

**UN MARCO PARA LA EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN ESPECÍFICA DE LA  
AGENCIA PARA EL EMPLEO DE MADRID**

**Pablo Vazquez**

**DIRECTOR OBSERVATORIO DE EMPLEO DE LA AE DE MADRID**

**Universidad Complutense de Madrid**

[vazquezp@der.ucm.es](mailto:vazquezp@der.ucm.es)

**David Trillo**

**UNIDAD DE POLÍTICAS ACTIVAS**

**DEL OBSERVATORIO DE EMPLEO DE LA AE DE MADRID**

**Universidad Rey Juan Carlos**

[david.trillo@urjc.es](mailto:david.trillo@urjc.es)

**Rogelio Biazzi**

**UNIDAD DE POLÍTICAS ACTIVAS**

**DEL OBSERVATORIO DE EMPLEO DE LA AE DE MADRID**

**Universidad Complutense de Madrid**

[rbiazzi@der.ucm.es](mailto:rbiazzi@der.ucm.es)

Dentro de las políticas activas de empleo, se destaca la formación para el empleo como uno de los medios más idóneos para facilitar la inserción laboral. El Ayuntamiento de Madrid a través de su Agencia de Empleo oriente su oferta formativa para desempleados intentando incrementar el nivel de “empleabilidad” de su población activa. Su Observatorio de Empleo realiza una evaluación periódica de las políticas activas desarrolladas, con especial énfasis en la evaluación de la oferta formativa.

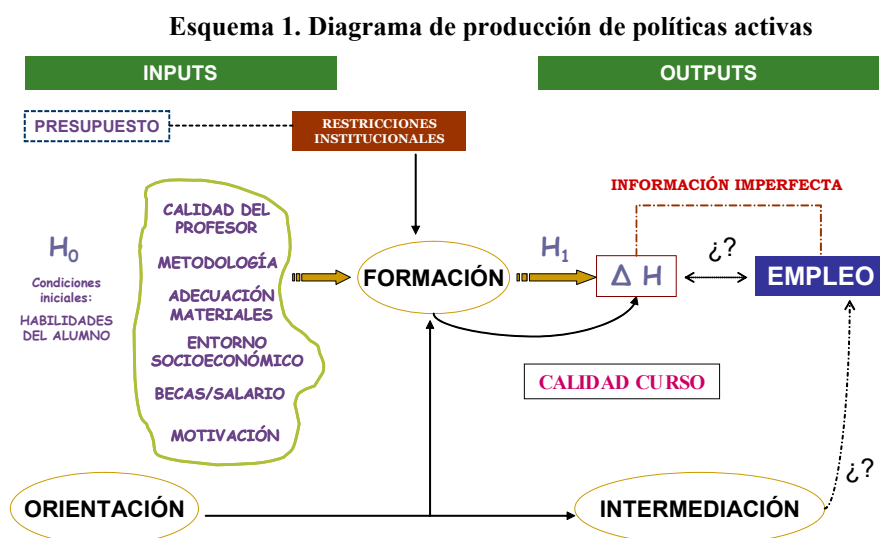
Es de destacar la gran cantidad de variables que intervienen en estos procesos y la dificultad de medición de su eficacia. Consciente de ello, el Observatorio de Empleo abordó su tarea de evaluación diseñando un modelo teórico que permitiese analizar y evaluar el proceso de producción de las políticas activas, y que pudiera tomarse como referencia para identificar las posibilidades reales de evaluación de las políticas activas de entes públicos, dando impulso al proceso de generación y recogida de la información necesaria para estos análisis. En el trabajo se presenta la evaluación que se está llevando a cabo de los programas formativos de la Agencia de Empleo de Madrid del año 2004.

## I. Diagrama de producción de las políticas activas: un marco para la evaluación.

El Observatorio de Empleo (Agencia para el Empleo, Ayuntamiento de Madrid) abordó la tarea de evaluación de sus políticas activas diseñando un modelo teórico de evaluación que permitiese analizar las dificultades de producción de las mismas. Dicho marco de evaluación debería tomarse como referencia para identificar las posibilidades reales de análisis de las políticas activas de la Agencia para el Empleo del Municipio de Madrid, impulsando el proceso de recogida y generación de la información necesaria para la evaluación.

