreza entre las personas con calificaciones bajas. Según este estudio, las probabilidades de pobreza de los jóvenes con calificaciones bajas disminuyen un 80% por cada incremento de una desviación estándar en el gasto en PAE, con un efecto mayor en hombres poco cualificados de 55 a 64 años. Por otra parte, un estudio más reciente de Vaalavuo i Sirniö (2022), que analiza treinta países europeos entre el 2010 y el 2017, concluye que, aunque conseguir un trabajo reduce la pobreza, el gasto en PAE no parece influir en esta reducción. Eso contradice su hipótesis según la cual con más gasto en PAE, las salidas de la pobreza a través del empleo serían más probables.

En resumen, la literatura hasta ahora ha descubierto un impacto mayormente positivo de las PAE sobre el empleo, si bien podría diluirse en casos de grupos especialmente vulnerables como las madres solteras. Con respecto a la reducción de la pobreza, la evidencia no es concluyente sobre el efecto de las PAE, con estudios que apuntan a diferentes direcciones.

5.2. PAE dirigidas a incrementar la demanda laboral

5.2.1. ¿Qué impactos tienen? ¿Funcionan?

Esta sección analiza conjuntamente los incentivos para la retención y para la creación de empleo (ver la sección 3.1), ya que estos tipos de programas se implementan a menudo de manera conjunta. Estos incentivos pueden aplicarse tanto en contratos nuevos como contratos existentes, como, por ejemplo, las bonificaciones para la contratación de jóvenes o personas con discapacidad, las ayudas para la formación en el puesto de trabajo o los descuentos en las cotizaciones sociales para empresas que mantengan el empleo en momentos de crisis. Los efectos de estas políticas se han medido principalmente en términos de resultados relacionados con el empleo. La gran mayoría de los estudios sobre el tema no examinan directamente la relación con la pobreza, sino que se concentran en la capacidad de estos programas para generar empleo.

Un metaanálisis de 137 programas en diecinueve países europeos detecta que los programas de incentivos en el sector privado para la creación y retención de empleo tienen un efecto positivo en el empleo, y se muestran más efectivos que otros tipos de programas, como la formación. Este metaanálisis concluye que las evaluaciones de este tipo de programas tienen una probabilidad de entre 30 y 50 puntos porcentuales más alta de estimar un impacto positivo significativo en comparación con los programas de formación (Kluve, 2010). Además, un metaanálisis de 33 estudios empíricos detecta que este tipo de programas de incentivos son los más efectivos a la hora de mejorar los resultados en el mercado laboral de las personas de origen migrante (Butscheck i Walker, 2014).

Con respecto a los programas concretos, la mayoría de los estudios indican efectos positivos, si bien la magnitud de estos efectos varía según los programas:

En Alemania, el impacto de los incentivos en el sector privado parece haber tenido una evolución positiva con el tiempo, si bien esta mejora se infiere a partir de estudios y métodos diferentes. Schünemann, Lechner y Wunsch (2015) analizaron las subvenciones salariales para parados de larga duración entre 1989 y el 2002, y los resultados sugieren que no hubo un impacto significativo en los resultados del mercado laboral del grupo objetivo. Sin embargo, un estudio de Jacobi y Kluve (2006) sobre las reformas del mercado laboral en Alemania entre el 2003 y el 2005, que implicaban simplificar las condiciones de elegibilidad para las llamadas *subvenciones de integración*, encontró efectos modestamente positivos. Los resultados indican que las subvenciones de integración aumentaron la probabilidad de estar ocupado seis meses después de entrar en situación de paro 2 puntos porcentuales, aunque estos efectos se concentran principalmente en la Alemania del Este, mientras que en la Alemania del

Oeste los efectos son prácticamente nulos. Los autores asocian estas diferencias territoriales con las peores condiciones de partida del mercado laboral en Alemania del Este.

Otro ejemplo destacado es el programa Employ.me, en Eslovenia, implementado durante la recesión del 2008. Este programa de subvenciones salariales cubre aproximadamente el 50% del salario bruto de los participantes y se dirige a personas mayores de cincuenta años, parados de larga duración, personas con bajo nivel educativo y jóvenes de menos de treinta años en situación de paro de más de 6 meses. Las personas que participan deben trabajar a tiempo completo, con una duración mínima del programa de 12 meses (o 24 meses para los parados de larga duración). Los efectos del programa fueron significativos: a 24 meses, la probabilidad de empleo de los participantes aumentó un 30%, con un efecto muy positivo en los salarios, superior al de otros programas. El 24% del grupo de tratamiento consiguió contratos permanentes un año después de su participación y, cuatro años después, los ingresos acumulados superaban los del grupo de control en unos 9.500 €. Aunque no hay una evaluación directa sobre los ingresos de los hogares ni la pobreza, estos incrementos de ingresos sugieren un posible efecto positivo en la reducción de la pobreza.

Otro ejemplo de resultados positivos de programas dirigidos a la demanda se encuentra en Bélgica. Un análisis basado en un experimento natural estudió los efectos de las exenciones fiscales para los empleadores que contrataban trabajadores manuales a finales de los años noventa. Los resultados muestran que estas subvenciones incrementaron el empleo manual a tiempo completo entre un 5% y un 8%, y que los salarios brutos aumentaron entre un 1% y un 3% (Goos i Konings, 2007).

Uno de los problemas potenciales de los programas dirigidos a la demanda son los efectos de desplazamiento o *crowding out*, en el que la creación de puestos de trabajo subvencionados puede sustituir puestos de trabajo no subvencionados. En Suecia, un análisis de los programas y las evaluaciones llevadas a cabo durante la década de 1990 por Calmfors, Forslund y Hemström (2001) sobre las subvenciones a la contratación y al empleo descubrió que, aunque estas políticas tienen efectos positivos en las tasas de empleo, estos efectos pueden aparecer a costa del desplazamiento de puestos de trabajo no subvencionados. No obstante, este efecto no se encontró en el estudio de Goos i Konings (2007) en Bélgica.

En resumen, este tipo de programas ha mostrado efectos positivos tanto sobre el empleo como sobre los ingresos, si bien los análisis se centran en la población general, y no en colectivos específicos como padres y madres, o madres solteras. Además, la evidencia no es concluyente sobre si estos aumentos del empleo se producen a raíz de la destrucción de empleos no subvencionados.

5.2.2. ¿Qué hace que funcionen? Características relevantes de los programas más efectivos

A partir de los programas analizados, se pueden identificar una serie de características comunes que pueden estar relacionadas con su funcionamiento y efectividad a la hora de aumentar el empleo y los ingresos. Sin embargo, es importante destacar que las evaluaciones se centran, principalmente, en medir los resultados y no tanto en analizar las características específicas que hacen que estos programas sean efectivos.

