



FICHAS TEMÁTICAS DEL SEMESTRE EUROPEO

POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

1. INTRODUCCIÓN

El principal objetivo de las políticas activas del mercado de trabajo es aumentar las oportunidades de empleo de quienes buscan trabajo y mejorar la adecuación entre el empleo (vacantes) y los trabajadores (desempleados)¹. De este modo, las políticas activas del mercado de trabajo pueden contribuir al crecimiento

del empleo y del PIB y reducir el desempleo y la dependencia de los subsidios. Las políticas activas del mercado de trabajo varían desde ofertas de formación institucionales y en el lugar de trabajo o incentivos indirectos para la creación de empleo (mantenimiento del empleo, trabajo compartido, subvenciones a la contratación) hasta la creación de empleo protegido y subvencionado o la creación directa de puestos de trabajo (programas de empleo público) e incentivos a la creación de empresas. Las políticas activas del mercado de trabajo contribuyen a garantizar que los desempleados regresen al mercado de trabajo lo antes posible y con el puesto de trabajo más idóneo posible, ofreciéndoles el apoyo que necesitan para reincorporarse con éxito en el mercado de trabajo. Mediante las medidas de mejora y reciclaje de capacidades, las políticas activas del mercado de trabajo pueden ayudar también a dirigir a las personas hacia los sectores que se enfrentan a escasez de mano de obra cualificada. Esto contribuye a afrontar el cambio estructural y aumentar la resiliencia de la economía en tiempos de cambio. Las políticas activas del mercado de trabajo constituyen un elemento clave de lo que se denomina «estrategias de activación laboral» y suelen estar vinculadas a los sistemas de asistencia o seguro por desempleo a través de la condicionalidad de las

¹ La OCDE define las políticas activas del mercado de trabajo de la siguiente forma: «Active labour market programmes include all social expenditure (other than education) which is aimed at the improvement of the beneficiaries' prospect of finding gainful employment or to otherwise increase their earnings capacity. This category includes spending on public employment services and administration, labour market training, special programmes for youth when in transition from school to work, labour market programmes to provide or promote employment for unemployed and other persons (excluding young and disabled persons) and special programmes for the disabled.» [Los programas activos del mercado de trabajo incluyen todo el gasto social (distinto de la educación) destinado a la mejora de las perspectivas de los beneficiarios de encontrar un empleo remunerado o de incrementar de otro modo su capacidad de obtener ingresos. En esta categoría se engloba el gasto en servicios públicos de empleo y administración, la formación para el mercado de trabajo, los programas especiales para los jóvenes durante la transición de los estudios al mercado de trabajo, los programas del mercado de trabajo para proporcionar el empleo a los desempleados y otras personas (excluidos los jóvenes y las personas con discapacidad) o fomentarlo, y los programas especiales para las personas con discapacidad.].

prestaciones². Prácticamente en todos los países de la UE la participación en las políticas activas del mercado de trabajo se ha convertido en un requisito previo para la percepción de las prestaciones o su continuidad.

El desempleo, en especial el desempleo de larga duración (es decir, al menos 12 meses de desempleo), puede tener consecuencias adversas graves para la persona, la sociedad y el sistema económico³. Para los desempleados de larga duración es más difícil conseguir un contrato a medida que pasa el tiempo y se enfrentan a unos salarios más bajos y a peores perspectivas de desarrollo profesional. A escala nacional, un desempleo de larga duración persistentemente elevado pone en riesgo los objetivos generales de la política de empleo, reduce la capacidad de asignar los puestos apropiados a las personas

² Véase, por ejemplo, John P. Martin: «Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness» (Activación laboral y políticas activas del mercado de trabajo en los países de la OCDE: datos estilizados y pruebas de su eficacia), *IZA Policy Paper No 84*, junio de 2014.

³ La presente ficha se centra principalmente en la prevención del desempleo de larga duración, por una serie de razones. En primer lugar, el desempleo de larga duración suele tener repercusiones que van más allá de las que se observan en el desempleo de forma general, tanto en términos de gravedad como de duración. Esto obliga a utilizar políticas activas del mercado de trabajo. En segundo lugar, para evitar, en la medida de lo posible, lo que se denomina «pérdidas de eficiencia», las políticas activas del mercado de trabajo en el sentido más estricto (es decir, «medidas reales» además de los servicios de empleo públicos que prestan servicios relacionados con el mercado de trabajo) deben estar dirigidas a las personas más desconectadas del mercado de trabajo, que son principalmente los desempleados de larga duración. Esto mejoraría la (relación coste-) eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo. En tercer lugar, la evolución del desempleo de larga duración es un buen reflejo de cómo funcionan las políticas activas del mercado de trabajo, mucho mejor que en el caso del desempleo total, dado que este último se ve afectado en mayor medida por fluctuaciones cíclicas.

adecuadas y socava la movilidad profesional y geográfica⁴.

Cuando transcurre un largo período de desempleo, el capital humano de los trabajadores (ya sea real o según lo perciben los empleadores) puede deteriorarse durante y suele reducirse el tiempo dedicado a la búsqueda de un puesto de trabajo. Estos dos factores implican que la probabilidad de salir del desempleo se reduce cuanto mayor es su duración, lo que se traduce en una mayor probabilidad de permanecer desempleado. Con el tiempo, los trabajadores desempleados tienen más probabilidades de abandonar la población activa y retirarse, incorporarse a programas de discapacidad o, simplemente, convertirse en «trabajadores desanimados» al continuar la situación de desempleo⁵. Por lo tanto, es esencial una intervención temprana, al principio del período de desempleo.

Además, el impacto de la crisis en el mercado laboral ha puesto de relieve la importancia fundamental de las capacidades, las cualificaciones y la experiencia laboral. Los jóvenes y los trabajadores poco cualificados fueron los más afectados por la crisis. Las políticas activas del mercado de trabajo pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de dar a los ciudadanos acceso a capacidades y experiencia laboral, y tratar los principales obstáculos a los que se enfrentan estos grupos para encontrar un puesto de trabajo.

