

Foro sobre el empleo autónomo y el nuevo modelo  
de formación profesional para el empleo en  
Andalucía: Una visión desde la evaluación

## **EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO: EL CASO DEL AUTOEMPLEO**

Carmen Vélez

## Índice

1.	Introducción.....	2
2.	El papel del trabajo por cuenta propia en el sistema productivo .....	4
3.	La evaluación de las ayudas al autoempleo: consideraciones metodológicas.....	7
4.	Principales resultados de la evaluación .....	9
5.	Principales recomendaciones.....	14

En estas páginas se presenta el enfoque metodológico empleado en la evaluación del impacto de las ayudas de apoyo al autoempleo en Andalucía, encargada por la Junta de Andalucía al Instituto de Desarrollo Regional y cofinanciada por el Fondo Social Europeo, y sus principales resultados. Su objetivo fue conocer el impacto de las ayudas de apoyo al autoempleo, medido en términos de la supervivencia de las actividades emprendidas por los beneficiarios de las ayudas y generación de actividad productiva y empleo.

Aunque la evaluación fue realizada durante 2003 y el período de tiempo analizado abarca el período comprendido entre 1999 y 2002, muchas de sus conclusiones y recomendaciones siguen siendo relevantes en el momento actual, tanto aquellas relativas a la necesidad de adaptar los instrumentos a las características de la población destinataria –que no constituye un todo homogéneo- y a su contexto, como aquellas asociadas a la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación la intervención pública.

Junto a ello, la oportunidad de analizar esta evaluación como estudio de caso radica en facilitar la reflexión metodológica en torno a las posibilidades y limitaciones que ofrece la evaluación para facilitar la toma de decisiones dando respuesta a las necesidades de información de las administraciones públicas en torno al impacto las políticas públicas

### 1. Introducción

El programa de apoyo al autoempleo tenía como objetivo impulsar la constitución de trabajadores autónomos o por cuenta propia en el colectivo de desempleados, especialmente aquéllos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral. Las medidas que se articularon actuaban en este colectivo tanto de forma directa (ayudas a fondo perdido, subvención destinada a bonificar los tipos de interés y ayuda reintegrable a la inversión); como indirecta, siendo también beneficiarias entidades que contribuyen al apoyo del autoempleo (asistencia técnicas, promoción y difusión de de experiencias de autoempleo, y ayudas a proyectos empresariales locales promovido por jóvenes que cuentan con apoyo de la Entidad Local). La evaluación realizada se centró en dos de las medidas directamente aplicadas a los desempleados: las ayudas a fondo perdido para el inicio de actividad y las subvenciones a la bonificación del tipo de interés para operaciones de préstamos, puesto que fueron las modalidades de mayor incidencia.

La evaluación del impacto de estas ayudas fue innovadora en Andalucía, en tanto que fue la primera que se realizó de estas características. Además, existían pocas investigaciones a nivel europeo en las que se tuviese en cuenta la perspectiva de los propios autónomos sobre las subvenciones de las que se benefician<sup>1</sup>. A pesar de las limitaciones de las que pueda adolecer el análisis, fundamentalmente por la dificultad que engendra la evaluación del efecto neto de las incidencias de cualquier intervención, la evaluación aportó indicios claros de los efectos provocados por el programa de apoyo al autoempleo.

Para su estimación se utilizaron diferentes técnicas, desde las más cualitativas hasta la aplicación de modelos estadísticos multivariantes, que persiguieron poner en valor y analizar la percepción de los implicados en el programa. Su participación en la evaluación fue fundamental. La opinión de los gestores sobre el procedimiento de aplicación del programa, las valoraciones de los sindicatos y asociaciones empresariales sobre el papel de las ayudas y, aun más, las de los beneficiarios directos, permitieron dotar al proceso de evaluación de un carácter integral y participativo.

A pesar de que la evaluación de la gestión no se había fijado como objetivo a abordar, se trataron aquellos aspectos, que por su incidencia en el proceso, condicionaron la eficacia de la intervención y que, además, dificultaron el desarrollo de la evaluación. Así es, elementos relacionados directamente con la gestión de la información, como su heterogeneidad, su tardío suministro al equipo de trabajo y, todavía más relevante, la ausencia de datos significativos para la evaluación, ralentizaron y obstaculizaron la elaboración de valoraciones concluyentes. Por esta razón, se consideró conveniente ofrecer, junto con la evaluación, una propuesta de batería de indicadores de seguimiento, la mayor parte de los cuales fueron utilizados para realizar esta evaluación.