Una de las características principales, tanto del programa esloveno como del belga, es el foco en los trabajadores a tiempo completo, ya que las subvenciones salariales en ambos casos se aplicaban solo a este tipo de contratos. Eso es clave desde una perspectiva de reducción de la pobreza, ya que asegura que los trabajadores tengan ingresos a tiempo completo.

La segunda característica más relevante de estos programas es la duración. En Eslovenia, por ejemplo, los programas tenían una duración mínima de 12 meses, mientras que para los parados de larga duración se extendían hasta 24 meses. En Alemania, la duración de las subvenciones oscilaba entre 6 y 24 meses. Una duración más larga puede ayudar a estabilizar a los trabajadores en el puesto de trabajo hasta el momento en el que se extingue la subvención. En este sentido, según el análisis de manera agregada llevado a cabo por Fredriksson en diecinueve países, una característica de diseño importante de las subvenciones salariales es la prevención o reducción del uso indebido por parte de los empleadores, por ejemplo, proporcionando incentivos para que los empleadores hagan la transición de los participantes a contratos laborales regulares después de que la subvención se agote (Fredriksson, 2020).

En líneas generales, las características que hacen que estos programas tengan éxito están ligadas a la promoción de empleos de calidad, tanto respecto a la jornada laboral como a la duración en el tiempo. Así, nos encontramos ante una doble sinergia positiva en la que, con el diseño adecuado, las subvenciones salariales y los incentivos para la creación y retención de empleo no solo conducen a mejoras de la tasa de empleo, sino también a un arraigo mayor de los participantes en el mercado laboral. Eso, en casos como el esloveno, puede comportar mejoras sustanciales de los ingresos de los trabajadores.

5.3. PAE dirigidas a incrementar la oferta laboral

5.3.1. Programas que ofrecen incentivos para buscar y mantener un trabajo

5.3.1.1. *¿Qué impactos tienen? ¿Funcionan?*

Los dos programas principales a la hora de analizar el impacto de las políticas que ofrecen incentivos para buscar trabajo y mantenerse en el empleo en países desarrollados son el

Working Families' Tax Credit (WFTC) del Reino Unido, establecido en 1999, y el sistema de bienestar norteamericano, que desde la década de 1990 se ha reformado significativamente, y ha pasado de ser un programa que proporcionaba apoyo continuado a ser un programa mucho más restrictivo, que proporciona solo asistencia temporal y pone el acento en el empleo rápido. Estos programas han centrado sus evaluaciones en el impacto sobre los resultados de las familias monoparentales, especialmente en términos de empleo y renta.

En el Reino Unido, en octubre de 1999, se estableció el WFTC, un crédito fiscal generoso diseñado para mejorar los incentivos laborales para las familias con hijos e ingresos bajos. Este programa introdujo mejoras significativas con respecto al sistema anterior, como un incremento del valor del crédito para hijos de cero a diez años en un 34% y una subida del umbral de ingresos (*income threshold*) en un 14%, de 79 £ a 90 £ por semana, hecho que facilitaba el acceso a más familias. Para ser elegible, una familia tenía que cumplir tres requisitos: tener al menos alguien adulto trabajando 16 horas o más por semana, tener al menos un hijo o una hija dependiente y que los ahorros e ingresos netos de la familia estuvieran por debajo de un límite determinado. El crédito se modulaba en función de los ingresos, con una reducción proporcional para las familias con ingresos por encima del umbral, e incluía una ayuda para el cuidado infantil que cubría hasta el 70% de los gastos, con un máximo de 100 £ por un hijo o hija y 150 £ por dos hijos o más semanalmente. Según el análisis de Francesconi y van der Klaauw (2007), el programa comportó un aumento de la participación laboral de 5,1 puntos porcentuales entre las madres que trabajaban 16 horas o más por semana (el umbral para ser elegible para los beneficios), un aumento estadísticamente significativo. Estos resultados están en línea con los de otros estudios (Brewer, et al. 2005; Gregg y Harkness, 2003). Además, se ha observado que el aumento del empleo se debió a la mayor participación de las madres solteras en el mercado laboral, más que a un incremento de las horas trabajadas por madres ya ocupadas.

El aumento más alto del empleo se observó en el caso de las madres solteras con un hijo o una hija en edad preescolar. Para estas, la probabilidad de tener un empleo de 16 o más horas semanales aumentó 10 puntos porcentuales, mientras que para una madre con un hijo o una hija de cinco a diez años el incremento fue de unos 8 puntos porcentuales. En cambio, para una madre soltera con un hijo pequeño en el grupo de edad mayor, el aumento fue solo de unos 3,5 puntos porcentuales. Estos resultados son coherentes con los hallazgos de Eissa i Liebman (1996) y Meyer y Rosenbaum (2001) con respecto al Earned Income Tax Credit (EITC) en Estados Unidos, así como con Gregg y Harkness (2003) para el caso del WFTC, que también informaron de efectos mayores en el empleo de las madres con hijos más pequeños.

Además de los aumentos del empleo, Gregg, Harkness y Smith (2007) han estimado que la reforma también tuvo un impacto profundo en la calidad de vida de los niños pertenecientes a familias monoparentales. En concreto, usando una metodología de *dif-in-dif*, los autores descubren que la reforma redujo a la mitad la brecha entre niños que se beneficiaron de la

reforma y el grupo de control en materia de autoestima, infelicidad y conductas como fumar o pensar en abandonar el sistema educativo a los dieciséis años.

En Estados Unidos, las reformas llevadas a cabo durante la década de 1990 comportaron un aumento del empleo entre las madres solteras del 55% en 1993 al 73% en el 2000 (Lower-Basch i Greenberg, 2009). Estas reformas, dentro del marco de la ley PRWORA, introdujeron requisitos más estrictos relacionados con el trabajo para los beneficiarios de ayudas públicas, limitando las opciones de contar actividades de educación o formación como aparte de los requisitos laborales y aplicando sanciones severas por la falta de participación, como la pérdida de toda la ayuda económica. Además, casi todos los estados establecieron un límite de cinco años de duración máxima para recibir ayudas. Si bien estas reformas comportaron un amplio aumento de la participación, la mayoría de las familias (se estima que entre un 50 y un 70%) que abandonaron el programa continuaron su participación laboral en puestos de trabajo con salarios bajos o inestables, o abandonaron el mercado laboral del todo. Así, la expectativa de que la reforma comportaría un mejor empleo y una carrera profesional exitosa en gran parte no se cumplió. En esta línea, Meyer y Sullivan (2008) encontraron una caída notable de los ingresos de las madres solteras con ingresos muy por debajo del umbral de pobreza a raíz de la reforma, mientras que los ingresos aumentaron significativamente para las madres solteras en los puntos más altos de la distribución. Eso sugiere que esta política es efectiva, si el objetivo es el empleo, pero no lo es, si el objetivo es la reducción de la pobreza.