Los principales grupos destinatarios de las políticas activas del mercado de trabajo son los desempleados de larga duración y,

⁴ Véase «Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix» (Desempleo de larga duración: no existe una solución fácil), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/long-term-unemployment/>.

⁵ Véase A. Nichols, J. Mitchell, y S. Lindner: *Consequences of Long-Term Unemployment* (Consecuencias del desempleo de larga duración), <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

en especial, los jóvenes⁶, los trabajadores mayores y las personas poco cualificadas. No obstante, las políticas activas del mercado de trabajo también tienen por finalidad apoyar a los desempleados de corta duración a reincorporarse al mercado de trabajo. La importancia de las políticas activas del mercado de trabajo queda bien reflejada en los documentos estratégicos de la Comisión, en especial las Orientaciones para el empleo 6 y 7⁷.

Para mejorar los avances a la hora de tratar el desempleo de larga duración, el Consejo adoptó en febrero de 2016 una Recomendación sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral⁸. La Recomendación respalda los objetivos de Europa 2020 al contribuir a aumentar la tasa de empleo y reducir la pobreza.

El 17 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron conjuntamente el pilar europeo de derechos sociales. Los principios y los derechos establecidos en el pilar europeo de derechos sociales se reflejarán en el trabajo realizado en el marco del Semestre Europeo, en particular, con la ayuda de un nuevo cuadro de indicadores sociales. El pilar contiene una referencia a las políticas activas del mercado de trabajo⁹.

Por último, el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2017 observa que «[s]igue siendo prioritario afrontar el desempleo de larga duración».

⁶ Véase la ficha temática sobre el empleo juvenil.

⁷ Decisión (UE) 2016/1838 del Consejo, de 13 de octubre de 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ «*Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. [...] Las personas desempleadas tienen derecho a recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada. Los desempleados de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada a más tardar a los dieciocho meses de desempleo.*»

Esta ficha informativa se centra principalmente en los desempleados de larga duración, que deben hacer frente a los obstáculos más graves para entrar en el mercado de trabajo y que dependen de un apoyo activo.

Este documento presenta la siguiente estructura. En la sección 2, se examinan los resultados de los Estados miembros con relación al desempleo de larga duración, las ayudas a la activación laboral y el gasto en políticas activas del mercado de trabajo. En la sección 3, se analizan los datos disponibles sobre medidas posibles en materia de políticas activas del mercado de trabajo con las que tratar el desempleo de forma efectiva. En la sección 4, se ofrece un breve resumen de la aplicación de las políticas en cuestión en la UE.

En otra ficha temática se explican cuáles son los problemas y dificultades vinculados a los servicios públicos de empleo.

Por último, esta ficha temática está íntimamente vinculada a la correspondiente a las prestaciones por desempleo a través de los requisitos de condicionalidad existentes en muchos Estados miembros.

2. DIFICULTADES ESTRATÉGICAS: UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LOS RESULTADOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

La duración del desempleo de larga duración es uno de los principales indicadores con los que se puede juzgar la adecuación o el éxito de las políticas activas del mercado de trabajo (y los servicios públicos de empleo).

La tasa de desempleo de larga duración, que se mantuvo en el 2,6 % en la UE en 2008, aumentó significativamente durante el período posterior a 2008 y alcanzó el 5,1 % antes de descender al 4 % en 2016 en la totalidad de los Estados miembros (véase el gráfico 1). En Grecia, España, Croacia, Portugal, Italia, Chipre e Irlanda han sido especialmente marcados los aumentos, contribuyendo a una creciente divergencia entre los Estados miembros durante este período. Tras 6 años de

crecimiento discreto y baja demanda de empleo, el desempleo de larga duración ha emergido (junto con el desempleo juvenil) como la principal herencia de la crisis, con importantes consecuencias sociales y económicas para las personas y la sociedad. El desempleo de larga duración conlleva dificultades considerables: según aumenta la duración del desempleo, se deteriora la relación con el mercado de trabajo, con una brusca reducción de la probabilidad de volver a encontrar un empleo estable y un incremento del riesgo de inactividad. Cuanto más largo sea el período de desempleo, más apoyo es necesario para regresar al mercado de trabajo. Los obstáculos a la participación en dicho mercado tienden a acumularse y a menudo exigen la participación de más servicios de apoyo.

El principal factor que impulsó el aumento del desempleo de larga duración desde la crisis ha sido la incapacidad del mercado de trabajo para dar cabida a los trabajadores despedidos a raíz de reestructuraciones, bien por la insuficiente demanda de mano de obra, bien por mayores desajustes entre la demanda y la oferta de mano de obra.

Los efectos de la crisis se han visto agravados por deficiencias institucionales. Uno de estos fenómenos es la segmentación, en la que una elevada proporción de personas con contratos temporales o a tiempo parcial (el «margen de flexibilidad») perdió su empleo, mientras que aquellos con elevada seguridad del empleo y elevados costes de despido (el «núcleo duro») mantuvieron el suyo. Otra cuestión es la insuficiencia de las políticas activas del mercado de trabajo y, en particular, de los servicios públicos de empleo, que en muchos Estados miembros no han sido capaces de gestionar adecuadamente el gran aumento del número de desempleados en situación prolongada de ociosidad de la capacidad productiva.

El desempleo de larga duración afecta a ciertos grupos como los jóvenes¹⁰ y los trabajadores poco cualificados¹¹ más que a otros grupos y, en particular, afecta a quienes trabajan en sectores y ocupaciones en declive. Como se ha indicado, el estado general de la economía sigue siendo un factor importante para determinar los cambios en los niveles y los flujos de los desempleados de larga duración, pero también existen efectos específicos de cada país, ya que algunos Estados miembros garantizan tasas relativamente altas de transición de retorno al empleo.

Más recientemente, entre 2014 y 2015, la tasa de desempleo de larga duración se redujo en la mayoría de los Estados miembros (gráfico 2), aunque siguió aumentando en siete Estados miembros, incluidos algunos con tasas de desempleo de larga duración comparativamente bajas (Austria, Finlandia y Luxemburgo).