En la evaluación se partió de una conceptualización del colectivo de trabajadores por cuenta propia según su perfil y la actividad económica que genera y se diferenció a los beneficiarios de las ayudas entre los que recibieron ayuda a fondo perdido para inicio de actividad y los que recibieron subvenciones destinadas a bonificar los tipos de interés de las operaciones de préstamos que se realicen para el inicio de actividad. Se incidió especialmente en el análisis de los siguientes aspectos: el espíritu emprendedor, la supervivencia de las empresas creadas y los principales obstáculos para el desarrollo y mantenimiento del negocio, el grado de satisfacción de los beneficiarios y el impacto en el desarrollo productivo, estudiando los sectores económicos en los que se concentra la generación de empresas y empleo. Una vez analizado el efecto bruto del programa, se analizó su efecto neto, que es el que determina el impacto real del programa.

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea realizó la primera evaluación de impacto de la Estrategia Europea de Empleo en el año 2002. Respecto a los programas de ayudas al autoempleo en el marco de las políticas activas de empleo, se señala que los resultados obtenidos son positivos aunque el alcance es limitado, puesto que no cubre a un porcentaje alto de los desempleados. Por otro lado, la carencia de datos cuantitativos de los programas realizados en el marco del espíritu emprendedor ha complicado la evaluación del impacto. (Comisión Europea. *Impact evaluation of the European Employment Strategy: Technical análisis*. Bruselas 2002).

## 2. El papel del trabajo por cuenta propia en el sistema productivo

El trabajo por cuenta propia ha sido la forma tradicional de producción y empleo a lo largo de los siglos. Tras la Revolución Industrial, fue perdiendo peso en el conjunto de la población ocupada puesto que los nuevos sistemas productivos emergentes requerían mano de obra asalariada. No obstante, el trabajo por cuenta propia continuó siendo predominante en sectores como la agricultura, el comercio, el transporte o la artesanía.

En las últimas décadas del siglo XX, nuevos factores inciden en la disminución de trabajadores por cuenta propia: concentración industrial y financiera, reducción del número de pequeños agricultores, avance de la tecnología en detrimento de la artesanía y la aparición de las grandes superficies comerciales que han supuesto que muchos autónomos hayan tenido que cerrar sus pequeños comercios.

Pese a ello, el trabajo por cuenta propia sigue cumpliendo un papel importante en el sistema productivo. Como es conocido, en España, y especialmente en Andalucía, las pymes representan más del 90% de la actividad productiva. En el colectivo de las pymes se enmarcan los trabajadores por cuenta propia (representan un 60% de las pymes). Estos datos son ilustrativos de su importancia en la economía nacional y regional.

El nuevo papel del trabajo por cuenta propia en el sistema productivo y su renacimiento está influido por la crisis (puesto que el autoempleo es la situación a la que se acude en períodos de crisis económicas para salir del desempleo) y por los cambios en la organización de la producción, que conlleva una nueva división del trabajo, de forma que las pequeñas empresas, y en particular los trabajadores por cuenta propia, cobran gran relevancia, jugando un nuevo papel en el sistema productivo.

La nueva forma de producción se caracteriza por una externalización de diferentes fases del proceso productiva, buscando la máxima flexibilidad en la organización empresarial como factor de competitividad. Este proceso se ha traducido en el redimensionamiento de las grandes empresas mediante dos procedimientos: subcontratación de fases de su proceso productivo que no constituyen su actividad principal a otras empresas o a trabajadores autónomos, o bien conversión de antiguos asalariados en autónomos. De esta forma, consiguen minimizar sus costes “fijos” y tener mayor margen para adecuar sus costes variables a la evolución de la demanda, y aumentar así su competitividad en el mercado. Ello implica que la vulnerabilidad y el riesgo de los cambios en el mercado son asumidos por los trabajadores por cuenta propia que han de mostrar la flexibilidad suficiente para poder adaptarse e impedir su quiebra.

La descentralización productiva no sólo favorece la expansión del trabajo autónomo, sino que también ha modificado su perfil, haciéndolo cada vez más heterogéneo. Así, junto al trabajador autónomo característico de sectores tradicionales como el pequeño comercio, transporte, servicios a las personas y a las empresas, que en la mayor parte de las ocasiones se ejercían durante toda la vida laboral del individuo, está emergiendo el trabajador autónomo

que se deriva del desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías, de los cambios de producción (vinculados a las empresas centrales o a las empresas subcontratadas por estas empresas centrales), y de los trabajos asociados a nuevos yacimientos de empleo; que suelen intercalar en su vida laboral períodos de prestación de trabajo por cuenta ajena<sup>2</sup>.