5.3.1.2. ¿Qué hace que funcionen? Características relevantes de los programas más efectivos

De acuerdo con la evidencia presentada, el WFTC del Reino Unido posiciona como el ejemplo más efectivo entre este tipo de programas a la hora de mejorar los resultados laborales de las madres, especialmente las madres solteras. Según Francesconi y van der Klaauw (2007), la principal característica de esta política que contribuyó a sus resultados tan positivos fue el componente generoso de crédito fiscal para el cuidado de los niños (*childcare tax credit*) del WFTC. El crédito para el cuidado de los niños asociado al WFTC cubría el 70% de los costes de cuidado infantil, sujeto a un límite global de 100 £ semanales para un hijo o una hija y 150 £ semanales para dos hijos o más. Eso significaba que el apoyo máximo para el cuidado de los niños era de 70 £ semanales para una familia con un hijo o una hija, y de 105 £ semanales para una familia con dos hijos o más.

Esta reforma condujo a un aumento del 35% del uso de servicios de cuidado infantil de pago. Aproximadamente el 60% del incremento del número de madres que empiezan a trabajar en empleos con requisitos específicos se atribuyó a madres solteras que también optaron por utilizar servicios de cuidado infantil de pago. El efecto se concentró especialmente entre las madres con hijos en edad preescolar. De manera similar, entre las madres solteras que

siguieron trabajando, más del 50% de las que aumentaron su dedicación en el mercado laboral después de la reforma lo hicieron utilizando servicios de cuidado infantil de pago.

Este parámetro también diferencia el programa británico de su homólogo norteamericano, en el que, en la práctica, la posibilidad de subsidios para el cuidado de los niños es muy inferior. En Estados Unidos, la mayor parte de las familias reciben solo el 20% de los costes de cuidado infantil cubiertos (Francesconi y van der Klaauw, 2007). Otra diferencia crucial entre los sistemas británico y norteamericano es que el crédito para el cuidado de los niños asociado al WFTC se paga mensualmente en el Reino Unido, mientras que en Estados Unidos se trata de un único pago al final del año, lo cual puede ser especialmente problemático para las familias que no disponen de suficiente liquidez.

5.3.2. Programas que ofrecen incentivos para la mejora del capital humano

5.3.2.1. *¿Qué impactos tienen? ¿Funcionan?*

Los programas vinculados a la mejora del capital humano han demostrado tener efectos positivos sobre el empleo, especialmente a medio y largo plazo. El metaanálisis de 97 estudios llevado a cabo por Cardo, Kluve y Weber (2010) hace patente que los programas de formación, tanto en el aula como en el puesto de trabajo, no son particularmente efectivos a corto plazo, pero presentan impactos más positivos dos años después de finalizar. Es importante señalar que la falta de efectos inmediatos de estos programas es una consecuencia natural de su diseño, ya que en muchas ocasiones se trata de programas incompatibles con el comienzo de un nuevo empleo por el volumen de horas dedicadas a la formación (lo que se conoce como *efecto lock-in*) (OECD, 2023).

Los resultados positivos de este tipo de programas a medio y largo plazo están alineados con los obtenidos por Hotz, Imbens y Klerman (2006) en California, que señala que los programas de desarrollo del capital humano tienen ventajas a largo plazo, con tasas de empleo más altas en comparación con otros PAE, como las dirigidas a la mejora de la coincidencia en el mercado laboral. También se encuentran en una evaluación llevada a cabo por la OCDE en Finlandia para el periodo 2012-2014, que demuestra efectos positivos de un programa de formación (*labour market training*) tanto en el empleo, con un incremento aproximado del 5% en la probabilidad de encontrar trabajo, como en los ingresos de los participantes, dos años después (OECD, 2023).

En Alemania, los resultados positivos de este tipo de programas también son evidentes. Un estudio basado en datos administrativos del 2005 encuentra que la formación profesional tiene un impacto positivo: reduce la proporción de receptores de prestaciones de desempleo y

aumenta la tasa de empleo a medio plazo hasta 13 puntos porcentuales (Bernhard i Kruppe, 2012). En un análisis concreto del impacto de programas de formación sobre madres solteras, Zabel (2013) encuentra que la formación profesional es el único programa de entre una serie de PAE que, de manera consistente, aumenta las posibilidades de encontrar un trabajo con una renta lo bastante alta para dejar de recibir beneficios sociales, un aspecto clave a la hora de salir de la pobreza.

De manera similar, en Eslovenia, Burger et al. (2022) encuentran efectos positivos tanto en los programas de formación institucional (*institutional training*), que son cursos de formación impartidos por entidades públicas o privadas con el objetivo de desarrollar habilidades específicas en un entorno de clase o taller, como en los programas de formación en el puesto de trabajo (*on-the-job training*), llevados a cabo en las instalaciones del empleador con los participantes haciendo un trabajo real en un puesto específico bajo la supervisión de un trabajador experimentado. Los efectos de los programas de formación institucional incluyen un aumento del 5,4% en la probabilidad de empleo, mientras que la formación en el puesto de trabajo incrementa esta probabilidad hasta un 20%. Además, ambos programas comportan incrementos de los salarios, tanto en comparación con el nivel base como con el grupo de control. En ambos tipos de formación, la proporción total de empleo de los participantes (ocupados con contrato permanente o temporal) aumenta de manera constante durante el periodo de observación, y llega al 56% y al 67% después de cinco años para la formación institucional y la formación en el puesto de trabajo, respectivamente.

Es importante tener en cuenta que los efectos de este tipo de programas pueden variar dependiendo del contexto, de las circunstancias económicas o del grupo objetivo al que se dirigen. Según Kluve (2010), el impacto de los programas de formación podría estar influenciado por las circunstancias económicas en las que se desarrollan, hecho que muestra impactos positivos especialmente en momentos en los que el paro es alto. Además, el efecto también puede variar según el grupo objetivo. Un metaanálisis de programas de formación voluntaria en Estados Unidos, entre 1962 y 1998, estudió por separado hombres, mujeres y jóvenes, y observó que, por término medio, los efectos sobre los ingresos tienden a ser mayores para las mujeres, muy modestos para los hombres y nulos para los jóvenes (Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003). Asimismo, la evaluación del caso finlandés observa que mujeres y personas en general de más de cincuenta años obtienen resultados más positivos de este tipo de programas (OECD, 2023). En España, Arellano (2010) señala que los programas de formación son más efectivos para mujeres que para hombres.