Además de la tasa de desempleo de larga duración, también puede examinarse el porcentaje de desempleo de larga duración respecto del desempleo total, que da una idea de la incidencia de este fenómeno. En la EU-28¹², la incidencia del desempleo de larga duración¹³ subió del 34,7 % en 2008 (cuarto trimestre) al 48,3 % en 2015 (cuarto trimestre), lo cual es reflejo de un descenso en las tasas de obtención de empleo debido a una continua baja demanda de mano de obra y crecientes inadecuaciones de las cualificaciones, relacionados con la reestructuración económica y el deterioro

¹⁰ En 2016, según el país, el desempleo juvenil de larga duración oscilaba entre el 5,5 % y el 29,5 %.

¹¹ Actualmente no existen datos estándar sobre los trabajadores poco cualificados, pero los datos anteriores al T2-2015 mostraban que el desempleo de larga duración puede ser de hasta el 9,3 %.

¹² Salvo que se indique lo contrario, los países a los que se refieren los datos que se recogen en esta ficha informativa son los integrantes de la EU-28.

¹³ La incidencia del desempleo de larga duración se calcula como el número de personas que han estado *desempleadas durante más de 12 meses* dividido entre el *total de desempleados*.

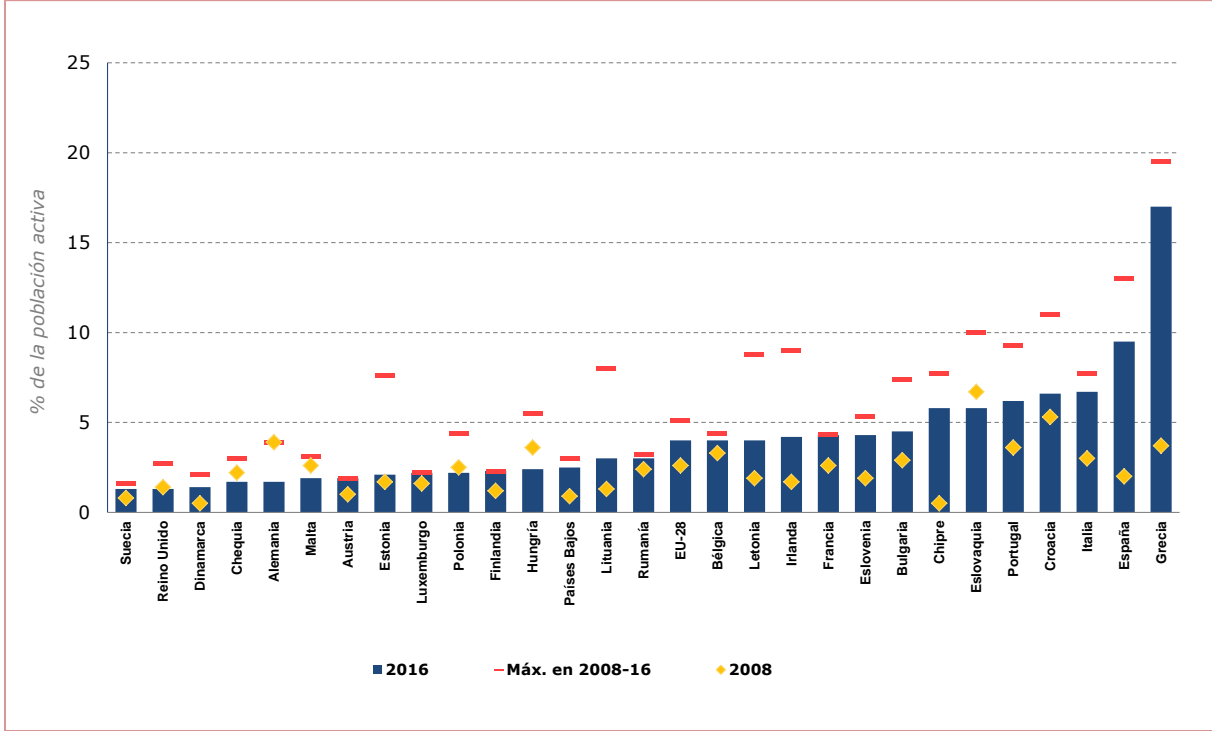
gradual de las capacidades al prolongarse el período de desempleo. Los Estados miembros presentan resultados muy diferentes en lo que respecta a la incidencia del desempleo de larga duración, con porcentajes en el T4-2015 en el extremo más bajo (inferior al 30 %) en Dinamarca, Finlandia, Suecia y Reino Unido, y superiores al 55 % en Bulgaria, Irlanda, Grecia, Croacia, Italia, Portugal y Eslovaquia.

La participación en las políticas activas del mercado de trabajo puede ayudar a reducir el desempleo de larga duración facilitando la salida del desempleo en lugar de repercutiendo sobre la entrada en el desempleo, que tiene, en gran medida, carácter cíclico. Como se evidencia en el gráfico 3, los países con las tasas más bajas de desempleo de larga duración

(Suecia, Austria, Luxemburgo, Dinamarca, Finlandia y Alemania) se encuentran entre aquellos en los que el nivel de participación en las políticas activas del mercado de trabajo es más elevado. En otros Estados miembros, las ayudas a la activación laboral no parecen proporcionales al problema de desempleo que tienen.

