

# Políticas activas de empleo en la UE: buenas prácticas para tiempos de crisis\*

María Jesús González-Blanch Rodríguez  
Universidad Antonio de Nebrija

Lorenzo Escot Mangas  
Luis Santiago Moreno Gallego  
Universidad Complutense de Madrid

## **Resumen**

*Este artículo analiza las medidas de políticas activas de empleo utilizadas por los países de la UE para intentar combatir el desempleo que, de manera generalizada, ha aumentado como consecuencia de la crisis económica. Las políticas activas responden a múltiples propósitos que están interrelacionados y que persiguen un triple objetivo: preservar la motivación de los desempleados en la búsqueda activa de empleo, reforzar su empleabilidad a través de la formación y crear empleos sostenibles. Una de las principales conclusiones de este trabajo es que no existe una política de empleo como tal sino más bien un conjunto de recomendaciones y programas que intentan orientar y coordinar las 28 políticas de empleo de los respectivos países miembros. Para ayudar a esta coordinación, se ha llevado a cabo una recopilación, clasificación y estructuración de las medidas llevadas a cabo por cada uno de los países miembros destacando aquellas políticas que pueden considerarse como buenas prácticas que puedan servir de ejemplo para ser aplicadas en el resto de países europeos.*

**Palabras clave:** políticas activas de empleo, buenas prácticas, aprendizaje mutuo, coordinación de políticas, Unión Europea.

**Clasificación JEL:** J68.

## **Abstract**

*This article analyses the active labour market policies used by EU countries to try to combat unemployment, which has generally increased as a consequence of the economic crisis. The active policies respond to multiple interrelated purposes which together are aimed to achieve three objectives: to keep motivation for the unemployed to actively seek work, to reinforce their employability through training; and to create sustainable jobs. One of the main conclusions of this work is that there is no single employment policy as such; however there is a set of programs and recommendations which try to coordinate and organize the 28 employment policies of the respective member states. To help with this coordination, this work brings to the fore a compilation, classification and structuring of the active labour market policies pursued by each*

---

\* Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidas de los profesores José Andrés Fernández Cornejo, Carlos Poza Lara, Carmen Ceña Jodrá, Juan Ignacio Cáceres Ruiz y Lorenzo Fernández Franco. Cualquier error que persista en el artículo es exclusiva responsabilidad de sus autores.

country, thereby highlighting those policies that can be considered best practices and that may serve as examples for the rest of Europe.

**Keywords:** active labour market, best practices, mutual learning, policy coordination, European Union.

**JEL classification:** J68.

## 1. Introducción

Una de las principales consecuencias de la crisis económica y financiera de estos últimos años ha sido el intenso y generalizado proceso de destrucción de empleo y debilitamiento de los mercados laborales europeos.

El problema del desempleo ha afectado de manera generalizada a toda la UE pero existen grandes diferencias entre los Estados miembros. A finales de 2015, de acuerdo con los datos de Eurostat, las tasas de desempleo diferían desde alrededor del 5 por 100 en Alemania, República Checa, Reino Unido, Malta y Austria hasta más del 20 por 100 en España y Grecia. A esta cifra de desempleados hay que añadir que como consecuencia de las dificultades para encontrar un empleo también ha aumentado las tasas de inactividad a causa del desánimo. A finales de 2015, según datos de Eurostat, dichas tasas variaban considerablemente de menos del 1 por 100 en Dinamarca, Reino Unido, Malta, Austria y República Checa a más del 10 por 100 en Italia, Bulgaria y Portugal. Este colectivo de inactivos desanimados constituyen parados potenciales en cuanto empiece a recuperarse la economía.

Otro aspecto relevante del análisis de los mercados laborales es que la crisis no ha impactado de manera uniforme en todos los colectivos de la población, lo que ha dado lugar a una especificidad de colectivos vulnerables tales como jóvenes, trabajadores mayores, inmigrantes, mujeres, desempleados de larga duración, personas con discapacidad y trabajadores con bajos niveles de cualificación.

Estas evidencias del impacto de la crisis económica sobre el empleo han puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales del mercado de trabajo y diseñar políticas activas de empleo que ayuden a aliviar el problema del desempleo. A diferencia de las políticas pasivas que tratan de garantizar una renta a las personas desempleadas, las políticas activas son aquellas que tienen como objetivo mejorar la empleabilidad de las personas, tanto desempleadas o no, a través de la formación, intermediación laboral y mediante la creación de empleos a través de ayudas a la contratación y el fomento del autoempleo<sup>1</sup>. Dichas políticas activas de empleo se han venido centrando además en ayudar a aquellos colectivos más vulnerables y que más se han visto castigados por la crisis económica.

Los Estados miembros de la UE tienen en general condicionada su política económica a las directrices que emanan del seno de la UE. En el ámbito de las políticas de empleo no existe, sin embargo, una política de empleo comunitaria como tal, sino

---

<sup>1</sup> Sobre la delimitación del concepto de políticas activas de empleo, véase RAMOS *et al.* (2010), LOPE (2015), ALUJAS (2006) y OCDE (2006).

más bien un conjunto de orientaciones y recomendaciones que buscan coordinar y servir de apoyo. Existen, por el contrario, 28 políticas de empleo diferentes implementadas por cada uno de los países miembros.

Partiendo de estas premisas, este trabajo trata de recopilar, clasificar y estructurar el conjunto de medidas en políticas activas que han sido implementadas por los 28 Estados miembros de la UE en estos años de crisis (en total se han analizado 579 medidas). Ante la imposibilidad de llevar a cabo una evaluación de este conjunto de medidas (Card *et al.*, 2010 y 2015) nos limitaremos a destacar aquellas medidas consideradas como buenas prácticas<sup>2</sup> por la UE. Con ello, se pretende construir un mapa de medidas en políticas activas que ofrezcan una visión amplia de lo que se ha estado haciendo en la UE en este periodo de crisis, de forma que se ayude a difundir conocimientos y aspectos importantes en el diseño de las políticas activas de empleo que se puedan replicar en otros países que se enfrentan a problemas del mercado laboral similares.

La estructura del trabajo es la siguiente: en el apartado segundo, se analiza el contenido de las políticas de empleo en general y de las políticas activas de empleo en particular; en el apartado tercero se cuestiona si existe una política activa de empleo comunitaria como tal; en el apartado cuarto se realiza un análisis exhaustivo y comparativo de las 579 medidas en políticas activas de empleo de los 28 países miembros. En el último apartado se resumen las principales conclusiones del trabajo.

## 2. Delimitación de las políticas activas de empleo

Como acabamos de mencionar, las medidas en políticas activas de empleo persiguen mejorar la empleabilidad de las personas. En general, estas políticas activas se clasifican en tres grandes líneas de actuación u objetivos temáticos [Fernández Díaz *et al.* (2011); Banyuls y Pitxer (2016)]: políticas de fomento de creación de empleo, políticas de intermediación en el mercado y políticas de educación y formación.

A continuación se describen en detalle las medidas en cada una de estas tres líneas de actuación:

- a) *Las políticas de fomento a la creación de empleo.* Dentro de esta categoría se pueden diferenciar tres tipos de medidas: las ayudas a la contratación, la creación directa de empleo público y la promoción del autoempleo.

En primer lugar, las *ayudas a la contratación* hacen referencia a bonificaciones o reducciones en los costes salariales que tienen como objetivo estimular la demanda y la reinserción laboral de los parados o el mantenimiento del empleo (Kuddo, 2012). Este conjunto de medidas son más eficaces cuando son diseñadas de forma temporal debido a su elevado coste (Betcherman *et al.*, 2004) aunque el impacto en el empleo de estas medidas se aprecia más en el

---

<sup>2</sup> Véase más adelante la definición del concepto de *buen práctica*.

largo plazo (Card *et al.*, 2015). Normalmente estas medidas se dirigen hacia los grupos más vulnerables, y tienen un impacto positivo al proporcionar experiencia laboral a los desempleados e información sobre su productividad a los empleadores. La eficacia de estas políticas aumenta cuando se combinan con otras políticas activas como la formación y el asesoramiento o la orientación a la búsqueda de empleo (Betcherman *et al.*, 2004). Por otra parte, los incentivos a la contratación pueden suponer un gasto público improductivo si se incentivan contrataciones que iban a ser igualmente realizadas sin la introducción de ayudas públicas o generar efectos sustitución, cuando los trabajos subsidiados reduzcan las oportunidades de empleo para los trabajadores que no reciben subsidios (Martin, 2000) o bien efectos desplazamiento, si se favorecen las contrataciones realizadas en determinados sectores productivos que pueden aumentar su producción en detrimento de otros sectores sin subvención (Palacio y Álvarez, 2004).

En segundo lugar, las medidas de *creación directa de empleo público* se han desarrollado como instrumentos de activación para la prestación directa de puestos públicos (Brown y Koettl, 2012). Son medidas de carácter social que están dirigidas a las personas más vulnerables para prevenir su desconexión del mercado laboral. (European Commission, 2006). Constituyen por tanto, en el corto plazo unas redes de seguridad efectivas para aliviar el desempleo. Suelen conllevar el estigma de que, a largo plazo, pueden mermar las posibilidades de empleo de esos trabajadores ya que los beneficiarios de dichas políticas tienden a ser reacios a buscar otros trabajos durante ese periodo (efecto *lock-in*) (Betcherman *et al.*, 2004).

En tercer lugar, la *promoción del autoempleo y del emprendimiento* ofrece una vía alternativa al empleo de las personas desempleadas. Estas medidas consisten en la prestación de apoyo financiero y asesoramiento para la puesta en marcha de empresas (Kelly *et al.*, 2002). Las subvenciones para la puesta en marcha de empresas pueden ser rentables desde un punto de vista macroeconómico ya que la entrada de nuevas empresas aumenta la competencia y, por tanto, la productividad (Künn, 2012). Estas medidas muestran impactos positivos sobre el empleo pero están limitadas a un colectivo de desempleados específicos, en particular, hombres jóvenes con niveles relativamente altos de educación (Cazes *et al.*, 2009). Pueden generar efectos de peso muerto importantes al incentivar nuevas empresas que hubieran sido creadas igualmente sin subsidios. El potencial de empleo de las nuevas empresas depende en cierta medida de que exista motivación oportunista para iniciar un negocio evitando los autónomos por necesidad que no encuentran un trabajo apropiado y los falsos autónomos (European Commission, 2014a).

- b) Las *políticas de intermediación en el mercado laboral y de orientación personalizada al desempleado*. El objetivo es mejorar la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo. Tradicionalmente, hace referencia a los servicios

públicos de empleo como los agentes encargados de gestionar y poner en práctica la política de empleo, tanto en su vertiente pasiva de protección social al desempleo como en su vertiente activa de ayuda a la búsqueda de empleo (Fay, 1997). En estos años de crisis se ha dado especial importancia a la colaboración con las agencias privadas de empleo (Kuddo, 2012). Este tipo de medidas de intermediación tienen, en general, un impacto positivo y los costes son relativamente bajos (Betcherman *et al.*, 2004). Las políticas de orientación resultan ser más eficaces cuando se dirigen exclusivamente a los desempleados con bajas probabilidades de contratación (Wunsch, 2010) y no se concentran solo en los colectivos con mejores perspectivas laborales, lo que daría lugar al efecto *creaming* (De Koning *et al.*, 1999). Por tanto, deben dedicar sus recursos limitados a disposición de los colectivos más vulnerables como desempleados de larga duración o aquellos que están en riesgo de desempleo de larga duración (OCDE, 2015).

