

Garantizar una creación de empleo de alta calidad mediante los programas de financiación de la Unión: ¿cómo integrar las mejores prácticas de Horizonte 2020 en otros programas (FSE, Garantía Juvenil, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización)?

SÍNTESIS¹

Contexto del estudio

La creación de empleo y los puestos de trabajo de calidad son parte integrante de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la Unión Europea. Varios fondos y programas de la Unión respaldan la ejecución de la estrategia y están destinados a contribuir a alcanzar sus objetivos. En principio, la creación de empleo es algo claro y mensurable, pero la cuestión de la infrautilización de la mano de obra en la Unión exige un examen más profundo de la calidad del empleo. Este es, sin embargo, un concepto con múltiples aspectos. Existen muchos marcos que pretenden definirlo, pero a escala europea no se ha acordado ninguna definición o indicador común. No obstante, los indicadores de calidad del empleo pueden ayudar en la elaboración de políticas, al señalar los ámbitos problemáticos o las tendencias preocupantes a lo largo del tiempo.

Los fondos de la Unión examinados en este estudio son Horizonte 2020, el Fondo Social Europeo (FSE), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). Estos fondos presentan diferencias considerables en cuanto a sus objetivos, beneficiarios y participantes, el tipo de acciones que financian, el modo en que se gestionan y ejecutan y la cantidad de recursos que ofrecen.

Los objetivos de este estudio eran: 1) analizar los fondos seleccionados en relación con su potencial para crear empleos de alta calidad; 2) evaluar cómo se puede medir la creación y la calidad del empleo en el marco de la financiación de la Unión; y 3) definir características clave que puedan facilitar el empleo de calidad y su creación.

Metodología

El enfoque metodológico del estudio incluía una revisión de la documentación sobre los fondos de la Unión, junto a una valoración rápida de muestras de la bibliografía sobre la calidad del empleo, entrevistas con partes interesadas importantes a nivel europeo y nacional y expertos en la materia y una revisión de ejemplos ilustrativos de prácticas de creación de empleo de alta calidad en los fondos de la Unión.

¹ La versión original en inglés del resumen y del resto del documento se encuentra publicada en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL_STU\(2018\)603832_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL_STU(2018)603832_EN.pdf)

Resultados

Los fondos de la Unión pueden apoyar la creación de empleo y el empleo de calidad de diversas maneras: Horizonte 2020 parece insistir más en el crecimiento (y por tanto en la creación de empleo), mientras que la capacidad del FSE, la IEJ y el FEAG para crear empleo es prácticamente nula. El FSE promueve el empleo sostenible y de calidad y la IEJ está destinada a proporcionar una oferta de empleo de buena calidad, formaciones de aprendizaje, formación continuada o períodos de prácticas para jóvenes, mientras que el FEAG da prioridad a la reinserción en el mercado de trabajo sobre la calidad del empleo.

Dadas estas diferencias, las pruebas de creación de empleo varían entre los distintos fondos de la Unión: solo Horizonte 2020 pudo presentar pruebas claras de creación de empleo que reflejan el carácter y la finalidad diversos de los fondos en cuestión. La principal limitación del FSE, la IEJ y el FEAG hasta el momento no ha sido que no creen empleos, simplemente porque no están pensados para eso y no pueden hacerlo, sino que no es posible hacer afirmaciones sobre su eficacia para proporcionar o devolver el empleo debido a la falta de pruebas sólidas procedentes de evaluaciones de impacto contrafactual, ya que dichas evaluaciones aún son difíciles de conseguir.

Existen algunas pruebas de la calidad del empleo en cada uno de los fondos, pero la imagen en el conjunto de los fondos de la Unión es discontinua: con pocas excepciones, casi no hay pruebas de la calidad del empleo a escala de la Unión, aunque a menudo se pueden encontrar datos muy abundantes a escala nacional y regional. Estos datos, sin embargo, no se pueden sintetizar fácilmente en la Unión: los datos se centran en una variedad de aspectos diferentes de la calidad del empleo y utilizan diferentes definiciones y metodologías. No obstante, parece que por lo general, las pruebas tratan cuestiones de perspectivas de trabajo y salarios.

Las metodologías utilizadas para las estimaciones de creación y de calidad del empleo en los fondos de la Unión no se diferencian unas de otras e incluyen análisis econométricos, métodos de recogida de datos y análisis contrafactuales. Sin embargo, las mediciones una vez comenzada o completada su ejecución fueron mucho más comunes para los fondos de la Unión, mientras que las previsiones ex ante de creación de empleo solo se han encontrado para Horizonte 2020.

Los indicadores utilizados para medir y calcular la creación de empleo incluyen cifras absolutas (por ejemplo, el número de personas que recibieron una oferta de trabajo o encontraron un empleo). Los indicadores de calidad del empleo utilizados en los fondos de la Unión se centraron en las dimensiones más fáciles de recoger y directamente mensurables (por ejemplo, tipos de contratos, salarios). No obstante, dada la diversidad de marcos, indicadores e índices más ampliamente disponibles, los intentos de sacar conclusiones sobre la calidad del empleo a partir de los fondos de la Unión se pueden considerar modestos, en el mejor de los casos.

La disponibilidad y la calidad de los datos limitan las posibilidades de evaluar la eficacia de los fondos de la Unión en relación con los resultados del empleo y su calidad en particular. Aunque se han producido algunas evaluaciones para la mayoría de los fondos, no es posible, ni siquiera útil, comparar instrumentos tan diferentes.

Experiencia adquirida

La participación de empresas privadas, en especial pymes, fue un factor de éxito fundamental en la creación de empleo en Horizonte 2020. Para seguir mejorando la creación de empleo y que estos

efectos se distribuyan más equitativamente en la Unión, los futuros programas de investigación e innovación deben buscar reforzar la participación de los trece Estados miembros beneficiarios donde los beneficios del crecimiento y el empleo han sido más limitados hasta el momento.

La capacidad del FSE de intervenir desde la educación infantil hasta la jubilación es una característica única y esencial de este fondo para ayudar a las personas a encontrar y conservar sus empleos. Sin embargo, la determinación de objetivos en relación con la efectividad de los programas del FSE para crear empleo, y su calidad, debe considerarse con precaución, ya que conlleva el riesgo de seleccionar a las personas con mayores probabilidades de éxito y dejar sin ayuda a aquellas que más lo necesiten.

Los indicadores desglosados por géneros y correspondientes a los requisitos de información del FSE constituyen una buena práctica que puede y debe aplicarse a todos los fondos y programas europeos. Igualmente, sería bueno ampliar los esfuerzos para realizar más evaluaciones de impacto contrafactual en otros fondos.

Un rasgo esencial del éxito del FEAG, y en cierta medida de la IEJ, en sus resultados para el empleo, es la flexibilidad de su intervención, así como de las medidas aplicadas a los beneficiarios.

Conclusiones y recomendaciones

Los fondos de la Unión pueden apoyar la creación de empleo y el empleo de calidad de diversas maneras. Recomendamos que se integre mejor el concepto de calidad del empleo en los reglamentos constitutivos de los fondos de la Unión. Las diferentes opciones dependen del nivel de ambición, que puede ser:

- Bajo: reconoce la importancia de la calidad del empleo en los reglamentos constitutivos y anima a estudiar estos aspectos en relación con los criterios de evaluación, como su relevancia, eficacia, eficiencia, etc.
- Moderado: insiste en la importancia de la calidad del empleo en los reglamentos constitutivos y proporciona orientaciones y recomendaciones no vinculantes, aunque detalladas, para los gestores de los fondos / programas sobre el modo de evaluar la calidad del empleo y los parámetros a los que hay que prestar atención al hacerlo.
- Alto: introduce disposiciones similares a las relativas a la calidad en las ofertas de empleo de la IEJ, que exigen evaluaciones e informes periódicos sobre la calidad del empleo.

Las pruebas de creación de empleo varían entre los distintos fondos de la Unión y es Horizonte 2020 el que aporta los datos más sólidos. Nos preguntamos si todos los fondos de la Unión deben destinarse directamente a la creación de empleo, pero llegamos a la conclusión de que sería útil un modelo lógico de intervención de alto nivel en el que los diferentes fondos o tipos de fondos contribuyan a los objetivos generales de la Unión. También recomendamos que se estudie y aproveche la viabilidad de las evaluaciones contrafactuales a escala de la Unión o el metaanálisis de los estudios de evaluaciones de impacto contrafactual llevados a cabo a nivel nacional y regional, con el fin de aportar pruebas más sólidas sobre los efectos en el empleo de los fondos de la Unión.

De todos modos, la medición de la creación y la calidad del empleo conlleva retos conceptuales, metodológicos y prácticos. Esto plantea problemas en relación con el carácter completo y comparable de los datos, lo que es particularmente problemático para presentar pruebas sobre la calidad del empleo en los fondos de la Unión, ya que disponen de mecanismos limitados para detectar la creación de puestos de trabajo de alta calidad. Recomendamos más coherencia en

cuanto a los parámetros de la calidad del empleo estudiados en los fondos de la Unión y alentamos nuevos esfuerzos para abordar las limitaciones de los datos actuales.