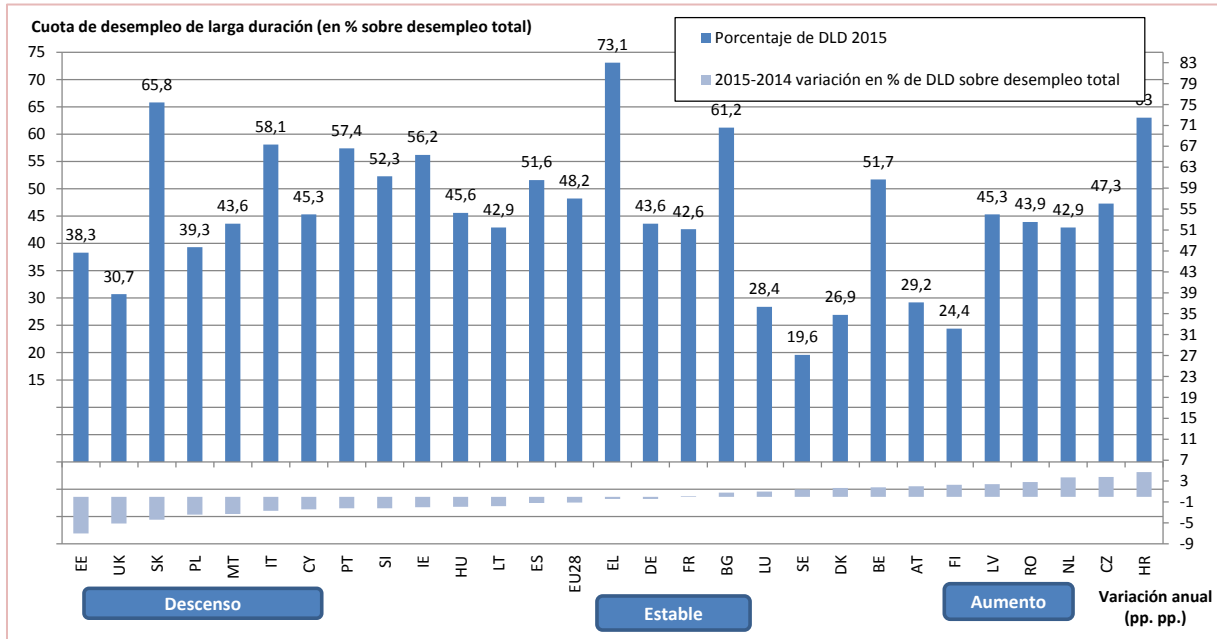
Las tasas de desempleo más elevadas suelen contrarrestarse, por lo general, con una combinación de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, como se indica en el gráfico 4. Algunos Estados miembros con elevado desempleo dedican una parte relativamente pequeña de su PIB a medidas activas y servicios del mercado de trabajo (en especial Bulgaria, Eslovaquia, Chipre, Croacia y Grecia). Al mismo tiempo, estos países presentan gastos comparativamente elevados en medidas pasivas como prestaciones por desempleo (en especial, Irlanda y España, y Portugal e Italia en menor medida).

Gráfico 1: Tasas de desempleo de larga duración en % de la población activa en la EU-28 y en cada Estado miembro, en 2008 y 2016



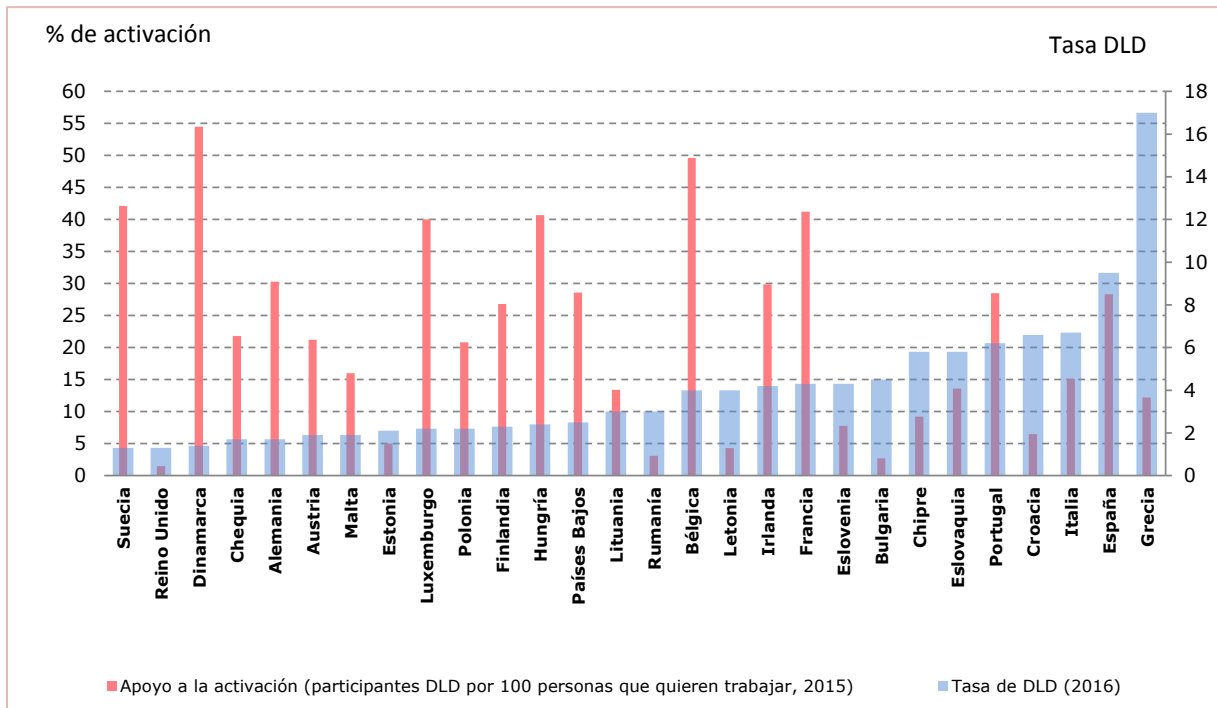
Fuente: Eurostat, EPA.