El proceso de externalización en el sistema de producción ha generado cambios cualitativos en los trabajadores por cuenta propia, haciendo cada vez más difusas las fronteras que lo separan de los trabajadores de cuenta ajena. Estos cambios hacen que actualmente se pueda diferenciar, en el colectivo de trabajadores por cuenta propia, entre el trabajador independiente y el trabajador dependiente (que trabaja para uno o pocos clientes de los que depende económicamente).

Así, entre los trabajadores autónomos dependientes se puede distinguir entre personas muy cualificadas que optan por esta forma de trabajo y las poco cualificadas que se ven obligadas a ello por las empresas. Las primeras son características de los sectores altamente intensivos en tecnología que las subcontratan para la realización de labores de consultoría técnica. Las segundas son resultado de la externalización de los servicios con menor valor añadido. Para estos últimos, la descentralización productiva ha implicado una degradación y deterioro de las condiciones de trabajo, no tanto por los aspectos salariales como por el empeoramiento de su situación laboral y protección social.

Entre las personas que acceden a la modalidad de trabajadores autónomos independientes se encuentran aquéllas que lo hacen como única vía para salir de la situación de desempleo. Se pueden diferenciar entre las personas demandantes de su primer empleo que no consiguen acceder al mercado laboral y aquéllas que por diferentes circunstancias también tienen dificultades para conseguir un empleo.

**Figura 1. Sectores de población que acceden al mercado laboral a través de la modalidad de trabajadores autónomos**

Trabajadores autónomos independientes	Trabajadores autónomos dependientes o para subordinados
<ul style="list-style-type: none"> <li>✎ Jóvenes demandantes de su primer empleo, con bajo nivel de cualificación o que están formados en profesiones cuyo mercado potencial está saturado.</li> <li>✎ Desempleados con dificultades para insertarse en el mercado laboral como asalariado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✎ Personas altamente cualificadas que optan por esta modalidad pero que se ajustan más a sus necesidades (condiciones flexibles de trabajo, elevados ingresos. Propio de sectores tecnológicamente más avanzados.</li> <li>✎ Personas menos cualificadas, se ven forzadas por la misma empresa en la que trabajaban como asalariados cuando ésta decide externalizar determinados servicios (de escasa capacitación)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir la revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En los últimos años, los agentes sociales han mostrado un especial interés en los trabajadores por cuenta propia en diferentes aspectos. Así, las Administraciones Públicas han incluido dentro de sus políticas de fomento de empleo los programas de apoyo al autoempleo, amparándose en las recomendaciones de la OCDE, así como en la Estrategia Europea de

<sup>2</sup> Valdés, F. y Valdés A. *El trabajo autónomo dependiente*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales y Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos. Madrid 2003.

Empleo en el ámbito de la Unión Europea. En coherencia, el gobierno andaluz ha apostado de forma firme por esta política en los últimos años. El objetivo es impulsar la constitución de trabajadores autónomos o por cuenta propia en el colectivo de desempleados, especialmente aquéllos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.

Para la realización de la evaluación se delimitó el concepto de trabajador por cuenta propia o autónomo, términos que la estadística y, buena parte de la literatura consultada, tratan de manera diversa, lo que dificulta la cuantificación y caracterización de este colectivo. En ocasiones se tratan por separado al trabajador independiente sin asalariados, al trabajador autónomo y al trabajador por cuenta propia. En la evaluación se usó como referente la clasificación que ofrecía la Encuesta de Población Activa (EPA) sobre trabajadores por cuenta propia (empleadores, trabajadores independientes sin asalariados, miembros de cooperativas y ayuda familiar). Ello es coherente con la forma de trabajo característica de los beneficiarios de las ayudas del programa de apoyo al autoempleo, pues de desempleados pasan a ser trabajadores independientes sin asalariados y, sólo en menor medida, adquieren la condición de empleador.

Para la cuantificación del colectivo se consultaron dos fuentes fundamentalmente: la Encuesta de Población Activa y los datos de afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social. Al comparar los datos de ambas fuentes se observan diferencias. Hay que tener en cuenta que los datos de afiliación tienen su origen en un registro administrativo en el que se incluyen a todos los empresarios obligados a cotizar en el RETA, independientemente del número de trabajadores que tengan. Por otro lado, posiblemente también se encuentren trabajadores autónomos de avanzada edad que aunque ya no estén activos siguen afiliados para obtener una pensión y no son considerados como trabajadores por cuenta propia en la EPA.