- c) Las *políticas de educación y formación* de los desempleados o activos ocupados con riesgo de desempleo persiguen el objetivo de incrementar y mejorar su empleabilidad (Consejo Económico y Social, 2014). Las políticas de formación pueden orientarse por el lado de la demanda, buscando responder a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores, o por el lado de la oferta, mejorando las cualificaciones y competencias profesionales de los parados. Estas políticas tienden a producir resultados diversos en el corto plazo, pero las evaluaciones proporcionan un impacto significativamente positivo en el largo plazo (OCDE, 2005; Card *et al.*, 2010). Reducen el *mismatch* o desajuste entre las necesidades del mercado laboral y las capacidades de la oferta (Boone y Van Ours, 2004), al reasignar la mano de obra desde los sectores y ocupaciones de baja demanda hacia los sectores de demanda creciente (Calmfors *et al.*, 2002). Por otra parte, el impacto de las medidas de formación varía considerablemente dependiendo del colectivo objetivo al que se dirigen. Un problema con la formación puede ser la selección de los grupos por el nivel de educación ya que las personas con altos niveles de educación y mejores perspectivas en el mercado laboral pueden ser las que mejores resultados consiguen con la mejora de sus habilidades (efecto *creaming*) (Kluve y Schmidt, 2002). No obstante, cabe mencionar que para todos los niveles de edad, la formación y las competencias ejercen una fuerte influencia sobre la probabilidad de ocupar un empleo (OCDE, 2015).

Dada esta clasificación genérica de las políticas activas de empleo, en los siguientes apartados nos preguntaremos por las medidas específicas implementadas en el ámbito de la Unión Europea.

### 3. ¿Podemos hablar de una política activa de empleo comunitaria?

Como se ha comentado en la introducción, el desempleo se ha convertido en un problema prioritario para la UE. Cabe preguntarse, por tanto, sobre cuál es la política de empleo en la UE. En este sentido, hay que comentar que no existe una política de empleo común como tal en la UE, más bien existen 28 políticas de empleo, ya que cada país ha ido adoptando las medidas que ha considerado oportunas y sin una línea de actuación única en el marco europeo. Esto no quiere decir que para la UE el problema del desempleo sea considerado un problema menor, los esfuerzos de la UE se han centrado precisamente en propuestas de coordinación de toda esta disparidad de políticas de empleo. Entre estas iniciativas podemos destacar: Estrategia Europa 2020, el Semestre Europeo y el Programa de Aprendizaje Mutuo.

La *Estrategia Europa 2020* (Comisión Europea, 2010) surge a corto plazo como una estrategia de salida de la crisis económica y financiera, y a largo plazo su objetivo es transformar la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora. La estrategia definió tres objetivos principales en política de empleo a nivel de la UE, que se complementaron con los objetivos nacionales de cada Estado miembro.

- En primer lugar, el objetivo que la tasa de empleo de la población de 20-64 años sea como mínimo del 75 por 100.
- En segundo lugar, el objetivo de reducir el abandono escolar por debajo del 10 por 100 y que al menos un 40 por 100 de la generación joven (30-34 años) tenga un título o grado superior de educación.
- En tercer lugar, el objetivo social de reducir en 20 millones el número de personas amenazadas por la pobreza (25 por 100 de reducción en el número de personas).

Hoy en día, los objetivos fijados por la Estrategia Europa 2020 han quedado reducidos a mera retórica dado los efectos que la inestabilidad económica ha producido en los mercados de trabajo europeos. Existe, por tanto, la necesidad de mejorar la Estrategia Europa 2020.

En este sentido, desde 2011, la UE está aplicando una metodología conocida como el *Semestre Europeo* (European Commission, 2011), que intenta coordinar las políticas en diversas áreas tales como fiscal, económica y empleo. El Semestre Europeo sirve también para poner en práctica la Estrategia Europa 2020, por lo que este es el instrumento clave de gobernanza de la UE al vincular las prioridades de la Estrategia con las recomendaciones dadas a los Estados miembros a través del Semestre.

Sin embargo, las recomendaciones que la UE da a los Estados miembros y las prioridades de la Estrategia no están siempre claramente coordinadas. Esto es debido en parte a la complejidad de los componentes institucionales del Semestre y a que algunas prioridades políticas de la Estrategia reciben más atención que otras (Comisión Europea, 2014).

En 2015, en un intento para mejorar el funcionamiento del semestre europeo se incorporaron nuevos instrumentos tales como el procedimiento de desequilibrio

macroeconómico, que elabora un plan de acción para corregir los desequilibrios de algunos países de la UE en determinados plazos. También se introdujo un cuadro de indicadores como instrumento analítico que permite poner de relieve los principales desafíos en materia social y de empleo para un mejor seguimiento del semestre europeo (European Commission, 2014b).

Por último, el *Programa de Aprendizaje Mutuo* (European Commission, 2015) surge para apoyar, coordinar y fomentar el aprendizaje de medidas en políticas activas entre los Estados miembros, ya que al existir diferencias y similitudes en sus mercados de trabajo, éste ofrece la oportunidad de compartir información útil y aprender de las experiencias entre los países europeos.

El programa de Aprendizaje Mutuo incluye un conjunto de actividades tales como eventos temáticos o seminarios de difusión, tratando de facilitar el diálogo entre los Estados miembros para examinar e intercambiar experiencias en relación con áreas concretas de política de empleo. Este diálogo se centra en las condiciones y desafíos para un efectivo diseño e implementación de las políticas activas de empleo.

Un aspecto a destacar de esta iniciativa de Aprendizaje Mutuo es la introducción del concepto de *buena práctica*: «Una política o medida específica que ha demostrado ser eficaz y sostenible en el ámbito de empleo, demostrada por la evaluación de la evidencia y el seguimiento de métodos, lo que ha dado lugar a resultados positivos del mercado de trabajo» (European Commission, 2013).

A lo largo de este artículo se ha utilizado el concepto de buena práctica<sup>3</sup> como criterio de evaluación de las mejores medidas en políticas activas de empleo que serán analizadas a continuación.

#### **4. Las políticas activas de empleo aplicadas en la UE por objetivos temáticos**

Como se ha comentado anteriormente, no existe una política común en sentido estricto en la UE. En este apartado se procede a identificar, recopilar y clasificar aquellas medidas en políticas activas de empleo implementadas por los distintos países europeos.

Para ello, se ha confeccionado una base de datos con las 579 medidas en políticas activas en el que se incluyen las principales características de las mismas atendiendo a tres criterios<sup>4</sup>: el país de procedencia, el objetivo temático y el colectivo hacia el que se dirige cada medida.

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la metodología de European Commission (2013), podemos profundizar en la concepción y los límites del concepto de buena práctica a través de criterios de selección tales como: relevancia política de la medida en la Estrategia Europea de Empleo, el alcance de la medida, la evidencia empírica disponible sobre los resultados obtenidos en el mercado laboral, el tiempo medio de duración de la medida y la efectividad de la medida.

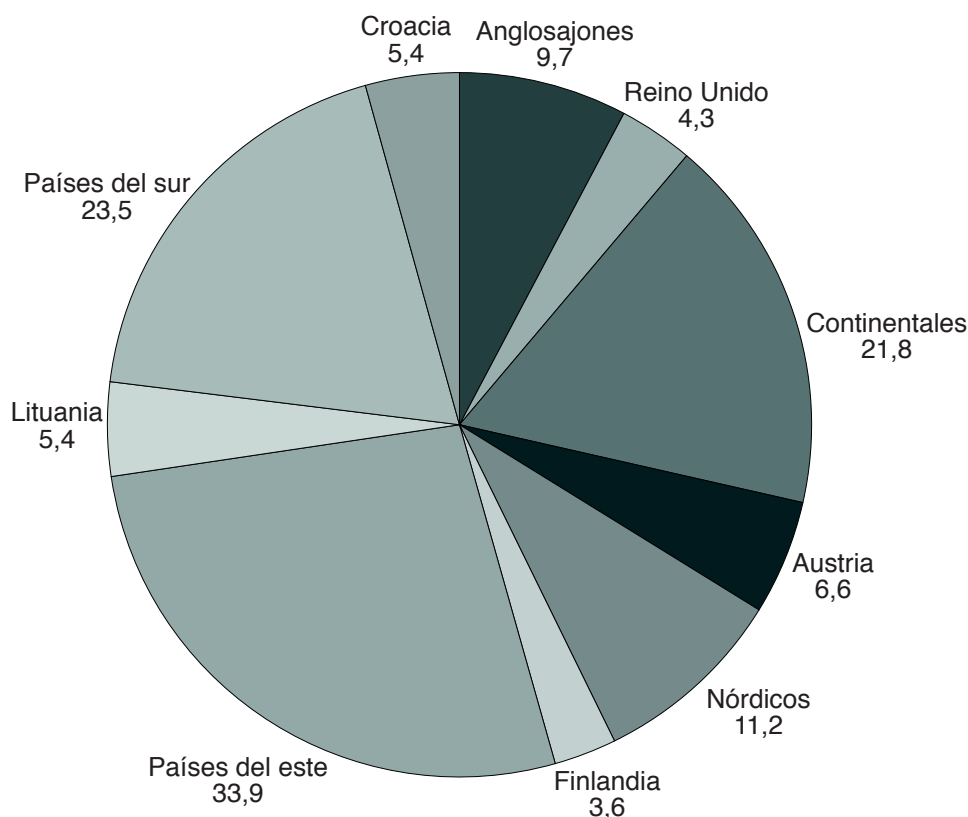
<sup>4</sup> Esta base de datos se ha construido a partir de los diferentes informes de la Comisión Europea y de la información disponible en la página web del programa de Aprendizaje Mutuo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en>. Otras bases disponibles: LABREF database, BRUEGEL (Brussels European and Global Economic Laboratory).

Según el país de procedencia de la medida, estas pueden ser clasificadas en cinco grandes áreas geográficas de referencia: continentales (Austria, Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica), nórdicos (Dinamarca, Suecia, Finlandia y Holanda), anglosajones (Malta, Irlanda y Reino Unido), países del sur (Grecia, España, Italia, Chipre, Portugal y Croacia) y países del este (Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Estonia y Letonia).

De acuerdo con el Gráfico 1, las políticas activas de empleo se han implementado principalmente en los países del este (el 34 por 100 del total de políticas analizadas proceden de estos países), en los países del sur (24 por 100) y en los países continentales (22 por 100) y, en menor medida, en los países nórdicos (11 por 100) y anglosajones (10 por 100).

Según el objetivo temático que persigue la medida se pueden distinguir tres grandes líneas de actuación: fomento a la creación de empleo (subsidios, emprendimiento y creación directa de empleo público) con un 54,7 por 100 del total de las medidas; intermediación laboral (eficacia y activación) con un 16,6 por 100, y educación y formación (formación profesional, aprendizaje permanente, educación superior, educación básica y reconocimiento de las cualificaciones) con un peso del 28,7 por 100.

**GRÁFICO 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**  
**SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA**  
**(En %)**



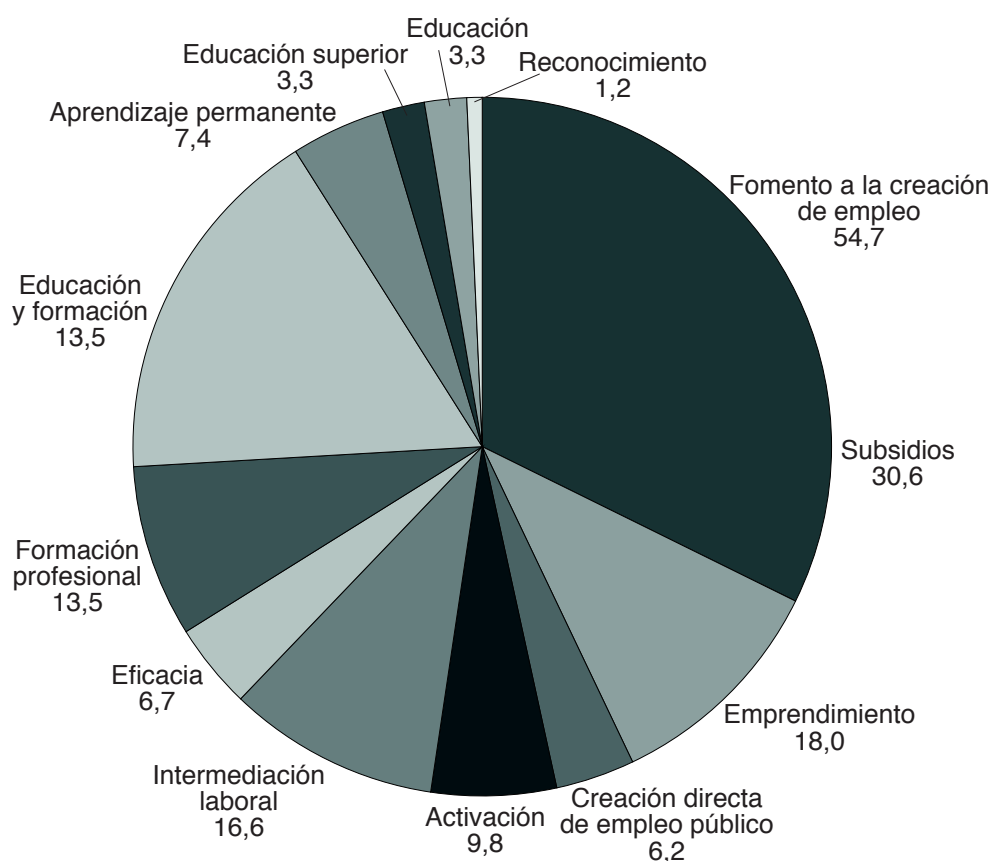
FUENTE: Elaboración propia.



De acuerdo con el Gráfico 2, los resultados obtenidos muestran un mayor porcentaje en las medidas dirigidas a subsidios en cuanto a creación de empleo, a la formación profesional en cuanto a educación y formación y a la activación en cuanto a intermediación laboral.

Según el colectivo específico hacia el que se dirigen las medidas: desempleados en general, jóvenes, *ninis*<sup>5</sup>, desempleados de larga duración, mujeres, inmigrantes, personas con discapacidad, personas mayores, personas con baja cualificación, empleados, estudiantes y otros.

**GRÁFICO 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**  
**SEGÚN EL OBJETIVO TEMÁTICO**  
**(En %)**



FUENTE: Elaboración propia.

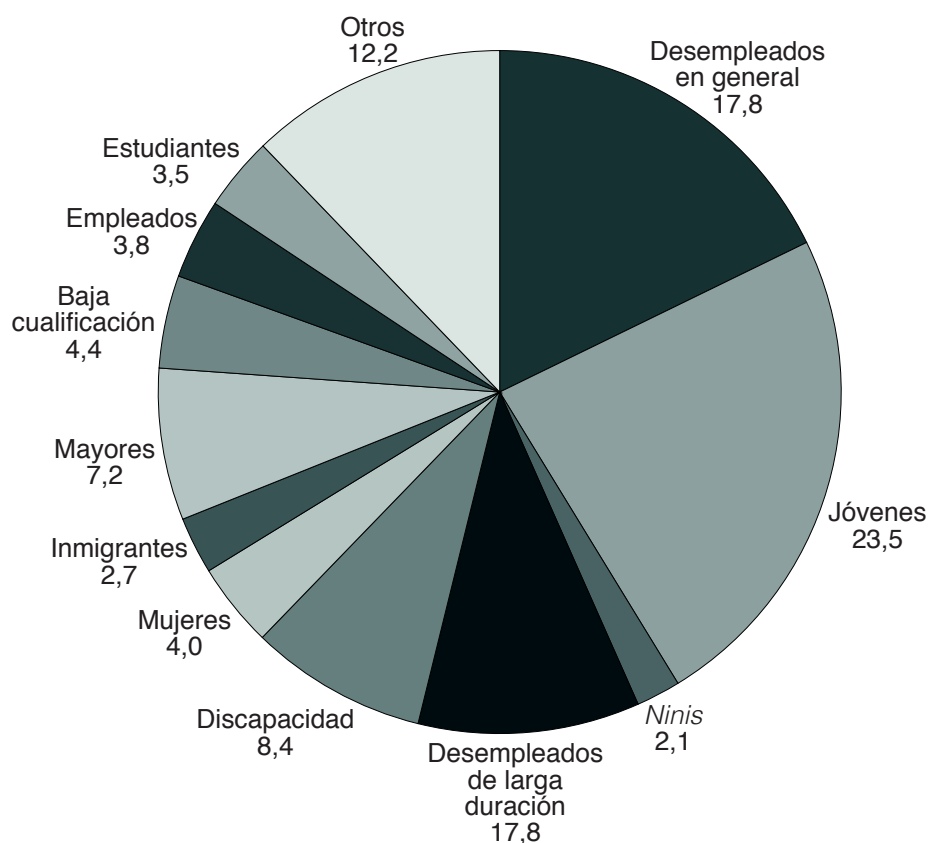
<sup>5</sup> El término *ninis* se utiliza para describir a los jóvenes que ni estudian ni trabajan (en inglés *NEET, Not in Employment, Education or Training*).

De acuerdo con el Gráfico 3, los resultados obtenidos muestran un mayor porcentaje en los colectivos vulnerables mencionados anteriormente: jóvenes y desempleados de larga duración.

Sobre la base de la clasificación general de las políticas activas de empleo analizada en el apartado segundo, las medidas analizadas en este estudio se han agrupado en 10 clústeres o grupos (Cuadro 1). Este marco de 10 clústeres ha servido para poder hacer las comparaciones entre las medidas en políticas activas analizadas.

En González-Blanch (2015) se muestra el análisis detallado de las 579 medidas en políticas activas de empleo de los 28 países miembros de la UE, según el objetivo temático, el país de procedencia y el colectivo hacia el que se dirigen las medidas. A continuación, resumiremos el contenido de este análisis haciendo referencia a las principales medidas integrantes de cada clúster que pueden considerarse como buenas prácticas.

**GRÁFICO 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**  
**SEGÚN EL COLECTIVO ESPECÍFICO**  
**(En %)**



FUENTE: Elaboración propia.

**CUADRO 1**  
**AGRUPACIÓN DE LAS MEDIDAS EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**  
**EN 10 CLÚSTERES**

Fomento a la creación de empleo	CLÚSTER 01: Incentivos a la contratación a través de subsidios salariales o subsidios de los costes laborales no salariales.
	CLÚSTER 02: Creación directa de empleo público.
	CLÚSTER 03: Aumentar el emprendimiento y el autoempleo como vía para fomentar la creación de empleo. Incrementar el número de empresas e iniciativas de trabajo sostenibles creadas por cuenta propia.
Intermediación laboral y orientación	CLÚSTER 04: Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y/o demandantes de empleo a través de orientación profesional y adaptación de las cualificaciones de las personas a las necesidades del mercado laboral para garantizar su empleabilidad y permitir su progresión profesional.
	CLÚSTER 05: Aumentar la eficacia de las estructuras de intermediación laboral.
Educación y formación	CLÚSTER 06: Incrementar la participación en el aprendizaje permanente y las capacidades de los participantes entre otras competencias en materia de TIC e idiomas.
	CLÚSTER 07: Mejorar la integración laboral a través del reconocimiento de las cualificaciones.
	CLÚSTER 08: Mejorar el acceso a la formación profesional para el empleo.
	CLÚSTER 09: Mejorar la calidad en la educación superior y aumentar el número de alumnos que obtienen formación en el ámbito de I+D+i, fomentando el desarrollo de actividades en red con centros tecnológicos de investigación y empresas.
	CLÚSTER 10: Reducción y prevención del abandono escolar temprano a través de la participación en la educación y en la formación inicial básica.

**FUENTE:** Elaboración propia.

### 1.1. Clúster 01: Subsidios

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (10,5 por 100), países del sur (9 por 100), continentales (6 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los anglosajones (1,7 por 100) y nórdicos (3,3 por 100).

Las medidas se dirigen principalmente a los colectivos de jóvenes, trabajadores mayores, desempleados de larga duración y personas con discapacidad.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Incentivos a la contratación para apoyar la creación de empleo** en el sector privado a través de subsidios salariales y reducciones de las contribuciones a la Seguridad Social.

Entre otras, las medidas identificadas como buenas prácticas han sido:

La medida *Zaposli.me*<sup>6</sup> en Eslovenia, que ofrece una ayuda financiera en forma de subvención durante doce meses a los empleadores que cumplen una serie de condiciones, para la contratación a tiempo completo de desempleados mayores, de larga duración y jóvenes menores de 25 años.

La medida *Integration subsidy*<sup>7</sup> en Austria, que consiste en subvenciones salariales durante un máximo de dos años para apoyar la integración en el mercado laboral de los desempleados de larga duración y trabajadores mayores de 50 años.

En Alemania la medida *Perspective 50plus*<sup>8</sup> ofrece subsidios salariales durante un máximo de 12 meses para la contratación de desempleados mayores. Con el fin de que coincidan los solicitantes de empleo con los puestos vacantes se lleva a cabo un perfil social y profesional de los solicitantes de empleo.

La medida *Reduction of employer's social contributions targeted to Young people*<sup>9</sup> en Suecia dirigida a los jóvenes menores de 25 años puede combinarse con los subsidios proporcionados para el primer empleo de los jóvenes, lo que permite que el coste salarial de contratar a un joven en un nuevo trabajo sea un 40 por 100 más bajo.

- **Incentivos para la transformación de los contratos temporales en indefinidos.**

Entre las medidas consideradas como buenas prácticas se han identificado:

La medida *Contrato de apoyo a los emprendedores*<sup>10</sup> en España. Esta medida ofrece un nuevo tipo de contrato similar a un contrato indefinido pero con un periodo de prueba de un año. Consiste en bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante tres años para la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años y desempleados mayores de 45 años, con un periodo de prueba de un año. Puede ser utilizado por las PYME (hasta 50 empleados), las cuales deben mantener el puesto de trabajo creado durante tres años y a la persona contratada por un año. La medida está diseñada para abordar el problema de la dualidad en el mercado laboral español.

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=30>.

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=35>.

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=27>.

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12542&langId=en>.

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=34>.

La medida *Interministerial Decree 243/2012*<sup>11</sup> en Italia. Esta medida proporciona incentivos económicos para la conversión de un trabajo temporal en indefinido o ampliación de la duración del contrato de los jóvenes menores de 29 años y/o mujeres de cualquier edad.

- **Incentivos a la contratación en áreas geográficas**, donde las tasas de desempleo han superado el nivel nacional.

Se menciona la buena práctica *Local employment initiatives*<sup>12</sup> en Lituania. Esta medida consiste en ayudas financieras para emplear a los desempleados más vulnerables, en particular desempleados de larga duración, en aquellas zonas donde la tasa de desempleo supera a la tasa de desempleo nacional. El objetivo de la medida es reducir las disparidades territoriales de desempleo.

Una medida similar es *Freedom tax zones jobs o franc Jobs*<sup>13</sup> en Francia, para fomentar la contratación de jóvenes que viven en zonas desfavorecidas.

- **Sistemas de vales o cupones que dan derecho a subvenciones.**

Entre las medidas consideradas como buenas prácticas en este ámbito se han identificado:

En Grecia, la medida *Voucher for the entry to the Labour market of young unemployed up to 29 years of age*<sup>14</sup> consiste en un sistema de cupones para la inserción en el mercado laboral de las personas desempleadas menores de 29 años ofreciéndoles su primera experiencia laboral. El cupón proporciona 80 horas de formación formal y 500 horas de formación en el puesto de trabajo (máximo cinco meses) además de servicios de asesoramiento y tutorías educativas.

Una medida similar es *Sanssi Voucher*<sup>15</sup> en Finlandia. Esta medida consiste en cupones que dan derecho a subsidios salariales a las empresas que contraten jóvenes graduados.

En Bélgica, la medida *Service Vouchers*<sup>16</sup> consiste en un sistema de cupones que representa una subvención salarial por la realización de trabajos domésticos de baja cualificación. El objetivo es transformar el trabajo no declarado en este sector en empleo regular.

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12527&langId=en>.

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12529&langId=en>.

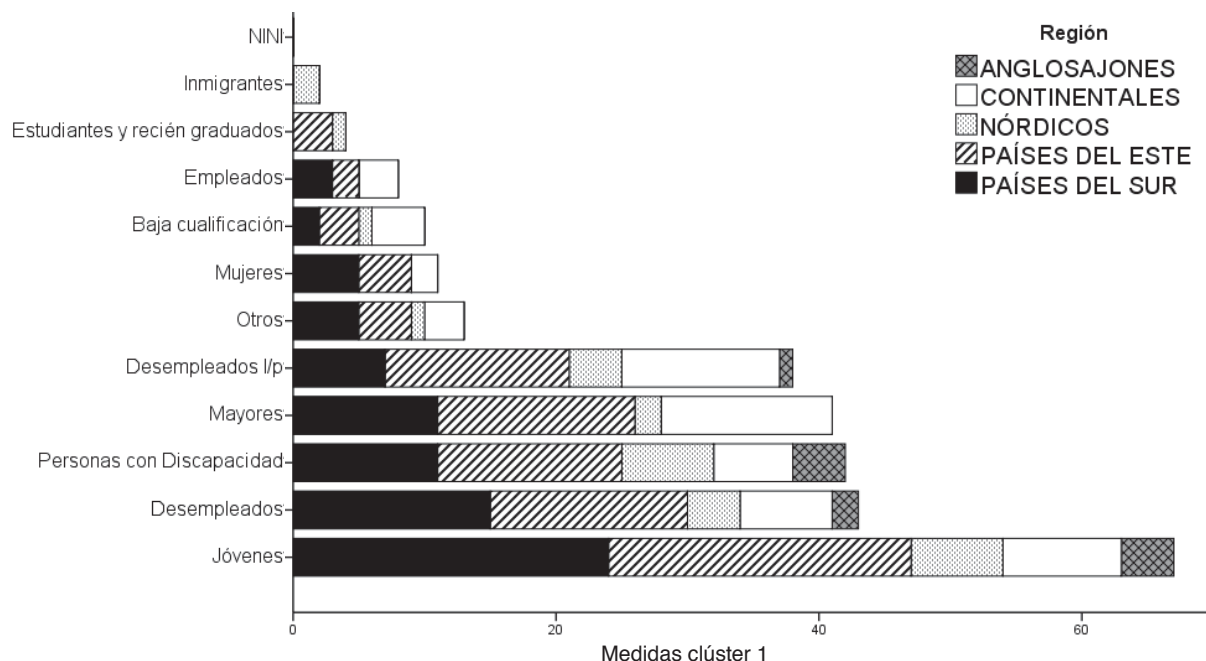
<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12522&langId=en>.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=38>.

<sup>15</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12521&langId=en>.

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=16>

**GRÁFICO 4**  
**CLÚSTER 01: INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



FUENTE: Elaboración propia.

### 1.2. Clúster 02: Creación directa de empleo público

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del sur (3,3 por 100) y los países del este (2,1 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los anglosajones (0,2 por 100), continentales (0,3 por 100) y nórdicos (0,3 por 100).

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de jóvenes y desempleados de larga duración.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Subvenciones a corporaciones locales para la contratación de desempleados.** Suelen ir acompañadas de acciones de orientación y/o formación que facilitan la adecuación de las capacidades de los participantes a las necesidades del mercado laboral para la búsqueda de empleo continua durante todo el programa.

Como buena práctica se podría mencionar la medida *Workplaces with Stipend Emergency Public Works Programme (WWS)*<sup>17</sup> en Letonia. Esta medida

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=13>.

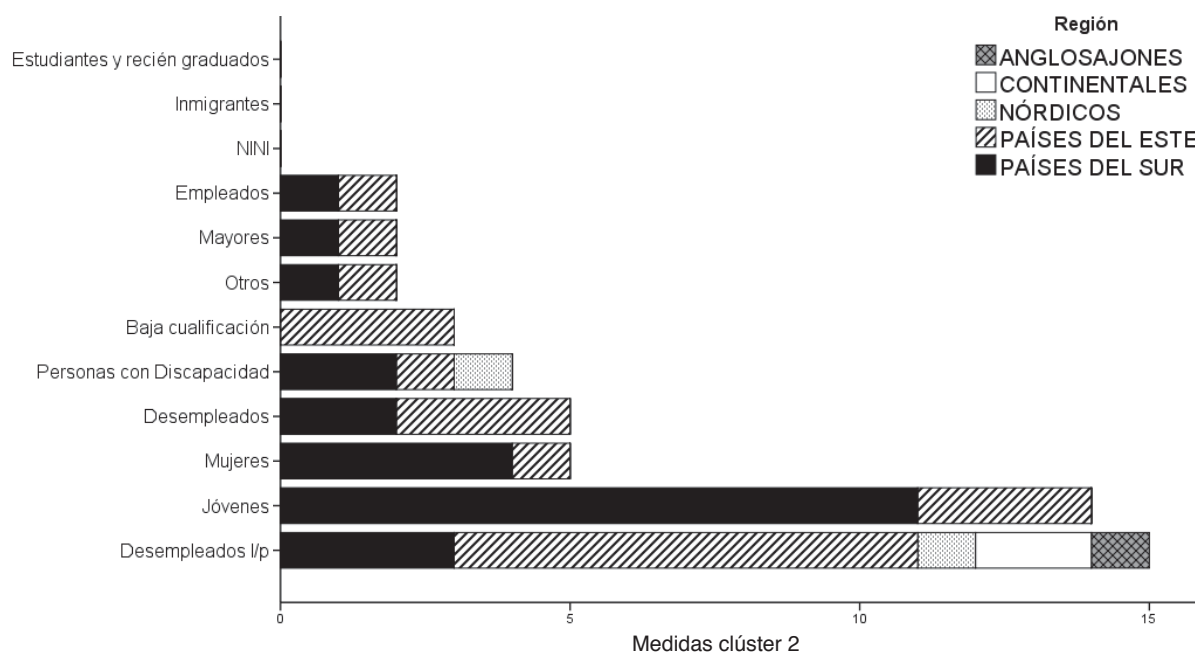
ofrece empleos públicos temporales y a jornada completa para las personas que no tienen prestaciones por desempleo y con bajos niveles de cualificación. Los empleos tienen un valor social y consisten en servicios de mejora y mantenimiento de zonas públicas. El objetivo de la medida es doble:

- Proporcionar apoyo a las rentas de los desempleados.
- Ayudar a los desempleados registrados a mantener, y en algunos casos, adquirir habilidades profesionales.

Otras medidas de interés dirigidas a colectivos diferentes que se podrían mencionar sería la medida *mini public Works*<sup>18</sup> en Croacia o *community service programmes in culture*<sup>19</sup> en Grecia para los jóvenes; la medida *Municipal Works*<sup>20</sup> en Croacia, *Public works programme combined with training*<sup>21</sup> en Hungría o *Active Patrimony Programme*<sup>22</sup> en Portugal para desempleados de larga duración; la medida *Help to the community*<sup>23</sup> en Croacia para mujeres desempleadas; o la medida *Roma for Roma*<sup>24</sup> en Croacia para minorías étnicas.

### GRÁFICO 5

#### CLÚSTER 02: CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO



FUENTE: Elaboración propia.

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12516&langId=en>.

<sup>19</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12036&langId=en>.

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12516&langId=en>.

<sup>21</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12036&langId=en>.

<sup>22</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12038&langId=en>.

<sup>23</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12516&langId=en>.

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12516&langId=en>.

### 4.3. Clúster 03: emprendimiento y autoempleo

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (5 por 100), los países del sur (4,8 por 100) y los países continentales (4,8 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los países anglosajones (1,6 por 100) y los países nórdicos (1,7 por 100).

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de desempleados en general y en particular, a los jóvenes.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Subvenciones e incentivos fiscales específicos para apoyar la creación de empresas.** Suelen ir acompañadas de formación empresarial, asesoramiento y asistencia en la preparación del plan de negocio. Como buena práctica se podría mencionar:

La medida *Business start-up programme for unemployed (UGP)*<sup>25</sup> en Austria. Esta medida incluye tanto incentivos financieros en forma de subvenciones para la puesta en marcha de empresas así como formación, asesoramiento y seguimiento para apoyar la sostenibilidad de la actividad por cuenta propia. La duración de la medida es de entre seis y nueve meses. Todos los empresarios potenciales tienen que pasar un proceso de cuatro etapas: etapa de clarificación, etapa de preparación, etapa de ejecución y una etapa de seguimiento.

Otra buena práctica similar sería la medida *Micro-loans*<sup>26</sup> en Dinamarca. El objetivo principal de la medida es proporcionar las competencias pertinentes (oferta de cursos como contabilidad, conocimiento de la regulación de impuestos, etc.), recursos financieros (préstamos) y una estrecha supervisión y seguimiento para desarrollar planes de negocio sólidos. Después de la puesta en marcha, los participantes reciben durante los primeros seis meses una subvención si están desempleados.

En Finlandia, la medida *Start-up grant*<sup>27</sup> consiste en talleres que proporcionan formación, orientación y apoyo con expertos a jóvenes emprendedores.

En Letonia, la medida *Measures to support the unemployed enter self-employment or entrepreneurship*<sup>28</sup>. Esta medida proporciona apoyo financiero y asesoramiento para ayudar a los desempleados a iniciar su propio negocio. Consiste en subvenciones periódicas durante seis meses y tutorías.

---

<sup>25</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13227&langId=en>.

<sup>26</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13233&langId=en>.

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13236&langId=en>.

<sup>28</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13244&langId=en>.



En Bélgica, la medida *Young Entrepreneurs Plan*<sup>29</sup> consiste en asistencia financiera durante un periodo de tres a seis meses y un préstamo reembolsable sin intereses hasta el sexto o séptimo año para apoyar los primeros años de actividad de los jóvenes que quieran iniciar su proyecto empresarial.

En Reino Unido, la medida *New enterprise allowance (NEA)*<sup>30</sup> está compuesta de dos tipos de ayuda:

- Apoyo en forma de asesoramiento y orientación para desarrollar un plan de negocio viable y el apoyo continuo una vez iniciado el negocio.
- Apoyo financiero a través del acceso a un préstamo que es reembolsable para el inicio del negocio.

En Portugal, la medida *Youth Invest*<sup>31</sup> consiste en apoyo financiero a través de un préstamo sin intereses de hasta el 75 por 100 y reembolsable en un plazo máximo de 54 meses. Además, se ofrecen subsidios para cada puesto de trabajo creado a tiempo completo y apoyo técnico en el ámbito de la iniciativa empresarial, con el fin de fortalecer y consolidar el proyecto empresarial.

- **Conversiones de las prestaciones por desempleo en cuotas para apoyar los proyectos empresariales.** En España cabe destacar la medida *Unemployment capitalisation benefit*<sup>32</sup> que ofrece la posibilidad a los beneficiarios de prestaciones por desempleo capitalizar hasta el 100 por 100 de su prestación para realizar una aportación al capital social de empresas de nueva creación. Puede ir acompañada de la medida *saber emprender*, que consiste en el asesoramiento al emprendedor a través de iniciativas de seguimiento y apoyo que tienen lugar en oficinas especializadas.

En Luxemburgo, la medida *Activation start-up incentive*<sup>33</sup> consiste en incentivos financieros equivalentes al importe correspondiente a las prestaciones por desempleo para la creación de empresas y se paga al desempleado de una sola vez.

Otras medidas de interés que se podrían mencionar sería la medida *Incubator of social innovation start-ups*<sup>34</sup> en Italia para la provisión del espacio físico así como la formación y apoyo para la creación de empresas de innovación social.

<sup>29</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13228&langId=en>.

<sup>30</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13256&langId=en>.

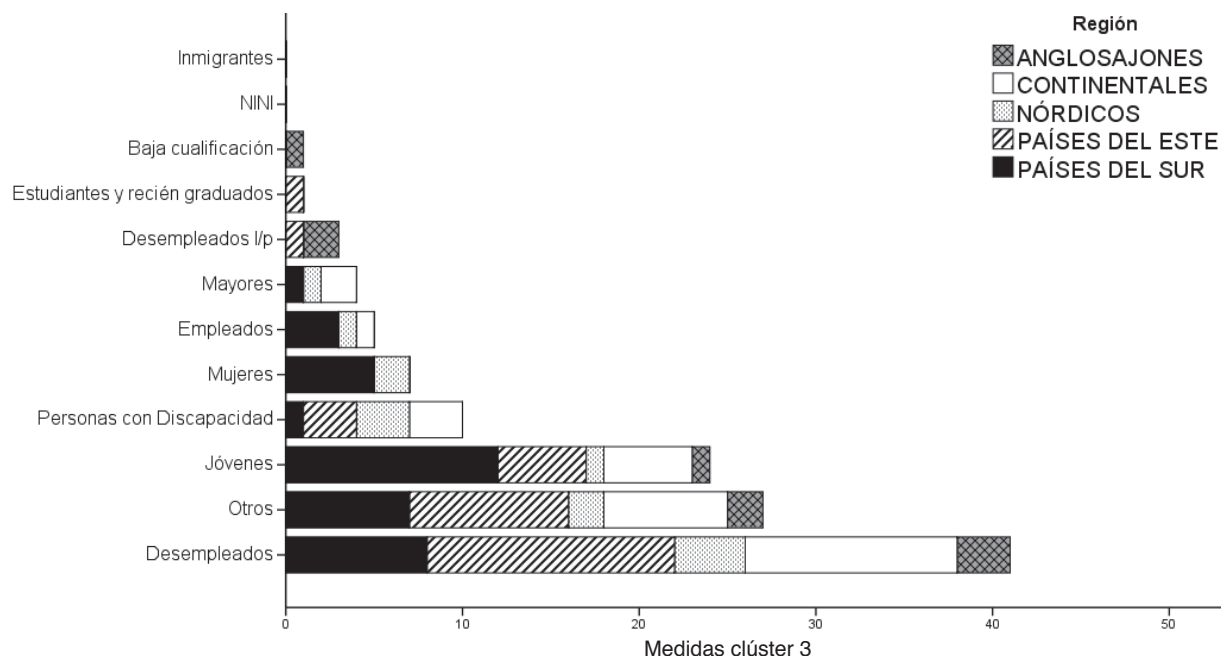
<sup>31</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13250&langId=en>.

<sup>32</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13254&langId=en>.

<sup>33</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13246&langId=en>.

<sup>34</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13243&langId=en>.

**GRÁFICO 6**  
**CLÚSTER 03: EMPRENDIMIENTO Y AUTOEMPLEO SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



FUENTE: Elaboración propia.

#### 4.4. Clúster 04: activación

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (2,9 por 100), nórdicos (2,6 por 100) y continentales (2,1 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los países anglosajones (1,4 por 100) y los países del sur (0,9 por 100).

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de desempleados de larga duración y jóvenes.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Apoyo a la inserción laboral** a través de la oferta de información sobre el mercado de trabajo, orientación profesional, motivación, asesoramiento, búsqueda de empleo y determinación de itinerarios individuales personalizados de inserción. Para estas medidas resulta clave la participación de oficinas locales de empleo y servicios públicos de empleo para el seguimiento de la realización de actividades consensuadas.

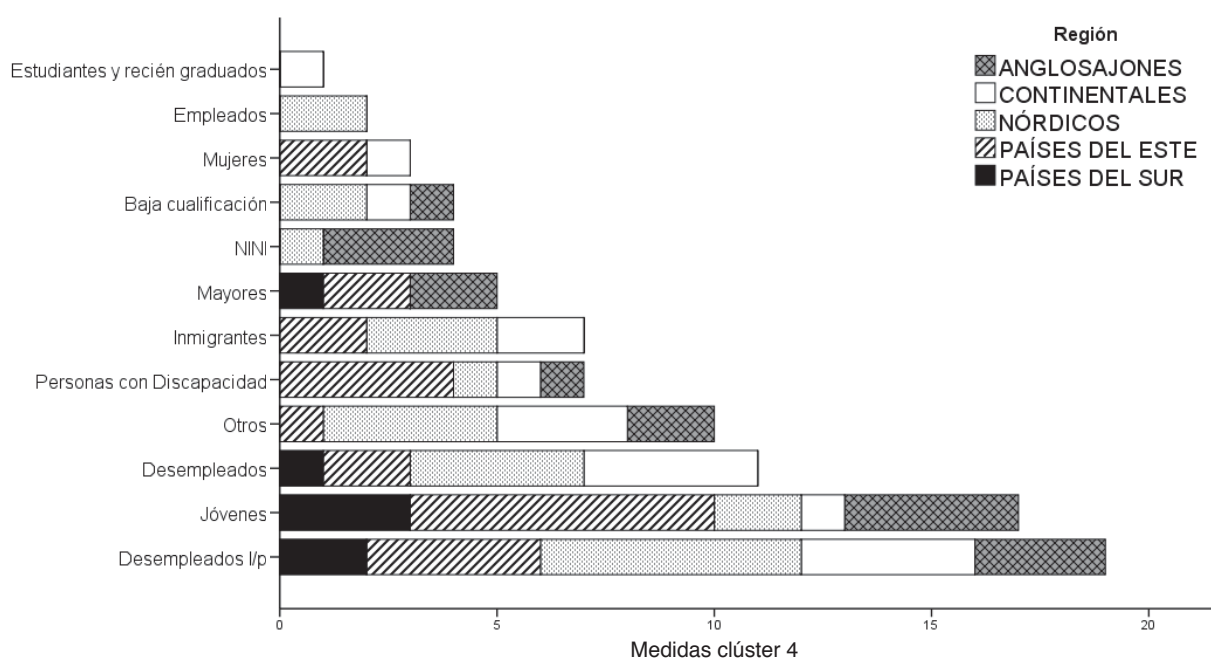
Como buena práctica se destaca la medida *Graduate Talent Pool*<sup>35</sup> en Reino Unido. Esta medida ofrece un servicio de intermediación *online* para que se

<sup>35</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=26>.

ajusten las prácticas ofrecidas por los empresarios locales con las habilidades y aspiraciones de los jóvenes recién graduados.

Otras actuaciones de interés que se podrían mencionar son la medida *Youth Job Centres*<sup>36</sup> en Lituania que consiste en bolsas de trabajo locales destinadas a proporcionar a los jóvenes información sobre las oportunidades de formación y trabajo disponibles o la medida *Activation centres for long-term unemployed*<sup>37</sup> en Alemania para la activación de los desempleados de larga duración.

**GRÁFICO 7**  
**CLÚSTER 04: MEDIDAS DE ACTIVACIÓN SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



FUENTE: Elaboración propia.

#### 4.5. Clúster 05: eficacia de la intermediación laboral

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (2,8 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los anglosajones (1 por 100), los continentales (1 por 100), los del sur (1 por 100) y los nórdicos (0,9 por 100).

<sup>36</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12037&langId=en>.

<sup>37</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de desempleados en general.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Mejorar la calidad de los servicios públicos de empleo** mediante la evaluación, innovación y modernización de las competencias de los servicios públicos de empleo como la formación del personal, el uso de diferentes tecnologías de comunicación o nuevos sitios web para los servicios de empleo.
- **Impulsar la colaboración público-privada** de los servicios de empleo a través de la mejora de la gestión y coordinación dentro de los servicios de empleo.

Como buena práctica se destaca la medida *Virtual Labour Market Platform (VLM)*<sup>38</sup> en Alemania. Esta medida consiste en una plataforma común que tiene como objetivo recopilar información sobre los perfiles de los solicitantes de empleo con bases de datos de cualificaciones profesionales que se actualizan periódicamente y datos de las ofertas de empleo en los mercados de trabajo local y regional. También se centra en procesos relacionados con la inserción laboral y el pago de las prestaciones por desempleo.

Entre otras medidas de interés que han ido destinadas al desarrollo de métodos innovadores para mejorar la búsqueda de empleo se podrían mencionar la medida *Universal Job Match*<sup>39</sup> en Reino Unido, la medida *New Job search website*<sup>40</sup> en Hungría o la medida *Labour market e-services*<sup>41</sup> en Lituania.

Por otra parte, se han identificado medidas dirigidas a impulsar la colaboración público-privada de los servicios de empleo como la medida *Reform of local labour offices and cooperation with private agencies*<sup>42</sup> en Polonia o la medida destinada a incrementar el papel de las agencias de empleo temporal en España.

---

<sup>38</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=12>.

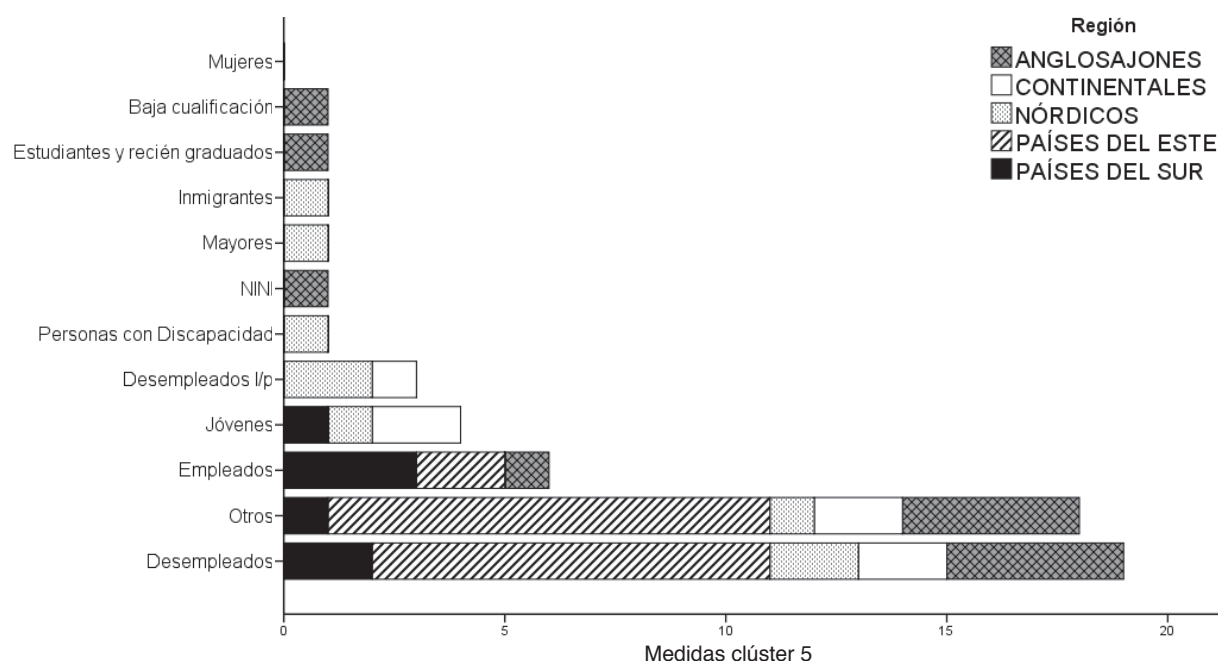
<sup>39</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12037&langId=en>.

<sup>40</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12039&langId=en>.

<sup>41</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12037&langId=en>.

<sup>42</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12036&langId=en>.

**GRÁFICO 8**  
**CLÚSTER 05: MEDIDAS DE EFICACIA DE LA INTERMEDIACIÓN SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



FUENTE: Elaboración propia.

#### 4.6. Clúster 06: aprendizaje permanente

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (2,4 por 100), continentales (1,9 por 100) y países del sur (1,6 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los países anglosajones (0,7 por 100) y nórdicos (0,9 por 100).

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de desempleados y empleados con baja cualificación.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Prestar apoyo para la actualización permanente de las competencias profesionales** ajustando la oferta formativa a las necesidades del mercado laboral.
- **Desarrollar competencias transversales** en materias tales como innovación, TIC y gestión empresarial.
- **Proporcionar formación en alfabetización, aritmética y habilidades en nuevos idiomas** para preparar a los colectivos más vulnerables su entrada en el mercado laboral.

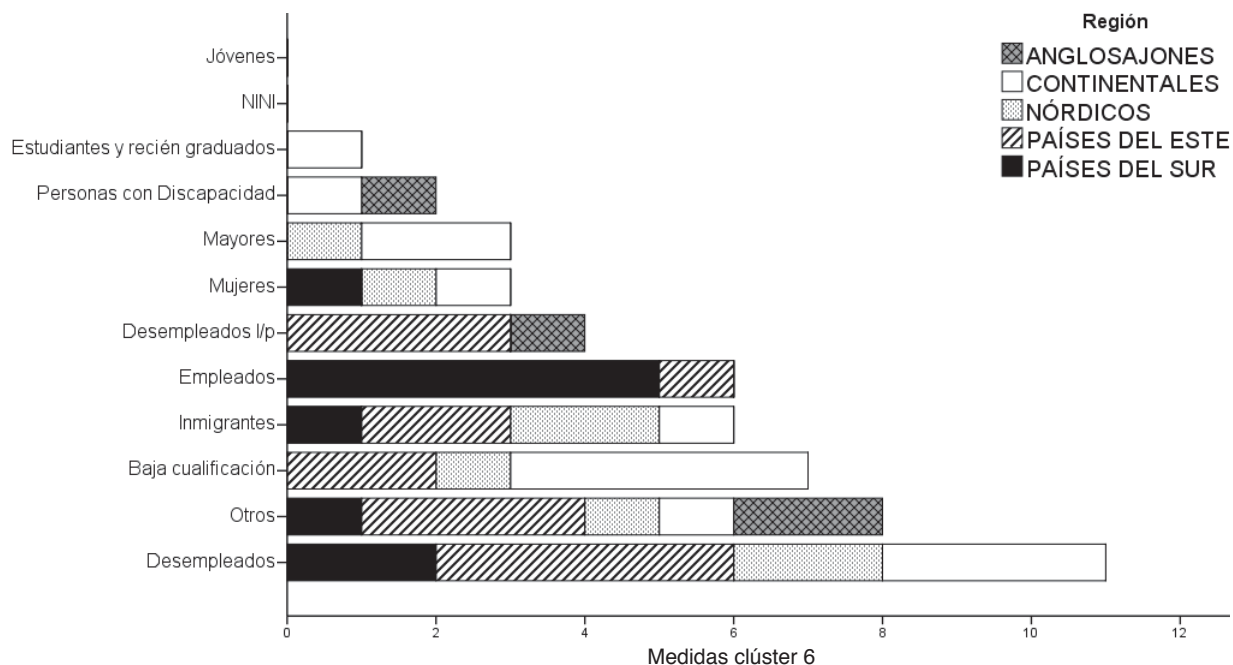
Como buena práctica se menciona la medida *Adult Apprenticeships*<sup>43</sup> en Dinamarca, que combina los subsidios a la contratación con aprendizaje para adultos para abordar el problema de desempleados adultos con baja cualificación. Consiste en formación en centros de trabajo y en una empresa sobre la base de un contrato de aprendizaje que permite obtener una cualificación profesional.

En Alemania, la medida *On the-job training for low skilled and older workers*<sup>44</sup> proporciona formación en el trabajo a trabajadores mayores y con bajos niveles de cualificación para la obtención de un título profesional.

Entre otras medidas de interés se podrían mencionar la *Professionals/skilled workers scholarships*<sup>45</sup> en Austria, que ofrece la oportunidad a los trabajadores de reorientar sus habilidades para mejorar las perspectivas de empleo. La *Job rotation*<sup>46</sup> en Dinamarca, que implica la vinculación de las actividades de formación para los empleados a trabajos subvencionados mediante la contratación de personas desempleadas. Medidas similares a esta también han sido identificadas en Portugal, Lituania y Austria.

Por otra parte, se han identificado medidas consistentes en proporcionar formación a los inmigrantes como es el caso de la medida *Adjustment Programme for new migrants*<sup>47</sup> en Estonia.

**GRÁFICO 9**  
**CLÚSTER 06: MEDIDAS DE APRENDIZAJE PERMANENTE SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



FUENTE: Elaboración propia.

<sup>43</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=32>.

<sup>44</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=18>.

<sup>45</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12037&langId=en>.

<sup>46</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12519&langId=en>.

<sup>47</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13211&langId=en>.

#### 4.7. Clúster 07: reconocimiento de las cualificaciones

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (2,4 por 100), continentales (1,9 por 100) y países del sur (1,6 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los países anglosajones (0,7 por 100) y los países nórdicos (0,9 por 100).

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de desempleados en general y personas con baja cualificación.

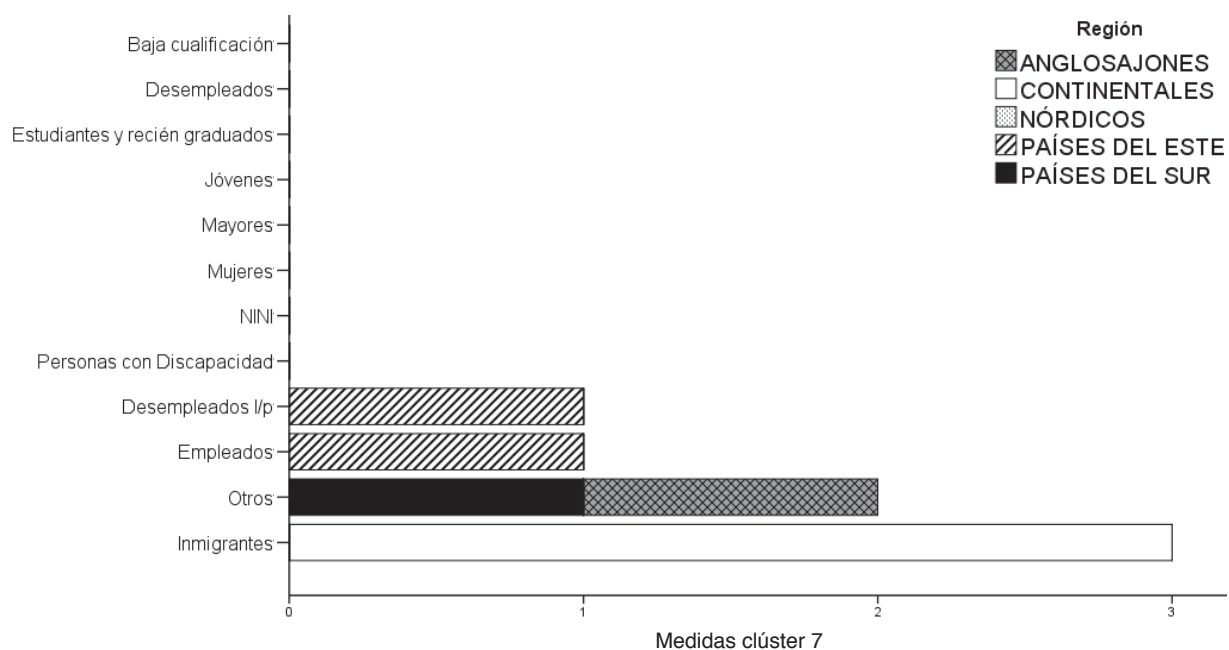
Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Desarrollo de un marco nacional de cualificaciones** que incluya el reconocimiento, validación y certificación de las competencias adquiridas que garanticen su calidad.
- **Desarrollo de perfiles de competencias y planes de estudios** para el progreso profesional.

Al contrario de los clústeres anteriormente expuestos no se han identificado buenas prácticas en este clúster. No obstante, se puede mencionar como medida de interés, la medida *Contact point for recognition of foreign qualifications*<sup>48</sup> aplicada en Austria para evitar el desajuste ocupacional a través de un mejor aprovechamiento del potencial de los inmigrantes.

#### GRÁFICO 10

##### CLÚSTER 07: MEDIDAS DE RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO



FUENTE: Elaboración propia.

<sup>48</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12508&langId=en>.

#### 4.8. Clúster 08: formación profesional

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (5,2 por 100), continentales (3,3 por 100) y países del sur (2,1 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los países anglosajones (1,6 por 100) y los países nórdicos (1,4 por 100).

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de jóvenes.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Proporcionar periodos de prácticas y de aprendizaje** como parte de la formación profesional.
- **Desarrollar competencias profesionales en sectores clave.**
- **Apoyar la colaboración entre los centros de educación y las empresas** para apoyar la innovación en los procesos de formación.
- Establecer unidades especiales de orientación profesional en centros escolares a nivel nacional y local.

Entre las medidas que se han identificado como buenas prácticas en este ámbito se destacan:

La medida *Jobs for the Future*<sup>49</sup> en Francia. Esta medida va dirigida a jóvenes desempleados poco cualificados y tiene como objetivo fomentar la inserción sostenible en el trabajo mediante la combinación de un subsidio salarial con el acceso a la educación formal y la preparación profesional, y con una orientación permanente proporcionada por estructuras específicas (misiones locales) con conocimientos sobre la inserción de jóvenes. Por otra parte, se seleccionan a los empleadores que participan en base a la calidad de los planes de formación que ofrecen y sus habilidades de tutoría.

La medida *Youth Coaching*<sup>50</sup> en Austria, que proporciona orientación personalizada gratuita a los jóvenes para facilitar su transición al empleo. Los asistentes personales ofrecen apoyo y asesoramiento acerca de su educación y empleo, así como para hacer frente a sus problemas personales. En particular, es una medida preventiva para evitar que los jóvenes caigan en la categoría *nini*.

La medida *Youth Workshops*<sup>51</sup> en Finlandia. Esta medida consiste en talleres para jóvenes menores de 29 años que han abandonado prematuramente los estudios para que desarrollen competencias profesionales en profesiones específicas y mejoren su empleabilidad a través de la formación profesional en profesiones específicas.

<sup>49</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=29>.

<sup>50</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=9>.

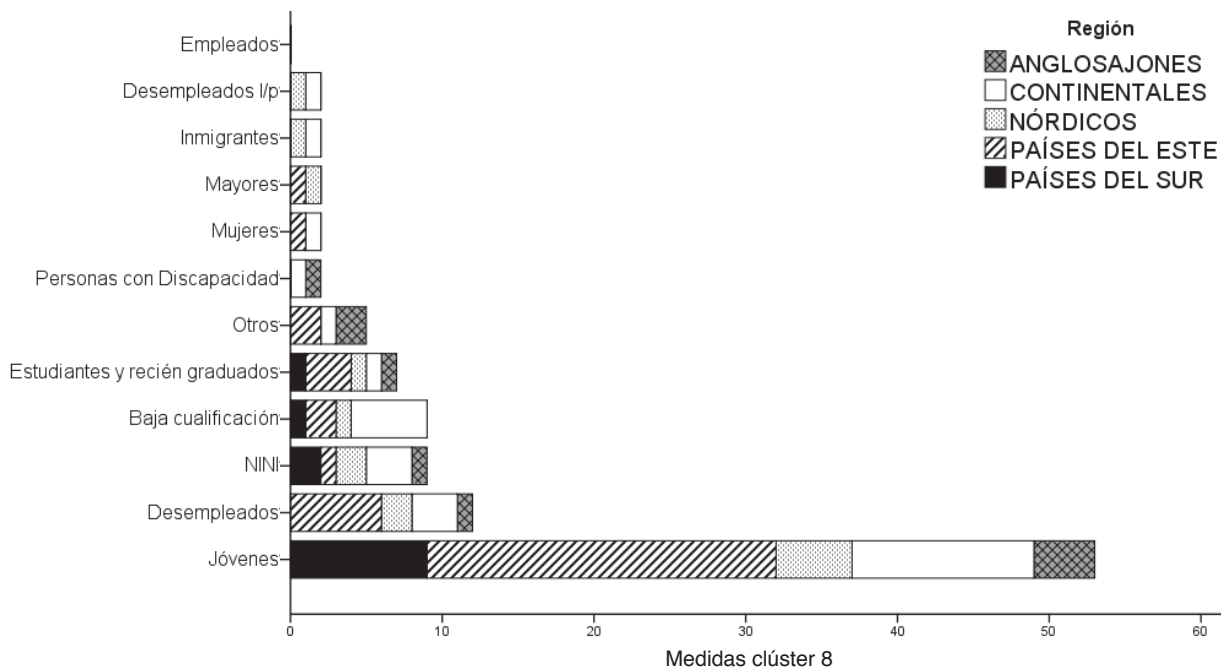
<sup>51</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=15>.



La medida *Youth contract*<sup>52</sup> en Reino Unido, que consiste en un paquete de medidas dirigido a los jóvenes menores de 25 años para su inclusión en el mercado laboral. La medida incluye asesoramiento en la búsqueda de empleo, experiencia profesional en centros de trabajo donde se imparte la formación así como incentivos salariales para los empleadores que contraten a los jóvenes.

Otra buena práctica es la medida *Supra-company Training Programme*<sup>53</sup> en Austria. Esta medida tiene como finalidad que a todos los jóvenes que no pueden encontrar un aprendizaje basado en la empresa se les da la oportunidad de aprender un oficio y realizar un aprendizaje por un periodo máximo de tres años en un centro de formación supra-empresa. Una buena práctica similar es *Pre-training programme*<sup>54</sup> en Alemania. El objetivo de la medida es la transición de los jóvenes de la educación a la formación. La medida proporciona experiencia laboral práctica a los jóvenes que no son capaces de obtener un contrato de aprendizaje bajo el sistema de formación dual a través de subsidios a los empleadores y lugares de preformación.

**GRÁFICO 11**  
**CLÚSTER 08: MEDIDAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



**FUENTE:** Elaboración propia.

<sup>52</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12543&langId=en>.

<sup>53</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=2>.

<sup>54</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=8>.

#### 4.9. Clúster 09: educación superior

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países del este (1,6 por 100), anglosajones (0,5 por 100), continentales (0,5 por 100) y países del sur (0,5 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los países nórdicos (0,2 por 100).

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de jóvenes y estudiantes.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las medidas son:

- **Promover la creación de redes** entre la enseñanza superior, centros de investigación y las empresas.
- **Promover la movilidad social e internacional** de estudiantes universitarios y contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.
- **Incrementar la oferta de graduados cualificados en áreas clave** como la ingeniería, la ciencia o TIC.
- **Ofrecer programas de formación profesional continua** para favorecer la empleabilidad de los jóvenes y la mejora de las competencias profesionales de los jóvenes titulados.
- Desarrollo de **programas de estudios y métodos innovadores** de enseñanza.
- **Fortalecer la capacidad de investigadores**, fomentar su empleabilidad y mejorar la motivación y la atracción de recursos humanos adicionales hacia la investigación.

Al igual que hemos visto en el clúster 07, no hemos podido identificar buenas prácticas en este clúster. Sin embargo, se puede mencionar como medidas de interés, la medida *Implementing a new higher education financing model*<sup>55</sup> en Letonia. Esta medida consiste en promover la calidad y vincular la educación a las necesidades de cualificaciones del mercado laboral y a las instituciones de investigación. Se centra en tres pilares de financiación: soporte, resultados e innovación. Por el contrario, el modelo que existía anteriormente se centraba simplemente en el número de estudiantes.

Otras medidas de interés, han ido dirigidas a facilitar el acceso de los estudiantes a la educación superior. Se menciona la medida *Degree-saver programme*<sup>56</sup> en Hungría, la medida *Needs-based study allowance*<sup>57</sup> en Estonia, la medida *Programme Resume*<sup>58</sup> en Portugal o la medida *Law 128/2013 on Urgent measures on matters of education, university and research*<sup>59</sup> en Italia.

<sup>55</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

<sup>56</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12509&langId=en>.

<sup>57</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

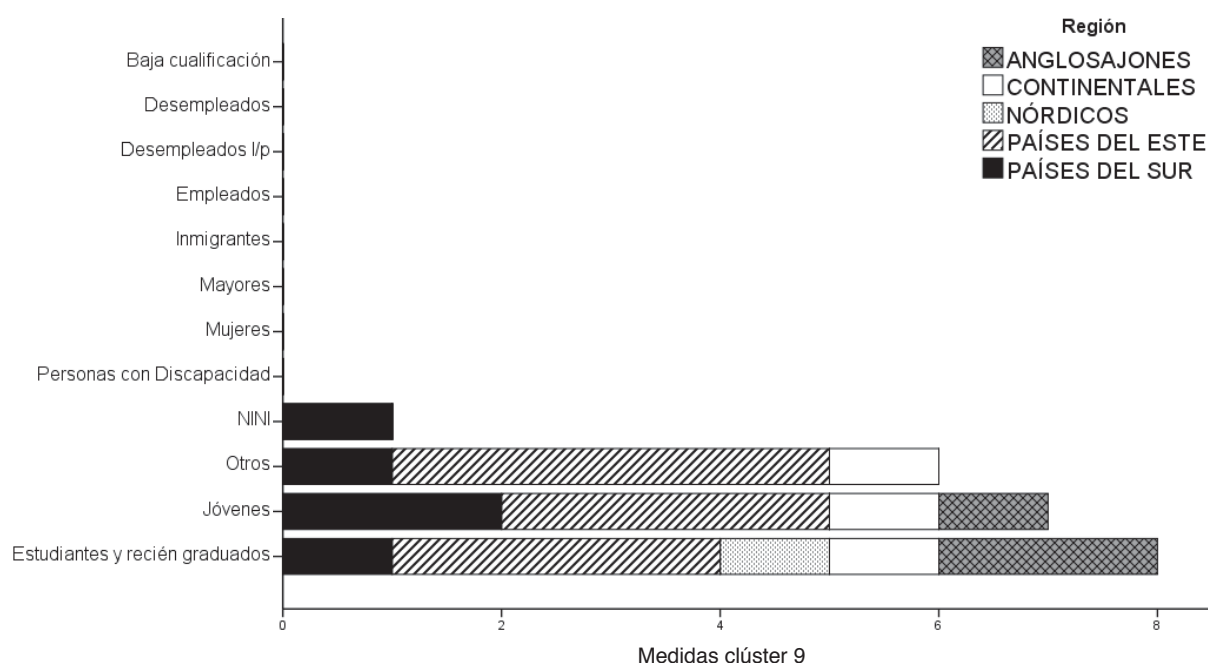
<sup>58</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

<sup>59</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12509&langId=en>.

También se han desarrollado medidas para impulsar la investigación y la calidad de la actividad científica. Se destaca la medida *Financing for research institutions*<sup>60</sup> en Letonia, la medida *New research, development and innovation (RDI)*<sup>61</sup> en Estonia o la medida *Organisation of Public Research Centres*<sup>62</sup> en Luxemburgo.

Por otra parte, en los países anglosajones se ha dado una mayor importancia a proporcionar programas de formación en TIC como la medida *Higher education places to address ICT sector skills shortages*<sup>63</sup> en Irlanda o la medida *New National Colleges*<sup>64</sup> en Reino Unido.

**GRÁFICO 12**  
**CLÚSTER 09: MEDIDAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



FUENTE: Elaboración propia.

#### 4.10. Clúster 10: abandono escolar

Los países con mayor número de medidas identificadas han sido los países continentales (1,2 por 100), países del este (1 por 100) y anglosajones (0,9 por 100). Por el contrario, los países con menor relevancia han sido los países del sur (0,2 por 100).

<sup>60</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

<sup>61</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12509&langId=en>.

<sup>62</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

<sup>63</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12037&langId=en>.

<sup>64</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

Las medidas se han dirigido principalmente al colectivo de jóvenes y estudiantes.

Dentro de este clúster, las prioridades fundamentales en las que se han centrado las buenas prácticas son:

- **Reintegrar a los estudiantes que han abandonado sus estudios prematuramente** mediante métodos que incluyen itinerarios de aprendizaje (formal e informal) para la reincorporación a la educación y formación, y tutores de apoyo especializados.
- **Abordar la diversidad multicultural en las aulas** y evitar la deserción escolar de los estudiantes inmigrantes y procedentes de minorías étnicas.
- **Proporcionar formación del personal educativo.**
- **Financiar cursos especiales de aprendizaje** para las personas sin educación obligatoria.

Medida *Youthreach*<sup>65</sup> en Irlanda ofrece un programa flexible a tiempo completo de educación general a los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios para que regresen o completen su educación. Proporciona a los estudiantes el conocimiento, las habilidades y la confianza necesarios para participar plenamente en la sociedad y progresar en la educación, la formación y el empleo. La orientación y el asesoramiento son también una parte integral de la medida.

Otras medidas de interés serían la medida *Teacher Training*<sup>66</sup> en Austria; la medida *Design of teachers's career code*<sup>67</sup> en República Checa para el desarrollo profesional continuo de los docentes con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. La medida *National Literacy Strategy*<sup>68</sup> en Malta con el objetivo de integrar los servicios educativos con los programas de alfabetización. La medida *Support for Neets*<sup>69</sup> en Letonia que incluye el desarrollo de un programa de acción individual con un tutor para los jóvenes que se encuentran en la categoría *nini*.

---

<sup>65</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=22>.

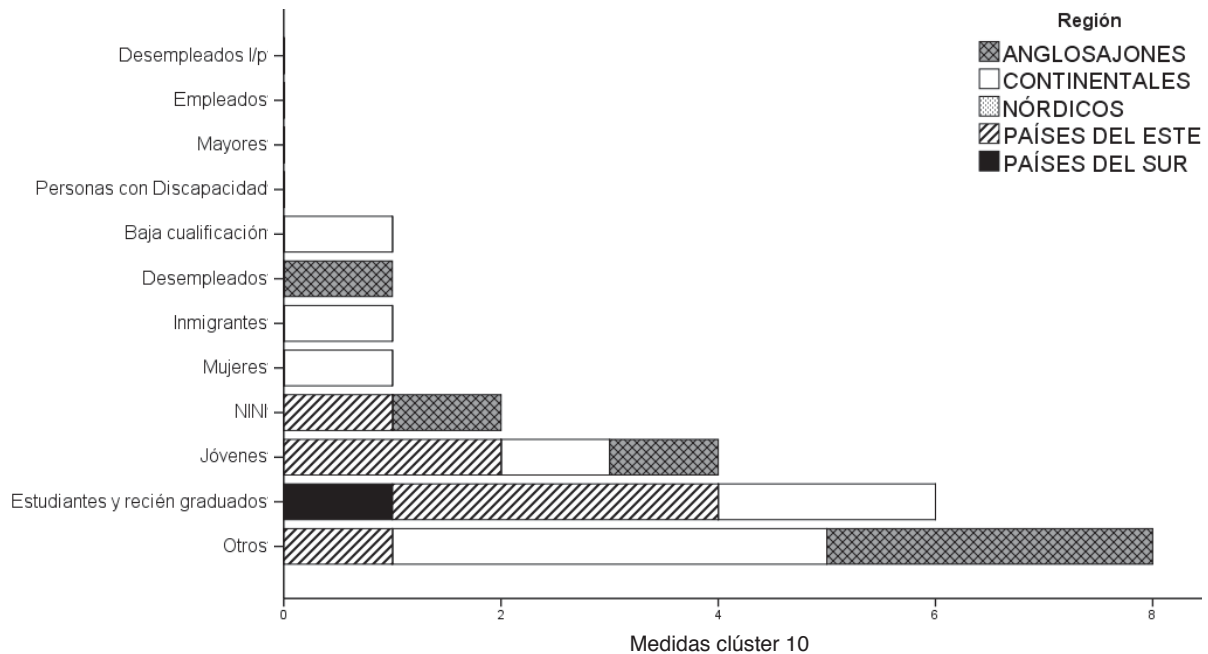
<sup>66</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12039&langId=en>.

<sup>67</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12036&langId=en>.

<sup>68</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

<sup>69</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13761&langId=en>.

**GRÁFICO 13**  
**CLÚSTER 10: MEDIDAS SOBRE ABANDONO ESCOLAR SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA Y COLECTIVO**



**FUENTE:** Elaboración propia.

## 5. Conclusiones y lecciones aprendidas

Las políticas activas de empleo constituyen un valioso instrumento para mejorar la empleabilidad de las personas y reducir el desempleo en tiempos de crisis económica.

Como se ha constatado en este trabajo, los países europeos han desarrollado políticas activas de empleo con un gran número de actuaciones dirigidas a combatir desafíos tales como: el desempleo juvenil, el desempleo de larga duración, los desajustes entre la oferta y demanda de trabajo a través de la efectividad de los servicios públicos de empleo, el abandono escolar prematuro, la transición ente el sistema educativo y el mercado laboral, entre otros.

En este trabajo se ha analizado, estructurado y clasificado el contenido de las 579 medidas de políticas activas de empleo implementadas por los 28 países miembros de la UE durante la actual crisis económica según el objetivo que persiguen, el colectivo al que se dirigen y el país de procedencia de la medida. Este análisis ha puesto de manifiesto que existen grandes diferencias entre las medidas aplicadas por los diferentes Estados y que han tenido un impacto diverso en sus mercados laborales.

En general, se puede concluir que los países del Este y del Sur destacan en las medidas de subsidios, principalmente dirigidas a los jóvenes y en menor medida a los trabajadores mayores y desempleados de larga duración. Los países continentales destacan en medidas de emprendimiento dirigidas a los desempleados en general y

en las medidas de formación profesional de los jóvenes. Los países nórdicos destacan en las medidas de activación de los desempleados de larga duración. Y por último, los países anglosajones destacan en las medidas de educación dirigidas en especial a los jóvenes y estudiantes.

Es complicado extraer conclusiones sobre la efectividad de dichas políticas activas en el actual contexto económico y habrá que esperar a la aparición de los correspondientes estudios de evaluación de cada una de las medidas consideradas. Sin embargo, los resultados obtenidos a través de los ejemplos de buenas prácticas permiten poner de manifiesto qué propuestas y aspectos importantes resultan más recomendables para el diseño de las políticas activas que puedan replicarse en otros países.

Entre las medidas más destacables se podrían citar: *Jobs for the Future*<sup>70</sup> de Francia que pone el énfasis en la necesidad de ajustar la formación de acuerdo con las circunstancias individuales de cada joven; *Zaposli.me*<sup>71</sup> de Eslovenia que propone combinar los subsidios salariales con la formación recibida en el trabajo para el colectivo de desempleados de larga duración; *Business Start-up programme*<sup>72</sup> de Austria sobre el diseño de criterios para el asesoramiento, formación y apoyo financiero en la creación de empresas por parte de los desempleados; o *Virtual Labour Market Platform*<sup>73</sup> de Alemania que proporciona un asesoramiento individualizado a los desempleados y establece una plataforma en línea para emparejar los perfiles de los demandantes con las ofertas de empleo.

Del análisis realizado sobre las medidas en políticas activas de empleo durante la crisis, se desprende que no ha habido una línea de actuación única entre los Estados miembros. Sin embargo, durante los últimos años, se han hecho grandes esfuerzos de coordinación por parte de la Unión Europea para lograr los objetivos de Europa 2020 (European Commission, 2017). No obstante, la Unión Europea todavía no cuenta con una política de empleo común para hacer frente al problema del desempleo.

Con la elaboración del mapa de medidas en políticas activas aplicadas por los diferentes países durante los últimos años, se ha pretendido ayudar a esa necesidad de coordinación puesta de manifiesto, ofreciendo un instrumento adecuado para fomentar la transferibilidad de medidas a través del aprendizaje mutuo. En este sentido, resulta también necesario el análisis previo de las condiciones sociales, económicas, culturales y legislativas de cada país para evaluar la viabilidad de la réplica directa de las medidas entre países.

Sin una orientación común de objetivos y una coordinación adecuada de las medidas en políticas activas de empleo entre los Estados miembros, seguirá siendo un reto resolver el problema del desempleo en la Unión Europea.

---

<sup>70</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=29>.

<sup>71</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=30>.

<sup>72</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13227&langId=en>.

<sup>73</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=12>.

## Referencias bibliográficas

- [1] ALUJAS, J. A. (2006). «Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 61, 7-92.
- [2] BANYULS, J. y PITXER, J. V. (2016). «Mercado laboral y políticas de empleo», en A. García Reche y A. Sánchez Andrés (coords.), *Políticas económicas estructurales y de competitividad*. Valencia. Editorial Tirant lo Blanc.
- [3] BETCHERMAN, G.; OLIVAS, K. y DAR, A. (2004). «Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries». *The World Bank: Social Protection Discussion Paper Series*, No. 0402.
- [4] BOONE J. y VAN OURS J. C. (2004). «Effective Active labor market policies». *IZA Discussion Paper* No. 1335.
- [5] BROWN, A. J. G. y KOETTL, J. (2012). «Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?». *IZA Discussion Paper* No 6880.
- [6] CALMFORS, L. (1994). «Active labour market policy and unemployment – A framework for the analysis of crucial design features», *OECD Economic Studies*, No. 22.
- [7] CALMFORS, L.; FORSLUND, A. y HEMSTROM, M. (2002). «Does active labour market policy work? Lessons from Swedish experiences». *Swedish Economic Policy Review*, 8 (2).
- [8] CARD, D.; KLUVE, J. y WEBER, A. (2010). «Active labor market policy evaluations: a meta-analysis». *NBER Working Paper Series* No 16173. Cambridge, MA.
- [9] CARD, D.; KLUVE J. y WEBER A. (2015). «What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations». *IZA Discussion Paper* No. 9236
- [10] CAZES, S.; VERICK, S. y HEUER, C. (2009). «Labour Market Policies in Times of Crisis». *ILO Employment Working Paper* No. 35.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2010). «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». COM (2010) 2020 final.
- [12] COMISIÓN EUROPEA (2014). «Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento para 2015». COM (2014) 902 final.
- [13] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2014). «Capítulo II. Mercado de trabajo, políticas de empleo y relaciones laborales». *Memoria sobre la situación socio-económica y laboral de España 2013*.
- [14] DE KONING, J.; DENYS, J. y WALWEI, U. (1999). *Deregulation in placement Services: A comparative study for eight EU Countries*. European Commission.
- [15] EUROPEAN COMMISSION (2013). *Mutual Learning Programme Database of National Labour Market Practices: Step-by-step guide*.
- [16] EUROPEAN COMMISSION (2014a). *Job Creation Incentives: How to Better Integrate Policies to Create Sustainable Jobs*. DG Employment, Social Affairs & Inclusion.
- [17] EUROPEAN COMMISSION (2014b). *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2015*. COM (2014) 906 final.
- [18] EUROPEAN COMMISSION (2015). *Lessons from the MLP to work towards the goals of the European Employment Strategy*. Mutual Learning Programme. Annual thematic Synthesis Report 2014. Brussels.

- [19] EUROPEAN COMMISSION (2017). *Joint Employment Report 2017 accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2017*.
- [20] FAY, R. G. (1997). «Making the Public Employment Service More Effective through the Introduction of Market Signals». *OECD Labor Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 25, OECD Publishing. París.
- [21] FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GÁMIR, J. A. y RODRÍGUEZ SAIZ, L. (2011). *Política económica*, 4.ª ed. McGraw Hill. España.
- [22] GONZÁLEZ-BLANCH, M. (2015). «Las políticas activas de empleo en la UE en tiempos de crisis económica». Tesis inédita. Universidad Complutense de Madrid. Eprints. [ucm.es/40750/](http://ucm.es/40750/).
- [23] KELLY, R.; LEWIS, P. y MULVEY, C. (2002). «Self-employment programs and outcomes for disadvantaged jobseekers». *Central for Labour Market Research Discussion Paper Series 02/3* Australian.
- [24] KLUVE, J. y SCHMIDT, C. M. (2002). «Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment?». *Economic Policy*, 35, 409-448.
- [25] KUDDO, A. (2012). «Public Employment Services, and Activation Policies». *Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1215*. World Bank. Washington DC.
- [26] KÜNN, S. (2012). «Unemployment and Active Labor Market Policy New Evidence on Start-up Subsidies, Marginal Employment and Programs for Youth Unemployed». Doctoral dissertation, Potsdam, Universität Potsda, Diss, 2012. <https://d-nb.info/1028397119/34>.
- [27] LOPE, A. (2015). «Las políticas activas de empleo: el nuevo modelo de políticas activas». En F. Miguélez (cord.), *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012- 2014*, cap. 6. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://dd.uab.cat/record/142924>.
- [28] MARTIN, J. P. (2000). «What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences». *OECD Economic Studies* No. 30, 2000/I.
- [29] OCDE (2005). *Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts*. Employment Outlook OECD. París.
- [30] OCDE (2006). *Perspectives de l'emploi*. Éditions OCDE. París.
- [31] OCDE (2015). *Perspectives de l'emploi*. Éditions OCDE. París.
- [32] PALACIO, J. I. y ÁLVAREZ, C. (2004). *El mercado de trabajo: análisis y políticas*. Ediciones Akal. España.
- [33] RAMOS, R.; SURINACH, J. y ARTÍS, M. (2010). «¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión». *Papeles de Economía Española*, 124, 281-300.
- [34] WUNSCH, C. (2010). «Optimal Use of Labor Market Policies: The Role of Job Search Assistance». *Discussion Paper IZA DP* No. 4773.