Para definir el marco teórico de la evaluación se seleccionaron las principales políticas activas que desarrollan las agencias de empleo europeas: orientación, formación e intermediación laboral. El objetivo final de estas tres actividades es que los desempleados obtengan un empleo en el mercado laboral. Se podría considerar este objetivo como un objetivo intermedio, pudiendo definirse como objetivo final la “calidad del empleo” obtenido, medido a través de la duración de los puestos de trabajo obtenido, la inserción sociolaboral en un ciclo con perspectivas de desarrollo laboral mediante ulteriores mejoras formativas o la propia mejora en la satisfacción en el empleo de acuerdo con los conocimientos adquiridos.

Aunque se considere que el objetivo final de las políticas activas es el empleo, no debe confundirse este objetivo con el output que se deriva del proceso de producción por parte de una agencia de empleo. El resultado de las políticas activas debe ser mejorar la “empleabilidad” del usuario del servicio; “Empleabilidad” es un concepto que hace alusión al incremento de capital humano, entendiendo como tal la mejora en la capacitación para el desarrollo de tareas útiles para el mercado, y al aumento de las posibilidades reales de obtener un empleo para colectivos con dificultades de colocación.



En el esquema 1 se recogen los diagramas de producción de los servicios de las Agencias de Empleo. En el ámbito de la formación el output exigible a la unidad es el incremento de las habilidades de los usuarios de conformidad con los objetivos previstos en los cursos. Si llamamos  $H_0$  a las habilidades iniciales del alumno o el perfil previo, la actividad de formación llevaría al individuo a un estado  $H_1$ , de forma que puede cuantificarse el aumento de capital humano como  $\Delta H = H_1 - H_0$ . La definición del proceso es simple, pero la medición de los indicadores de input y output que intervienen en el mismo es muy compleja, dado que no siempre es posible recoger información adecuada e individualizada sobre las habilidades previas del individuo, derivadas de la experiencia profesional previa, sus condiciones innatas o la posible formación permanente que se haya ocupado de adquirir. El origen socioeconómico del alumno tiene carácter previo y lógicamente incide en las posibilidades de adquirir esos conocimientos, si bien no debería tenerse en cuenta como input del sistema, ya que subyace en  $H_0$ <sup>1</sup>. No ocurre así con el conjunto de factores que inciden sobre este perfil previo del alumno que pueden depender de la agencia de empleo o del entorno socioeconómico del alumno. La calidad de los profesores, la metodología docente y la adecuación de los materiales son los recursos fundamentales que contribuyen a la mejora de la capacitación de los individuos.

Los recursos presupuestarios asignados determinan a su vez la posibilidad de utilizar inputs de calidad, que también dependen del proceso de selección del profesorado y de la evaluación previa de la metodología o la calidad de los materiales. El grupo de inputs anteriores dependen de la presupuestación y gestión de la agencia; otro grupo de recursos dependen del alumno y de su entorno socioeconómico. La motivación de un individuo puede ser decisiva para la incorporación al mercado de trabajo. El alumno ha de ser consciente de la utilidad del curso y debe confiar en la posibilidad de encontrar empleo en el futuro, porque de otro modo el aprovechamiento del curso no será adecuado, lo que derivará en inasistencias a clase o en una escasa atención a los contenidos de los cursos. Igualmente puede ocurrir que el alumno no tenga intención de incorporarse al mercado de trabajo, sino de acumular certificados de asistencia a los cursos. La profesionalización del “cursillista” implica una motivación diferente a la hora de aprovechar el contenido del curso.

---

<sup>1</sup> El nivel de conocimientos puede venir determinado por el origen socioeconómico de los alumnos. Es un tema que ha sido estudiado ampliamente en el ámbito de la economía de la educación (Véase Bowles y Gintis (2001)). Los alumnos pueden tener mayores posibilidades de refuerzo en las clases y unas mejores condiciones para el estudio cuanto mejor posición económica ocupe la familia. Esa componente subyace en la formación previa del desempleado; sin embargo, no afecta a la función de producción de formación, puesto que ésta mide el aprovechamiento de un curso a partir de un nivel inicial de conocimientos. Una cuestión diferente es cómo puede influir el entorno socioeconómico en la asistencia al curso o en la motivación del alumno.

El entorno socioeconómico puede igualmente ser importante para el éxito del programa formativo. No se forman del mismo modo individuos que pueden repetir parte de las prácticas recibidas en sus domicilios que los que no disponen de esos medios (p.e. en los cursos que hacen uso de ordenadores). Tampoco tienen idénticas posibilidades de estudio aquellos alumnos que disponen de un espacio propio para el estudio o no tienen conflictos en el hogar o con su colectivo social. Desde el punto de vista psicológico y sociológico<sup>2</sup> se apunta a que los individuos no cuentan con las mismas expectativas vitales por su pertenencia a un segmento de renta u origen social, ante lo cual presentan desánimo por su inserción laboral o adoptan posiciones de búsqueda de rentas combinadas entre salarios y subsidios, que redundan igualmente en un menor aprovechamiento de las políticas de formación (si son usuarios de ellas).

Otro factor importante que debe tener reflejo en la evaluación es que la asistencia a los cursos implica un coste de oportunidad para los alumnos, puesto que dejan de percibir rentas irregulares o de atender a las necesidades familiares. También implica un coste de transporte y de tiempo de ocio que pueden valorarse económicamente. Las becas o los salarios derivados de contratos en prácticas son recursos que ayudan a compensar este problema; sin embargo, pueden introducir el sesgo perverso de búsqueda de rentas que afecta igualmente a los alumnos cuyo objetivo no es obtener un empleo sino asistir a la mayor cantidad de cursos posibles.

En el diseño y la puesta en marcha de la formación inciden un conjunto de restricciones institucionales, derivadas de la financiación externa de los cursos. Generalmente las políticas de formación dependen del procedimiento planteado por instituciones territoriales intermedias o entidades financiadoras de la formación (en España, las Comunidades Autónomas sobre la base de la financiación del Fondo Social Europeo). La determinación de las especialidades en las que se ofertan los cursos, el presupuesto negociado a través de los convenios de colaboración limitan notablemente la posibilidad de adecuar los cursos a las exigencias de mercado, lo que obliga a emplear fondos propios de las agencias de empleo en cubrir las “lagunas” que deja la financiación externa.

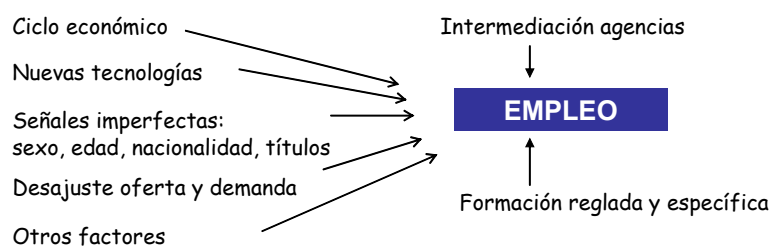
También es importante el plazo de convocatoria y posterior ejecución de los cursos, puesto que pueden coincidir con etapas en las que los posibles usuarios del servicio no tienen posibilidades reales de asistir a los cursos. Por último, influyen en la gestión las características intrínsecas del proceso de incorporación de las subvenciones y su posterior ejecución presupuestaria que deriva en la acumulación de los cursos en el final de la etapa presupuestaria.

---

<sup>2</sup> Véase Gamero (2003)

Una vez finalizado su etapa de formación específica, el alumno debería haber adquirido una mayor capacitación para el desempeño de una o varias tareas en el mercado de trabajo (habrá aumentado su empleabilidad). Pero la obtención de un contrato de trabajo no depende únicamente de la adquisición de esas habilidades, ya que deben ser observables por los oferentes de empleo<sup>3</sup> y conectar con las necesidades de mercado. Igualmente, el empresario no es ajeno a los costes de la contratación, de manera que debería ser capaz de asignar sus recursos de manera que se obtenga el mayor flujo de rentas futuras. En la práctica es frecuente observar la sustitución de mano de obra cualificada por no cualificada, a pesar de que puede redundar en una menor calidad del servicio y, en consecuencia, en una posible pérdida de clientes que conlleve un descenso de la corriente actual de los beneficios.

### Esquema 3. Factores que influyen en la contratación



Para analizar el problema de conexión entre formación y mercado de trabajo definimos un vector de variables explicativas de la contratación (L):

$$L = F(X, Z)$$

donde X es el vector de inputs observables y Z es el vector de variables no observables. Son observables en el mercado de trabajo los títulos educativos o de formación complementaria que presenta el trabajador, sus características personales (sexo, edad, residencia, etc), las recomendaciones por parte de familiares o conocidos. Podríamos considerar la experiencia laboral previa como variable observable, aunque haya individuos que falsean el curriculum. La relación entre puestos ofertados y demandas de empleo registradas es otra variable cuantificable directamente. En este caso escapa al control del empresario pero determina la probabilidad de ocupación por actividades económicas. En gran medida esa relación viene determinada por la población, el ciclo económico o el desajuste educativo. La incorporación de nuevas tecnologías en las empresas es otro factor que ha introducido nuevos desequilibrios en el mercado de trabajo.

---

<sup>3</sup> Empleamos la terminología al uso en las oficinas de empleo. Económicamente los empresarios son los demandantes de los servicios derivados del factor trabajo.

La formación recibida por las agencias de empleo sería en este contexto un factor adicional que influye sobre el empleo, al igual que la intervención del servicio de intermediación. Ahora bien, siempre serán políticas que actúen en combinación con el conjunto de factores que estamos detallando a lo largo de este apartado, lo que hace muy difícil aislar en un parámetro o en un indicador el grado de cambio en la contratación debido a las políticas activas de empleo. La escasez de puestos de trabajo, o exceso de oferta de trabajo en términos económicos, determina a su vez el poder de negociación de la empresa que se traduce a los salarios dentro de los límites legales; en consecuencia, la contratación también depende de la posición que ocupen trabajador y empresario. Como consecuencia de la ausencia de poder de negociación o del deterioro de las condiciones laborales, los trabajadores demandan empleos en otros sectores, pudiendo quedar vacantes de empleo en unas actividades, a pesar de la existencia global de desempleo. En gran medida tiene que ver con la estrecha conexión que existe entre la economía regular y la irregular. Precisamente, la cultura y presencia de la economía sumergida en un país o región es un factor estratégico para la empresa que lógicamente condiciona la contratación. Sería una variable que no es observable directamente al igual que la productividad del trabajador en la empresa y, por extensión, su adaptación a los equipos de trabajo, su comportamiento o sus posibilidades de desarrollo profesional<sup>4</sup>.

También hay que señalar que la capacidad de absorción de mano de obra cualificada depende de la formación y cultura empresarial. Como hemos señalado, los empresarios tienen incentivos económicos a corto plazo para contratar en los puestos menos cualificados, por la disminución de costes que ello supone, pese a que ello revierta en una disminución de la calidad de sus servicios o productos, comprometiendo la rentabilidad futura de su inversión. Una formación empresarial adecuada puede ayudar a planificar la política de contratación de forma más eficiente a largo plazo.

En el diagrama de producción de las políticas activas se pueden destacar dos fases de producción: una referida a la formación o  $\Delta H$  y otra referida a la conexión entre los usuarios de las políticas activas y el mercado de trabajo. En esta segunda fase es donde es importante la intervención de los servicios de intermediación. Al margen de los problemas de aplicación de señales discriminatorias por parte de los empresarios (como el sexo o la raza), las posibilidades de conexión entre las demandas y las ofertas de empleo dependen de un entorno de información imperfecta y asimétrica. No puede imputarse plenamente a la intermediación la responsabilidad de la no colocación de un desempleado que haya sido registrado en el servicio de empleo sin

---

<sup>4</sup> Se relaciona directamente con los problemas de información imperfecta en el mercado de trabajo (Spence (1974) o Stiglitz (1975))

analizar las causas por las que se rechazan las ofertas de empleo o no se contrata a los trabajadores una vez efectuado el enlace a través del servicio de intermediación.

## II. Posibilidades reales de evaluación para el 2004

### a) Descripción de la evaluación en 2004

Tras presentar el diagrama de producción de las políticas activas a los técnicos de la Agencia de Empleo se realizó una propuesta de indicadores para la medición de inputs y outputs del proceso de generación de las políticas activas. El proceso comenzó en el Servicio de Formación extendiéndose posteriormente a parte de las actividades del Servicio de Fomento del Empleo, puesto que los talleres de empleo también tienen una componente formativa.

**Cuadro 1. Unidades y Financiación en Formación**

FINANCIACIÓN	CCAA	FSE
SUBVENCIÓN EXTERNA	FIP SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO (formación con entidades colaboradoras)	Itinerarios de inserción laboral (Fuencarral)  Equal (I + D social) probar con una red social AD
FONDOS PROPIOS	PROGRAMA MUNICIPAL Gestión: 1. Interna 2. Externa: a) Subvención - Inst. sin ánimo de lucro - Con compromiso de contratación b) Contratos de servicios con licitación	

Cómo recogemos en el cuadro 1 en Formación existen diferentes programas en función de su financiación externa o interna. En los informes de 2004 se ha adoptado el criterio de evaluación de la actividad realizada y cursos **finalizados en 2004**. En Formación eso supone evaluar la oferta de Formación e Inserción Profesional (FIP), la formación del Servicio Regional, la Municipal y el itinerario de Fuencarral, que son los que el año pasado desarrollaron actividades evaluables. El itinerario de Fuencarral tiene una gestión autónoma y aunque se adscribe a formación realmente contiene todo el itinerario de políticas activas (orientación, seguimiento y formación y empleo). Los programas de Obras y Servicios (Corporaciones Locales) son los más difíciles de encasillar aunque dependen igualmente del servicio de Fomento de Empleo. En la medida en que son programas que intentan que el sujeto tenga una mínima experiencia laboral, su evaluación podría consistir simplemente en analizar su número y

estudiar la labor que realizan los participantes de las acciones experienciales. Por otra parte, en el servicio de Formación y Empleo (cuadro 2 y 3), el área de intermediación cuenta con unidades que desarrollan labores independientes: Orientadores para el empleo y autoempleo (OPEAS), Atención e Intermediación Laboral (CAILS) y Agentes de Desarrollo Local (ADL). En estas áreas todavía no se han realizado suficientes contactos como para proponer indicadores concretos de evaluación.

**Cuadro 2. Unidades y Financiación en Formación y Empleo**

PROGRAMA	FINANCIACION	CARACTERISTICAS PRINCIPALES
ESCUELA TALLER	CAM (FSE)	Menores de 25 años Duración hasta 2 años con fases de 6 meses En la primera fase no tienen contrato, luego 75% del salario mínimo interprofesional Selección de alumnos por comisión mixta INEM-AE
TALLER DE EMPLEO	CAM (FSE)	Mayores de 25 años Duración hasta un año Contrato desde el inicio de 1,5 salario mínimo interprofesional Selección de alumnos por comisión mixta INEM-AE
TALLER DE INSERCIÓN OCUPACIONAL MUNICIPAL (TIOM)	MUNICIPAL	Mayores de 16 años Sin duración estipulada (en general 8 meses a un año) Contratos en formación o por obra servicio Selección de alumnos a cargo de la AE

**Cuadro 3. Unidades y Financiación en Intermediación**

PROGRAMA	DESCRIPCION	FINANCIACION
CAIL	CENTRO DE AYUDA A LA INTERMEDIACION LABORAL	CAM (SRE)
OPEA	ORIENTACION PARA EL EMPLEO Y EL AUTOEMPLEO	CAM (SRE)
ADL	AGENTE DE DESARROLLO LOCAL	CAM (SRE)

### b) Propuesta de indicadores

Los indicadores de input y output que se propusieron inicialmente para la evaluación estaban referidos a actividades formativas. Estos indicadores serán objeto de futuras revisiones que procuren su mejora, si bien pretendían servir de impulso para el proceso de recogida de información y clarificar las lagunas informativas. Puesto que se está poniendo en marcha un

sistema centralizado de uso en red de la información de la Agencia sería deseable que las variables sugeridas pudiesen recogerse en el sistema informático.

### **Propuesta de indicadores de inputs**

1. Acceso a la Agencia: internet, prensa o información directa.
2. ¿Cómo y quién ha derivado al desempleado al servicio de formación?
3. Nivel Educativo previo del alumno.
4. Experiencia laboral.
5. Otros conocimientos o habilidades.
6. Características personales (sexo, edad, residencia, país).
7. Perceptor de beca para la formación.
8. Problemas de inserción laboral (Parados de corta/larga duración).
9. Inempleabilidad del alumno.
10. Uso previo de los cursos (¿es cursillista?) .
11. Renta: subsidio de desempleo o Renta mínima.
12. Motivación: ¿cuál es el interés por el curso o por trabajar?
13. MÓDULO A: Gastos de personal.
14. MÓDULO B: Resto gastos.
15. Ente financiador.
16. Modalidad de gestión: contrato, concurso.
17. % autofinanciación y % financiación externa.
18. Adecuación de los materiales al objetivo del curso.
19. Número de profesores.
20. Edad profesor.
21. Experiencia en formación.
22. Calidad contrastada en la materia objeto de formación.
23. Trabaja en el sector en el que enseña.
24. Calidad docente.
25. Perfil de acceso al curso.
26. Plazos para la ejecución de los cursos.
27. Duración del curso en horas.
28. Fecha de finalización.
29. Especialidad del curso.
30. Dificultades para encontrar profesorado.

El primer grupo de variables intenta concretar los inputs del diagrama teórico de producción de políticas activas como la difusión de la actividad de la agencia, la

“permeabilidad” de los cursos o procedencia del desempleado, el perfil formativo y laboral previo del alumno, su motivación y nivel de renta. Algún indicador era difícil de precisar a priori, como los colectivos de difícil o imposible empleabilidad, aunque es una característica fundamental en el escenario de evaluación que hemos planteado. También se recogen todas las características del curso (duración, materiales, profesores y calidad de los mismos) y su desglose presupuestario.

### **Propuesta de indicadores de output**

1. Calificaciones alumnos.
2. Calidad del profesorado: encuestas de evaluación.
3. Calidad del curso: diseño y conexión con las necesidades de mercado.
4. Número de alumnos que encuentran un empleo en un plazo.
5. Tiempo que transcurre entre el final del curso y la obtención del puesto.
6. Adecuación del empleo a la formación.
7. Duración del contrato obtenido después del curso.
8. Nivel de ingresos alcanzados por los alumnos tras la formación.

En cuanto a los resultados, se recogen variables que servirían para analizar la calidad del curso y el nivel y la calidad de la inserción. Con esos indicadores u otros similares se puede analizar toda la problemática que plantea la conexión entre formación y empleo y los factores que permiten el tránsito de la empleabilidad al empleo real.

### **III. Reflexiones finales sobre el estado actual de la evaluación**

A lo largo del documento se ha desarrollado un marco teórico para la evaluación de las políticas activas de empleo. Ya se ha avanzado en la recogida de datos y se están afinando indicadores concretos para cada una de las propuestas recogidas en este documento. Un elemento fundamental es cruzar la información del registro de la Agencia Local con los datos de contratación provenientes de la Agencia Estatal, puesto que permitirán conocer un índice real de inserción laboral para cada uno de los cursos y, a partir de los mismos analizar el grado de contribución a la contratación de la formación recibida.

El trabajo que se presenta representa una experiencia piloto de evaluación de una parte de los servicios (Formación) de la Agencia de Empleo municipal de Madrid. Por la incidencia sobre el total de desempleados y las recomendaciones de organismos internacionales la Agencia pretende introducir itinerarios personalizados que permitan seguir el aprovechamiento de los cursos y las entradas y salidas del mercado laboral de los usuarios de las políticas activas.

## **Bibliografía**

Bowles, S. y Gintis, H. (2001): “The Inheritance of Economic Status: Education, Class and Genetics” in Marcus Feldman and Paul Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences: Genetics, Behavior and Society*. New York: Oxford University Press and Elsevier.

Doeringer, P. B., and Piore, M. J. (1971): *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Mass: D.C. Heath.

Gamero, C. (2003): *Análisis Económico de la Satisfacción Laboral*. Tesis Doctoral Universidad de Málaga. <http://www.eumed.net/tesis/cgb/>

Greenhalg y Stewart (1987): “The Effects and Determinants of Training”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 49 (2), pp. 171-190.

Kerr, C. (1954): “The balkanization of labor markets”, en *Labor Markets*

Mato Díaz, F.J. (2003): *Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*. CEPAL/ECLAC, ONU.

Menon, K. y Umaphy, S. (1987): “Control system for State-Owned Enterprises”, *Annales de l'économie publique, Social et Cooperative*, nº 3, pp. 287-320.

OCDE (1990): *Labour Market Policies for the 1990*. Ed. OCDE

OCDE (1991): *l'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales. Le point sur une question complexe*. Ed. OCDE

Spence, M. (1974): “Job Market Signalling”, *Quarterly Journal of Economics*, pp. 355-374.

Stiglitz, J. E. (1975): “The Theory of Screening, Education and the distribution of income” *American Economic Review*, 65, pp. 283-300.