Se constató que en Andalucía:

*Predominan los trabajadores independientes dentro de los trabajadores por cuenta propia.*

*Se ha producido un incremento en el nivel formativo de los trabajadores por cuenta propia durante el período considerado.*

*El número de hombres pertenecientes a este colectivo es más del doble que el de mujeres.*

*Destacan por su número los trabajadores por cuenta propia en el sector servicios.*

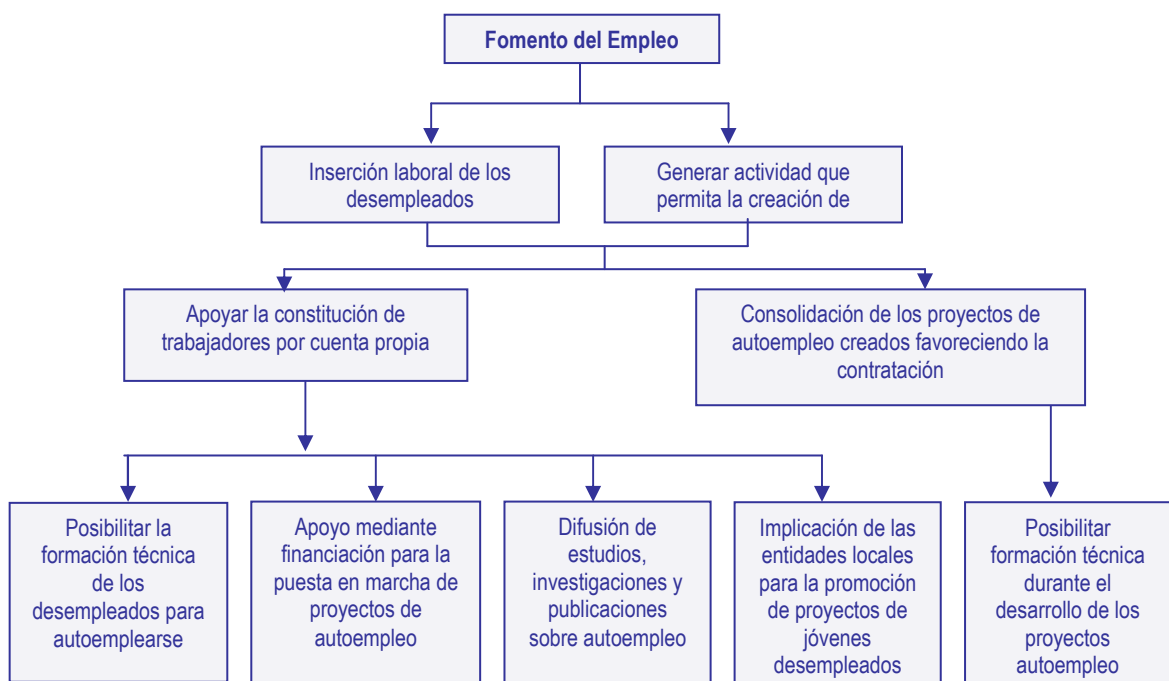
### 3. La evaluación de las ayudas al autoempleo: consideraciones metodológicas

Las ayudas de fomento del autoempleo tienen un peso modesto en términos de presupuesto y beneficiarios en comparación con otras políticas activas de empleo. Sin embargo, pueden tener un papel importante en la reducción del desempleo y en la generación de actividad productiva.

La evaluación de resultado e impacto de estas ayudas partió de la hipótesis de que la creación del negocio y su éxito o fracaso dependen, en última instancia, del emprendedor, aunque no hay que obviar la importancia del entorno donde se desarrolla el negocio. El objetivo de la evaluación era analizar la influencia de las ayudas al autoempleo para la puesta en funcionamiento de la actividad.

Aunque en la normativa que regula las ayudas de fomento del autoempleo no se explicitan los objetivos concretos que se persiguen, se puede configurar, a grandes rasgos, el siguiente árbol de objetivos.

Figura 2. Árbol de Objetivos



Para realizar la evaluación se optó por un enfoque metodológico participativo de carácter pluralista que tenía por objetivo poner en valor y analizar la percepción de los agentes implicados, tanto la de los sindicatos y asociaciones empresariales sobre el papel de las ayudas como las de los beneficiarios directos.

Además se realizó una encuesta a una muestra representativa de los beneficiarios del Programa, distribuyéndose los elementos muestrales según los beneficiarios existentes en cada provincia y su pertenencia a la capital o al resto de la provincia. La encuesta permitió caracterizar el perfil socioeconómico de los beneficiarios de las ayudas de apoyo al autoempleo, (factor de influencia en el impacto de la ayuda), su grado de satisfacción con las ayudas recibidas, las características y el nivel de supervivencia de las actividades por ellos emprendidas, y el empleo generado, entre otras cuestiones.

Con relación al efecto neto, el objetivo era separar el efecto inercia del programa, es decir el de aquellos beneficiarios que hubiesen emprendido el negocio aunque no hubiesen recibido la ayuda, del efecto neto, es decir, aquellos beneficiarios para los que la concesión de la ayuda fue determinante para tomar la decisión de autoemplearse. También se analizó si la ayuda influyó en la dimensión de la actividad emprendida, aunque no fuese determinante para la constitución del negocio.

Además, se usaron técnicas de análisis multivariante en busca de variables relevantes que caracterizaran las respuestas obtenidas y se construyeron diversos modelos de regresión logística, tanto para la caracterización del efecto neto como para analizar el paso de autoempleado a empleador.

Se usaron variables dicotómicas, que son aquellas que sólo toman dos valores, 1 si se produce el evento analizado y 0 en caso contrario. Así, en el análisis del paso de autoempleado a empleador, se produce el evento si se ha generado empleo y en el análisis del efecto neto, la variable tomaría el valor 1 si el beneficiario hubiese emprendido el negocio en caso de no haber recibido la subvención.

Para el análisis de ambos efectos (efecto neto y el paso del autoempleado a empleador) se usaron modelos de regresión logística aplicando el paquete estadístico SPSS. Estos son modelos lineales generalizados en los que se utiliza la función logística como función de enlace entre el cociente de probabilidades de que el evento definido por la variable dicotómica suceda o no y la función lineal construida por las variables dependientes y sus correspondientes parámetros. En este caso se trata de determinar en qué medida las variables dependientes influyen en la probabilidad de que el evento suceda.

La expresión concreta del modelo se puede representar de diversas formas, de entre ellas:

$$\text{Logit}(p_i) = \log(p_i / 1-p_i) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_n X_n$$

Los modelos se pueden usar con un doble objetivo:

- Predictivo: Lo que se pretende es poder predecir la probabilidad de que el evento suceda, dados unos valores de una nueva observación.
- Estimativo: Lo que se quiere es determinar de forma precisa los coeficientes de las variables independientes con la finalidad de establecer su influencia positiva o negativa en la probabilidad de que el evento ocurra.



La finalidad con la que se han usado estos modelos en el análisis es fundamentalmente la segunda, por ello el criterio de introducción de las distintas variables ha sido la variación en sus coeficientes y su significación a medida que se combinaban entre sí.

#### 4. Principales resultados de la evaluación

Uno de los elementos evaluados fue el alcance del programa en la población objetivo: los desempleados. La tasa de cobertura era muy baja, si bien hay que considerar que este programa complementa a otras medidas de fomento del empleo que también tienen como objetivo la reducción del desempleo y cuentan con más presupuesto.

El beneficiario tipo era una mujer con edad entre 30 y 40 años, con estudios primarios, que procede de una situación de desempleo superior a los dos años y que ha iniciado una actividad en la rama del comercio al por menor; rasgos diferenciados frente al colectivo de trabajadores por cuenta propia andaluces (donde predominan los autónomos hombres y mayores de 30 años).

Estas diferencias en el perfil de los beneficiarios de las ayudas con respecto al conjunto de trabajadores por cuenta propia se deben, por un lado, a que se parte de población que antes de conceder la ayuda se encontraba desempleada, siendo esta situación más frecuente entre las mujeres y jóvenes, colectivos con tasas de desempleo muy superiores a la media del conjunto de la población. Por otro lado, la normativa daba la posibilidad de incrementar la cantidad a subvencionar a mujeres que llevaran más de dos años desempleadas y a menores de 30 años. Además, uno de los criterios de priorización de las ayudas es el de ser parado de larga duración mayor de cuarenta años, situación más frecuente entre las mujeres.

Entre los beneficiarios encuestados la mayoría tenía sólo estudios primarios (38,8%), seguido por los beneficiarios que habían finalizado la formación profesional (20,2%), estudios secundarios (13,5%), diplomados (9,2%) y licenciados (16,7%).

Además, en la encuesta se indagó sobre la situación laboral anterior al desempleo. La mayor parte de los encuestados, antes de estar desempleados, trabajaban como asalariados eventuales o interinos en una empresa (51%), o estaban estudiando (19,20%), y en menor medida eran asalariados fijos (9,50%), amas de casa (6,50%), autónomos con asalariados (4,70%), autónomos sin asalariados (4%) o recibían ayuda familiar (3,70%). Estos datos revelan la situación de inestabilidad laboral en la que se encontraba la mayor parte de los beneficiarios antes de estar desempleados, lo cual influye en la búsqueda de un medio de vida más estable. Por otro lado, el alto porcentaje de estudiantes que emprendió un negocio con apoyo de las ayudas es un indicador de la alternativa que puede representar el autoempleo como una vía de los jóvenes para acceder al mercado laboral.

En relación con la composición familiar, cerca de un tercio de los beneficiarios encuestados forma parte de un núcleo familiar compuesto por 4 miembros. Sin embargo, el 47% afirman no tener ninguna persona bajo su responsabilidad económica, lo que muestra que la familia tiene vías de subsistencia alternativas al negocio puesto en marcha por los beneficiarios.

La motivación principal declarada por los beneficiarios encuestados para emprender un negocio es la preferencia por trabajar por cuenta propia, seguido por la necesidad, al estar desempleado, revelándose entre estos últimos una menor propensión a contratar asalariados.

De las tres alternativas plausibles para recibir la ayuda, el 95% de los encuestados optó por darse de alta como autónomo y sólo un 2,7% y un 1,8% por la sociedad civil y comunidad de bienes, respectivamente.

El nivel tecnológico de las actividades emprendidas por los beneficiarios de las ayudas de apoyo al autoempleo era más bajo que la media de las empresas andaluzas y más acusado cuando el beneficiario es mujer, lo que puso de manifiesto la necesidad de mayor formación y concienciación sobre la importancia de las TIC para mejorar la gestión y la competitividad del negocio.

Menos de la cuarta parte de los encuestados recibió asistencia técnica, y normalmente antes del inicio de la actividad; siendo más demanda por mujeres, menores de 40 años y desempleadas de más de dos años de duración.

Casi el 70% de los encuestados realizó algún curso de formación, si bien hay que tener en cuenta que los desempleados que hubieran realizado cursos de formación en gestión empresarial o autoempleo tenían preferencia para la concesión de la ayuda.

El nivel de supervivencia de las empresas puestas en marcha por los beneficiarios encuestados es considerable (80,5%), manifestándose además una consolidación de los negocios en la inmensa mayoría de los casos.

Las principales causas del cierre de la actividad manifestadas por los encuestados que no continúan con la actividad son de tipo económico, significando para la mayor parte de ellos la vuelta a la situación de desempleo. Así, los obstáculos considerados como más importantes son las necesidades de recursos financieros seguidos por la presión fiscal, que resultan ser los principales condicionamientos en la primera etapa de creación del negocio, puesto que es cuando se produce una mayor inversión y se factura menos.

La valoración de las ayudas de los beneficiarios encuestados era muy negativa, pues cerca de las tres cuartas partes de los encuestados las consideran insuficientes o claramente insuficientes, siendo de poca o ninguna ayuda para el desarrollo del negocio, de ahí que entre las mejoras solicitadas se encontrara en primer lugar el incremento de la cantidad subvencionada, junto con una mayor rapidez en la comunicación de las resoluciones, la agilización de la tramitación burocrática de las ayudas y una mayor información y difusión del programa.

Las actividades emprendidas por los encuestados de las ayudas se concentraban, en su inmensa mayoría, en el sector servicios, siendo la rama del comercio al por menor la más frecuente. Este tipo de negocio se caracteriza por tener unas menores necesidades financieras en la etapa inicial del proyecto, por lo que los encuestados que proceden de una situación de desempleo de larga duración muestran una mayor inclinación a emprender este

tipo de actividades. En menor medida se han emprendido las actividades definidas en el CNAE como "Otras actividades empresariales", que incluyen servicios de asesoría, consultoría y arquitectura. Por otro lado, sólo el 4,7% de los encuestados han emprendido una actividad de carácter industrial.

Las ayudas de apoyo al autoempleo supusieron la creación de 483 puestos de trabajo directos derivados del paso de la condición de desempleado del beneficiario encuestado a empleador. A estos hay que sumarles los 361 puestos de trabajo creados por los autoempleados (un 30,2% de beneficiarios ha contratado personal asalariado). Este paso del autoempleado a empleador se dio en mayor medida entre los hombres, que habían estado menos tiempo en situación de desempleo, y en los sectores de la construcción y la industria.

Con relación a la estabilidad del empleo creado, más de la mitad de los beneficiarios mantuvieron a los empleados por un tiempo superior a los 18 meses, aunque la mayor parte fueron contratados mediante un contrato de carácter temporal.

Por tanto, el perfil de la actividad económica emprendida por los beneficiarios se caracterizó por ser del sector servicios, sin empleados, normalmente un comercio al por menor que no requiere una gran inversión en sus inicios, ni tampoco obtiene una facturación importante, con un carácter marcadamente local. No utilizaban las tecnologías de la información y la comunicación en su actividad ni recurrían a la asistencia técnica. En su inmensa mayoría no habían cerrado el negocio, pero consideraban que las necesidades de recursos financieros suponían la barrera más importante para su desarrollo y que las subvenciones concedidas eran insuficientes, manifestando la necesidad de aumentar el importe de la subvención, una mayor rapidez en el tiempo de resolución de los expedientes y una mayor agilidad burocrática. Pese a estas dificultades, la mayor parte de los beneficiarios encuestados declararon estar más satisfechos con su nueva situación.

En definitiva, el impacto de las ayudas se puede considerar desde dos perspectivas. En primer lugar, el importante porcentaje relativo de personas beneficiarias mujeres, jóvenes y de parados de larga duración pone de manifiesto la alternativa real que se ofreció a estos colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado laboral. En segundo lugar, también existió una relevante proporción de beneficiarios que habían estado menos tiempo desempleados y que tenían un comportamiento diferenciado en términos de mayor inclinación a la supervivencia del negocio, a la contratación de asalariados y al uso de tecnologías de la información y la comunicación. Ello generó una mayor actividad económica y empleo frente a los parados de larga duración que tenían tendencia a considerar el inicio de actividad exclusivamente como un medio de vida.

Pero la cuestión a plantear era si estas personas hubieran emprendido el negocio igualmente si no le hubieran concedido la ayuda, y la respuesta de la mayor parte, el 87,7%, fue afirmativa. Por tanto, sólo en un 7,83% de los casos, la ayuda recibida supuso un factor determinante para el inicio de la actividad. Pero, de nuevo, hay que distinguir en función del tiempo que el beneficiario hubiera estado desempleado. Así, el 100% de las personas que habían estado entre 1 y 6 meses desempleadas manifestaron que hubieran iniciado la

actividad de todas formas, frente a los que llevan más de 1 año desempleado, entre los que la mitad no lo hubieran iniciado.

El efecto neto fue nulo entre aquellos beneficiarios más emprendedores, y muy positivo entre los desempleados con mayores necesidades para obtener un medio de vida. Es decir las ayudas son más eficaces aplicadas a personas con más dificultades para acceder al mercado de trabajo.

Con los resultados de las preguntas anteriores, junto con las de aquellas que permitieron determinar aquellos beneficiarios que crearon empleo, se utilizaron técnicas de análisis multivariante en busca de variables relevantes que caracterizaran las respuestas obtenidas.

No obstante, aun siendo el efecto neto muy limitado, se profundizó en su análisis para conocer la influencia de las ayudas en la intensidad con la que se emprende el negocio. Las conclusiones aquí son más positivas pues detectó una mayor incidencia de las ayudas; cerca de un tercio de los beneficiarios no habría iniciado el negocio en los mismos términos, sino que lo hubiera hecho de forma menos ambiciosa, o bien lo hubiese pospuesto.

Se concluyó que tanto las mujeres como los mayores de 30 años mostraron menos probabilidad de convertirse en empleadores que los hombres y menores de 30 años. También se puso de manifiesto una menor propensión a convertirse en empleadores en los beneficiarios con mayor formación, los que no proceden de capitales de provincia y los que no tienen experiencia previa.

Con la sucesiva introducción de otras variables en el modelo usado para determinar cuáles eran las variables que podían explicar el paso de autoempleado a empleador, como el “sector económico”, “el tiempo de desempleo” e “inversión realizada en el negocio”, el “sexo”, “edad” y “experiencia previa” los resultados perdían significatividad, lo que indica que explicaban en menor medida la condición de empleador de un beneficiario de la ayuda en comparación con las anteriores.

Se optó por elaborar una nueva estimación obviando estas variables, llegando a la conclusión que, además de lo anteriormente comentado sobre el nivel de formación y localización de los beneficiarios, aquellos que iniciaron actividades industriales y agrarias tenían más probabilidad de pasar a empleadores que las pertenecientes al sector servicios. Del mismo modo, y de manera lógica, esta probabilidad se incrementaba a medida que la inversión realizada en el negocio es mayor.

Respecto a la situación anterior del beneficiario, los que habían estado desempleados menos de un año mostraron una mayor tendencia a ser empleadores que los desempleados de larga duración. Esto último venía explicado, según las respuestas de la encuesta, porque los que llevaban mucho tiempo desempleados iniciaban una actividad por cuenta propia buscando más la subsistencia que la expansión futura del negocio.

Para terminar, en relación con el seguimiento y la gestión del programa, el análisis realizado puso de manifiesto que los tiempos medios de tramitación eran elevados. En la ayuda a fondo

perdido para el inicio de actividad transcurría un largo periodo desde que ésta se solicitaba hasta que se concedía y se pagaba, por lo que más que servir de apoyo al inicio de la actividad se valoraba como un complemento para el mantenimiento del negocio. Ello significaba que los beneficiarios no disponían de la subvención en los primeros meses de vida de la actividad económica emprendida, que son precisamente los de mayor riesgo, en especial, para las personas que provenían de una situación de desempleo de larga duración. A esto hay que añadir que el importe de las subvenciones es reducido para repercutir de forma considerable en la marcha del negocio.

Con relación al seguimiento realizado por las unidades administrativas responsables de la gestión del programa, han de mencionarse las deficiencias encontradas en la sistematización de la información. Existían diversas bases de datos con contenido distinto en función de la provincia y del año. Además, no se había establecido un protocolo único para el registro de los datos. En las entrevistas realizadas se constató el bajo nivel de realización de las acciones de seguimiento. Como botón de muestra, una de las tareas de seguimiento a efectuar por las unidades administrativas es la comprobación de que el beneficiario mantiene el negocio abierto al menos durante un año desde la fecha de concesión de la subvención. Las causas que se argumentan por los gestores consultados son la falta de recursos humanos y tiempo por existir otras tareas prioritarias.

La carencia y la heterogeneidad de datos entre provincias se vieron solventadas por la puesta en marcha de una aplicación informática única para todos los programas de empleo, denominada Programa de Ayuda a la Gestión del Empleo (PAGE). Mediante este sistema se siguen un protocolo de registro único. Los datos son directamente centralizados en una sola base de datos.

## 5. Principales recomendaciones

Desde la perspectiva del trabajo por cuenta propia como alternativa al desempleo, se manifestó necesario definir de una forma más clara y concisa los objetivos de las ayudas y la población beneficiaria a la que van destinadas, puesto que ello permitiría aumentar los niveles de eficacia de la política emprendida. De hecho, la diferencia en el efecto neto en función del “tiempo desempleado” puso de manifiesto la necesidad de realizar intervenciones públicas diferentes en función del perfil del desempleado, con unos objetivos diferenciados.

Así, si se trata de disminuir el desempleo, es necesario que la concesión de las ayudas esté condicionada al tiempo en el que el potencial beneficiario se ha llevado en esta situación, proporcionando unas ayudas más acordes con las necesidades reales de la población objetivo. Asimismo, se aconsejaba ajustar el importe de la subvención en función de la capacidad financiera del beneficiario y dirigirla de manera más prioritaria a los colectivos con mayores dificultades para el acceso al mercado de trabajo. En cambio, si el objetivo es la generación de actividad económica se constataba que era mejor concentrarse en otro tipo de actuaciones.

Se recomendó incidir en la oferta de asistencia técnica (orientación para el autoempleo y tutorización, principalmente) como otro de los elementos clave para aumentar las posibilidades de éxito de las iniciativas puestas en marcha, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de los beneficiarios son personas con un nivel de formación bajo. Además, se propuso que se estimulara la participación de asociaciones sin ánimo de lucro especializadas en los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral y de asociaciones del colectivo de trabajadores por cuenta propia.

Con relación a la formación, la recomendación iba dirigida a fomentar el acceso a la formación continua al colectivo de trabajadores por cuenta propia, en particular, sobre gestión empresarial y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Uno de los condicionantes del efecto del programa fue la eficacia de la gestión y el seguimiento realizado. En concreto, se consideró necesario agilizar y simplificar el proceso de gestión de las ayudas de autoempleo con el objetivo de posibilitar que los beneficiarios recibieran las ayudas en las primeras fases del proyecto y revirtieran en su supervivencia. Así mismo, durante el proceso de evaluación, se puso de manifiesto la conveniencia de articular un sistema de seguimiento ágil, así como una evaluación periódica de esta política pública, para conocer su eficiencia, eficacia, resultados e impactos y como base de la mejora continua de las medidas y de su adaptación a las realidades y necesidades de la población objetivo.

Y, en definitiva, con el objetivo de aumentar el efecto neto del programa se recomendó orientar el programa de ayudas de forma más contundente hacia los colectivos con mayores dificultades de inserción.