Gráfico 2: Proporción de desempleo de larga duración respecto al desempleo total en %



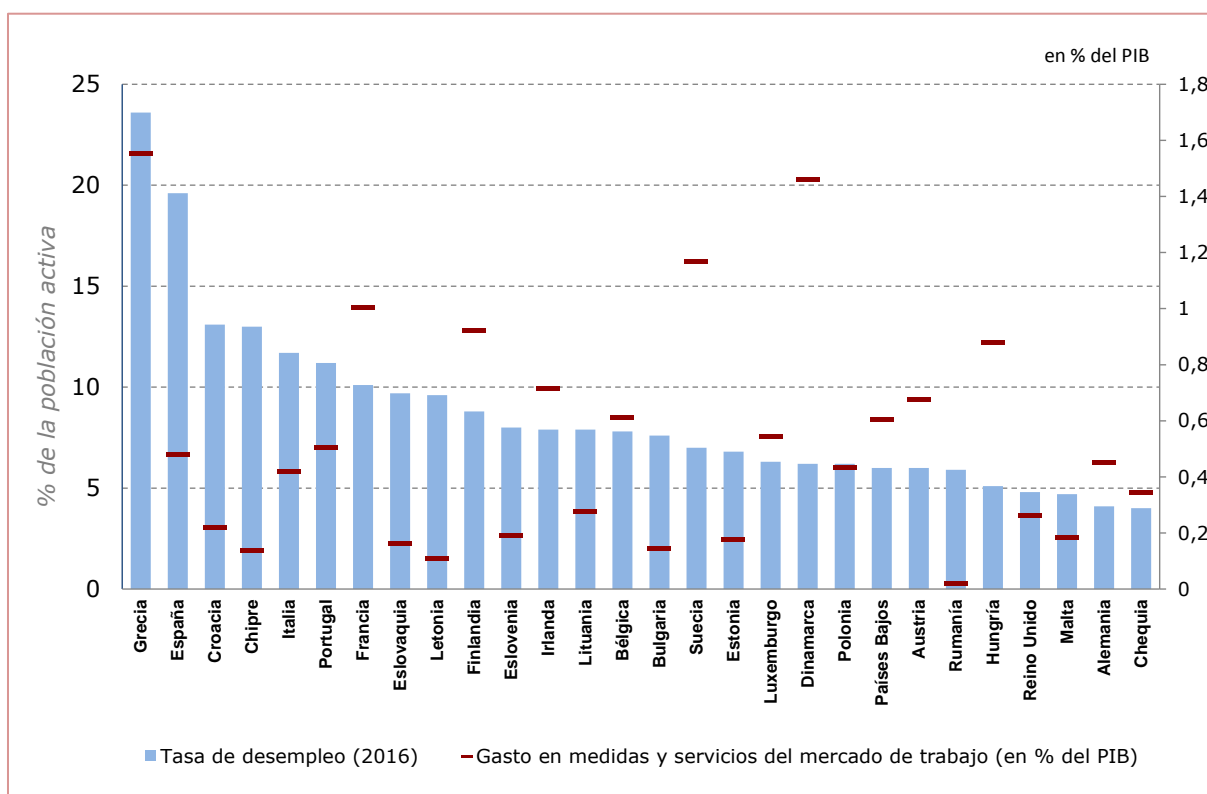
Fuente: Eurostat, EPA.

Gráfico 3: Ayudas a la activación laboral (participantes por cada 100 personas que quieren trabajar, 2015) y tasas de desempleo de larga duración por Estado miembro, 2016



Fuente: Base de datos de Eurostat sobre política del mercado de trabajo (LMP, por sus siglas en inglés).

Gráfico 4: Gasto en servicios y medidas activas y pasivas del mercado de trabajo (% del PIB; lado izquierdo) y tasas de desempleo (lado derecho) por Estado miembro, 2016



Fuente: Base de datos de Eurostat sobre política del mercado de trabajo (LMP, por sus siglas en inglés).

Nota: «Servicios del mercado de trabajo» se refiere a la categoría 1 de la base de datos LMP, «medidas activas» a las categorías 2 a 7 y «medidas pasivas» a las categorías 8 a 9 (mantenimiento y apoyo de la renta de los desempleados, y jubilación anticipada). Los datos de la base de datos LMP de Grecia y el Reino Unido corresponden a 2010, de Chipre a 2012 y de Irlanda y España a 2013.

3. MEDIDAS ESTRATÉGICAS PARA RESOLVER LAS DIFICULTADES

El desempleo puede deberse a distintas causas, como la falta de demanda de mano de obra o la inadecuación de las capacidades. También pueden influir factores institucionales como la legislación en materia de protección del empleo y la tributación del trabajo. En una ficha temática independiente se explican cuáles son los problemas y dificultades vinculados a la protección del empleo. Algunas de estas causas pueden tratarse mediante políticas activas del mercado de trabajo, si bien no funcionan en todas las circunstancias y con todos los desempleados. El diseño, la cobertura y los objetivos de las políticas activas del mercado de trabajo y el modo en que se aplican (es decir, mediante los servicios públicos de empleo u otros) afectan

mucho en términos de eficacia y eficiencia. En la actualidad existe una cantidad razonable de datos sobre qué medidas funcionan mejor, para quién y en qué circunstancias. Sin embargo, una premisa común es que la intervención temprana es fundamental para prevenir el desempleo de larga duración. Un estudio de Ecorys e IZA concluye que «*there is not one particular policy that can serve as a universal tool for improving the labour market perspectives of the unemployed*» («no existe una única política que sirva como herramienta universal para mejorar las perspectivas laborales de los desempleados») ¹⁴. De hecho, destaca que

¹⁴ Ecorys/IZA: «Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures» (Análisis de costes y beneficios de las medidas activas en comparación con las medidas pasivas), 2012.

todas las políticas activas del mercado de trabajo tienen sus ventajas e inconvenientes. En la práctica, esto supone que las políticas deberán adaptarse a cada desempleado, lo cual exige técnicas eficaces de elaboración de perfiles. Este planteamiento individual incluye detectar si una persona está desempleada a corto plazo o es un potencial desempleado de larga duración.