5.3.2.2. ¿Qué hace que funcionen? Características relevantes de los programas más efectivos

Los programas de formación que se centran en la adquisición de competencias prácticas, con una duración media o larga y orientados a un nivel medio, han demostrado ser particularmente efectivos. La literatura revisada sugiere que el foco en la formación de competencias es fundamental para obtener resultados positivos. Greenberg, Michalopoulos y Robins (2003) descubren que la formación generalista no es efectiva, mientras que la formación focalizada en competencias prácticas y en el aula es casi siempre efectiva. Esta conclusión se ve reforzada por la experiencia de Alemania, donde el programa de formación profesional se centra en competencias prácticas, y contribuye así al éxito del programa (Bernhard i Kruppe, 2012). La evidencia también indica que los programas vocacionales de duración media o larga son particularmente efectivos. En Alemania, Zabel (2013) observa un efecto positivo de la formación profesional de duración media y larga (a partir de tres meses) en el empleo de madres solteras, un efecto que no se ve en programas más cortos (hasta doce semanas). Estos programas podrían ser especialmente efectivos para madres que han interrumpido su carrera profesional durante periodos prolongados para atender otras obligaciones, como el cuidado de los hijos. La formación profesional tuvo efectos positivos más intensos en las tasas de entrada al empleo de madres solteras que en las de personas solteras sin hijos.

Respecto al nivel de los cursos, Arellano (2013) observa en un análisis de formaciones en España entre los años 2000 y 2001 que los cursos de nivel medio (concretamente, los cursos dirigidos a trabajadores no cualificados para proporcionarles conocimientos y habilidades para mantener un puesto de trabajo, y cursos para trabajadores cualificados que necesitan formarse para un nuevo empleo) reducen la duración del paro más que los cursos de otros niveles, como los básicos o los más avanzados. Más concretamente, la reducción del periodo de paro es de casi seis semanas para la formación de nivel medio en comparación con tres semanas y media para la formación de alto nivel. Eso está en línea con los hallazgos de Greenberg, Michalopoulos y Robins (2003) sobre la ineffectividad de la formación básica y generalista.

Además de estos aspectos generales, es importante analizar ejemplos específicos de programas con un alto nivel de éxito. Por ejemplo, la formación en el puesto de trabajo en Eslovenia ha aumentado significativamente las probabilidades de empleo, mientras que la formación profesional en Alemania ha tenido un impacto positivo, especialmente para madres solteras, hecho que resulta clave para reducir la pobreza infantil. En el caso de Alemania, tanto Zabel (2013) como Jacobi y Kluve (2006) indican que, además de la ya mencionada duración y el contenido de los cursos, un aspecto clave del éxito de esta formación es la amplia variedad de cursos y formaciones a los que quien participa puede acceder gracias a la formación profesional. Las personas beneficiarias de prestaciones de desempleo reciben un bono que

pueden utilizar para inscribirse a un curso ofrecido por un proveedor certificado, hecho que abre la posibilidad de participar en una amplia gama de programas externos organizados.

En el caso de Eslovenia, Burger et al. (2021) ponen el acento en el hecho de que el éxito del programa se debe a la manera como acerca a los demandantes de empleo a un entorno laboral real. Eso explicaría, según los autores, que las PAE más exitosas en este país son el programa Employ.me (ver la sección 5.2.2) y la formación en el puesto de trabajo, así como la diferencia de efectos entre esta formación y la formación institucional. Después de 24 meses, el aumento de la probabilidad de empleo es del 20% para la formación en el puesto de trabajo, en comparación con un 5,4% para la formación institucional. Los incrementos salariales también son cuatro veces más altos para la formación en el puesto de trabajo en comparación con la formación institucional. Además, este programa destaca por su generosidad, ya que la oficina de empleo paga una suma global a los empleadores para cubrir los costes de la formación (por ejemplo, en 2012 este coste ascendía a 222 € para la formación de dos meses y 354 € para la de tres meses). Quien participa también recibe un reembolso de los costes de transporte y una beca de formación para asistir a los cursos.

5.4. PAE para la mejora de la coincidencia en el mercado laboral

5.4.1. ¿Qué impactos tienen? ¿Funcionan?

Las PAE orientadas a mejorar el ajuste entre las competencias de los trabajadores y las necesidades del mercado laboral han demostrado tener impactos generales favorables, especialmente a corto plazo. Según el metaanálisis hecho por Card, Kluve y Weber (2010), los programas de asistencia en la búsqueda de trabajo y los programas relacionados suelen tener efectos positivos, especialmente en los primeros momentos después de su implementación. Estos resultados a corto plazo también se reflejan en el análisis de diecinueve países elaborado por Fredriksson (2020).

Algunos estudios también han identificado efectos positivos de estos programas a medio y largo plazo. En Dinamarca, Maibom, Rosholm y Svarer (2017) presentan evidencia experimental del 2008, en la que observan que reuniones individuales quincenales entre trabajadores desocupados recientemente y orientadores laborales pueden aumentar las tasas de empleo un 10% durante los dos años siguientes. El efecto acumulado de estas reuniones es significativo tanto para hombres como para mujeres, aunque se materializa mucho antes para las mujeres que para los hombres.

De manera similar, Manoli, Michaelides y Patel (2018), utilizando evidencia experimental de un programa llevado a cabo en Nevada en el 2009, señalan que los participantes que reciben servicios de empleo muestran aumentos mayores del empleo y de los ingresos en

comparación con el grupo de control durante los seis años siguientes a la intervención. El programa REO de Nevada requería que los participantes se reunieran con el personal del programa durante las primeras semanas después de solicitar las prestaciones por desempleo para revisar la elegibilidad y, si cumplían los requisitos, para recibir servicios de orientación laboral obligatoria. Este programa aumentó el empleo 5,1 puntos porcentuales durante el primer año completo después de la entrada en el programa y entre 2,9 y 4,5 puntos porcentuales en los cinco años siguientes. Con respecto a los ingresos, el programa les aumentó 1.361 \$ durante el primer año completo después de la entrada al programa, y entre 1.413 y 2.087 \$ en los cinco años siguientes.

A pesar de estos resultados positivos, la evidencia no es concluyente, ya que los efectos a medio y largo plazo podrían diluirse. En Suiza, un experimento aleatorizado a dos niveles llevado a cabo por Cheung et al. (2019) para evaluar el efecto de la asistencia en la investigación de trabajo para parados de larga duración descubre que, al cabo de seis meses del inicio, el empleo es entre cuatro y cinco puntos porcentuales más alto, y la recepción de prestaciones de desempleo es aproximadamente seis puntos porcentuales más baja para los demandantes de trabajo asignados al programa en comparación con los del grupo de control. No obstante, la ganancia en empleo durante los primeros doce meses se evapora en el segundo año después de la asignación, y se convierte en significativamente negativo en el tercer año. La asignación a la asistencia en la búsqueda de trabajo produce un patrón sinusoidal en el empleo: ganancias inmediatas seguidas de pérdidas de empleo más adelante. Comprender mejor los efectos a largo plazo de esta política es clave desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, ya que, si la salida del paro es solo a corto plazo, el impacto de estos programas sobre la pobreza a medio y largo plazo podría ser limitado.

