



Munich Personal RePEc Archive

## **Entrepreneurship, family income and active employment policies**

Gonzalez-Alvarez, María A.

Universidad de Zaragoza

October 2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/104218/>  
MPRA Paper No. 104218, posted 18 Nov 2020 15:21 UTC

# Emprendimiento, rentas de las familias y políticas activas de empleo

**María A. González**

Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza

**Resumen.** En este artículo comenzamos analizando las Políticas Activas de Empleo de apoyo al emprendimiento en Aragón utilizando los datos del Servicio Público de Empleo. Estudiamos los programas de ayuda a autoempleo durante el periodo 2010-2018 a través de los datos sobre un pago único para las personas que se establecen como autónomas, o en forma de distintos tipos de subvenciones (subvenciones al establecimiento como trabajador autónomo, incentivos a la consolidación de proyectos, subvenciones financieras, subvenciones para asistencia técnica o subvenciones para formación). Este artículo enfatiza lo altamente interesante que resulta el análisis de la eficacia de las PAE destinadas al emprendimiento como herramienta de intermediación laboral y generación de renta aplicado desde el ámbito territorial.

**Summary.** In this article we begin by analyzing Active Employment Policies to support entrepreneurship in Aragon using data from the Public Employment Service. We study the self-employment assistance programs during the period 2010-2018 through data on a single payment for people who establish themselves as self-employed, or in the form of different types of subsidies (subsidies for the establishment as a self-employed worker, incentives to project consolidation, financial grants, technical assistance grants or training grants). This article emphasizes how highly interesting it is to analyze the effectiveness of the EAPs for entrepreneurship as a tool for job placement and income generation applied from the territorial scope.

Agradecimientos. Se agradece la financiación de un Proyecto de la Cátedra Emprender Unizar (Convocatoria 2019) para la realización de este trabajo. Asimismo, este artículo se presentó en el III Workshop Online sobre Investigación en Emprendimiento organizado por las Cátedras/Grupos sobre Emprendimiento del Campus de Excelencia Internacional Iberus formado por la Universidad de Zaragoza, la Universidad Pública de Navarra, la Universidad de La Rioja y la Universidad de Lleida (Noviembre, 2020).

## INTODUCCIÓN

El emprendimiento se relaciona con factores, no sólo académicos, sino institucionales y políticos. Normalmente, el análisis del emprendimiento se realiza bajo un enfoque macroeconómico, basándose en el apoyo gubernamental, institucional y hacendístico (Barrado et al., 2015, Molina et al., 2016a, 2016b). Sin embargo, esta metodología permite analizar el efecto agregado del nivel de emprendimiento, no los atributos individuales que determinan al emprendedor. El emprendimiento ha suscitado una amplia literatura nacional e internacional que compara las decisiones laborales de los asalariados con las de los emprendedores (Giménez et al., 2015; Campaña et al., 2016, 2020). Además, también se relacionan las decisiones emprendedoras con un amplio número de variables socio-demográficas y económicas que condicionan la actividad emprendedora de los individuos, como el género, la edad, la educación, la movilidad, las actividades dentro del hogar o sus finanzas (Campaña et al. 2017; Giménez et al., 2012, 2016, 2018, 2020; Molina, 2020; Molina et al., 2016c). Una importante base de datos para analizar el emprendimiento es GEM (ver, pej. Molina et al., 2017; Giménez et al., 2019; Velilla et al., 2018, 2020).

Comenzamos analizando las Políticas Activas de Empleo de apoyo al emprendimiento a través de los programas específicos destinados a emprendedores autónomos, utilizando para ello la información disponible del Servicio Público de Empleo sobre los auto-empleados y de las ayudas recibidas. También se analizan la efectividad del servicio de asesoramiento en materia de autoempleo realizado por los servicios de intermediación.

La aproximación a las políticas se hace desde un enfoque fundamentalmente descriptivo de los programas de ayuda a autoempleo durante el periodo 2010-2018. Este estudio tendrá lugar a través las memorias anuales del Servicio Público de Empleo que proporcionan evidencia sobre un pago único para las personas que se establece como autónomas o en forma de distintos tipos de subvenciones (subvenciones al establecimiento como trabajador autónomo, incentivos a la consolidación de proyectos, subvenciones financieras, subvenciones para asistencia técnica o subvenciones para formación).

## **1. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL INAEM**

El principal antecedente de la relevancia de las políticas activas de empleo en la Unión Europea está en la Cumbre de Luxemburgo, celebrada en noviembre del año 1997. En ella se determinó la necesidad de desarrollar políticas que estimulen la creación de empleo a través de planes nacionales. En esta línea, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elaboró la Orden de 26 de octubre de 1998, donde se establecían las bases para la concesión de subvenciones por parte del Instituto Nacional de Empleo (INEM) en colaboración con las corporaciones locales para la contratación de trabajadores desempleados con el fin de realizar obras o prestar servicios con interés social y general.

En el Capítulo 2 (Artículos 36 a 40) del Real decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, se regula el concepto de las políticas de empleo, sus principios generales, su desarrollo, la evaluación continuada y, por último, el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. La Ley de Empleo, en su artículo 36, define las políticas activas de empleo como “el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”. En este ámbito, se pueden clasificar las políticas activas de empleo en tres tipos: políticas de intermediación en el mercado laboral, políticas de creación de empleo, y políticas de formación.

La intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades. Los sistemas de promoción de empleo son programas y medidas vinculados a objetivos de creación de empleo, perfeccionamiento y mejora del mercado de trabajo, en muchos casos orientados a colectivos con dificultades de inserción laboral. Las medidas se suelen agrupar en tres bloques (CES, 2005): iniciativas locales de empleo, promoción del empleo autónomo e incentivos a la contratación, habitualmente indefinida pero también de aprendizaje. Las políticas de formación son un conjunto de medidas que tienen como objetivo mejorar la formación de los desempleados o trabajadores ocupados con riesgo de desempleo con el fin de incrementar y mejorar su empleabilidad.

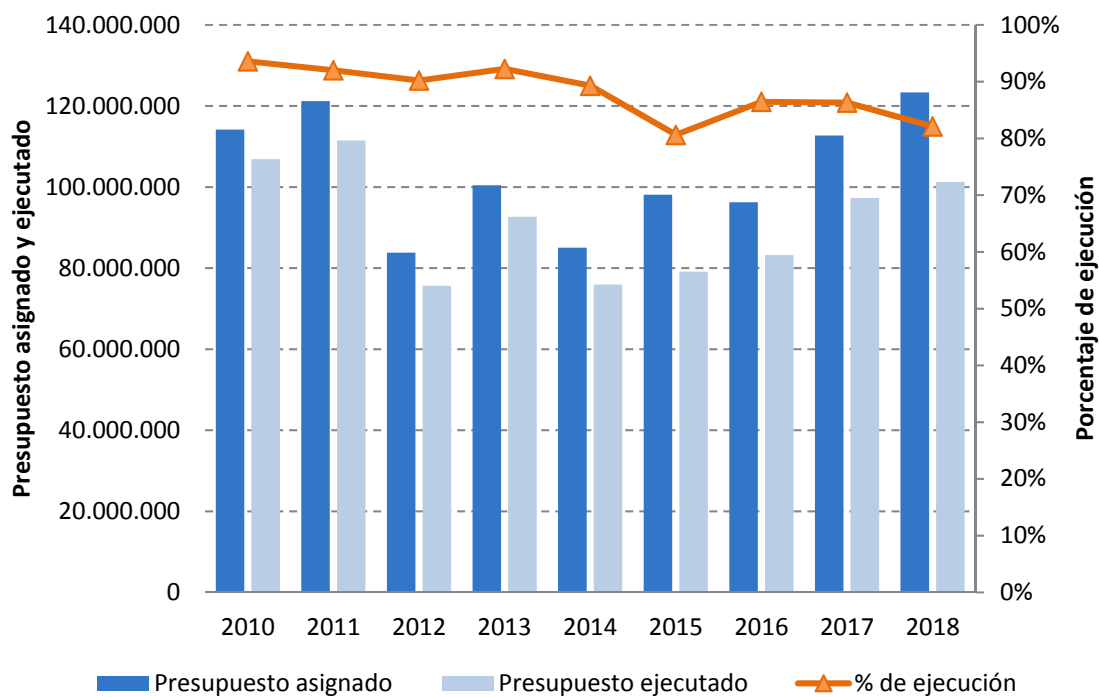
En el año 2016, el INAEM puso en marcha su Plan Estratégico para el período 2016-2019 basado en cinco ejes de actuación que se pueden agrupar en tres aspectos fundamentales:

- a) La información, orientación e inserción profesional. Con estas medidas, el INAEM trata, por un lado, de potenciar que las personas desarrollen competencias para gestionar de forma autónoma su propia trayectoria profesional. Por otro, pretende mejorar la empleabilidad de los ciudadanos con itinerarios formativos o con estrategias a que permitan acceder al empleo, mantenerse en el mismo y/o promocionar laboralmente.
- b) Formación profesional para el empleo. Con los diferentes programas de formación, el INAEM trata de impulsar y extender entre las empresas y las personas trabajadoras (empleadas y desempleadas) una formación que responda a las necesidades del mercado laboral, que esté orientada a la mejora de su empleabilidad, y que incremente la competitividad empresarial. Los programas de formación del INAEM prestan especial atención a diversos colectivos, entre otros, a los sectores de alto valor añadido para el sector productivo aragonés; los jóvenes, a través de programas que incluyan formación en alternancia; las mujeres, especialmente las residentes en zonas rurales; las personas con discapacidad, colectivos discriminados, en riesgo de exclusión social o que posean una baja cualificación profesional o laboral, atendiendo con carácter preferente a los que tengan una demanda de larga duración.
- c) Fomento del empleo mediante tres acciones principales: 1) Favorecer el emprendimiento mediante la promoción del empleo autónomo y la creación de microempresas locales de empleo; 2) Promover la creación del empleo en el ámbito de la economía social como sector generador de empresas sostenibles que contribuyen a la creación de empleos estables y de calidad; y 3) Fomentar el empleo de calidad para los colectivos más desprotegidos (personas con discapacidad, personas en situación o riesgo de exclusión social, y jóvenes).

La Figura 1 muestra la evolución del presupuesto asignado, el total finalmente ejecutado y el porcentaje de ejecución durante el periodo 2010-2018. Se debe destacar que las cifras que aparecen en dicha figura hacen referencia al presupuesto definitivo de gastos disponible. En términos generales no se observan grandes variaciones en los años analizados en cuanto al porcentaje de ejecución del presupuesto asignado, situándose por encima del 90% hasta el año 2014, y algo por debajo a partir de entonces. El año con menor presupuesto fue el 2012,

empezando a recuperarse paulatinamente a partir de 2013. El año 2018 es el año con un mayor presupuesto asignado, 123,3 millones de euros, un 4,1% por encima del año anterior, y un 45% más que el 2014. Sin embargo, el porcentaje de ejecución es de 4,2 puntos porcentuales inferior al de 2017, que se situó en el 82,1% (86,3% en 2017). En relación al presupuesto finalmente ejecutado, éste mantiene una tasa de crecimiento media del 4 %, a excepción del año 2017, cuando se observa un aumento del 16,7% respecto al año 2016.

**Figura 1:** Evolución del presupuesto asignado y ejecutado y % ejecución

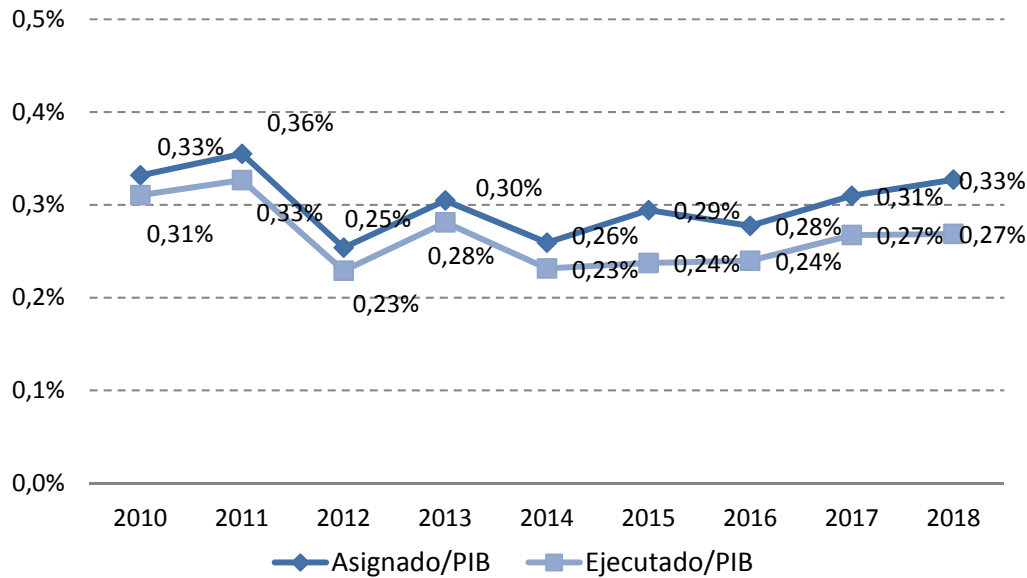


La evolución del presupuesto del INAEM como porcentaje del PIB (Figura 2) sigue una trayectoria similar a la descrita por los fondos disponibles, tiene su mínimo en 2012 con un 0,25% del PIB y alcanzar su mayor valor en el año 2018 con un 0,33% de fondos asignados sobre el PIB. Estos valores reflejan la recuperación económica del país en cuanto a que hay mayor disponibilidad de fondos públicos destinados a políticas activas, situándose en los mismos niveles que en años anteriores a la crisis, cuando alcanzaron el 0,34% del PIB durante el periodo 2005-2009. Por su parte, el presupuesto ejecutado como porcentaje del PIB se mantiene relativamente constante a lo largo los años en torno a los 0,25 puntos porcentuales a partir de 2014.

Esta discrepancia entre presupuesto asignado y ejecutado, siempre por encima del 10% (más de 10 millones de euros), hace necesario un análisis desagregado de los diferentes programas con el objetivo de detectar si las diferencias vienen originadas de manera persistente por algunos de

estos programas. La presencia de desajustes persistentes en algunos de ellos aconsejaría su revisión, puesto que podrían estar dotados por encima de lo que se necesita, y debería llevarse a cabo un proceso de reasignación o el diseño de nuevos programas.

**Figura 2:** Evolución del presupuesto como porcentaje del PIB



## 2. EL EMPRENDIMIENTO Y LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN

### 2.1. Políticas de promoción de empleo

Los programas de promoción de empleo diseñados y ejecutados anualmente por el INAEM contemplan las siguientes actuaciones:

- 1) La gestión de los programas de apoyo y promoción del empleo en los ámbitos del emprendimiento, el fomento de la contratación y la integración laboral de las personas con discapacidad.
- 2) El seguimiento y control de las subvenciones otorgadas para el fomento del empleo.
- 3) El seguimiento de la obligación de las empresas de aplicación de la cuota de reserva en sus plantillas en favor de las personas con discapacidad, así como la autorización y seguimiento, en su caso, de las medidas alternativas a dicha obligación aplicadas en el ámbito de la comunidad autónoma de Aragón.

- 4) El registro administrativo de las sociedades laborales.
- 5) La calificación, inscripción, certificación y registro de cooperativas, el depósito de sus cuentas anuales y la legalización de libros sociales y contables.
- 6) La calificación, registro administrativo y control de empresas de inserción y centros especiales de empleo.
- 7) La promoción, formación, difusión y asesoramiento en materia de economía social.

En el Cuadro 1, se recoge la evolución del presupuesto ejecutado dentro de las actuaciones de promoción de empleo, así como su porcentaje sobre el total del presupuesto del INAEM. Se aprecia el efecto de la crisis especialmente en los años 2012 a 2014, con un notable recorte de los fondos disponibles. A lo largo de los últimos 5 años, el esfuerzo inversor en las políticas de promoción ha ido creciendo de forma paralela al total del presupuesto del INAEM, pasando de 15,8 millones de euros en el año 2014 a 25,1 millones de euros en 2018. El mayor crecimiento se registró en el año 2017, aumentando un 20% respecto al 2016. Unido a esas subidas en los presupuestos, el peso de las políticas de promoción de empleo sobre el total del presupuesto ha pasado de representar el 20,9% en el año 2014 a suponer casi el 25% en el 2018.

**Cuadro 1:** Evolución del presupuesto total del INAEM y el de políticas de promoción

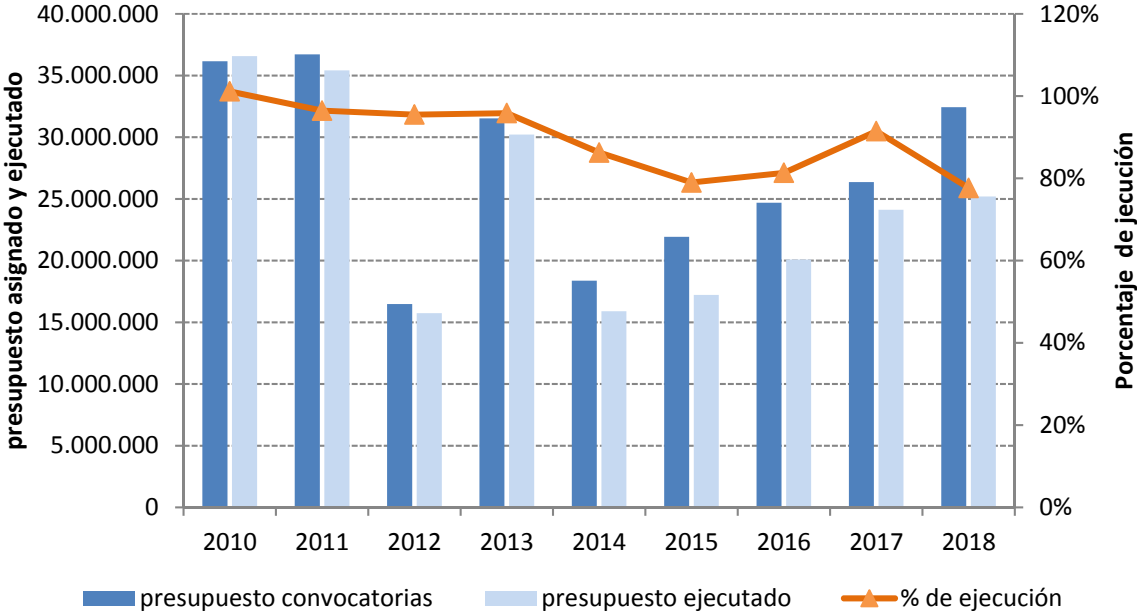
	<b>Total presupuesto ejecutado del INAEM</b>	<b>Total presupuesto promoción</b>	<b>% sobre el total</b>
2010	106.842.124	36.569.093	34,2
2011	111.488.041	35.417.863	31,8
2012	75.608.464	15.738.378	20,8
2013	92.650.205	30.214.237	32,6
2014	75.931.3231	15.889.654	20,9
2015	79.090.133	17.218.650	21,8
2016	83.196.000	20.083.340	24,1
2017	97.285.804	24.115.647	24,8
2018	101.258.257	25.195.482	24,9

Centrándonos en las políticas de promoción, en la Figura 3 se muestra la evolución del presupuesto asignado y del ejecutado, así como el porcentaje de éste último sobre el asignado. A pesar de que tanto el presupuesto asignado como el ejecutado muestran una tendencia creciente a lo largo del periodo 2014-2018, la tasa de ejecución varía de un año a otro, destacando un valor máximo del 91% correspondiente al año 2017 y un valor mínimo del 78% para el año 2018, registrando así una reducción de 13 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Un desajuste de más del 20% que requiere un análisis más detallado de los distintos

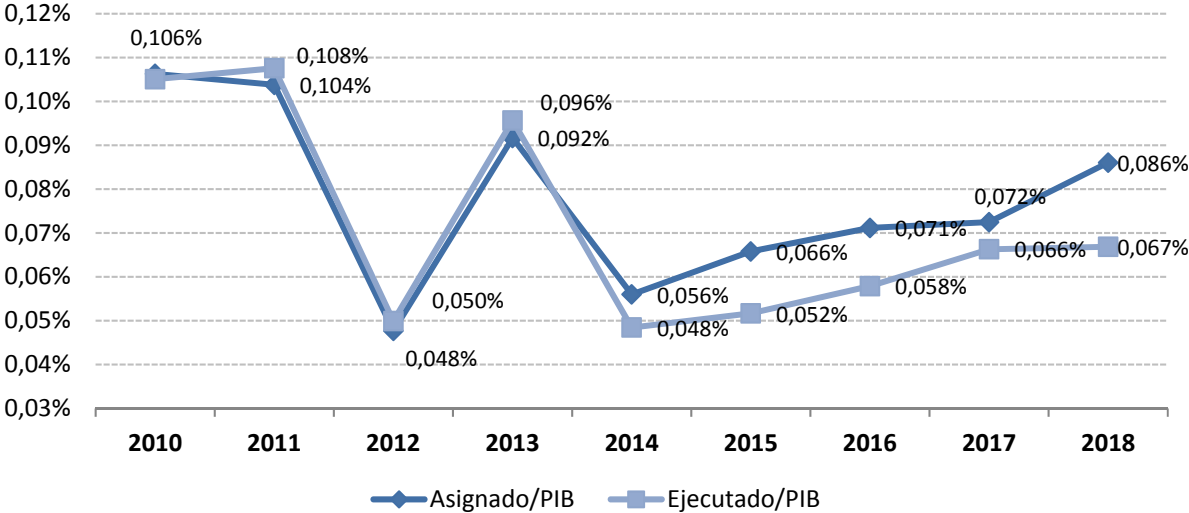


programas para detectar el origen de dicha discrepancia, cuestión que se aborda en el siguiente apartado. La Figura 4 muestra la participación creciente de la inversión pública en políticas de promoción de empleo como porcentaje del PIB.

**Figura 3:** Evolución del presupuesto asignado, ejecutado y % ejecución en políticas de promoción



**Figura 4:** Presupuesto asignado y ejecutado en promoción como % del PIB



## 2.2. Las medidas de promoción de apoyo al emprendimiento

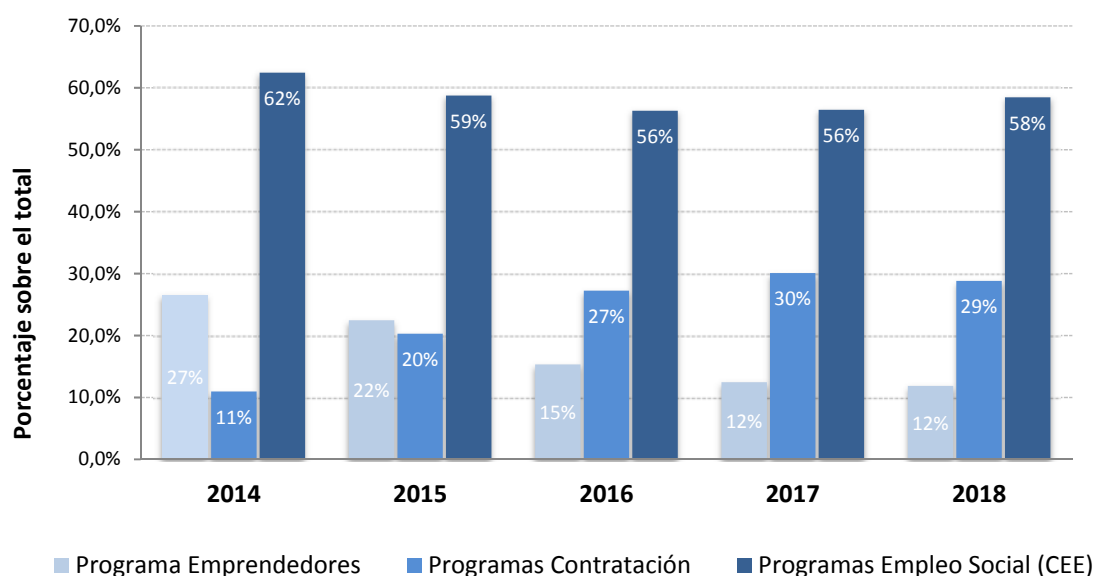
Una vez analizada la evolución del presupuesto del INAEM en promoción, se presenta ahora un análisis más específico de algunos de los programas vinculados con la actividad de emprendimiento. Para este análisis nos vamos a centrar en las cifras relativas a los cinco últimos años, el periodo comprendido entre 2014 y 2018.

El INAEM contempla diferentes programas de promoción de empleo, todos ellos orientados a fomentar la contratación de aquellos colectivos de trabajadores con especiales dificultades de inserción laboral. Asimismo, hace hincapié en la creación de empresas y en la promoción y desarrollo de actividades económicas en el ámbito territorial (García-Pérez, 2017; García-Pérez y Rebollo, 2009). Los programas de promoción de empleo pueden agruparse en tres grandes líneas:

- i) programas de emprendedores que tratan de favorecer la creación de actividad económica,
- ii) programas de contratación cuyo objetivo es proporcionar igualdad de oportunidades y disminuir la discriminación hacia colectivos con características especiales y
- iii) programas de empleo social. Independientemente del grupo al que pertenezca cada medida, el objetivo último de las medidas de promoción es fomentar e incentivar la creación de empleo, ya sea a través de la creación de empresas, del empleo por cuenta ajena o del autoempleo. Para alcanzar este objetivo, el INAEM contempla diversas actuaciones que van desde otorgar subvenciones directas para la creación de puestos de trabajo, ayudas para la financiación de creación de empresas, y generación de nuevos puestos de trabajo.

La distribución del presupuesto de promoción de empleo ha cambiado de manera importante en el periodo analizado, tal y como se muestra en la Figura 5. Se aprecia especialmente un aumento de la importancia de los Programas de Contratación que prácticamente triplica su porcentaje inicial, del 11% en 2014 al 29% en 2018, y que se compensa con el descenso en el Programa Emprendedores, del 27% al 12%. Por tanto, parece que hay un cambio en el énfasis que se está otorgando a estos dos programas. En cuanto a los Programas Empleo Social, el más importante en términos presupuestarios, muestra un ligero descenso inicial en cuanto a su importancia relativa y, posteriormente, se estabiliza. A continuación, se analizan estos tres programas con más detalle.

**Figura 5:** Porcentaje del gasto en programas de emprendedores, contratación y empleo social sobre el total del presupuesto de políticas de promoción



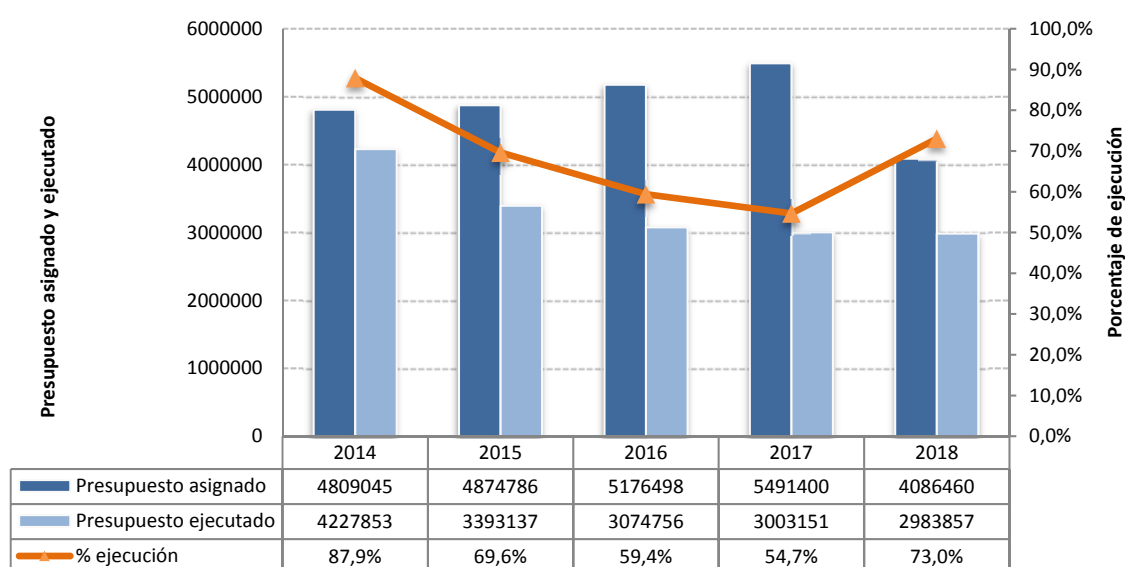
Las actuaciones que se enmarcan dentro del programa emprendedores tienen como principal objetivo favorecer la iniciativa emprendedora y el establecimiento de trabajadores por cuenta propia. Con esta finalidad, se conceden subvenciones para el inicio de la actividad como autónomo, la consolidación de proyectos de autoempleo, la reducción de intereses de préstamos, la asistencia técnica y formación, y también para financiar parte de los gastos de cotización a la seguridad social.

Los presupuestos asignados a los distintos programas de emprendedores, que crecieron de manera sostenible entre 2014-2017, se han visto reducidos en el año 2018 en un 26% respecto al 2017. Sin embargo, el presupuesto ejecutado se ha ido reduciendo de año en año durante el periodo 2014-2018, siendo el gasto en 2018 un 29% inferior al de 2014. De forma similar, el peso relativo del programa dentro del gasto en promoción pasó del 27% en 2014 a tan solo el 12% en 2018. Sin duda, la reducción presupuestaria del 2018 viene marcada por esta evolución, puesto que no tiene sentido dotar presupuestariamente unos programas que no se ejecutaban, y viene a confirmar que el esfuerzo realizado en términos presupuestarios que se llevó a cabo incrementando la dotación no ha sido efectivo en términos reales.

Dentro de las ayudas a emprendedores, a partir de 2015 se incluyen 5 tipos de programas: i) el programa de emprendedores autónomos, que representa más del 50% del total de presupuesto del programa, ii) las subvenciones a Microempresas de Iniciativa Local Emprendedora (MILE),

que cuenta con un peso relativamente bajo, en torno al 5%, iii) las subvenciones de cuotas de Seguridad Social, que no llegan al 1% del total del presupuesto correspondiente a los programas de emprendedores, iv) el Programa de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), cuya participación relativa en el conjunto del presupuesto de emprendedores ha ido incrementándose en los últimos años, pasando de ser el 13% del presupuesto total en 2014 al 20% en 2018, y v) el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales (ECSL), que cuenta con una participación que va del 19% al 26% durante el periodo analizado.

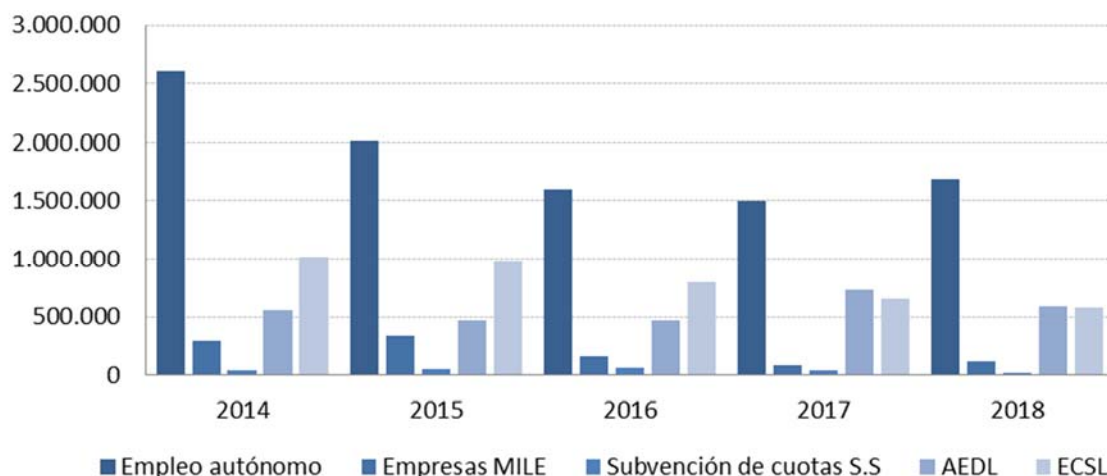
**Figura 6:** Presupuesto asignado y ejecutado de emprendedores



El programa de fomento del Empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales (ECSL) incluye un conjunto de medidas cuya finalidad es fomentar la incorporación como socios trabajadores en cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales de personas desempleadas o de personas con un contrato de trabajo de carácter temporal en la misma cooperativa. Además, se apoya el desarrollo de proyectos de creación y modernización de este tipo de empresas de economía social mediante una mejora de su competitividad, facilitando así su consolidación. Debido a la reducción del presupuesto total de emprendedores, el importe ejecutado de este programa siguió también una tendencia decreciente durante todo el periodo analizado, pasando de tener un importe de un millón de euros en 2014 a tan solo 577.394 euros en 2018, registrando así una reducción del 43,7%. En relación a lo anterior, hay que mencionar que el presupuesto asignado inicialmente fue de 1.234.312 euros, suponiendo un porcentaje de ejecución del 46,45%. Su peso sobre el total de gasto en emprendedores se ha mantenido relativamente

estable en torno al 25% hasta 2016, bajando al 21,7% en 2017, para terminar situándose en el 19,2% en 2018.

**Figura 7:** Evolución de gasto en los diferentes programas de emprendedores



**Cuadro 2:** Porcentaje del gasto en los diferentes programas de emprendedores sobre el total de presupuesto de emprendedores

	Empleo autónomo	Empresas MILE	Subvención de cuotas S.S	AEDL	ECSL
2014	61,6%	7,0%	1,0%	13,2%	24,1%
2015	52,1%	8,8%	1,4%	12,2%	25,5%
2016	52,0%	5,0%	2,0%	15,1%	25,9%
2017	49,8%	2,8%	1,3%	24,4%	21,7%
2018	56,5%	4,0%	0,6%	19,8%	19,2%

En términos de gasto absoluto, es el programa que más reducción registró entre los programas de emprendedores, aunque su coste unitario por persona subió de 7.338 euros a 8.821 euros debido a la disminución significativa de los solicitantes. En el año 2018, el número de solicitudes se redujo un 53% (65 solicitudes) con respecto a 2014 (135 solicitudes). Dicha reducción tiene relación con el descenso del desempleo en Aragón durante el mismo periodo. De hecho, a lo largo del periodo 2014-2018, el porcentaje de solicitudes respecto al total de parados se mantiene constante en torno al 0,10%.

Para analizar estas cifras con más detalle se ha calculado la contribución del programa a la reducción del desempleo como la ratio entre los beneficiarios de cada programa y la variación de parados entre el año t y t-1. La contribución del programa Cooperativas y Sociedades Laborales (ECSL) a la reducción del desempleo disminuye del 1,57% en 2014 al 0,38% en 2017 y al 1% en 2018 (Cuadro 3). No obstante, hay que mencionar que parte del presupuesto

ejecutado en este programa se dirige a proyectos de inversión y no incide directamente en la creación de empleo, por eso solo se imputa parte del gasto en este programa al empleo.

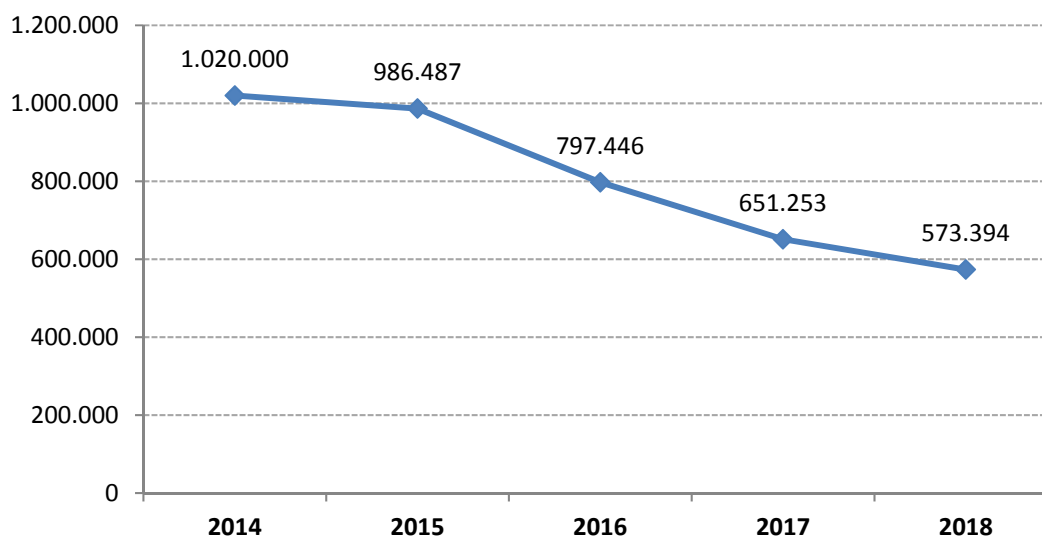
**Cuadro 3:** Contribución a la reducción del desempleo de los diferentes programas de emprendedores (1)

	Promoción del empleo autónomo	Empleo en cooperativas y sociedades laborales	Agentes de empleo y desarrollo local (AEDL)	Empresas MILE
2014	9,76%	1,57%	0,49%	0,67%
2015	2,66%	0,64%	0,16%	0,23%
2016	5,57%	1,01%	0,44%	0,27%
2017	2,29%	0,38%	0,26%	0,06%
2018	8,83%	1,03%	0,83%	0,33%

(1) La contribución a la reducción del desempleo se ha calculado de la siguiente forma:

$$\frac{N^{\circ} \text{ de beneficiados en año } t}{(\text{parados en año } t) - (\text{parados en año } t-1)}$$

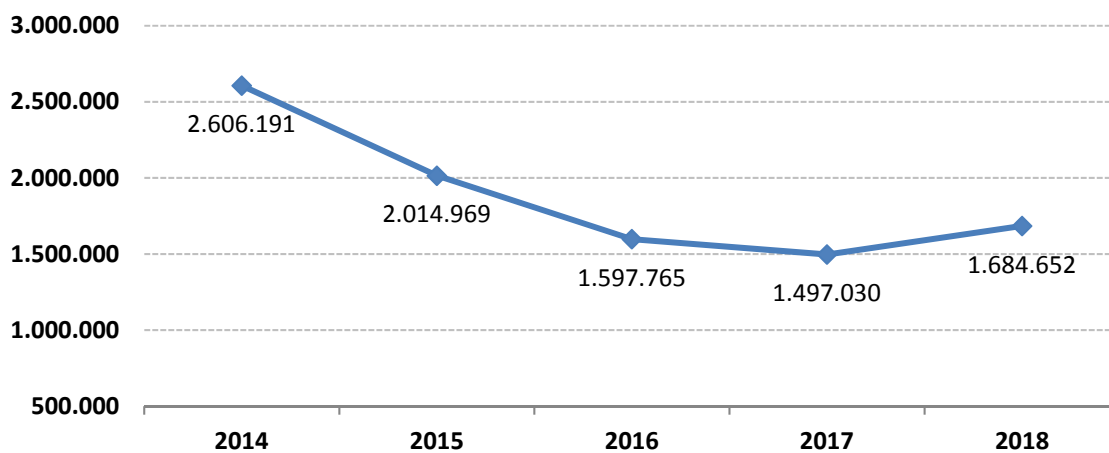
**Figura 8:** Apoyo a la creación de empleo en cooperativas y sociedades laborales



El programa de emprendedores autónomos tiene como objetivo incentivar la actividad emprendedora, concediendo subvenciones a las personas desempleadas que se establecen como trabajadores autónomos mediante la reducción de interés de préstamos, la consolidación de proyectos de autoempleo o la asistencia técnica y de formación. A pesar de que el programa de promoción de empleo autónomo ha ido perdiendo importancia a partir del año 2014, pasando de ser el 16% del presupuesto total de promoción en 2014 al 6,7% en 2018 (con una diferencia de un millón de euros en los fondos destinados al programa), sigue ocupando el tercer puesto en proporción de gasto.

En el año 2018, el presupuesto asciende a 1,7 millones de euros, con una subida del 12,5% respecto al 2017, pero lejos de las cifras alcanzadas en los años de la crisis económica. En 2018, el programa concedió 556 subvenciones, lo que supuso un incremento del 14% respecto al 2017, pero una deducción del 35,6% en comparación con 2014 (864 subvenciones). El coste medio por subvención se mantiene constante a lo largo del periodo analizado en torno a una media de 3.000 euros. Los beneficiarios de este programa deben ser personas entre 30 y 45 años, parados de larga duración o personas con discapacidad. Los beneficiarios en el año 2018 representan el 0,5% del total de afiliados a la seguridad social como autónomos en Aragón. La contribución de este programa a la reducción del número de parados en Aragón ha sido variable a largo del periodo, representando el 8,8% en 2018 frente a los 2,3% en 2017 (Cuadro 3).

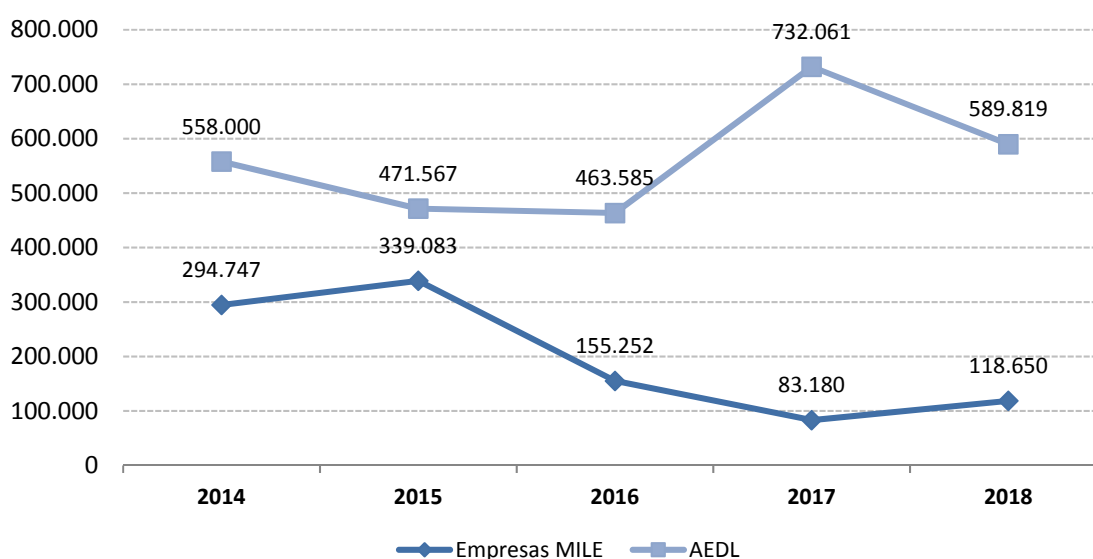
**Figura 9:** Evolución del presupuesto ejecutado de promoción del empleo autónomo



El programa de subvenciones a empresas calificadas como MILE está dirigido al desarrollo de proyectos empresariales en el ámbito local que cuenten con el apoyo de una corporación local aragonesa. Dentro de este programa podrán beneficiarse de las ayudas empresas con iniciativa local emprendedora. Las subvenciones relacionadas con este programa (Figura 10) muestran una evolución irregular, creciendo en 2015, descendiendo en 2016 y 2017, y subiendo de nuevo en 2018. En 2017 sufrió un descenso del 50% respecto al año 2016, pasando de un gasto de 155.252 euros a 83.180 euros. Del mismo modo, la importancia relativa dentro del gasto total de emprendedores ha ido disminuyendo, pasando de ser el 8,7% en 2014 al 4% en 2018. En 2018, el INAEM concedió 16 proyectos empresariales dentro de este programa, lo que supuso un gasto total de 118.650 euros, cifra ciertamente modesta. De nuevo, hay que destacar que el porcentaje de ejecución en 2018 fue únicamente del 36,5% (siendo el presupuesto asignado de 325.000 euros).

El programa de agentes de empleo y desarrollo local (AEDL) tiene como finalidad la realización y ejecución de planes que contribuyan al desarrollo de una comunidad, promoviendo la generación de empleo en el entorno local, apoyándose en estudios económicos y sociales, así como mediante campañas de promoción de empleo local que fomenten la creación de actividad empresarial. Este programa cuenta con un peso relativo dentro del programa de emprendedores del 13% en 2014, y pasó a representar el 24% en 2017 y el 20% en 2018. Su presupuesto se ha visto reducido durante el periodo 2014-2016, siendo el gasto en 2016 un 17% inferior al de 2014. Sin embargo, en 2017 su importe subió considerablemente para alcanzar una cifra de 732.061 euros, aunque volvió a bajar de nuevo en 2018 en un 19,43%, situándose en una cifra de 589.819 euros. Los beneficiarios de este programa en 2018 fueron 52, frente a los 56 de 2017.

**Figura 10:** Programas de promoción de Agentes de empleo y desarrollo local (AEDL) y Empresas MILE



### 2.3. Las políticas de Promoción de Empleo dirigidas a los menores de 30 años

Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), la tasa de paro se situó en Aragón en el 11,11% a finales de 2018 (14,45% en España), cifra que no se alcanzaba desde el año 2008. Si bien es cierto que la evolución de este indicador invita al optimismo, no hay que olvidar que ciertos colectivos cuentan con condicionantes que dificultan en mayor medida su adecuada incorporación al mercado de trabajo. Tal es el caso del colectivo juvenil, tomando en consideración aquellos con una edad comprendida entre los 16 y los 29 años, cuya tasa de desempleo sigue siendo muy superior a la media (un 28,6% en Aragón para los menores de 25



según la EPA). Según datos del INAEM a 31 de diciembre de 2018, había 66.179 parados registrados en Aragón, de los cuales el 18,1% (11.972 personas) eran menores de 30 años.

Con el fin de mitigar algunas de las dificultades con las que los jóvenes se encuentran en la transición entre la etapa educativa y la laboral, y sabiendo de los lastres que han condicionado la empleabilidad juvenil en los últimos años, desde la Unión Europea y dentro de la Estrategia Europa 2020 se vienen marcando las líneas de actuación en materia de políticas de empleo para cada Estado miembro. Estas se han concretado en el caso de España en una serie de medidas enmarcadas en La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven. Esta Estrategia, aprobada en 2013, establece una hoja de ruta, estructurada en un conjunto de medidas a corto y largo plazo, que tienen el fin de mejorar la empleabilidad y facilitar la inserción laboral de los jóvenes. Entre las medidas aprobadas por la Ley 11/2013 se establecieron algunas destinadas al fomento del trabajo por cuenta propia, como la ampliación de los supuestos de capitalización de la prestación por desempleo, incentivos para el impulso de la contratación por cuenta ajena en el caso de la formalización de contratos a tiempo parcial con vinculación formativa, contratos indefinidos a jóvenes en proyectos de emprendimiento joven, contratos de primer empleo joven, así como incentivos a los contratos en prácticas.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil aprobado en 2013 por la Unión Europea en consonancia con los objetivos de empleabilidad y educativos de la Estrategia Europa 2020 se plasmó en la Ley 18/2014 bajo la premisa fundamental de que aquellos jóvenes (desde los 16 años) que finalicen sus estudios o queden desempleados puedan recibir una oferta formativa o laboral en un plazo breve de tiempo.

En Aragón estas políticas se han plasmado en un amplio conjunto de medidas y actuaciones en los ámbitos de la orientación laboral, la formación y la promoción del empleo recogidas en el Plan de Empleo Joven de Aragón. Cuatro son los ejes prioritarios en torno a los que se han desarrollado las medidas concretas a evaluar:

1. Intermediación: son actuaciones dirigidas hacia la orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones con agencias de colocación, programas de movilidad, etc.
2. Empleabilidad: en este eje se enmarcan las actuaciones que contribuyen a la mejora de las aptitudes y competencias profesionales de los jóvenes (formación con compromiso de contratación, formación en idiomas y en tecnologías de la información y de la comunicación, prácticas no laborales en empresas, formación profesional dual,

formación para la obtención de certificados de profesionalidad, programas mixtos de empleo-formación).

3. Apoyo a la contratación: recoge aquellas medidas que incentiven la inserción laboral de jóvenes por medio de subvenciones para apoyar su contratación. También incluye medidas para favorecer la integración laboral de jóvenes con discapacidad o en situación de exclusión.
4. Apoyo al emprendimiento: actuaciones que apoyan el espíritu emprendedor y fomentan el autoempleo.

Dentro de los programas de promoción de empleo, el Programa para la contratación de personas jóvenes desempleadas inscritas en el sistema nacional de Garantía Juvenil (en 2015 denominado Programa Oportunidad Empleo Joven) es el único dirigido específicamente al colectivo juvenil. Tiene como objetivo específico el fomento de la contratación de desempleados menores de 30 años inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. En el año 2015 se ejecutaron 232.219 euros, el 55,4% se dedicó a los 32 hombres participantes en el programa y el 44,6% a las 27 mujeres participantes.

No obstante, otros programas desarrollados por el INAEM no específicos para los jóvenes desempleados también han colaborado en mejorar la empleabilidad del colectivo juvenil. El Programa Emprendedores Autónomos subvencionó en 2015 a 272 menores de 30 años, concentrando así el 26,6% del total de subvenciones. En 2016, se subvencionó a 180 menores de 30 años alcanzando un 30% del gasto total, que ascendía a 1,6 millones de euros. En 2017, se subvencionó a 162 menores de 30 años y en 2018 a 205.

El Programa de Fomento del Empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales logró incorporar en 2015 a 59 menores de 30 años como socios trabajadores y, en 2016, 26 jóvenes recibieron algún tipo de subvención, cuya cuantía ascendió a 125.400 euros. En 2017, un total de menores de 30 años se beneficiaron de 110.025 euros y 25 jóvenes se incorporaron como socios trabajadores con una subvención total de 113.625 euros. En 2018, se incorporaron 17 socios trabajadores menores de 30 y la cuantía de la subvención alcanzó los 84.856 euros. El Programa de Subvenciones para Proyectos y Empresas calificados como Mile-Iniciativas Locales de Empleo estaba destinado a menores de 30, mayores de 45 años y parados de larga duración, y en 2015 subvencionó a 14 menores de 30 años. El Programa de bonificación de cuotas de seguridad social a beneficiarios de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único benefició en 2016 y en 2017 a 3 menores de 30 años, y en 2018 a sólo uno.

### **3. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y EL EMPRENDIMIENTO**

La política de intermediación reúne un conjunto de actuaciones dedicadas a mejorar el proceso de emparejamiento entre vacantes y parados (Alujas y Tamayo, 2006). Por el lado de la oferta con la gestión de las vacantes de las empresas y por el lado de la demanda dotando a los trabajadores de instrumentos que faciliten su adaptación a las mismas. Las principales actuaciones de intermediación son:

- Las tutorías individuales
- El apoyo en técnicas instrumentales, como son los talleres para entrevistas o para búsqueda activa de empleo.
- La información profesional
- La atención personalizada a través de itinerarios de inserción laboral. Dentro de estas actuaciones se enmarcan algunas acciones específicas dirigidas a colectivos con especiales dificultades, como son los jóvenes o los mayores de 45.
- Seguimiento del itinerario programa activa
- La orientación, información y motivación para el autoempleo

Este tipo de actuaciones están principalmente orientadas a los trabajadores desempleados, aunque algunas de ellas también van dirigidas a trabajadores empleados que buscan una mejora de empleo.

#### **3.1. El presupuesto de intermediación laboral**

La intermediación laboral entre demandantes (trabajadores) y ofertantes de trabajo (empresas) constituye una de las principales funciones del INAEM. Entre las principales funciones del servicio de intermediación están las siguientes:

- 1) la gestión de las ofertas y demandas de empleo;
- 2) la recepción de las comunicaciones de contratos;
- 3) la autorización y supervisión de las Agencias de Colocación en el ámbito de Aragón;
- 4) la coordinación de la Red Europea de Servicio de Empleo (EURES) en Aragón y
- 5) el Servicio de apoyo a la creación de empresas.

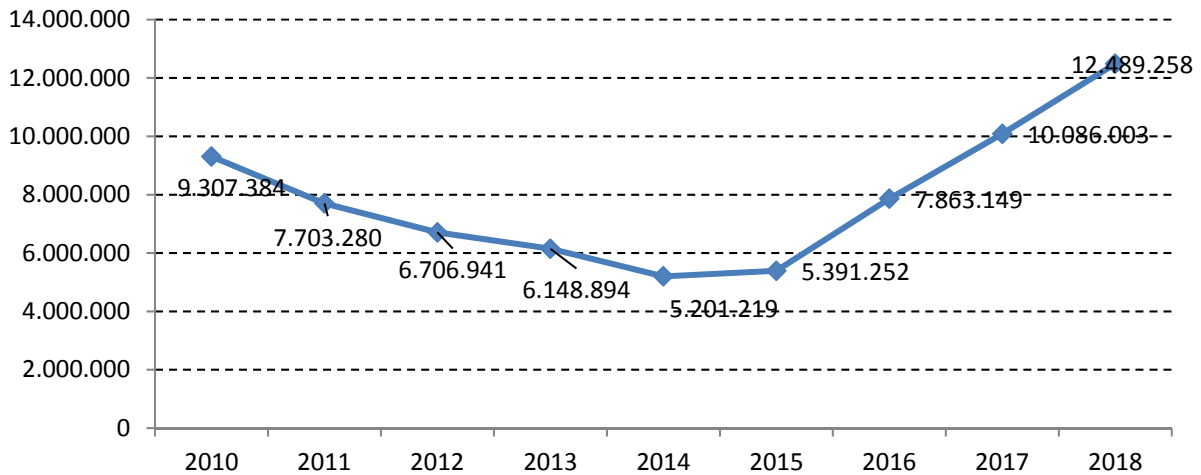
En el Cuadro 4 y en la Figura 11 se recogen la evolución del presupuesto en políticas de intermediación y su porcentaje sobre el presupuesto total ejecutado del INAEM. Como se puede observar, de forma paralela al presupuesto total del INAEM, los gastos en los diferentes servicios de programas de intermediación siguen una senda creciente a partir del año 2014, indicando que cada vez se le concede más importancia.

**Cuadro 4:** Evolución del presupuesto ejecutado de políticas de intermediación y su porcentaje sobre el total.

	<b>Presupuesto total ejecutado por INAEM</b>	<b>Presupuesto ejecutado Intermediación</b>	<b>% de intermediación sobre el total</b>
<b>2010</b>	106.842.124	9.307.384	8,7%
<b>2011</b>	111.488.042	7.703.280	6,9%
<b>2012</b>	75.608.464	6.706.941	8,9%
<b>2013</b>	92.650.205	6.148.894	6,6%
<b>2014</b>	75.931.323	5.201.219	6,8%
<b>2015</b>	79.090.133	5.391.252	6,8%
<b>2016</b>	83.196.000	7.863.149	9,5%
<b>2017</b>	97.285.804	10.086.003	10,4%
<b>2018</b>	101.258.257	12.489.258	12,3%

En el año 2014, los servicios de intermediación ejecutaron el mínimo presupuesto del periodo por un valor de 5,2 millones de euros, lo que representa el 6,8% del total presupuestado por el INAEM. En 2016, el gasto creció un 45% respecto al año anterior, mientras que en el año 2018 se llegó casi a triplicar la cuantía de 2014 (2,5 veces), superando los 12 millones de euros, cifra que representa el 12,3% del presupuesto total.

**Figura 11:** Presupuesto ejecutado en programas de intermediación



### 3.2. Las políticas de Intermediación dirigidas a los menores de 30 años

Desde 2013, y en el marco de la estrategia europea para la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, los países miembros de la Unión diseñaron el sistema de Garantía Juvenil con el objetivo de garantizar que “todas las personas jóvenes menores de 25 años recibiesen una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de 4 meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados”. Asimismo, siempre y cuando la tasa de desempleo de los menores de 30 años se sitúe por encima del 20%, también se podrán beneficiar los desempleados de entre 25 y 30 años.

Las actuaciones se centran en las siguientes líneas, donde aquellas dirigidas a orientar, informar y realizar un seguimiento de los inscritos concentran la mayoría de las intervenciones:

- Acciones de orientación, información y seguimiento
- Itinerarios personalizados de empleo
- Actuaciones de autoempleo
- Programas integrales para la mejora de la empleabilidad y la inserción, incluidas las actuaciones de autoempleo

En cuanto al número de participantes en este programa, la cifra aumentó significativamente durante los años 2015, 2016 y 2017, para luego estancarse en el año 2018. La participación de hombres y mujeres ha sido equitativa, aunque ligeramente superior la de las mujeres desde el año 2017. Por provincias, Zaragoza es la que congrega la mayoría de los inscritos en el programa de Garantía Juvenil, con un peso relativo que se aproxima al 42% durante el periodo

2016-2018. El porcentaje de los inscritos de Huesca y Teruel es similar, aunque ligeramente superior en el caso de la provincia de Huesca.

Además del programa de Garantía Juvenil, existen otras actuaciones de intermediación dirigidas al colectivo juvenil que el INAEM ha desarrollado durante el periodo 2015-2018. Desde el año 2012 existe un convenio de colaboración entre el INAEM y el Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ). Se trata de la “Adenda al convenio de colaboración entre instituto aragonés de empleo y el instituto aragonés de juventud”, encaminado a desarrollar un programa dirigido a jóvenes aragoneses para promover el desarrollo de sus competencias personales, sociales y profesionales, y para impulsar la creación de empresas, poniendo especial atención a los jóvenes inscritos en el programa de Garantía Juvenil. Este convenio desarrolló, durante los años 2015 y 2016, las siguientes actuaciones:

- Curso de formación “Estrategia de Comunicación y Herramientas 2.0 en la búsqueda de empleo”.
- Curso “Capacitación para el empleo”. En 2015, se completaron 14 cursos contando con 180 alumnos. En 2016, se realizaron 9 cursos y participaron 112 alumnos.
- Life coaching: con una participación de 700 personas en 2015 y de 900 personas en 2016.
- Autoempleo: En 2015, con 342 participantes, se lograron crear 35 empresas. En el año 2016, se incluye el curso “Executive coaching”, con 212 participantes y 14 empresas creadas.

Otro de los convenios firmados por el INAEM, en este caso con la Fundación Santa María la Real, tiene como objetivo la implantación del programa lanzaderas de empleo y emprendimiento solidario. A través de la financiación de Fundación Telefónica, en 2015 se crearon cuatro lanzaderas en Zaragoza y Huesca con el fin de entrenar a desempleados menores de 35 años en la búsqueda de empleo. Se atendió a 103 personas y se lograron 60 contrataciones por cuenta ajena, la consecución de 3 proyectos emprendedores y hubo 39 participantes en cursos formativos reglados y ocupacionales. En el año 2016, participaron 90 personas y se logró en 54,4% de inserción.

El Servicio de Apoyo a la Creación de Empresas (SACE) atendió a 109, 96, 98 y 102 menores de 25 años, en los años 2015, 2016, 2017 y 2018, respectivamente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alujas, J.A., y López-Tamayo, J. (2006): “Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español”, *Revista Asturiana de Economía*, 36, pp. 77-95.
- Barrado, B. and Molina, J.A. (2015). Factores macroeconómicos que estimulan el emprendimiento. Un análisis para los países desarrollados y no desarrollados. *DTECONZ*, 2005-06.
- Campaña, J.C., Giménez-Nadal, J.I. and Molina, J.A. (2016). Differences between self-employees and wage earners in time uses: Aragón vs. Spain. *MPRA Paper 71463*.
- Campaña, J.C., Giménez-Nadal, J.I. and Molina, J.A. (2017). Self-employment and educational childcare time: Evidence from Latin America. *MPRA Paper 77360*.
- Campaña, J.C., Giménez-Nadal, J.I. and Molina, J.A. (2020). Self-employed and employed mothers in Latin American families: are there differences in paid-work, unpaid work and child care? *Journal of Family and Economic Issues*, 41, 52-69. DOI:10.1007/s10834-020-09660-5.
- García Perez, J.I. (2017): Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España. *Fedea policy papers 2017/07*
- García-Pérez, J. I. y Y. Rebollo (2009). The use of permanent contracts across Spanish regions. Do regional wage subsidies work? *Investigaciones Económicas* 33, 97-130.
- Giménez, J.I. , Lafuente, M., Molina, J.A. and Velilla, J. (2019). Resampling and bootstrap algorithms to asses the relevance of variables: applications to cross-section entrepreneurship data. *Empirical Economics*, 56, 233-267. DOI:10.1007/s00181-017-1355-x.
- Giménez, J.I., Molina, J.A. and Ortega, R. (2012). Self-employed mothers and the work-family conflict. *Applied Economics*, 44, 2133-2148.
- Giménez, J.I. , Molina, J.A. and Velilla, J. (2015). Excess commuting in the US: Differences between the self-employed and employees. *IZA DP N° 9425*.
- Giménez, J.I. , Molina, J.A. and Velilla, J. (2016). A wage- efficiency spatial model for US self-employed workers. *IZA DP N° 9634*.

- Giménez, J.I. , Molina, J.A. and Velilla, J. (2018). The commuting behavior of workers in the United States: differences between the employed and the self-employed. *Journal of Transport Geography*, 66, 19-29. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2017.10.011.
- Giménez, J.I., Molina, J.A. and Velilla, J. (2020). Short- vs long term intergenerational correlations of employment and self-employment in Europe IZA DP No. 12933.
- Giménez, J.I., Molina, J.A. and Velilla, J. (2020). Commuting and self-employment in Western Europe. *Journal of Transport Geography*. DOI: 10.1016/j.trangeo.2020.102856.
- Molina, J.A. (2020). Family and entrepreneurship: New empirical and theoretical results. *Journal of Family and Economic Issues*. DOI:10.1007/s10834-020-09667-y.
- Molina, J.A., R. Ortega and J. Velilla (2016a). Entrepreneurial activity in the OECD: Pooled and cross-country evidence. *MPRA Papers* 71592.
- Molina, J.A., R. Ortega and J. Velilla (2017). Feminization of entrepreneurship in developing countries. *MPRA Papers* 76981.
- Molina, J.A. and J. Velilla (2016b). Innovation as a determinant of entrepreneurship. *MPRA Papers* 71471.
- Molina, J.A., Velilla, J. and Ortega, R. (2016c). The decision to become an entrepreneur in Spain: the role of household finances. *International Journal of Entrepreneurship*, 20(1), 57-73.
- Velilla, J., J.A. Molina and Ortega, R. (2018). Why older workers become entrepreneurs? International evidence using fuzzy set methods. *The Journal of the Economics of Ageing*, 12, 88-95. DOI: 10.1016/j.jeoa.2018.03.004.
- Velilla, J., J.A. Molina and Ortega, R. (2020). Entrepreneurship among low-, mid- and high-income workers in South America: a fuzzy-set analysis. IZA DP No. 13209.