Aunque muchos estudios de evaluación presentan deficiencias metodológicas¹⁵, pueden extraerse conclusiones generales de la literatura existente con las que los Estados miembros pueden orientarse para formular sus políticas activas del mercado de trabajo (véase más abajo el recuadro de «Políticas activas del mercado de trabajo: herramientas y grupos destinatarios»)^{16, 17}. Los **incentivos a la contratación** para empresas en el mercado no son muy eficaces en general (salvo en el caso de una demanda de mano de obra muy baja), pues tienden a causar pérdidas de eficiencia relativamente grandes¹⁸. Además, existe el riesgo de que los empleadores sustituyan a los trabajadores por los que no reciben subsidios por otros trabajadores por los que sí reciben

subsidios o que esperen hasta que los solicitantes de empleo puedan beneficiarse de los subsidios. Así que, si se utilizan, estos incentivos deben estar bien dirigidos y gestionarse a pequeña escala y de forma temporal. Se requieren asimismo mecanismos que ofrezcan incentivos a los empleadores para mantener a los trabajadores una vez finalizado el subsidio o combinados con otras medidas activas del mercado de trabajo para mejorar la empleabilidad de los beneficiarios. Las medidas menos eficaces suelen ser las de creación de empleo directo en el sector público (incluidos los programas de empleo público).

Las políticas activas del mercado de trabajo destinadas al mantenimiento del empleo, como los sistemas de jornada reducida, deben utilizarse únicamente durante breves períodos de tiempo y durante recesiones graves. Las políticas activas del mercado de trabajo más rentables y aconsejables son las que redistribuyen los incentivos entre las personas que no participan en ese momento en el mercado de trabajo, con lo que se refuerza su conexión con el mercado de trabajo y se impulsa su incentivo para abandonar el desempleo. Estas políticas activas del mercado de trabajo son especialmente eficaces durante los períodos de recuperación.

¹⁵ Los problemas metodológicos guardan relación sobre todo con la ausencia de un escenario contrafactual, que debe inferirse de los datos, por ejemplo, utilizando técnicas de estimación. Los experimentos aleatorios no se enfrentan a este problema pero siguen siendo escasos.

¹⁶ Puede consultarse una evaluación bastante exhaustiva de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo en Comisión Europea: *El empleo en Europa*, 2006. Kluve et al.; «The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes» (La eficacia de los programas activos del mercado de trabajo en Europa), *Labour Economics* 17, 2010, pp. 904-18, y Kluve et al.; «Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis» (Evaluaciones de las políticas activas del mercado de trabajo: metaanálisis), *The Economic Journal* 120, 2010, pp. 452-77, ofrecen amplios (meta-) análisis basados en un gran número de estudios.

¹⁷ En el anexo 2 se ofrece un resumen más amplio de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo.

¹⁸ Los puestos de trabajo subvencionados se habrían creado o mantenido de todos modos.

En general, existe un desfase temporal entre la ejecución de las políticas activas del mercado de trabajo y su efecto en el mercado de trabajo, si bien este es mayor en el caso de ciertas medidas. Los estudios basados en microdatos sugieren que aunque los efectos de las políticas activas del mercado de trabajo sobre las tasas de búsqueda de empleo tienden a ser bastante bajos a corto plazo, su impacto a largo plazo suele ser más sustancial¹⁹. **Políticas activas del mercado de trabajo: herramientas y grupos destinatarios**

El éxito de las políticas activas del mercado de trabajo depende no solo de los niveles de gasto sino, lo que es más importante, del diseño de las medidas y el modo en que se aplican.

- **Asesoramiento y ayuda en la búsqueda de empleo.** Estas medidas son especialmente útiles para los desempleados de corta duración, pero también pueden desempeñar un papel importante después si forman parte de un enfoque individualizado o «a medida» de apoyo a los desempleados. La individualización del apoyo incluye el asesoramiento combinado con una serie de posibles tipos de ayuda, incluida la formación profesional, la asistencia en la búsqueda de empleo, los cursos de motivación y la ayuda social, en función de las necesidades estimadas del demandante de empleo.
- **Subsidios a los empleadores.** Dichos programas son relativamente costosos y suelen estar orientados a los grupos más desfavorecidos, para los que otras medidas han demostrado ser ineficaces. Dichas medidas pueden desempeñar un papel importante para influir positivamente sobre las actitudes de los empleadores hacia los desempleados de larga duración, poniendo en contacto los dos grupos y ofreciendo a los empleadores la oportunidad de «probar» a los potenciales empleados con unos costes inferiores al coste del salario completo.
- **Programas de creación de empleo / empleo directo.** Estos programas suelen estar orientados a los desempleados de media y larga duración, con el objetivo de evitar los efectos distorsionados del empleo sobre los desempleados de corta duración, por ejemplo, cuando los participantes que podrían haber encontrado un empleo «real» quedan fuera del mercado de trabajo mientras participan en el programa. Estos sistemas suelen también ser más estables y duraderos para así garantizar su eficacia y eficiencia.
- Generalmente, la **formación** es la medida asociada con los mayores efectos positivos a largo plazo, pero es costosa. Tanto la formación en el puesto de trabajo como los programas generales o la formación profesional son adecuados, aunque con fines diferentes. Los estudios muestran que los programas generales contribuyen a una mejor adecuación de las capacidades, especialmente después de la primera incorporación al mercado de trabajo, mientras que los programas (certificados) de formación profesional (en el puesto de trabajo o en combinación con formación en centros educativos) han demostrado ser muy eficaces a la hora de facilitar la transición de los estudios al trabajo.

¹⁹ Boone, J. y van Ours, J. C.: «Effective Active Labour Market Policies» (Políticas activas del mercado de trabajo efectivas), *IZA DP No 1335*, 2004.

Para reducir el riesgo del desempleo de larga duración es importante adaptar la combinación de medidas de activación laboral y su marco institucional a las circunstancias económicas. La dificultad consiste en asegurarse de que el gasto en medidas de activación laboral sigue siendo eficaz incluso en un entorno económico en el que la creación de puestos de trabajo es difícil. En una situación de limitaciones en el mercado de trabajo, hay que tener en consideración el equilibrio entre los planteamientos de «formación primero» frente a «trabajar primero».

Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel fundamental en la reincorporación de los desempleados, pues son los que están mejor preparados para trabajar con los distintos grupos de desempleados²⁰. Para que un servicio público de empleo funcione bien se precisa:

- un número suficiente de personal, debidamente formado en aspectos que mejoren la calidad del servicio, como la discriminación, los empleos dignos y el tratamiento de casos delicados;
- unos servicios integrados que actúen como enlace con otros servicios públicos, especialmente los relacionados con la educación, la sanidad, la vivienda y otros servicios sociales;
- un sistema de evaluación y seguimiento bien concebido²¹.

En efecto, el seguimiento y la evaluación son esenciales para medir y aumentar la eficacia. Las políticas activas del mercado laboral, por lo general, no son objeto de seguimiento y evaluación. El desarrollo de una cultura de evaluación es importante y existen distintos factores que pueden contribuir a ello. Entre ellos figuran el compromiso político para la adopción de políticas basadas en datos contrastados (y la rendición de cuentas), la obligación legal de la evaluación, los requisitos de evaluación de la financiación europea y la formación y educación de los evaluadores para garantizar la evaluación a lo largo de todo el ciclo de elaboración de políticas.

²⁰ Véase la ficha informativa sobre los servicios públicos de empleo.

²¹ EAPN: Fighting for a Social Europe Free of Poverty (Luchar por una Europa social libre de pobreza)

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

Presentación de un instrumento de políticas activas del mercado de trabajo: incentivos al empleo para la creación de empleo y apoyo

Los incentivos al empleo suelen ser pagos o bonificaciones fiscales o de las cotizaciones a la seguridad social de carácter temporal, selectivo y condicional que abaratan la mano de obra para los empleados y, a su vez, incrementan la demanda de mano de obra. En toda la UE, un sexto del gasto en políticas activas del mercado de trabajo se dedica a incentivos al empleo, precedidos en importancia por el gasto en formación y servicios del mercado de trabajo.

En un contexto de baja demanda de mano de obra, los incentivos al empleo pueden ser un instrumento atractivo para favorecer el empleo, al mismo tiempo que se aumenta la empleabilidad de grupos vulnerables específicos. Por este motivo, y dado el limitado margen presupuestario en muchos Estados miembros, la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013) insistía en el uso de subvenciones salariales y a la contratación específicas y bien diseñadas, mientras que la Recomendación del Consejo sobre los desempleados de larga duración (2016) recomendaba centrar los incentivos económicos en sistemas que apoyen la integración en el mercado laboral, como las bonificaciones a la contratación y las reducciones de las cotizaciones a la seguridad social.

No obstante, si no están bien diseñados, los incentivos al empleo pueden dar lugar a un gasto innecesario de fondos públicos, sobre todo si los puestos de trabajo subvencionados habrían sido creados o mantenidos de todas maneras (lo que se denomina «pérdidas de eficiencia») o si los subsidios simplemente inducen a los empleadores a contratar o mantener determinados trabajadores en lugar de otros (lo que se conoce como «efecto de desplazamiento»). También pueden reducir la productividad si crean incentivos para que las empresas sustituyan trabajadores más productivos por otros menos productivos. Si los empleos se crean únicamente para el período de duración del subsidio, si bien aumenta la empleabilidad de los trabajadores afectados, el beneficio social neto es mucho más limitado, o incluso negativo.

Entre las características de diseño que ayudan a maximizar los beneficios de los incentivos al empleo se incluyen las siguientes.

- **Dirigirse a personas desempleadas que tienen pocas oportunidades de conseguir empleo** (p. ej., los desempleados de larga duración, para minimizar el riesgo de pérdidas de eficiencia), pero también a grupos con un considerable potencial de aumento de la productividad (p. ej., jóvenes sin experiencia laboral que no han podido encontrar un empleo durante un tiempo).
- **Garantizar que el período subvencionado aumenta la productividad** del trabajador, p. ej., mediante un componente de formación y tutoría eficaz.
- **Introducir condiciones para incrementar la probabilidad de que la relación laboral se prorrogue más allá del período subvencionado** (p. ej., controles de que el beneficiario sigue estando empleado por la empresa en un momento determinado tras el final de la subvención o de que hay creación de empleo neto o bruto en la empresa).
- **Un seguimiento y una evaluación regulares** de las empresas subvencionadas y su comportamiento en materia de contratación, y de los trabajadores beneficiarios de las ayudas.

Bibliografía relacionada:

Brown, A.: «Can hiring subsidies benefit the unemployed?» (¿Pueden los subsidios a la contratación beneficiar a los desempleados?), *IZA World of Labor 2015*, 2015; Comisión

Europea: «Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe» (Estimular la demanda de trabajo: el diseño de subsidios a la contratación eficaces en Europa), Observatorio Europeo de las Políticas de Empleo, 2014; HoPES, «HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies. A response from the European Network of Heads of Public Employment Services to calls for action agreed at the Berlin Conference on Youth Employment on 3 July 2013.» (Nota de los jefes de servicios públicos de empleo sobre los criterios para tener unos subsidios salariales sostenibles. Una respuesta de la Red europea de jefes de servicios públicos de empleo a las llamadas de acción acordadas en la Conferencia sobre empleo juvenil de Berlín de 3 de julio de 2013), 2013.

En el contexto de las medidas de saneamiento presupuestario, el margen de maniobra presupuestario es limitado y el gasto público en general está bajo presión. Por lo tanto, debe prestarse especial atención a la necesidad de dar prioridad a un gasto que favorezca el crecimiento. Esto incluye el refuerzo, según sea necesario, de la cobertura de los servicios públicos de empleo y las políticas activas del mercado laboral, pero también de su eficacia, en particular a través de la correcta selección de destinatarios e individualización del apoyo.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La experiencia de la UE demuestra que las políticas activas del mercado de trabajo presentan cada vez una mayor diversidad, siguiendo un enfoque más adaptado a las necesidades individuales. También existe un mayor énfasis en la aplicación de requisitos de obligación mutua y disponibilidad para trabajar. Esto significa que se espera que los destinatarios de las prestaciones participen en las actividades de búsqueda de empleo con seguimiento y mejoren su empleabilidad «a cambio» de recibir las prestaciones. En los últimos años, los Estados miembros han dado mayor prioridad a lograr una coordinación efectiva de las políticas activas del mercado de trabajo con la administración de las prestaciones y las políticas de «rentabilidad del trabajo», a fin de establecer estrategias de activación laboral coherentes.

Adaptar las ayudas a las necesidades individuales suele exigir una mejor coordinación de los servicios entre organizaciones. En respuesta a esta necesidad, los Estados miembros

acordaron en la Recomendación del Consejo establecer un único punto de contacto para los desempleados de larga duración. Las plataformas de intercambio de datos e interoperabilidad son cruciales para la prestación efectiva de estos servicios. Algunos países están muy avanzados en el establecimiento de un único punto de contacto, mientras otros están comenzando a dar los primeros pasos hacia la coordinación de la prestación de servicios entre organizaciones.

La aplicación de políticas activas del mercado de trabajo sigue siendo una cuestión problemática en algunos Estados miembros. Hay margen para que los servicios públicos de empleo: i) mejoren su eficacia y eficiencia para garantizar que los demandantes de empleo encuentren trabajo con mayor facilidad; y ii) lo hagan al menor coste posible. En varios Estados miembros, los servicios públicos de empleo podrían además prestar servicios más individualizados y mejor definidos. Estas cuestiones se han tratado (aunque en diferente medida) en recomendaciones específicas por país dirigidas a varios Estados miembros a lo largo de los últimos años en el marco del proceso de supervisión económica del Semestre Europeo.

Algunos países trabajan, por ejemplo, en hacer que las ayudas para los desempleados de larga duración estén más individualizadas, en consonancia con la Recomendación del Consejo, que hacía hincapié en que los acuerdos de integración laboral adaptasen el apoyo a las necesidades individuales y estableciesen derechos y obligaciones claros tanto para el desempleado como para los organismos que prestan las

ayudas. Otros países han externalizado los servicios de empleo para los desempleados de larga duración, mientras que otro grupo de países ha mejorado la formación para los desempleados de larga duración.

En Bulgaria, se adoptaron medidas para mejorar la orientación de las políticas activas del mercado de trabajo e integrar mejor los servicios sociales y de empleo para grupos desfavorecidos. Esta medida fomenta la contratación de desempleados de larga duración en virtud del artículo 55, letra c), de la Ley de fomento del empleo y en el marco del programa con financiación estatal de formación y empleo para los desempleados de larga duración. Afecta a unos 2 900 desempleados de larga duración y supone una inversión total en la iniciativa de 4,6 millones EUR.

En Dinamarca, se ha puesto en marcha un régimen de primas de empleo para que los jóvenes desempleados de larga duración trabajen. Los desempleados de larga duración que se incorporen a un trabajo pueden recibir una prima libre de impuestos equivalente al 10 % de los rendimientos del trabajo, hasta un máximo de 2 500 DKK (336 EUR) mensuales. Esta prima podrá concederse por un período máximo de 18 meses, con lo que el total de la prima por persona asciende a 45 000 DKK (6 053 EUR). Se trata de una iniciativa temporal con una duración de 2 años (del 1 de abril de 2017 al 1 de abril de 2019).

En Estonia, el programa del mercado de trabajo 2017-2020 incluye una provisión para que el Fondo de seguro de desempleo ofrezca medidas activas para prevenir el desempleo. Se trata de medidas que apoyan la participación en la formación formal, bonos para formación y remuneración de los gastos de formación a los empleadores. Las medidas se dirigirán a las personas que se encuentran aún en el mercado de trabajo. Los principales grupos destinatarios serán las personas sin cualificaciones profesionales, las personas con educación y capacidades

desfasadas, las personas con bajas competencias lingüísticas en estonio, las personas mayores de 50 años o las personas que necesiten un nuevo puesto de trabajo por motivos de salud.

En Francia, se ha creado un plan de financiación de cursos de formación adicional para 500 000 solicitantes de empleo que, hasta el momento, ha realizado cerca de 1 100 millones de acciones formativas en sectores con perspectivas económicas y laborales positivas. En torno al 28 % de la formación se destinó a personas con bajas cualificaciones, el 29 % a jóvenes y el 20 % a demandantes de empleo de larga duración. El plan es aplicado por los consejos regionales, que representan a la Administración local en Francia, responsable de la educación y formación profesionales a través de convenios entre el Estado y las regiones. Con arreglo a estos convenios, las regiones deciden qué formación proponer y los servicios públicos de empleo ofrecen la formación a los demandantes de empleo. El plan se ha prorrogado hasta el primer semestre de 2017.

Por último, Portugal ha puesto en marcha una medida que ayudará a los desempleados a obtener contratos indefinidos, centrándose en los grupos vulnerables como los jóvenes, los desempleados de larga duración y los trabajadores de más edad. Con esta nueva medida, se concederá apoyo para obtener contratos de duración determinada solo **en casos excepcionales** (p. ej., a grupos muy vulnerables como refugiados o expresidarios). Este plan apoya también la conversión de contratos de duración determinada en contratos indefinidos. El objetivo establecido en el programa de reformas de Portugal para 2017 es la creación de 15 000 puestos de trabajo. Esta medida ya ha beneficiado a más de 10 000 puestos de trabajo.

Fecha:

11.11.2017

Anexo: Indicadores estadísticos

Cuadro 1: Tasas de desempleo de larga duración en la UE, la zona del euro y los Estados miembros en 2014 y 2015 por sexo

Sexo:	Mujeres		Hombres	
Año:	2015	2016	2015	2016
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
ZE-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Fuente: Eurostat.

Cuadro 2: Desempleo de larga duración (12 meses o más) en porcentaje del desempleo total, por sexo

Sexo:	Mujeres		Hombres	
Año:	2015	2016	2015	2016
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
ZE-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Fuente: Eurostat.