Además de los efectos directos en el empleo y los ingresos, es relevante tener en cuenta los efectos de sinergia con otros tipos de políticas. En concreto, Fredriksson (2020) indica que un aumento de la dotación de recursos en estos servicios, proporcionados por los servicios de empleo, demostró mejorar el entorno para otros tipos de PAE. Los efectos del gasto en formación, que están asociados a la reducción de las tasas de paro, se refuerzan con una inversión más alta en los servicios públicos de empleo, al menos cuando se consideran los efectos a corto plazo.

5.4.2. ¿Qué hace que funcionen? Características relevantes de los programas más efectivos

Ante la evidencia no concluyente sobre los efectos a medio y largo plazo de este tipo de programas, es fundamental comprender las características que hacen que los programas con más éxito funcionen. El caso de Dinamarca es especialmente relevante en este contexto, ya que el estudio mencionado anteriormente compara cuatro experimentos con intervenciones diseñadas de manera diferente (reuniones de grupo semanales, reuniones individuales quincenales, activación precoz y reuniones de grupo combinadas con activación precoz). Según los autores, el análisis demuestra que las reuniones individuales frecuentes y precoces con los trabajadores desocupados son la manera más eficiente de asistirlos en las primeras fases del paro (Maibom, Rosholm y Svarer, 2017).

En el caso de Nevada, aunque los autores no evalúan específicamente las características que hacen que el programa sea efectivo, el programa destaca por su amplia gama de servicios. Estos servicios incluyen una evaluación individual, orientación, provisión de información sobre el mercado laboral, un taller de servicios laborales, el desarrollo de un plan individual de reocupación, la asistencia en la búsqueda de trabajo y la redacción de currículums, la coincidencia laboral con las bases de datos de posiciones estatales y federales, y la provisión de información sobre las opciones de formación laboral (Manoli, Michaelides y Patel, 2018).

Además, Cheung et al. (2020) extraen como lección del caso suizo que la persistencia de los efectos a largo plazo depende en gran manera de la capacidad del programa para proporcionar ganancias sustanciales en la formación a las personas demandantes de trabajo, que, sin el programa, no habrían encontrado un empleo. Los programas que consiguen insertar más demandantes de trabajo en el empleo, como el programa de Nevada, producen efectos positivos de manera persistente. En cambio, los programas que simplemente aceleran la obtención de puestos de trabajo mejoran el empleo a corto plazo, pero no de manera permanente.

6. Resumen

Esta sección resume los principales resultados e implicaciones desarrollados en la sección 5. En primer lugar, hay que destacar que la cantidad de evidencia sobre el efecto de las PAE en el empleo de padres y madres es particularmente reducida. Excepto en casos concretos centrados en madres solteras, este grupo no ha sido un foco central de análisis en la literatura sobre la evaluación de las PAE. Además, los estudios raramente discuten las características de las políticas exitosas sobre cómo pueden afectar específicamente al empleo de padres y madres.

Además, se observa un impacto positivo de las PAE en los niveles de empleo, sobre todo a medio y largo plazo. También hay estudios que hallan efectos positivos en indicadores de calidad laboral, como los niveles de empleo a tiempo completo. No obstante, la evidencia es menos concluyente con respecto a la reducción de la pobreza, con resultados que apuntan a direcciones opuestas.

Con respecto a los programas concretos, los grupos de PAE que se muestran más efectivos en la literatura son los dirigidos a incrementar la demanda laboral, así como las PAE orientadas a la mejora del capital humano. Por otra parte, los programas dirigidos a la oferta que ofrecen incentivos para buscar y mantener un trabajo, como los créditos fiscales, son altamente efectivos para aumentar el empleo, pero su efecto sobre los ingresos y la calidad del empleo depende en gran manera del diseño y la generosidad del programa. Finalmente, los programas para la mejora de la coincidencia en el mercado laboral muestran efectos positivos sólidos a corto plazo, pero la evidencia no es concluyente sobre los efectos que tienen a medio y largo plazo.

Entre los programas con más éxito, los incentivos dirigidos a aumentar la demanda laboral han mostrado efectos positivos en un amplio número de países desarrollados, no solo a la hora de aumentar el empleo, sino también de hacerlo con empleos a tiempo completo y de larga duración, hecho clave para reducir los niveles de pobreza. Además, los programas más efectivos en este sentido tienen incentivos para que los empleadores hagan la transición de los participantes a contratos laborales regulares una vez se agota la subvención.

Por su parte, los programas destinados a la mejora del capital humano destacan por sus efectos positivos a largo plazo. Aunque estos programas pueden retrasar la entrada inicial al mercado laboral por la «pausa» que supone completar una formación, los participantes disfrutan a medio y largo plazo de más estabilidad laboral e ingresos. Entre estos programas, destaca especialmente la aproximación de Eslovenia, con su programa de formación en el puesto de trabajo, que resulta particularmente exitoso gracias al acercamiento de los participantes a un entorno laboral real.

Finalmente, es relevante destacar, especialmente desde la perspectiva de la pobreza infantil, el crédito fiscal establecido en el Reino Unido en 1999. Este programa tiene un diseño especialmente adecuado para padres y madres, ya que incorporaba una subvención generosa que cubría hasta el 70% de los costes del cuidado infantil. Este programa fue particularmente efectivo para madres solteras.

La tabla 2 presenta un resumen de los programas que se han mostrado más efectivos a la hora de conseguir incrementos de empleo de calidad y niveles de ingresos, desglosando los efectos a corto, medio y largo plazo. La clasificación de corto, medio y largo plazo sigue la establecida por Cardo, Kluve y Weber (2010) y permite comprender la evolución temporal del efecto de los programas.

Tabla 2. Efectos a corto, medio y largo plazo de los programas más efectivos

Categoría	Programa	Corto plazo (< 12 meses)	Medio plazo (13-36 meses)	Largo plazo (> 37 meses)
PAE dirigidas a incrementar la demanda laboral	Incentivos al sector privado en Alemania (Jacobi y Kluve, 2006)	Aumento de la probabilidad de empleo seis meses después de entrar en situación de paro en 2 puntos porcentuales		
	Employ.me en Eslovenia (Burger, et al. 2021)		Incremento del 30% de la probabilidad de empleo después de 24 meses	Cuatro años después del inicio del programa, los ingresos acumulados de los participantes superaban los ingresos del grupo de control en aproximadamente 9.500 €
Programas que ofrecen incentivos para buscar y mantener un trabajo	<i>Working Families' Tax Credit</i> (WFTC) en el Reino Unido	Aumento de la participación laboral de 5,1 puntos porcentuales entre las madres (Francesconi y van der Klaauw, 2007)		Cinco años después de la reforma, hay un aumento de la participación laboral de 9,7 puntos porcentuales (Gregg i Harkness, 2003)
Programas que ofrecen incentivos para	Programa de formación (<i>labour market</i>		Incremento del 5% de la probabilidad de	

Categoría	Programa	Corto plazo (< 12 meses)	Medio plazo (13-36 meses)	Largo plazo (> 37 meses)
la mejora del capital humano	<i>training</i>) en Finlandia (OECD, 2023)		encontrar trabajo y de los ingresos de las personas participantes dos años después	
	Formación en el puesto de trabajo en Eslovenia (Burger, et al. 2021)		Dos años después, aumento del 20% de la probabilidad de empleo	Cinco años después, 67% de empleo entre los participantes
PAE para la mejora de la coincidencia en el mercado laboral	Reuniones individuales quincenales en Dinamarca (Maibom, Rosholm y Svarer, 2017)		Aumento de las tasas de empleo de un 10% durante los dos años siguientes	
	Programa REO en Nevada (Manoli, Michaelides y Patel, 2018)	Aumento del empleo de 5,1 puntos porcentuales durante el primer año completo después de la entrada en el programa, más aumento de ingresos en 1.361 \$		Aumento del empleo de entre 2,9 y 4,5 puntos porcentuales en los cinco años siguientes, más aumento de ingresos entre 1.413 y 2.087 \$

7. Implicaciones para la práctica

A partir de la revisión de la literatura presentada, esta sección ofrece una serie de implicaciones para la práctica en el diseño de políticas públicas, y destaca elementos clave que hay que tener en cuenta a la hora de diseñar, implementar y evaluar las PAE con el objetivo de reducir los niveles de pobreza infantil mediante el incremento de la participación laboral previa.

7.1. La relación entre empleo y pobreza no siempre es directa

La primera lección que se debe considerar a la hora de diseñar PAE orientadas a reducir la pobreza infantil es que la relación entre encontrar un trabajo y salir de la pobreza no siempre es directa ni automática, tal como se ha observado a lo largo de la revisión. Nieuwenhuis et al. (2020), centrándose en las tasas de empleo de las mujeres, observan que, entre quince países de la OCDE, entre 1971 y 2013, un aumento del 10% de la tasa de empleo femenino se asoció con una reducción de aproximadamente un 1% de la pobreza en estos países. No obstante, en países donde el empleo femenino se ha estabilizado después de un aumento inicial, como es el caso de España, los autores consideran que el potencial de seguir una estrategia basada en el empleo para reducir la pobreza a los países de la OCDE se ha agotado en gran manera. Llegan a una conclusión similar Orsini, Mertens y Büchel (2003), que en un análisis de siete países europeos indican en cuáles las medidas políticas para ampliar la participación de las madres en el mercado laboral con el objetivo de reducir el riesgo de pobreza se convertirán en menos eficientes a medida que aumente la participación laboral de las madres. En el caso concreto de las madres solteras, un estudio de Jaehrling, Kalina y Mesáros (2015) sobre cuatro países europeos descubre que, aunque las tasas de participación entre las madres solteras aumentaron durante el periodo de crecimiento anterior a la crisis financiera y económica, su tasa de pobreza permaneció igual o incluso aumentó.

Vaalavuo y Sirniö (2021) subrayan que la calidad del empleo es crucial para que tenga un papel en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, los contratos de corta duración o a tiempo parcial se muestran menos efectivos como vías para salir de la pobreza, según un análisis de treinta países entre 2010 y 2017. España es uno de los países de la UE con una tasa más elevada de pobreza laboral (un 11,3% de hogares, comparado con un 8,3% en la media de la UE), hecho que afecta más a los hogares con niños y adolescentes y, por lo tanto, la pobreza infantil. Estos datos se han asociado, precisamente, a la alta incidencia del empleo de baja calidad y a los salarios bajos (Lanau i Lozano, 2024).

Partiendo de esta evidencia, cualquier PAE que tenga como objetivo reducir los niveles de pobreza infantil en Cataluña debería tener en cuenta objetivos que vayan más allá del empleo rápido e inmediato de los participantes. Habría que fijarse en objetivos a medio y largo plazo que incluyan la calidad de los empleos, la estabilidad laboral y los ingresos, ya que estos son mejores indicadores para la reducción efectiva de la pobreza. Así, se garantiza que las políticas públicas no solo aumenten las tasas de empleo, sino que también promuevan puestos de trabajo dignos y sostenibles que realmente contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las familias y a reducir la pobreza infantil.

7.2. No todos los grupos demográficos responden igual a las PAE

Uno de los patrones más visibles en la evidencia revisada es que los impactos de las PAE varían según el grupo demográfico. Por ejemplo, las mujeres parecen obtener más beneficios de los programas de mejora del capital humano (Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003) y de los programas de mejora de la coincidencia en el mercado laboral (OECD, 2023; Maibom, Rosholm y Svarer, 2017). En cambio, otros grupos, como los jóvenes, muestran de manera sistemática menos efectos de las intervenciones. Varios estudios han encontrado que las PAE dirigidas a gente joven son, en general, menos efectivas (Rovny, 2004; Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003; Cardo, Kluve y Weber, 2010; Calmfors, Forslund y Hemström, 2001). En el caso de las personas migrantes, se ha observado que los programas que funcionan no siempre son los mismos que los que funcionan para la población general (por ejemplo, los incentivos en la contratación son especialmente importantes para este colectivo) (Butscheck i Walter, 2014).

Esta variación pone de manifiesto que no existe un único programa dentro de las PAE que sea igualmente efectivo para todo el mundo. Además, el impacto puede variar sustancialmente según las características demográficas de quien participa en él. Esta es una lección clave a la hora de diseñar PAE para padres y madres, tanto desde el punto de vista positivo, como en el caso de los programas de formación profesional mencionados en la sección 5.3.2, que resultaron particularmente efectivos para madres en Alemania, como desde el punto de vista de la cautela. Por ejemplo, cualquier diseño de programas dirigido a madres y padres jóvenes debería tener en cuenta los problemas asociados a la efectividad de estas políticas en este grupo de edad.

En resumen, el diseño de PAE debe ser consciente de las diferencias en la efectividad según el grupo demográfico y adaptarse para maximizar los beneficios para cada subgrupo. Eso es especialmente importante cuando se trata de grupos vulnerables, como los jóvenes o las madres solteras, en los que el impacto de estas políticas puede ser más limitado o requerir ajustes específicos para alcanzar los resultados deseados.

7.3. Es necesario tener en cuenta madres y padres en el diseño y la evaluación de políticas

Es fundamental reconocer que el coste de activación de personas con hijos a cargo es superior al de personas sin hijos, ya que incluye los costes del cuidado de los niños, hecho que puede suponer un obstáculo importante para acceder al empleo. En este sentido, es preocupante observar que la mayoría de los programas presentados en esta revisión no tienen en cuenta este componente, ni tampoco lo hacen las evaluaciones correspondientes. Por lo tanto, a la hora de diseñar PAE con el objetivo de reducir la pobreza infantil, es crucial

considerar las necesidades específicas de las personas con hijos a cargo en comparación con el resto de la población cuando se incorporan al mercado laboral.

En este contexto, destaca la comparación entre los créditos fiscales establecidos en Estados Unidos y en el Reino Unido durante la década de 1990 (sección 5.3.1). El ejemplo británico mostró efectos marcadamente más positivos que el norteamericano, gracias, en gran manera, a la generosidad de la subvención para los costes de cuidado infantil asociados al programa. Eso condujo a mejoras en el empleo y la estabilidad de los ingresos de las madres, así como a una mejora en la calidad de vida de los niños. Mientras tanto, el modelo norteamericano, menos generoso en la cobertura de los costes de cuidado, mostró efectos positivos en los niveles de empleo, pero llevó a las madres a trabajos de baja calidad y a trampas de pobreza.

Por lo tanto, es esencial que el diseño de las PAE tenga en cuenta los componentes diferenciales que pueden facilitar la participación de madres y padres, como subvenciones para el cuidado de los niños, la provisión de jardines de infancia o la flexibilidad horaria, con el fin de mejorar la efectividad del programa. Además, son necesarias evaluaciones que midan el impacto específico de los programas en padres y madres, y que sean adaptables a los aprendizajes derivados de estas evaluaciones. Eso permitiría diseñar políticas más ajustadas a las necesidades reales de las familias, con un impacto mayor en la reducción de la pobreza infantil.

7.4. Las PAE efectivas requieren una inversión importante de recursos

Una característica común de los programas revisados en esta síntesis que han demostrado ser efectivos es que, en muchos casos, se trata de programas que implican un alto nivel de recursos económicos. Por ejemplo, en el caso de las subvenciones salariales, algunos de los programas más efectivos, como los analizados en Eslovenia o Alemania (sección 5.2), implican cubrir hasta el 50% de los costes laborales de las empresas durante un periodo de 6 a 24 meses. De la misma manera, en la sección 5.3.2 se discute cómo, entre los programas de formación, son los de duraciones más largas y una variedad mayor de opciones los que obtienen mejores resultados. Con respecto a los programas orientados a la oferta laboral, ya se ha mencionado anteriormente que una de las claves del éxito del programa británico en comparación con el norteamericano es precisamente la diferencia en los niveles de generosidad. En este sentido, es importante señalar que reformas posteriores del crédito fiscal británico que implicaron una reducción de la cobertura y de las cantidades de la prestación están relacionadas con un aumento de la pobreza laboral en años recientes (Hick i Lanau, 2018).

En líneas generales, estos resultados indican que, si el objetivo de una PAE es reducir la pobreza infantil mediante la creación de empleos de calidad, será necesario adoptar una mentalidad de inversión a medio y largo plazo. Eso implica reconocer los costes a corto plazo

que puede comportar, así como tener en cuenta que puede ser más beneficioso favorecer el empleo de calidad a medio plazo en lugar de fomentar empleos de baja calidad a corto plazo. Esta perspectiva de inversión es esencial para garantizar que las PAE no solo aumenten las tasas de empleo, sino que también conduzcan a puestos de trabajo estables y bien remunerados, que tengan un impacto positivo en la reducción de la pobreza infantil y en la mejora de la calidad de vida de las familias a largo plazo.

7.5. Las PAE deben entenderse como un instrumento complementario a otras políticas públicas

Las situaciones de pobreza y exclusión social son fenómenos multidimensionales que requieren intervenciones desde varias áreas para conseguir la inclusión de las personas y las familias que se encuentran en estas situaciones (OECD, 2023). En este sentido, las PAE pueden ser muy efectivas a la hora de aumentar el empleo, como hemos visto a lo largo de esta síntesis, sin embargo, para que tengan efectos reales en la reducción de la pobreza, tienen que ir acompañadas de otras medidas adaptadas a las necesidades de las personas. Estas políticas complementarias pueden incluir sistemas de rentas mínimas, como la renta garantizada de ciudadanía o el ingreso mínimo vital, prestaciones por hijos a cargo, ayudas a la vivienda o atención sociosanitaria integrada.

Además, como se ha visto a lo largo de la revisión, algunas de las PAE más efectivas, como los programas de formación, muestran sus efectos a medio y largo plazo. Eso implica que, mientras se materializan estos efectos, hay que proteger los grupos vulnerables durante el tiempo que tardan en producirse los resultados esperados, lo que implica garantizar unos ingresos mínimos para evitar que las personas abandonen los programas y puedan cubrir sus necesidades.

Algunos grupos vulnerables se enfrentan, además, a un número mayor de barreras, hecho que implica que pueden necesitar un esfuerzo más amplio e integral. Entre estos grupos, hay que destacar especialmente a las madres solteras. En Cataluña, la tasa de pobreza entre familias monoparentales femeninas (33%) es diez puntos porcentuales más alta que la del conjunto de hogares con niños y adolescentes, según la Encuesta de condiciones de vida (ECV) de 2023. Este colectivo también tiene más dificultades que otros para acceder al mercado laboral, ya que dispone de menos opciones para repartir las tareas de cuidado. Eso puede explicar, por ejemplo, que los programas de incentivos laborales revisados sean menos efectivos para este colectivo, ya que, en ausencia de servicios de cuidado accesibles y suficientes, las medidas de activación laboral no serán suficientes.

Otro grupo de vulnerabilidad especial es el de familias nacidas en el extranjero o que no tienen nacionalidad europea, ya que entre estos grupos la pobreza, y en especial la pobreza severa, es mucho más frecuente. Estas familias tienen más dificultades para acceder al mercado

laboral a causa de barreras como la falta de permisos, una red de apoyo limitada para la conciliación de la vida laboral y familiar, y barreras idiomáticas. Además, la pobreza severa en adultos nacidos en el extranjero es mucho más frecuente en aquellos que tienen hijos (64%) que en aquellos que no los tienen (24%) (ECV 2023). Por lo tanto, es fundamental entender el contexto multidimensional de las necesidades de estas familias para asegurar que las PAE funcionen como parte de un ecosistema más amplio de apoyo, y favorecer la salida de la pobreza.

8. Bibliografía

Arellano, F. (2010). Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish experience. *Revista de Economía Aplicada*, 18(53), 39-65.

Bauman, L. (2021). *Activation policies and precarious employment: How labor and social policy influence women's part-time employment* [Treball de fi de màster, University of North Carolina].

<https://doi.org/10.17615/hfx4-h089>

Bernhard, S., & Kruppe, T. (2012). Effectiveness of further vocational training in Germany: Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefit. *IAB-Discussion Paper*, 201210. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Brewer, M., Duncan, A., Shepard, A., & Suarez, M. J. (2005). *Did the working families' tax credit work? The final evaluation of in-work support on parents' labour supply and take-up behaviour in the UK*. Institute for Fiscal Studies.

Brown, A. & Koettl, J. (2015). Active labor market programs—Employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 12. <https://doi.org/10.1186/s40172-015-0025-5>

Burger, A., Kluve, J., & Vodopivec, M. et al. (2022). A comprehensive impact evaluation of active labour market programmes in Slovenia. *Empirical Economics*, 62, 3015-3039.

<https://doi.org/10.1007/s00181-021-02111-6>

Butschek, S., & Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*, 3(1), 48.

<https://doi.org/10.1186/s40176-014-0023-6>

Calmfors, L., Forslund, A., & Hemstrom, M. (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85, 61-124.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A Meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

<https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rodin, M., & Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. *IFN Working Paper*, 1307.

<https://ssrn.com/abstract=3515935>

Eissa, N., & Liebman, J. B. (1996). Labor supply response to the earned income tax credit. *Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 605-637.

Eurostat. (2024). *In-work at-risk-of-poverty rate by sex (ilc_iw01)*.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>

- Eurostat. (2021). *Higher employment rate for men with children*.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210809-1>
- Fredriksson, D. (2020). Reducing unemployment? Examining the interplay between active labour market policies. *Social Policy & Administration*, 55(1), 1-17. <https://doi.org/10.1111/spol.12606>
- Francesconi, M., & van der Klaauw, W. (2007). The socioeconomic consequences of “in-work” benefit reform for British lone mothers. *Journal of Human Resources*, 42(1), 1-31.
<https://doi.org/10.3368/jhr.XLII.1.1>
- Goos, M., & Konings, J. (2007). The impact of payroll tax reductions on employment and wages: A natural experiment using firm level data. *LICOS Discussion Paper*, 178. Katholieke Universiteit Leuven, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance.
- Greenberg, D. H., Michalopoulos, C., & Robins, P. K. (2003). A meta-analysis of government-sponsored training programs. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1), 31-53.
<https://doi.org/10.2307/3590980>
- Gregg, P., & Harkness, S. (2003). Welfare reform and lone parents employment in the UK. Leverhulme Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol, Department of Economics.
- Gregg, P., Harkness, S., & Smith, S. (2007). Welfare reform and lone parents in the UK. *The economic journal*, 119(535), F38-F65. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:bri:cmpowp:07/182>
- Häggglund, P. (2014). Experimental evidence from active placement efforts among unemployed in Sweden. *Evaluation Review*, 38(3), 191-216. <https://doi.org/10.1177/0193841X14551325>
- Hick, R., & Lanau, A. (2018). Tax credits and in-work poverty in the UK: An analysis of income packages and anti-poverty performance. *Social Policy and Society*, 18(2), 219-236.
<https://doi.org/10.1017/S1474746418000118>
- Hotz, V. J., Imbens, G., & Klerman, J. (2006). Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: A re-analysis of the California GAIN program. *Journal of Labour Economics*, 24(3), 521-566.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). *Mujeres y hombres en España, sección 1.6*.
<https://www.ine.es/uc/BKgpSYAx>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Encuesta de condiciones de vida (ECV) 2023*.
<https://www.ine.es/uc/6ypGknBui1>
- Jacobi, L., & Kluve, J. (2006). Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany. *IZA Discussion Paper*, 2100. RWI Discussion Paper No. 41.
<https://ssrn.com/abstract=900374>

Jaehrling, K., Kalina, T., & Mesaros, L. (2015). A paradox of activation strategies: Why increasing labour market participation among single mothers failed to bring down poverty rates. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(1), 86-110. <https://doi.org/10.1093/sp/jxu017>

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.

Lanau, A., & Lozano, M. (2024). Pobres con empleo: un análisis de transiciones de pobreza laboral en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 186, 83-102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.186.83-102>

Lower-Basch, E., & Greenberg, M. H. (2009). Single mothers in the era of welfare reform. A A. Bernhardt, H. Boushey, L. Dresser, & C. Tilly (Eds.), *The gloves-off economy: Workplace standards at the bottom of America's labor market* (pp. 163-190). Champaign, IL: Labor and Employment Relations Association.

Maibom, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541-570. <http://www.jstor.org/stable/45097677>

Manoli, D. S., Michaelides, M., & Patel, A. (2018). Long-term effects of job-search assistance: Experimental evidence using administrative tax data. *National Bureau of Economic Research*, w24422. Cambridge, MA.

Meyer, B. D., & Rosenbaum, D. T. (2001). Welfare, the earned income tax credit, and the labor supply of single mothers. *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1063-1114.

Meyer, B. D., & Sullivan, J. X. (2008). Changes in the consumption, income, and well-being of single mother headed families. *American Economic Review*, 98(5), 2221-2241. <https://doi.org/10.1257/aer.98.5.2221>

Nieuwenhuis, R., van Lancker, W., & Collado, D. et al. (2020). Trends in women's employment and poverty rates in OECD countries: A Kitagawa–Blinder–Oaxaca Decomposition. *Italian Economic Journal*, 6(1), 37-61. <https://doi.org/10.1007/s40797-019-00115-x>

Observatori de la Igualtat de Gènere. (2024). *Les dones a Catalunya 2023*. https://dones.gencat.cat/web/.content/03_ambits/Observatori/03_dossiers_estadistics/2024/Les-Dones-a-Catalunya-2023-Accesibilitat.pdf

OECD. (2023). *Boosting social inclusion in Spain: Improving Pathways and co-ordination of services*. OECD. <https://doi.org/10.1787/56b604a0-en>

OECD. (2023). *Evaluation of active labour market policies in Finland. Connecting people with jobs*. OECD. <https://doi.org/10.1787/115b186e-en>

Orsini, K., Mertens, A., & Büchel, F. (2003). Is mothers employment an effective means to fight family poverty? Empirical evidence from seven european countries. *LIS Working Papers*, 363. LIS Cross-National Data Center in Luxembourg.

Rovny, A. E. (2014). The capacity of social policies to combat poverty among new social risk groups. *Journal of European Social Policy*, 24(5), 405-423. <https://doi.org/10.1177/0958928714542732>

Sakamoto, T. (2024). Do social investment policies promote employment among the vulnerable? A case of single mothers. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 44(5/6), 607-627. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-08-2023-0194>

Schünemann, B., Lechner, M., & Wunsch, C. (2015). Do long-term unemployed workers benefit from targeted wage subsidies? *German Economic Review*, 16(1), 43-64. <https://doi.org/10.1111/geer.12040>

Vaalavuo, M., & Sirniö, O. (2022). Jobs against poverty: A fixed-effects analysis on the link between gaining employment and exiting poverty in Europe. *European Societies*, 24(4), 431-462. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2088821>

Zabel, C. (2013). Does activation increase lone mothers' employment chances? Effects of training and workfare for lone mothers receiving means-tested benefits in Germany. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(7/8), 453-473. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-07-2012-0067>



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar
les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:

