



# **Red Europea de Servicios Públicos de Empleo**

## **Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo**

*Redactado por ICON Institute Public Sector GmbH  
Nicola Duell  
Marzo 2023*

*Europa  
Social*

**ICON**  
INSTITUT

**COMISIÓN EUROPEA**

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión  
Dirección E — Movilidad Laboral y Asuntos Internacionales  
Unidad E.1 — Movilidad Laboral, Servicios Públicos de Empleo, ELA

Contacto: *Hilde Olsen*

E-mail: *EMPL-PES-SECRETARIAT@ec.europa.eu*

*Comisión Europea  
B-1049 Bruselas*

COMISIÓN EUROPEA

# **Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo**

**Comisión Europea**

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión  
Dirección E —Movilidad Laboral y Asuntos Internacionales

2022

La Red Europea de Servicios Públicos de Empleo se creó con arreglo a una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de junio de 2014, que se modificó en 2020. Su objetivo es potenciar la capacidad, eficacia y eficiencia de los SPE. Esta actividad se ha desarrollado en el marco del programa de trabajo de la Red Europea de SPE. Para más información: <http://ec.europa.eu/social/PESNetwork>.

Esta actividad ha recibido apoyo financiero del capítulo de Empleo e Innovación Social (EaSI) del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para el periodo 2021-2027. Para más información, consulte: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/esf-direct-easi>

#### AVISO LEGAL

Los datos y las opiniones en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Unión Europea. Ni las instituciones y órganos de la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre son responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en este informe. Más información sobre la Unión Europea en Internet (<http://www.europa.eu>).

PDF ISBN [número] ISSN [número] Doi: [número] [Número de catálogo]

Manuscrito finalizado en marzo de 2023.

La Comisión Europea no es responsable de las consecuencias que pudieran derivarse de la reutilización de esta publicación.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

© Unión Europea, 2023



La política de reutilización de los documentos de la Comisión Europea se rige por la Decisión de la Comisión 2011/833/UE, de 12 de diciembre de 2011, relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión (OJ L 330, 14.12.2011, p. 39). Salvo que se disponga lo contrario, se autoriza la reutilización del presente documento en virtud de la licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC-BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Esto significa que se permite su reutilización siempre que se señale adecuadamente la fuente y se indique cualquier cambio al mismo.

Se solicitará permiso directamente a los titulares de los derechos de autor para todo uso o reproducción de elementos que no sean propiedad de la Unión Europea.

Código de campo cambiado

Código de campo cambiado

## ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS.....	6
ÍNDICE DE FIGURAS.....	6
LISTA DE ABREVIATURAS.....	7
CÓDIGO DE PAÍSES.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
RESUMEN EJECUTIVO .....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
2. TENDENCIAS RECIENTES DEL MERCADO LABORAL Y PRINCIPALES RETOS.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
2.1. Principales tendencias del mercado laboral .....	15
2.2. Impacto en grupos específicos.....	16
2.3. Escasez de mano de obra y carencia de competencias durante la recuperación .....	17
2.4. Resumen de los principales retos .....	18
3. TENDENCIAS RECIENTES EN EL DISEÑO Y LA APLICACIÓN DE LAS PAE.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
3.1. Resumen de las principales tendencias .....	19
3.2. Medidas de formación .....	28
3.3. Incentivos para el empleo.....	35
3.4. Otras PAE.....	38
3.5. Resumen de las principales conclusiones.....	39
4. PAE DIRIGIDAS A GRUPOS ESPECÍFICOS DE DESEMPLEADOS.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
4.1. Jóvenes .....	41
4.2. PAE dirigidas a grupos desfavorecidos y vulnerables .....	46
4.3. PAE para hacer frente a la afluencia de refugiados.....	52
4.4. PAE dirigidas a reducir la desigualdad de género en el mercado laboral .....	55
4.5. Resumen de las principales conclusiones.....	56
5. CONDICIONES DE APLICACIÓN DE LAS PAE .....	57
5.1. Servicios de los SPE y cadenas de prestación de servicio de empleo .....	57
5.2. Digitalización .....	60
5.3. Asociaciones .....	62
5.4. Responsabilidad del diseño y aplicación de las PAE .....	62
5.5. Resumen de las principales conclusiones.....	63
6. CONCLUSIONES PARA LAS PAE BASADAS EN DATOS.....	64
6.1. Conclusiones.....	64
6.2. Recomendaciones.....	69
REFERENCIAS.....	72
ANEXOS.....	79

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cambios en los presupuestos para las PAE* en comparación con el año anterior, comunicados por los propios SPE europeos.....	26
Tabla A 1. Retos del mercado laboral antes de la pandemia de COVID-19 en Italia, Alemania, España, Francia, Portugal, Eslovaquia, Austria y Bélgica .....	81

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Evolución del PIB nominal, número de trabajadores ocupados y desempleados por trimestre desde el 1T/2015 hasta el 3T/2022 .....	15
Figura A 1. Tasa de desempleo (total) y tasa de desempleo de larga duración, 15-74 años, 1T/2015 – 3T/2022, UE .....	79
Figura A 2. Tasa de desempleo de larga duración (%),15-74 años en 2019, 2021, 3T/2022, por país.....	79
Figura A 3. Cambios en la s tasas de vacantes de empleo entre 2T/2015 y 4T/2022.....	80
Figura A 4. Tasas de actividad e inactividad, 15-64 años, 1T/2015 – 3T/2022,UE .....	80
Figura A 5. Tasa de desempleo en la UE, 15-64 años, por sexo, 1t/2015 – 3T/2022.....	80
Figura A 6. Cambios en los gastos de las medidas de formación de 2019 a 2020, en% .....	81
Figura A 7. Tasas de desempleo por grupo de edad en la UE, 1T/2015 – 3T/2022.....	81

### LISTA DE ABREVIATURAS

<b>PAE</b>	Políticas Activas de Empleo
<b>COVID-19</b>	Enfermedad del coronavirus 2019
<b>EFPC</b>	Educación y Formación Profesional Continua
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PML</b>	Políticas del mercado laboral
<b>EPA</b>	Encuesta de población activa
<b>DLD</b>	Desempleo de larga duración
<b>ninis</b>	Jóvenes sin estudios, trabajo ni formación
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>SPE</b>	Servicios Públicos de Empleo
<b>MRR</b>	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
<b>pymes</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>STW</b>	Programas de reducción de jornada
<b>EFP</b>	Educación y Formación Profesional

### CÓDIGOS DE PAÍSES

<b>AT</b>	Austria	<b>IT</b>	Italia
<b>BE</b>	Bélgica	<b>LV</b>	Letonia
<b>BG</b>	Bulgaria	<b>LI</b>	Liechtenstein
<b>HR</b>	Croacia	<b>LT</b>	Lituania
<b>CY</b>	Chipre	<b>LU</b>	Luxemburgo
<b>CZ</b>	República Checa	<b>MT</b>	Malta
<b>DK</b>	Dinamarca	<b>NL</b>	Países Bajos
<b>EE</b>	Estonia	<b>NO</b>	Noruega
<b>FI</b>	Finlandia	<b>PL</b>	Polonia
<b>FR</b>	Francia	<b>PT</b>	Portugal
<b>DE</b>	Alemania	<b>RO</b>	Romania
<b>EL</b>	Grecia	<b>SK</b>	Eslovaquia
<b>HU</b>	Hungría	<b>SI</b>	Eslovenia
<b>IS</b>	Islandia	<b>ES</b>	España
<b>IE</b>	Irlanda	<b>SE</b>	Suecia

## RESUMEN EJECUTIVO

### *Objetivos de este estudio*

El objetivo de este estudio es presentar la "situación actual" de la aplicación de las nuevas Políticas Activas de Empleo (PAE) y su utilización por parte de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) entre 2015 y 2022. Se ha seleccionado este intervalo de tiempo con el fin de analizar cómo responden los SPE a los retos que plantea el mercado laboral a corto y a largo plazo. Los cambios estructurales que se han realizado en el mercado laboral a largo plazo y los cambios específicos a corto plazo, como los provocados por la pandemia de COVID-19, han exigido una adaptación de las PAE a fin de responder a las necesidades de los clientes.

Este estudio tiene por objeto investigar si las PAE se tuvieron un impacto documentado en la respuesta a corto plazo a los retos a los que se enfrentaban algunos grupos. Asimismo, se plantea si las nuevas PAE resultan adecuadas para **para hacer frente a retos futuros**. El estudio analiza investigaciones llevadas a cabo por organizaciones internacionales y fuentes nacionales. Además, utiliza diferentes encuestas dirigidas a los SPE.

### *Principales tendencias del mercado laboral*

**La COVID-19 puso fin a una tendencia de crecimiento del PIB nominal y real** que se venía observando desde 2015, así como a la tendencia a la baja del desempleo. **La rápida recuperación de las economías ha propiciado un nuevo descenso del desempleo, que se situaba por debajo de la tasa previa a la pandemia a finales de 2021. No obstante, persisten algunos problemas estructurales** en el mercado laboral, como el desempleo de larga duración, el difícil acceso al mercado laboral para diversos grupos desfavorecidos y el elevado número de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación en varios países.

Con una demanda de mano de obra sostenida y creciente, las tasas de empleo han aumentado en la mayoría de los países. **La escasez de mano de obra y la carencia de competencias profesionales**, ya evidentes antes de la pandemia, constituyen uno de los principales retos para los mercados laborales europeos. Más recientemente, tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, las perspectivas del mercado laboral se han debilitado. No obstante, a principios de 2023, las perspectivas para el empleo y el desempleo son positivas<sup>1</sup>.

### *Principales cambios en el uso de los programas de políticas de empleo*

**Antes de la pandemia, los presupuestos destinados a las PAE habían ido disminuyendo**, debido al descenso de las tasas de desempleo. En este contexto, en la mayoría de los países, **antes de la pandemia**, las nuevas Políticas Activas de Empleo y sus formas de aplicación **se dirigían a los grupos desfavorecidos**.

**A raíz de la misma, el recurso generalizado a los programas de protección del empleo** ha aumentado de forma significativa los presupuestos destinados a los programas del mercado laboral. Se realizaron cambios sustanciales en los programas existentes y se adoptaron otros nuevos. **Estos se redujeron tras la recuperación económica**, teniendo en cuenta los datos de la anterior crisis económica y atendiendo a las recomendaciones de la investigación. **Las evaluaciones han determinado que los programas son una medida eficaz para contener el desempleo a corto plazo y, por tanto, pueden haber evitado desempleo a largo plazo y pérdidas de eficiencia vinculadas a las fluctuaciones.**

---

<sup>1</sup> <https://iab.de/en/daten/time-series-of-the-iab-labor-market-barometer/>

**La pandemia de COVID-19 se puede considerar una situación extraordinaria que exigió realizar actividades específicas y adicionales.** Cuando esta terminó, los SPE redujeron, en general, sus gastos extraordinarios para hacer frente a la crisis. Por consiguiente, durante este periodo, los SPE mostraron el nivel más alto de reactividad requerido.

**Durante la pandemia, muchos países introdujeron nuevos incentivos temporales para la contratación** (en ocasiones combinados con nuevas formas de medidas de creación de empleo) y **medidas de formación.** Sin embargo, se ha atribuido mucha menor importancia a estas medidas en los presupuestos respecto a los programas de protección del empleo. Algunas de las PAE que se han comenzado a aplicar o modificado recientemente han abordado, asimismo, los problemas estructurales del mercado laboral; en especial, los relativos a la discrepancia de competencias y a la necesidad de solventar la escasez de mano de obra y de competencias profesionales, así como los obstáculos al empleo de los grupos desfavorecidos. Además, existen indicios claros de que los presupuestos para servicios de formación y empleo también aumentaron durante la pandemia.

**Los elementos de diseño de algunas de estas nuevas iniciativas y medidas han seguido a menudo planteamientos que ya se habían probado antes de la pandemia y que han resultado eficaces.** Existen datos que avalan el éxito de los nuevos enfoques en algunos países, lo que permite extraer enseñanzas generales que también resultan relevantes para otros países. Sin embargo, no se evaluaron todos los nuevos enfoques. Además, aún se desconoce la eficacia de las nuevas PAE aplicadas durante la pandemia, especialmente la de los programas de mayor alcance, como los grandes programas de protección del empleo.

**De cara al futuro, las transiciones ecológica y digital** y otros procesos de reestructuración económica constituyen grandes retos. **Las actividades y medidas de los SPE precisarán recursos suficientes y posiblemente adicionales para hacer frente a los efectos de estas transiciones en el mercado laboral.** Los SPE han de desempeñar un papel destacado para garantizar la inclusión de los grupos vulnerables en este proceso, así como un nuevo cometido para preparar a los trabajadores para las transiciones entre empleos, adaptar las cualificaciones dentro de las empresas, en especial, las pymes, paliar la escasez de mano de obra y la carencia de competencias profesionales y para lograr que la transición sea lo más integradora posible.

Además, si bien el desempleo se mantiene relativamente bajo a principios de 2023, podría cambiar de nuevo en el futuro. Pese a que las políticas de recuperación están favoreciendo estas transiciones, la financiación de los SPE en algunos Estados miembros continúa siendo muy baja, y no ha variado en lo fundamental. Con el fin de hacer frente a los futuros retos, será importante garantizar la financiación adecuada de los SPE y esta deberá ser objeto de seguimiento.

#### *Nuevas PAE en los incentivos para la formación y la contratación*

**Las nuevas medidas se han introducido fundamentalmente en el ámbito de la formación.** Abarcan a grupos de empleados cada vez más específicos, como aquellos que corren el riesgo de perder su empleo, por lo que su uso es cada vez más extendido de cara a prevenir el desempleo y la carencia de competencias. La oferta de medidas de formación para las profesiones que suponen un cuello de botella puede considerarse una tendencia relativamente nueva. En lo que respecta a los contenidos, los SPE procuran garantizar cada vez más que la formación que ofrecen aborde las competencias digitales en los diferentes niveles que demanda el mercado laboral, así como hacer frente a la carencia de competencias digitales de la mano de obra.

Se ha reforzado la preparación de la mano de obra para la transición digital, pero los esfuerzos para prepararla para la transición ecológica han sido menores. Los SPE han comenzado a ofrecer formación en competencias ecológicas específicas y demandadas, si bien muchos aún no la han priorizado. Los principales cambios en la oferta de medidas de

formación se han producido en la impartición de formación a distancia, así como en el apoyo temporal al aprendizaje basado en el trabajo para mejorar el acceso a la formación y aumentar la participación durante la pandemia. La formación a distancia está cambiando el ámbito de la formación a largo plazo.

**En relación con la pandemia, los cambios realizados en los incentivos para la contratación** han sido en su mayoría modificaciones temporales para aumentar el presupuesto destinado a prolongar los proyectos, incrementar los niveles de subvención y ampliar los grupos destinatarios. **Se han aplicado algunos cambios en la prestación de incentivos para el empleo**, que incluyen procedimientos administrativos más eficientes y elementos de diseño destinados a fomentar la sostenibilidad del empleo y reducir la precariedad laboral.

#### *Nuevas PAE para grupos específicos de desempleados*

Al principio de la pandemia, los SPE tuvieron dificultades para aplicar los programas, debido, en gran medida, al necesario distanciamiento. Al mismo tiempo, muchos SPE registraron un aumento de los grupos vulnerables. Como respuesta, **durante y después de la pandemia, los países han reorientado las Políticas Activas de Empleo a los grupos vulnerables y aumentado los presupuestos para las medidas existentes dirigidas a estos grupos**. Los SPE podrían basarse en experiencias anteriores para mejorar e innovar los instrumentos de las PAE y su aplicación a los desempleados de larga duración y a las personas que encuentran múltiples obstáculos para el empleo, que llevan muchos años desarrollándose y se consideran eficaces.

**Se han introducido nuevas medidas o se han modificado o ampliado las existentes para reincorporar a personas al mercado laboral y fomentar la Educación y Formación Profesional entre los jóvenes**. La tasa de desempleo juvenil ha disminuido recientemente, si bien continúa siendo mayor que antes de la pandemia. **Además, se ha prestado apoyo a la formación de los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación** ofreciéndoles cursos preparatorios y de transición, así como nuevos enfoques de asesoramiento y orientación profesional, que han demostrado su eficacia. Sin embargo, llegar a estos supone aún un reto.

Ante la gran afluencia **de personas desplazadas procedentes de Ucrania** desde finales de febrero de 2022, numerosos SPE han realizado grandes esfuerzos para ofrecer sus servicios. Estos suelen resaltar la importancia de los cursos de idiomas y del reconocimiento de competencias y cualificaciones. Evaluaciones previas han demostrado que las medidas de activación para los refugiados resultan, por lo general, eficaces si se consideran los múltiples obstáculos al empleo.

#### *Nuevos servicios de empleo para apoyar la aplicación de las PAE*

Muchos SPE se han preocupado por mejorar la calidad de los servicios que prestan y dicha preocupación se ha visto reforzada desde el inicio de la pandemia. **La digitalización ha sido uno de los principales cambios en la prestación de servicios de los SPE, y se ha visto impulsada por la pandemia**.

**Los mayores cambios de los últimos años, a partir del periodo anterior a la COVID-19, se han producido en el refuerzo del asesoramiento y la orientación**, la mejora del asesoramiento laboral, mentoría, tutoría y las actividades posteriores a la colocación. Ha continuado la tendencia para encontrar **vías de cooperación interinstitucional y asociaciones más amplias** para la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado laboral. La investigación constata los efectos positivos de estos planteamientos.

**Varios SPE han mejorado sus servicios de asesoramiento a empleadores**. Algunos han reforzado la cooperación con estos a fin de integrar a los grupos vulnerables. En varios países, los interlocutores sociales han desempeñado un papel destacado en la decisión sobre las nuevas PAE.

*Retos pendientes y recomendaciones*

**Entre los retos pendientes figura la necesidad de mejorar la divulgación y las medidas dirigidas a los grupos vulnerables** y de continuar reforzando la cooperación entre los servicios de empleo, los servicios sociales y los servicios sanitarios. Se han logrado avances para algunos grupos, si bien también se han encontrado limitaciones. Pese a las recomendaciones, se han producido **leves cambios en el uso de medidas de rehabilitación profesional y empleo protegido** en los últimos años. En la mayoría de los países, **no se han aumentado los incentivos para la creación de empresas** recientemente, aunque los datos muestran resultados positivos. **Son muy pocas las nuevas medidas dirigidas a las mujeres.** Las evaluaciones de programas específicos dirigidos a atraer a mujeres a las profesiones STEM y a las profesiones con formación en EFP dominadas por hombres registran resultados positivos. Pese a la creciente presión demográfica, **se han desarrollado muy pocas nuevas medidas dirigidas a los desempleados de mayor edad.**

**Abordar la discrepancia de competencias y subsanar la falta de las mismas** precisa determinar las necesidades de cualificación de los demandantes de empleo y de los empleadores y garantizar que las ofertas de formación se adecuan a la cualificación que se demanda. Esto constituye un desafío permanente para los SPE. La escasez de mano de obra y el cambio demográfico seguirán ejerciendo presión para aumentar la oferta de mano de obra y la disponibilidad de personal cualificado. **Algunos países aún no cuentan con los recursos necesarios** para ofrecer PAE con carácter general y, en concreto, para hacer frente a las nuevas necesidades de servicios y apoyo.

**Ante los retos actuales y futuros que plantea el previsible aumento de la presión del cambio demográfico y las transiciones digital y ecológica,** los SPE deben reflexionar nuevamente acerca de sus estrategias futuras. Si bien no cabe duda de que la necesidad de aplicar nuevas PAE o de modificar las mismas depende de la "resiliencia" de las medidas existentes, es probable que sea preciso adoptar medidas específicas o modificar las medidas existentes. Es fundamental realizar más evaluaciones, así como fundamentar la adaptación de las PAE y la introducción de nuevos elementos. A su vez, los SPE pueden llevar a cabo análisis más orientados al futuro, por ejemplo, una exploración del horizonte.

Pese a que se han logrado avances en la integración de los grupos vulnerables, se han registrado resultados desiguales y queda mucho trabajo por hacer. Los requisitos de cualificación para los empleos verdes y digitales exigirán esfuerzos aún más creativos y un mayor compromiso. En lo que respecta a la transición ecológica, los SPE comienzan a ser más conscientes del impacto de la ecologización de los mercados laborales y están definiendo estrategias, aunque a distinto ritmo. Muchos SPE ya han asumido un papel más destacado a la hora de trabajar con empresas y trabajadores a fin de superar la escasez de mano de obra y la carencia de competencias y de ofrecer asesoramiento a este respecto, en especial, a las pymes. Sin embargo, es preciso que continúen desarrollando enfoques preventivos y prestando apoyo a los trabajadores en situación de riesgo. Si bien los SPE confieren importancia a la igualdad entre hombres y mujeres, han optado mayoritariamente por un enfoque integrador. Existen indicios de que la igualdad de sexos en el mercado laboral podría verse afectada por las transiciones en curso. Por ello, se recomienda realizar un seguimiento y desarrollar estrategias y enfoques más específicos orientados a fomentar el empleo femenino y reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

De cara al futuro, las principales recomendaciones para el diseño basado en datos de las PAE son las siguientes:

- proseguir los esfuerzos para aplicar enfoques integradores fundamentados en asociaciones con el fin de prestar servicios de empleo integrados y globales;
- un mayor esfuerzo para adecuar las ofertas de formación a las necesidades de los estudiantes (desempleados y grupos específicos de trabajadores en situación de

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

riesgo) y a las cualificaciones que demandan los empleadores para suplir y prevenir la carencia de competencias profesionales;

- un mayor esfuerzo para desarrollar ofertas de formación que apoyen la digitalización y la ecologización de la economía;
- esfuerzos continuados para la evaluación de las PAE y diálogos entre los ministerios pertinentes y los SPE sobre las implicaciones de las conclusiones de las evaluaciones en la adaptación de su diseño y sobre el presupuesto;
- mejora continua de la oferta de servicios a los empleadores y cooperación con estos para hacer frente a la escasez de mano de obra y la carencia de competencias;
- una evaluación de los puntos fuertes y las limitaciones de la digitalización para los distintos servicios de asesoramiento, herramientas de diagnóstico y cursos de formación; un esfuerzo reforzado para aumentar la oferta de mano de obra (entre los trabajadores de más edad, utilizando las competencias de los migrantes de forma eficiente, etc.);
- actividades dirigidas a reducir las diferencias entre hombres y mujeres en el empleo y a reducir la segregación ocupacional y los estereotipos de género.

Estos cambios y mejoras son necesarios para superar los problemas estructurales del mercado laboral. Las prioridades y la necesidad de aplicar medidas temporales adaptadas y reforzadas podrían adquirir relevancia nuevamente en caso de recesión.

La información detallada se estructura de la siguiente manera en el informe del estudio: un breve resumen de las principales tendencias del mercado laboral y los retos clave (capítulo 2), las tendencias recientes en el diseño y la aplicación de las PAE (capítulo 3), las nuevas PAE para grupos destinatarios específicos (capítulo 4), las condiciones de aplicación de las PAE, incluida la cadena de prestación de servicios de los SPE, la digitalización y los enfoques de asociación (capítulo 5). Al principio de cada capítulo se ofrece un resumen de los principales puntos de vista. El informe finaliza con conclusiones y recomendaciones detalladas sobre los temas que se abordan en el mismo (capítulo 6).

## 1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 ha provocado cambios significativos en el uso de las medidas pasivas y activas de las políticas de empleo. Al comienzo de la pandemia, los programas de protección del empleo se modificaron, ampliaron y utilizaron en gran medida para contener el aumento del desempleo. Posteriormente, con el fin de apoyar la recuperación, el enfoque de las Políticas Activas de Empleo (PAE) se desplazó hacia medidas dirigidas a impulsar la movilidad profesional y laboral, favorecer la integración de los grupos más vulnerables en el mercado laboral y hacer frente a la escasez de mano de obra. La pandemia supuso un gran reto para la aplicación de estas políticas, ya que los confinamientos y las normas de distanciamiento exigieron el desarrollo de nuevos modelos de prestación. Algunos de estos cambios tienen efectos duraderos en los modelos de prestación de servicios.

Estos retos a corto plazo derivados de la pandemia se sumaron a los retos a largo plazo que los SPE ya habían comenzado a abordar. Entre los principales retos del mercado laboral en el periodo anterior a la crisis provocada por la COVID-19, se han mencionado la escasez de mano de obra y la carencia de competencias<sup>2</sup>, las bajas tasas de empleo de grupos específicos, la transición al mercado laboral de los jóvenes desfavorecidos y la baja participación en el aprendizaje de adultos (CE 2018, Corti et al., 2022, Duell et al., de próxima publicación; véanse ejemplos en el Anexo, cuadro A1). Los cambios estructurales a más largo plazo en el mercado laboral derivados de cuestiones como la ecologización y la digitalización, los cambios estructurales en las cadenas de suministro mundiales y la especialización, así como el cambio demográfico, también han tenido un fuerte impacto en la demanda de mano de obra y de competencias.

Este estudio analiza si es preciso desarrollar nuevas PAE o si la adaptación de las existentes es adecuada para abordar los nuevos retos a corto y largo plazo. Las nuevas PAE podrían recibir la consideración de "nuevas" en el ámbito nacional o regional, ya que es posible que no se hayan aplicado antes. A su vez, estas podrían considerarse "nuevas", en caso de que se hayan incrementado de forma significativa los presupuestos a fin de ofrecer nuevas oportunidades a personas que, de lo contrario, se habrían quedado atrás, haya aumentado notablemente su aceptación o se hayan realizado modificaciones en las PAE existentes. Las nuevas medidas y programas pueden abarcar todo tipo de medidas (desde reformas de gran alcance hasta pequeños instrumentos, programas piloto, etc.). Las nuevas estrategias de aplicación de las PAE y las nuevas formas de cooperación también serán objeto de este estudio.

El objetivo del estudio es presentar la "situación actual" de la aplicación de las nuevas PAE en los SPE e identificar las tendencias recientes a partir de 2015 y, por tanto, en la fase anterior a la pandemia y en la fase posterior a la crisis financiera y económica mundial<sup>3</sup>, prestando especial atención a los años 2020 a 2022. El estudio tiene por objeto evaluar si las PAE se adaptan a las necesidades del mercado laboral y a las necesidades de cualificación de los demandantes de empleo, así como plantear recomendaciones para su mejora. Tanto los cambios estructurales a largo plazo como los cambios específicos a corto plazo, como los provocados por la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral, afectan más a algunos grupos de trabajadores. Por consiguiente, uno de los objetivos del estudio es determinar en qué medida pudieron las PAE dar una respuesta a corto plazo a los retos a los que se enfrentan algunos grupos, y si su aplicación dirigida a determinados

---

<sup>2</sup> Por lo general, la escasez de mano de obra se da cuando la demanda de mano de obra supera a la oferta, sin especificar la cualificación. La carencia de competencias se da, más concretamente, cuando los empleadores no pueden contratar personal con la cualificación necesaria a un determinado nivel salarial, ya que los trabajadores no cuentan con las competencias que los empleadores demandan (Duell et al. de próxima publicación).

<sup>3</sup> Por tanto, se optó por el año 2015 como año en el que el mercado laboral se había recuperado de la pasada crisis económica y dejando tiempo suficiente antes del inicio de la pandemia de COVID-19 para poder identificar nuevas PAE, o cambios en la aplicación de las mismas.

grupos/clientes se adecua con los resultados documentados. Otro objetivo es analizar si las medidas son pertinentes para hacer frente a los retos a largo plazo y a la evolución de las necesidades de cualificación.

El valor añadido de este estudio es que evalúa la capacidad de los SPE y de los principales agentes implicados en el diseño de las PAE a fin de responder a los principales retos, analizando el periodo anterior y posterior a la pandemia y adoptando una perspectiva a medio plazo. El estudio no se limita a realizar un balance, sino que contextualiza los cambios en el diseño o la aplicación de las PAE y los compara con los resultados de las evaluaciones existentes. Algunas limitaciones afectan a la disponibilidad de datos sobre las políticas en lo relativo al presupuesto y los participantes (disponibles hasta 2020), la limitada comparabilidad de los datos sobre programa específicos, como los programas de protección del empleo, por motivos relacionados con la metodología, y la muy limitada disponibilidad de evaluaciones de impacto que se refieran a la aplicación de las PAE entre 2015 y 2022, durante la pandemia. Entre las **preguntas de la investigación** se incluyen las siguientes:

- ¿Qué (nuevas) medidas de políticas de empleo, incluyendo los programas de protección del empleo como "medidas preventivas" y las PAE, han utilizado los SPE para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19, y qué "nuevas" PAE se han aplicado para abordar los retos a largo plazo del mercado laboral? ¿Qué se conoce sobre los (posibles) efectos de estas medidas?
- ¿Qué cambios se han producido en la aplicación de las distintas medidas en los últimos años y qué razones y argumentos los han motivado?
- ¿Cómo reflejan las principales medidas utilizadas y los principales cambios que se están produciendo los datos que se conocen y están documentados relativos al impacto de forma coherente? ¿En qué medida se adecuan las prácticas y tendencias a las necesidades de los clientes y los mercados laborales a tenor de lo que conocemos ahora sobre el futuro?

Este estudio analiza investigaciones realizadas por organizaciones internacionales, como la Comisión Europea, la OCDE y Eurofound, así como fuentes nacionales. A su vez, utiliza las respuestas periódicas de los SPE al cuestionario "Response to COVID-19 - Monthly Overview", elaborado por la Secretaría de la Red de SPE, cuya información más reciente, de 28 SPE, se recibió en enero de 2022 (con la referencia "PES responses to COVID-19' overview"), las encuestas realizadas por la Red Europea de SPE para el informe sobre la capacidad de los SPE, la información recabada por la Red de los SPE sobre el apoyo a las personas desplazadas de Ucrania en junio de 2022 (sin publicar), los datos de la base de datos PML de Eurostat sobre los cambios recientes en el gasto en diferentes PAE y la base de datos Policy Watch de Eurofound. Además, se han realizado tres entrevistas con expertos de los SPE y del mercado laboral externo (**Finlandia, Francia y España**).

Este informe se estructura como sigue: el capítulo 2 ofrece un breve resumen de las principales tendencias del mercado laboral y de los mayores retos a los que ha de hacer frente. El capítulo 3 analiza las tendencias recientes en el diseño y la aplicación de las PAE. El capítulo 4 aborda el uso de las nuevas PAE dirigidas a grupos específicos. El capítulo 5 analiza brevemente las condiciones de aplicación de las PAE, que incluye la cadena de prestación de servicios de los SPE, la digitalización y los enfoques asociativos. En el capítulo 6, se recogen las conclusiones.

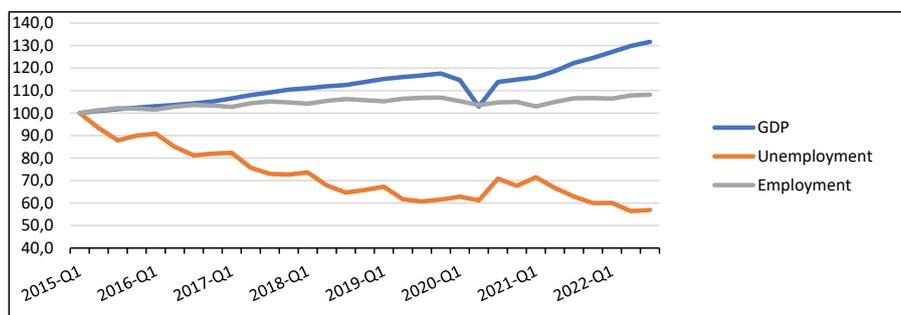
## 2. TENDENCIAS RECIENTES DEL MERCADO LABORAL Y PRINCIPALES RETOS

### 2.1. Principales tendencias del mercado laboral

*En general, las economías de la UE se recuperaron con rapidez del fuerte descenso del PIB provocado por la pandemia de COVID-19 en 2020. El número de personas empleadas se mantuvo bastante estable durante la crisis económica, y se observó un aumento inicial moderado del desempleo, que ya se había logrado revertir a principios de 2021.*

La pandemia de COVID-19 provocó una crisis económica en la primavera y el verano de 2020, como demuestra la fuerte caída del PIB. La COVID-19 interrumpió la tendencia de crecimiento nominal y real del PIB que se había mantenido desde 2015. La economía se recuperó con rapidez, una vez se levantó el primer conjunto de estrictas medidas de confinamiento. El PIB ha estado aumentando desde el tercer trimestre de 2020 y continuó haciéndolo en el primer y segundo trimestres de 2022 (crecimiento nominal<sup>4</sup>, ver Figura 1). El uso intensivo de programas de protección del empleo ayudó a preservar el empleo y a contener el aumento del desempleo (Figura 1). Las ofertas de empleo han evolucionado en forma de V<sup>5</sup>. Tras la recuperación de la economía, el PIB ha seguido una tendencia alcista y la tasa de vacantes ha aumentado (por encima del nivel anterior a la pandemia), el empleo ha crecido y el desempleo se ha reducido, en especial, desde mediados de 2021. Todo ello ha venido acompañado de una cierta reestructuración del mercado laboral y de la escasez de mano de obra y la carencia de competencias en algunas profesiones.

**Figura 1. Evolución del PIB nominal, número de trabajadores ocupados y desempleados por trimestre desde el 1T/2015 hasta el 3T/2022**



Fuente: Eurostat, EPA, elaboración propia

A corto y medio plazo, (algunos) mercados laborales europeos se ven amenazados por una posible ralentización del crecimiento económico o incluso una **recesión**. En otoño de 2022, la Comisión Europea preveía una recesión técnica como consecuencia de los diferentes impactos a los que se enfrentaban las economías europeas, incluida la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Sin embargo, las previsiones intermedias de invierno muestran ahora un panorama ligeramente más optimista, ya que parece que se puede evitar la recesión<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Para la UE-27, la pandemia de COVID-19 provocó una caída media del PIB real per cápita del 5,7%, entre 2019 y 2020 y aumentó un 5,3% entre 2020 y 2021 (fuente: Eurostat).

<sup>5</sup> La tasa de vacantes de empleo fue mayor en el segundo trimestre de 2022 (3%) que en el segundo trimestre de 2019 (2,2%) (Anexo, Figura A3).

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_707](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_707)

## 2.2. Impacto en grupos específicos

*Los grupos con mayor dificultad para incorporarse al mercado laboral o con trayectorias laborales inestables se han visto especialmente afectados por la pandemia de COVID-19 en lo que respecta a sus oportunidades en el mercado laboral, entre ellos los jóvenes, los desempleados de larga duración, los migrantes y, en muchos países, las personas con escasa cualificación, invirtiéndose así la tendencia previa de mejora del acceso al mercado laboral. Si bien el riesgo de desempleo de los trabajadores de mayor edad y de las personas con discapacidad no ha aumentado durante la pandemia, en los últimos años, han persistido los problemas estructurales para aumentar sus tasas de contratación. Además, se han mantenido las grandes desigualdades entre hombres y mujeres.*

Pese al aumento del empleo total<sup>7</sup> y de las tasas de empleo, así como a la disminución de las tasas de inactividad<sup>8</sup> y desempleo<sup>9</sup>, algunos grupos de trabajadores y demandantes de empleo se han visto más afectados por la pandemia. Los efectos cíclicos y el impacto externo de la misma han contribuido a crear problemas estructurales en algunos grupos, lo que ha dificultado su incorporación al mercado laboral.

Los desempleados se vieron seriamente afectados al principio de la pandemia, ya que las ofertas de trabajo desaparecieron con la repentina suspensión de la mayor parte de las actividades económicas. A consecuencia de ello, la tasa de desempleo de larga duración aumentó durante la pandemia (alcanzando un máximo del 2,9% en el primer trimestre de 2021). Con la recuperación de la economía y el aumento de la demanda de mano de obra, el desempleo de larga duración disminuyó. En el 2T/2022, la tasa de desempleo de larga duración era del 2,4%, inferior a la del 2T/2019 (2,7%) y a la del 2T/2015 (5%) (ver Anexo, Figura A1)<sup>10</sup>. Sin embargo, las diferencias existentes entre las tasas de desempleo de larga duración continúan siendo significativas en Europa, oscilando entre el 0,6 % de **Islandia** y el 7,7 % de **Grecia** en el T2/2022 (ver Anexo, Gráfico 2).

Además de a los desempleados de larga duración y a las personas más alejadas del mercado laboral, la pandemia de COVID-19 afectó a algunos grupos con mayor intensidad que a otros: los trabajadores con empleos precarios o atípicos (contratos temporales, autónomos), los jóvenes cuyas perspectivas de empleo son muy sensibles al ciclo económico, los migrantes y las personas con discapacidad, para quienes podría haber resultado más complicado cumplir las normas de distanciamiento social (según confirman también Duell 2020 y Duell et al. 2022). Con el aumento de la demanda de mano de obra, han mejorado las perspectivas de empleo de algunos de estos grupos (por ejemplo, los migrantes). No obstante, persisten los problemas estructurales de baja empleabilidad, que aún afectan a muchos migrantes. Además, la afluencia de desplazados procedentes de Ucrania desde el inicio de la invasión rusa ha planteado nuevos retos a los SPE en varios países.

Tener un bajo nivel de cualificación ha aumentado el riesgo de carecer de empleo desde el inicio de la pandemia. Ya en años anteriores, los grupos con escasa cualificación registraban tasas de desempleo más elevadas por término medio. En la OCDE, las tasas de empleo entre las personas con bajo nivel educativo disminuyeron con respecto a los niveles anteriores a la crisis en más de la mitad de los países. Por el contrario, el porcentaje

<sup>7</sup> Excepto en Bulgaria, la República Checa, Letonia y Rumanía, la tasa de empleo ha aumentado entre el segundo trimestre de 2021 y el segundo trimestre de 2022 en todos los países de la UE, Noruega e Islandia.

<sup>8</sup> Para más detalles, ver Anexo, Figura A4.

<sup>9</sup> En el 2T/2022, la tasa media de desempleo era del 6,1% en la UE, inferior a la del 2T/2019 antes de la pandemia (6,7%) y significativamente inferior a la del segundo trimestre de 2015 (10,1%).

<sup>10</sup> La tasa de desempleo de larga duración ha aumentado durante la pandemia; a partir de entonces, el desempleo de larga duración podría reducirse. Pero persisten grandes diferencias entre países (ver Anexo, Gráficos A1 y A2).

de personas con bajo nivel educativo en el empleo se incrementó en varios otros países. El empleo de las personas con bajo nivel educativo en **Noruega, Alemania y Dinamarca** ha aumentado debido al crecimiento de la industria manufacturera y la construcción y de la sanidad y la educación (OCDE, 2022a).

En diversos países, la tasa de empleo de los jóvenes se ha mantenido por debajo y la tasa de desempleo por encima del nivel anterior a la crisis. La pandemia de COVID-19 ha invertido la tendencia a la baja de la tasa de desempleo de los jóvenes. Sin embargo, se mantuvo por debajo del nivel de 2015 en el segundo trimestre de 2022 (ver Anexo, Figura A7). Por lo general, el empleo de los jóvenes es más susceptible al ciclo económico. La tasa de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación ha aumentado de forma significativa en varios países (OCDE, 2022a), y el acceso a la educación y la formación ha supuesto un reto. Dichas altas tasas se asocian a obstáculos estructurales del mercado laboral (Eurofound 2021b y reunión de expertos del centro europeo de conocimientos especializados de 10 de junio de 2022).

La pandemia no ha afectado de forma muy negativa a otros grupos (vulnerables) (pese a que se registraron efectos negativos de carácter temporal). Sin embargo, de cara al futuro, se plantean varios retos: De media, la tasa de empleo de las personas con discapacidad ha mejorado levemente en la última década en los países de la OCDE, aunque sigue siendo muy inferior a la de las personas sin discapacidad (OCDE, 2022d). Resulta preocupante la tendencia de un número cada vez mayor de jóvenes con problemas de salud. Esta se ha visto reforzada por la pandemia de COVID-19 (OCDE, 2022d). Además, las tasas de contratación de trabajadores de mayor edad se mantienen bajas a pesar de la escasez de mano de obra y de la presión demográfica.

Otro problema estructural clave está relacionado con las desigualdades entre hombres y mujeres. La pandemia ha tenido un mayor impacto en las condiciones laborales de las mujeres frente a su acceso al mercado laboral (Anexo, Figura A5). La brecha de género en el empleo en 2020 estaba al mismo nivel que en 2015 (EPA [TESEM060]). Existen diferencias significativas en Europa, tanto en el nivel de la brecha de género en el empleo como en la dinámica reciente. En 2021, la brecha de género era casi el doble en **Grecia, Italia y Rumanía** con respecto a la media de la UE.

### 2.3. Escasez de mano de obra y carencia de competencias durante la recuperación

*La escasez de mano de obra y la carencia de competencias ha aumentado con la recuperación de las economías.*

La escasez de mano de obra y la carencia de competencias profesionales ya se daban en varios países antes del inicio de la pandemia. La estrechez del mercado laboral se agudizó en algunos sectores a lo largo de la pandemia (no solo en el sector sanitario), y al iniciarse la recuperación.

En la UE, la pandemia (en la fase inicial, con datos de 2020) aumentó la escasez de profesionales altamente cualificados en la construcción, de trabajadores con cualificaciones específicas intermedias en la industria manufacturera, la construcción, el transporte y las finanzas, y de trabajadores poco cualificados en la industria manufacturera y el comercio mayorista y minorista. La carencia de competencias disminuyó en las profesiones de alto nivel en la industria manufacturera y el transporte y las competencias generales intermedias en las finanzas y la administración pública y el trabajo social. Un análisis de las tasas de vacantes en los distintos sectores y Estados miembros de la UE en el segundo trimestre de 2021 puso de manifiesto la gran incidencia de la tasa de vacantes en sectores como el del alojamiento y la alimentación, la información y la comunicación, y las actividades de apoyo a las operaciones empresariales generales. Estas también eran muy elevadas en la mayoría de los Estados miembros de la UE en los sectores de la construcción, las actividades profesionales y la administración pública (Duell et al., 2023). En el cuarto

trimestre de 2021, las tasas de vacantes de la UE fueron superiores a las del cuarto trimestre de 2019. Según las previsiones de 2020, el 14 % de los trabajadores desempeñaban una actividad profesional en la que existe escasez de mano de obra. La escasez de mano de obra se daba fundamentalmente en empleos de nivel medio (56%) y alto (31%) (Autoridad Laboral Europea 2021).

Los resultados de la encuesta a empresas realizada en 22 países de la UE y **Turquía** ponen de manifiesto que la escasez de mano de obra aumentó en todos los países en el segundo trimestre de 2022, excepto en **Hungría**, la **República Checa** y **Eslovaquia** (en el sector manufacturero) y **Turquía** (OCDE, 2022a). Existen diversas razones para el aumento de la escasez de mano de obra y la carencia de competencias: inadecuación de las competencias, aumento de la demanda de mano de obra y reducción de la oferta de mano de obra (por ejemplo, a través de una menor migración neta en 2020 y 2021) y movilidad laboral intersectorial (por ejemplo, fuera del sector de la hostelería). El cambio demográfico ya ha creado escasez de mano de obra en el periodo anterior a la crisis en numerosos países (Eurofound, 2021a).

#### 2.4 Resumen de los principales retos

Las implicaciones de las tendencias del mercado laboral a corto y largo plazo señaladas con anterioridad repercuten de forma directa en la labor de los SPE. Entre los principales retos a los que deberán hacer frente los SPE en los próximos años, el principal sigue siendo la inserción laboral de los grupos desfavorecidos y vulnerables, que incluye ahora a los grupos que se vieron especialmente afectados por la pandemia, en especial, los jóvenes, los desempleados de larga duración, las personas que se enfrentan a múltiples obstáculos para encontrar empleo y algunos grupos de migrantes. Además, los demandantes de empleo afectados por problemas de salud y los trabajadores de mayor edad continúan encontrando dificultades para incorporarse al mercado laboral.

Un segundo conjunto de retos importantes se refiere a la inadecuación de las competencias y a la escasez de mano de obra cualificada. Algunos sectores han tenido que hacer frente a serios problemas de contratación para las profesiones que suponen un cuello de botella. A largo plazo, las transiciones digital y ecológica precisarán de una adaptación y mejora de las competencias, y existe el riesgo de que la carencia de competencias frene la transición y genere ineficiencias. Esto se suma a la necesidad de desarrollar otras competencias técnicas y sociales a fin de responder a las necesidades del mercado laboral a corto y largo plazo.

La escasez de mano de obra, consecuencia de una oferta general de mano de obra inferior a la demanda, constituye otro reto importante a largo plazo. La tendencia subyacente del cambio demográfico supone un reto estructural para las sociedades en su conjunto. Esto exige aumentar la oferta de mano de obra incrementando las tasas de empleo y reduciendo las tasas de inactividad y desempleo, atrayendo mano de obra cualificada, reduciendo la inadecuación de las competencias y haciendo el uso más eficaz de la cualificación de los trabajadores y adaptando sus competencias al cambio tecnológico, y abordando las fricciones relacionadas con el mercado laboral. Abordar estos retos se ha vuelto más apremiante con la recuperación de las economías, si bien no se trata de cuestiones nuevas.

### 3. TENDENCIAS RECIENTES EN EL DISEÑO Y LA APLICACIÓN DE LAS PAE

#### 3.1. Resumen de las principales tendencias

*En el periodo anterior a la pandemia, se aplicaron nuevas PAE o se modificaron o ampliaron las existentes dirigidas a los grupos desfavorecidos, como los desempleados de larga duración. Al principio de la pandemia, las principales políticas de empleo fueron los programas de protección del empleo, en especial, los programas de reducción de jornada. Estos programas han resultado eficaces para contener el aumento del desempleo y su aplicación ha ido disminuyendo de forma gradual, conforme la situación se normalizaba. Cuando la economía comenzó a recuperarse, las PAE se orientaron hacia medidas de formación e incentivos para el empleo dirigidos cada vez más a los jóvenes, a sectores específicos y a grupos desfavorecidos. Los datos existentes muestran resultados positivos de los incentivos para el empleo si se orientan bien y resultados poco concluyentes si se utilizan en distintas fases del ciclo económico.*

#### *Breve resumen de los programas del mercado laboral*

En la base de datos<sup>11</sup> de las políticas del mercado laboral (PML), las intervenciones en el mercado laboral se clasifican en nueve categorías en función del tipo de acción, que se corresponden con tres grandes grupos de actividades:

- **Servicios de las PML (categoría 1)** comprenden todos los servicios y actividades del SPE junto con cualquier otro servicio financiado con fondos públicos para demandantes de empleo.
- **Medidas de las PML (categorías 2-7)** incluyen medidas de activación para los desempleados y otros grupos destinatarios, entre ellas, las categorías de formación, rotación y reparto de puestos de trabajo, incentivos para el empleo, empleo asistido y rehabilitación, creación de empleo directo e incentivos para la creación de empresas. Se suelen denominar medidas activas del mercado laboral.
- **Apoyo de las PML (categorías 8 y 9)** abarca las ayudas económicas destinadas a compensar a las personas por la pérdida de salario (mantenimiento y apoyo de los ingresos fuera del empleo, principalmente subsidios de desempleo) o que facilitan la jubilación anticipada. Los programas de reducción de jornada suelen incluirse en esta categoría. Se suelen considerar programas pasivos del mercado laboral.

La comparación de los presupuestos de los programas de protección del empleo, el principal programa del mercado laboral aplicado para hacer frente a la pandemia, y los cambios entre las diferentes categorías de las PAE resulta complicada debido a que la clasificación de los programas de protección del empleo difiere entre países. Los programas de protección del empleo comprenden los programas de reducción de jornada (STW), los programas de desempleo parcial, los subsidios salariales destinados a la protección del empleo y los subsidios por despido temporal. En concreto, los programas de reducción de jornada y los subsidios salariales destinados a la protección del empleo se consideran, en ocasiones, Políticas Activas de Empleo (como en Comisión Europea 2017)). La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la ambigüedad de la clasificación, ya que los programas de protección del empleo también fueron considerados por los gobiernos medidas "pasivas", dado que proporcionan ayudas a la renta durante las horas de trabajo o los periodos no trabajados. A diferencia de otras prestaciones por desempleo, los programas de protección del empleo apoyan a los trabajadores y les ayudan a conservar sus contratos laborales.

<sup>11</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPageId=3227&langId=en>

En este estudio, se incidirá en las PAE (categorías 2-7), así como en los servicios de empleo (categoría 1), como medidas complementarias a estas. Solo se incluirán los programas de protección del empleo en el resumen de los principales cambios en las medidas. Se han abordado dichos programas en profundidad en dos estudios anteriores de la Red de SPE relativos a las respuestas de los SPE a la COVID-19 (Duell 2020 y Duell et al. 2022).

El objetivo de las PAE (categorías 2-7) pasa fundamentalmente por reducir el desempleo y promover el empleo de las personas con el fin de garantizar su subsistencia y bienestar; apoyar a los grupos desfavorecidos o vulnerables que han de hacer frente a importantes y, a menudo, múltiples obstáculos para encontrar empleo y promover así un crecimiento integrador; reducir la dependencia de las prestaciones sociales; reducir la inadecuación de las competencias; estimular la creación de empleo, ayudar a los empleadores a cubrir las vacantes y aumentar la eficiencia general del mercado laboral. Las PAE deben responder a los retos cíclicos y estructurales del mercado laboral.

*Resumen de las principales características y la eficacia de las PAE y las medidas de protección del empleo durante las recesiones y la recuperación*

*Eficacia de las medidas de conservación del empleo*

Los programas de protección del empleo han sido un instrumento importante utilizado en los últimos años, en especial, durante los confinamientos y a medida que se levantaban gradualmente las restricciones en toda Europa, si bien su uso se ha solapado en parte con la fase de recuperación económica. Las normas específicas incorporadas a los programas existentes o los nuevos programas introducidos para responder a las circunstancias extraordinarias de la pandemia finalizaron en 2021 o durante 2022 (Duell et al., 2022). Su amplia utilización ha contenido el aumento del desempleo y, por tanto, ha repercutido en la aplicación de (otras) PAE.

La ventaja de los STW radica en la retención de capital humano específico de la empresa y en la flexibilidad que esta adquiere, así como en la reducción de los costes de despido y contratación, y en la protección del trabajador en lo que a ingresos y seguridad en el empleo se refiere. El principal riesgo asociado a los STW deriva de la posibilidad de que se obstaculicen los ajustes económicos y los procesos de reestructuración. Se argumenta que existe el riesgo de que los trabajadores queden vinculados a una única empresa cuando podrían ser necesarios en otras empresas o sectores (Cahuc, 2019). Independientemente de las modalidades, tanto si los programas se conceden a los empleadores o a los trabajadores directamente, estos ofrecen una subvención directa o indirecta a los empleadores para garantizar que mantienen a los trabajadores y contribuyen a la conservación del empleo. Las evaluaciones previas y las evaluaciones actuales de los programas STW han demostrado que, en general, se consideran eficaces para estabilizar el empleo en una crisis de carácter temporal a través de horarios de trabajo flexibles (ver Arpaia et al. 2010; Cahuc 2019; Hijzen y Venn 2011; Dengler y Gehrke, 2021).

Partiendo del supuesto de que la reducción de horas se tradujo en una reducción del empleo, debido a la carencia de los programas de protección del empleo durante la pandemia, la caída del número de empleados podría haber sido del 11% en lugar de la disminución del 4% observada en el segundo trimestre de 2020 en la OCDE (OCDE, 2021). No obstante, el efecto es probablemente menor, ya que algunas empresas podrían haber encontrado otras soluciones para aumentar la flexibilidad, como el uso de las horas extraordinarias, las cuentas de tiempo de trabajo o la reorganización de los procesos de trabajo. En **Alemania**, uno de los países que más apostó por los STW, una encuesta sobre análisis del mercado laboral realizada entre 60 investigadores a principios de 2021 (Bonin et al., 2021) determinó que los STW eran los instrumentos mejor valorados en la relación coste-beneficio económico. Esta evaluación se llevó a cabo durante la pandemia y se basó en los conocimientos de expertos, por lo que sus resultados son subjetivos.

Por norma general, se considera que se debería limitar la aplicación de los programas STW tras la recuperación de las economías. Giupponi y Landais (2022) señalan el riesgo de importantes efectos de redistribución negativos derivados de los STW cuando la crisis persiste. Además, estudios anteriores consideran que el uso prolongado de los mismos en situaciones de ajuste estructural resulta ineficiente desde el punto de vista económico, ya que obstaculiza el cambio estructural necesario y prolonga el ajuste individual (por ejemplo, Eichhorst y Marx, 2009; para una visión general de la bibliografía, ver Mosley 2020). Se han reducido los programas específicos de protección del empleo asociados a la COVID-19 y, en muchos casos, ya se han suprimido (Duell et al., 2022) y grupo de trabajo de la Red de SPE sobre programas de reducción de jornada en 2022). Las normas específicas relativas a la COVID-19 seguirán vigentes en **Alemania** hasta finales de junio de 2023<sup>12</sup>. El gasto en los generosos programas de protección del empleo que aún se aplican ha disminuido notablemente en los países en los que todavía existen. Las normas específicas introducidas para hacer frente a la pandemia pueden no ser apropiadas en un contexto de carencia de competencias y de transiciones necesarias en el mercado laboral.

### *Eficacia de las PAE durante el ciclo económico: resumen de los principales argumentos*

Hay menos ofertas de empleo y la competencia por los puestos de trabajo es mayor en plena recesión, lo que limita las perspectivas de empleo tras finalizar una PAE. Sin embargo, varios estudios muestran que las Políticas Activas de Empleo pueden tener un impacto positivo incluso durante una recesión, también para los grupos desfavorecidos. Cahuc et al. (2018) señalan que los créditos a la contratación dirigidos a pequeñas empresas y trabajadores con salarios bajos tuvieron un impacto significativo en el empleo en Francia durante la recesión de 2008-2009. Dicho impacto se deriva del éxito de la creación neta de empleo impulsada a través de este incentivo para el empleo.

También se ha argumentado que, durante las recesiones, algunos de los factores que limitan la eficacia de las PAE en lo que respecta a la reducción del desempleo y la transición al empleo, como el efecto de bloqueo, son menos acusados. Este efecto se produce cuando las personas suspenden la búsqueda de empleo o no aceptan ofertas de trabajo mientras participan en una PAE, en concreto, en el caso de las medidas de formación, ya que los participantes deben tratar de completar su formación con éxito (Martin y Pessoa, 2014). No obstante, en el caso de los grupos desfavorecidos con graves obstáculos para el empleo, este efecto puede ser un factor menos limitante que en el caso de los grupos con mayor empleabilidad.

Los estudios también constatan que el cambio en la composición del grupo de desempleados puede exigir diferentes PAE durante una recesión, una recuperación o en un contexto favorable del mercado laboral. En una situación de bajo desempleo, el grupo de desempleados está compuesto, en su mayoría, por personas que deben hacer frente a mayores obstáculos para encontrar empleo, mientras que en una recesión se incorporan al mercado laboral más trabajadores esenciales (Andersen y Svarer, 2012). Si bien algunos estudios muestran que las PAE son eficaces durante las recesiones, no todos los estudios lo confirman. En su metaanálisis de 55 estudios de evaluación publicados entre 1990 y 2015, Vooren et al. (2017) no encuentran una relación significativa entre las variables macroeconómicas y la eficacia de las PAE<sup>13</sup>. Una explicación sería que el menor efecto de bloqueo negativo durante las recesiones se ve compensado por un menor número de ofertas de empleo y una competencia más feroz por los puestos de trabajo. En conclusión,

<sup>12</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/verlaengerung-kurzarbeitergeld-2003908>

<sup>13</sup> Obsérvese que en los contratos de estudios de metaanálisis realizados por Card et al. y Kluve, Vooren et al. únicamente incluyen la evaluación revisada por pares mediante ensayos de control aleatorios y métodos de evaluación cuasiexperimentales. De los enfoques de identificación cuasiexperimentales, sólo incluimos (I) métodos de emparejamiento, (II) diferencias en diferencias, (III) diseños de discontinuidad de regresión y (IV) variables instrumentales.

la situación del desempleo influye en el tipo de PAE que se deben aplicar. Estas políticas pueden ser eficaces para algunos grupos durante las recesiones.

### Formación

Las medidas de formación se aplican a distintos perfiles de desempleados registrados y, como novedad, a los trabajadores en riesgo de desempleo. La Formación Profesional para desempleados demuestra ser eficaz para reducir la discrepancia entre la oferta y la demanda de mano de obra. La evaluación del impacto de las medidas de formación resulta complicada, ya que los objetivos de la formación y sus participantes son muy heterogéneos. Las evaluaciones a menudo apuntan a un mayor efecto positivo de la formación a largo plazo que a corto plazo (ver, por ejemplo, Card et al., 2010, Card et al., 2015, Vooren et al., 2017).

Las medidas de formación se consideran instrumentos fundamentales para aumentar la empleabilidad de los demandantes de empleo, así como la productividad y la permanencia en el empleo de los trabajadores. A fin de responder a la crisis provocada por la COVID-19 e impulsar la recuperación, la OCDE<sup>14</sup> ha sugerido reforzar la formación cuando existan restricciones a la actividad económica. Asimismo, ha recomendado recurrir a la mejora de los servicios de empleo, las medidas de formación, los incentivos para el empleo y la creación de empresas cuando se levanten las restricciones impuestas por la pandemia. Durante la fase de recuperación económica, se sigue recomendando impulsar los servicios de empleo, la formación y los incentivos para la creación de empresas, así como mantener los incentivos para el empleo. Una vez restablecida la situación económica, deben mantenerse las medidas de formación, la creación de empresas y los servicios de empleo, mientras que deben reducirse los incentivos para el empleo y las obras públicas.

### Incentivos para el empleo

Los incentivos para el empleo en forma de subvenciones a la contratación y reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social se utilizan principalmente para compensar la menor productividad inicial (o la supuesta menor productividad en caso de discriminación). Se prevé que la productividad de los trabajadores que reciben subsidios aumente, por lo que esta desventaja desaparece con paso del tiempo. Los incentivos suelen ofrecerse a grupos desfavorecidos (Brown y Koettl, 2015). Para que resulten eficaces, deben orientarse a reducir las pérdidas de peso muerto<sup>15</sup> y utilizarse de forma conjunta con el asesoramiento y la orientación, además del seguimiento en el lugar de trabajo. Se trata de una tarea precisa, ya que una orientación demasiado estricta podría suponer la estigmatización de los trabajadores, mientras que una orientación demasiado laxa se asocia con un posible aumento de los efectos de peso muerto y de desplazamiento (Brown, 2015). También se ha constatado que unos niveles demasiado altos de subsidios aumentan la probabilidad de generar el efecto de peso muerto, y unos niveles demasiado bajos reducen el atractivo para los empleadores (Comisión Europea, 2014).

### Medidas para la creación de empleo

El objetivo de las medidas para la creación de empleo es crear una mayor demanda de empleo para los grupos desfavorecidos, que son los que más dificultades tienen para encontrar trabajo. Además, se pueden utilizar para comprobar su disposición para el

---

<sup>14</sup> OCDE (2021). Designing Active Labour Market Policies for the Recovery. Publicaciones de la OCDE <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/designing-active-labour-market-policies-for-the-recovery-79c833cf/>

<sup>15</sup> La OIT define las pérdidas de peso muerto como: "Los recursos invertidos en el programa benefician a personas que habrían sido contratadas también en su ausencia.", [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_546454.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_546454.pdf)

trabajo y mejorar su empleabilidad. Los programas para la creación de empleo directo pueden consistir en contratos laborales y programas de subsidios salariales, o pueden funcionar como programas de prestaciones sin contrato laboral. El factor común es que el trabajo debe ser “adicional” y no un sustituto del empleo regular. El impacto de las medidas dirigidas a la creación de empleo y del trabajo público depende en gran medida del grupo destinatario y de la calidad de la aplicación (utilidad de la actividad, adicionalidad en el sentido de que no sustituye a empleos ya existentes y servicios de empleo para apoyar la transición hacia empleos regulares).

Los programas han resultado ineficaces con frecuencia (Voonen et al., 2017), si bien su eficacia depende de la escala, la orientación y los elementos de diseño de las medidas. En este caso, la eficacia suele definirse respecto a la transición a empleos en el mercado laboral ordinario. De hecho, los programas resultan bastante eficaces en lo que respecta a la provisión de ingresos y a objetivos sociales como la participación. La eficacia también depende en gran medida de los procesos concretos de aplicación y, en especial, del seguimiento y el apoyo posterior a los mismos. La OCDE recomendó que los programas para la creación de empleo directo y las medidas relativas al empleo público se redujeran ya durante la fase de recuperación económica, mientras que podrían mantenerse durante el levantamiento gradual de las medidas (OCDE, 2021b).

*Resumen de las principales tendencias de las PAE en las fases prepandémica, pandémica y postpandémica*

*Fase previa a la COVID-19*

Se ha observado una dinámica variable en el establecimiento de nuevas PAE antes del inicio de la pandemia. En el marco de la crisis financiera y económica mundial de 2008 y los años posteriores (con algunas variaciones), el número de PAE adoptadas aumentó por primera vez en comparación con el periodo anterior a esta crisis. El número de medidas adoptadas disminuyó entre 2015 y 2019 (ver la base de datos LABREF para el periodo entre 2000 y 2019<sup>16</sup>, y los informes sobre la capacidad de los SPE 2018, 2019, 2020 y 2021 para el cambio de 2017 a 2019). De acuerdo con el informe sobre la capacidad de los SPE, en 2019, se comenzaron a aplicar 19 nuevas PAE, 22 en 2018, y 17 en 2019. Se modificaron 20 PAE en 2017 y en 2018, y en 2019, solo se realizaron 14 modificaciones de este tipo. El informe sobre la capacidad 2021 muestra la introducción de 20 nuevas PAE en 2020 y de 23 modificaciones. El número de modificaciones realizadas en las PAE es un indicador aproximado de la capacidad de reacción y de innovación, y debe tratarse con cautela, ya que depende de la oferta de SPE existente y del marco regulador de las PAE.

Entre 2015 y 2019, los SPE operaron sobre todo en un clima económico y en condiciones del mercado laboral favorables. Los principales retos a los que debieron hacer frente fueron acabar con el desempleo de larga duración y resolver los problemas de desempleo entre los grupos más vulnerables, reducir el desempleo y la inactividad de los jóvenes (y también reducir sustancialmente el elevado desempleo general en los países del sur de Europa), disminuir las discrepancias de competencias, aumentar la participación de los adultos en la Educación y Formación Profesional Continua y solventar la escasez de mano de obra, así como invertir en infraestructuras de TI y cooperar con otros agentes (Eurofound, 2021a y OCDE, 2022a).

Otras tendencias se referían a la segmentación de la prestación de servicios de los SPE en función de la complejidad de los obstáculos al mercado laboral, la vulnerabilidad, la autonomía del demandante de empleo y la distancia al mercado laboral; la intensificación e individualización de los servicios de empleo, en especial, para los desempleados de larga duración y otros grupos desfavorecidos; y la búsqueda de enfoques para activar a las

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPageId=3193>; <https://webgate.ec.europa.eu/labref/application#!searchPublic>

personas inactivas (Konle-Seidl, 2021). Las diferencias de planteamiento van desde un enfoque estrictamente individualizado hasta la orientación de los servicios de empleo y las PAE a grupos específicos.

En los últimos años previos a la pandemia, se comenzaron a aplicar diversas PAE nuevas y servicios dirigidos a las mujeres y a los trabajadores de mayor edad. Dada la presión del cambio demográfico sobre el aumento de la oferta de mano de obra, estas actividades resultan de gran relevancia. Sin embargo, parece que las actividades realizadas en el pasado no bastaron. La posible oferta adicional de mano de obra ha quedado infrutilizada, pese al aumento de las tasas de empleo de las mujeres y de los trabajadores de mayor edad.

### *Pandemia de COVID-19: de la crisis al inicio de la recuperación*

Los programas de protección del empleo constituyen la principal medida adoptada durante la pandemia de COVID-19, en especial, durante su primera fase, en la que se aplicaron estrictas medidas de contención de marzo a junio de 2020 (Duell, 2020). Su aceptación ha sido extraordinariamente alta en muchos países. Casi una sexta parte de todos los trabajadores participaron en los mismos en marzo, abril y mayo de 2020 (CE 2022b), el nivel más alto desde que comenzaron a aplicar estas medidas. A partir de entonces, el número de trabajadores que recibieron cobertura disminuyó de forma significativa y volvió a aumentar hasta alcanzar un nuevo máximo en invierno y principios de la primavera de 2021, afectando a alrededor del 6% de los trabajadores de la UE. En los países que no contaban con programas de larga duración al principio de la pandemia, se introdujeron varios programas que funcionaban en parte de forma paralela, entre los que también se incluyen los programas de subsidios salariales (Duell et al., 2022).

Las modificaciones realizadas en las PAE y en los programas de protección del empleo se orientaron a facilitar el acceso a los mismos mediante la ampliación de los grupos destinatarios (principalmente a jóvenes y adultos jóvenes y a desempleados de larga duración) y la flexibilización de los requisitos de elegibilidad, mientras que en algunos casos también se incrementó el nivel de ayuda financiera para los participantes (Peters, 2021; Duell, 2020).

Los principales cambios realizados en los SPE en 2020 están relacionados con la digitalización de los servicios o la aceleración de los procesos ya iniciados y la reestructuración de la organización del trabajo (ver también capítulo 5).

Sin embargo, se observan dos tendencias contradictorias en relación con las PAE y los servicios prestados por los SPE: la pandemia de COVID-19 impulsó la adopción de nuevas medidas o la modificación de las existentes, pero, en algunos casos, su aplicación se ha ralentizado debido a la COVID-19 (Peters, 2021).

En el verano de 2021, varios SPE ampliaron algunas PAE o introdujeron nuevas medidas y programas para lograr la reincorporación al empleo, en especial, de los grupos más afectados por la pandemia, así como en las medidas de formación (Duell et al. 2022). En el ámbito de la formación, el apoyo a la búsqueda de empleo y el asesoramiento, el apoyo a la reasignación sectorial y profesional supuso un factor importante de cambio. Los cambios en la orientación de los grupos destinatarios se abordaron menos. Por el contrario, las principales modificaciones realizadas en los programas de incentivos para el empleo fueron cambios en los grupos destinatarios (respuestas a un cuestionario de la OCDE en otoño de 2021, OCDE, 2022a). Se puede considerar que dichos cambios son adecuados y constituyen una reacción lógica a los retos planteados por la pandemia.

Algunos países no han aplicado nuevas medidas y solo han realizado pequeños cambios en sus instrumentos. Esta observación como tal no permite determinar si un país es poco receptivo a los nuevos retos que plantea el mercado laboral, ya que los motivos subyacentes para la aplicación de solo unas pocas PAE nuevas son diversas. En algunos casos, los países no observaron un cambio significativo en los riesgos del mercado laboral,

ya que se habían atenuado mediante la aplicación de programas de protección del empleo y consideraban que el desarrollo y los recursos de sus principales PAE eran adecuados para hacer frente a los efectos de la crisis provocada por la COVID-19 en el mercado laboral (como en **Finlandia**). El diseño de los modelos de gobernanza de los SPE y las PAE puede ser lo suficientemente flexible para responder a los retos cambiantes del mercado laboral y a posibles crisis económicas. Por el contrario, los países con menor gasto en las PAE han adoptado pocas nuevas en 2021. En este último caso, la escasa inversión en las PAE y la baja empleabilidad de los demandantes de empleo han sido, por lo general, una pauta constante a lo largo de la crisis.

#### Recuperación y fase posterior a la COVID-19

Las nuevas PAE distintas de los programas de protección del empleo notificadas por los propios trabajadores en 2021 pertenecían principalmente al ámbito de la formación, los incentivos para el empleo y, en menor medida, la creación de empleo directo (en la mayoría de los casos, se indicaron como medidas conjuntas de incentivos para el empleo y creación de empleo). A menudo, las PAE se introdujeron junto con nuevos servicios de empleo, en especial de orientación, asesoramiento y tutoría específicos. Se ha demostrado que la eficacia de las PAE aumenta cuando se aplican conjuntamente con estos servicios (ver detalles en el capítulo 5).

Como en años anteriores, en 2022, varios SPE realizaron modificaciones en las medidas ya existentes (que se habían adoptado en 2020 o antes de la pandemia). Entre estas, se incluyen la ampliación del grupo destinatario (22% de los cambios), el aumento del apoyo individual (20%), la ampliación de una medida temporal (19%) y la simplificación de la gestión/aplicación/modificación de la normativa (17%). En muy pocos casos, los SPE indicaron que los cambios traían consigo un aumento presupuestario o la supresión de una medida (según las respuestas a la encuesta de apoyo a la capacidad de los SPE 2022).

La justificación para las medidas nuevas (y adaptadas) en 2021 y 2022 es diversa: La mayoría de las medidas de nueva aplicación siguieron dirigiéndose a grupos específicos de personas, principalmente grupos vulnerables (desempleados de larga duración, personas con discapacidad, personas con baja cualificación, jóvenes desfavorecidos, otros grupos vulnerables). Algunas medidas se centran en:

- la incorporación al mercado laboral de los jóvenes recién graduados y sin estudios;
- facilitar las transiciones en el mercado laboral en periodos en los que existe escasez de mano de obra;
- dirigirse a sectores o grupos de trabajadores especialmente afectados por la pandemia, como los autónomos, o dirigirse de forma más generalizada a los nuevos desempleados;
- medidas de formación dirigidas a grupos específicos de trabajadores ocupados - un nuevo ámbito político para muchos SPE ha sido la apertura de los mercados laborales y el apoyo a las personas desplazadas de Ucrania;
- dirigirse específicamente a las pymes.

Las reformas estructurales recientes y previstas de los SPE y las mejoras en la prestación de servicios tienen por objeto aumentar la calidad de los servicios y las inversiones en capital humano y resultan muy adecuadas, además de estar bien situadas para una futura reorientación de las PAE cuando sea necesario (ver ejemplos en el Cuadro A1).

#### Financiación de las PAE

Muchos países aumentaron de forma significativa los presupuestos para las PAE (categorías 2-7 en la base de datos PML) entre 2019 y 2020, invirtiendo la tendencia a la baja de los

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

gastos entre 2015 y 2019<sup>17</sup>. El importe total de los gastos para las PAE (categorías 2-7) recogidos para la base de datos PML de la Comisión Europea, fue de 80.600 millones de euros en 2020 en la UE. Se trata de un notable aumento con respecto a los 54.800 millones de euros de 2019, impulsado principalmente por los programas de protección del empleo en algunos países. En comparación, los gastos en protección y apoyo a los ingresos fuera del empleo (categorías 8 y 9) aumentaron de 145.200 millones de euros en 2019 a 271.000 millones de euros en 2020. Muchos países están trasladando los programas de protección del empleo (STW y programas de prestaciones por desempleo parcial) a la categoría 8 (AT, BE, DE, ES, FR e IT, entre otros. Por consiguiente, los datos no son comparables del todo, ya que muchos países podrían incluir los programas de protección del empleo en las PAE, algo que no ha ocurrido en otros países. No se dispone de los datos de 2021 en el momento de la redacción de este informe.

En el cuestionario sobre "Medidas de Políticas Activas de Empleo para mitigar el aumento del desempleo (de larga duración)" que envió la OCDE, los siguientes SPE indicaron que habían aumentado los presupuestos de las PAE para 2020 y 2021 (Cuadro 1). Los datos recogidos incluyen medidas para los trabajadores ocupados que se considera que podrían perder su empleo o ser despedidos. Por dicho motivo, las respuestas podrían referirse a programas de protección del empleo. Los principales aumentos del presupuesto se destinaron a incentivos para el empleo (incluyendo la protección del empleo y el mantenimiento del puesto de trabajo en muchos casos) y a medidas de formación. Los países también invirtieron, en la mayoría de los casos, en servicios para el mercado laboral en 2020 y 2021 (no se muestra en la Tabla 1, ver también el Capítulo 5).

**Tabla 1. Cambios en los presupuestos para las PAE\* en comparación con el año anterior, comunicados por los propios SPE europeos**

	2019-2020	2020-2021
Aumento	AT, BE (Bruselas), BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, LU, NL, NO, PL, PT, RO, SK, SE	AT, BG, CY, EE, ES, FR, IE, IS, IT, LT, LU, LV, NL, NO, SI, SE
Sin cambios	MT, SI	FI
Disminución	ES (salvo los programas de protección del empleo)	HU, PL, SK
Se desconoce/en proceso de debate	BE (Valonia), BE (Flandes), CY, HR, IS	BE (Flandes), BE (Valonia), CZ, DE, EL, DK, HR, MT, PT, RO

(\*) Las PAE incluyen la formación, los incentivos para el empleo, el empleo protegido y subvencionado y la rehabilitación, la creación de empleo directo, los incentivos para la creación de empresas dirigidos a desempleados y a grupos afines, como los inactivos que desean trabajar o los empleados que podrían perder su empleo de forma involuntaria.

Fuente: OCDE 2021c ("Medidas de Políticas Activas de Empleo para mitigar el aumento del desempleo (de larga duración): resumen de las respuestas de los países al cuestionario de la OCDE-CE").

De acuerdo con las estimaciones de la OCDE a partir de la información facilitada por los SPE, los presupuestos de las PAE en 2022 se sitúan por encima de los de 2019 en la mayoría de los países de la OCDE, pese a la recuperación del mercado laboral. Esto puede indicar una cierta recuperación de la inversión en digitalización y modernización de los SPE

<sup>17</sup>

[https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP\\_EXPSUMM\\$TPS00077/default/table?lang=en&category=imp\\_expend](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM$TPS00077/default/table?lang=en&category=imp_expend), consultado el 7 de octubre.

y el mantenimiento de la atención prestada a impulsar la formación y la integración en el mercado laboral de algunos grupos desfavorecidos.

Los presupuestos asignados a las PAE incluyen financiación comunitaria, nacional, regional y local. La financiación de la UE ha desempeñado un papel dominante en la financiación de las PAE en unos pocos países y ha desempeñado un papel destacado en muchos países. A fin de mantener el apoyo a los jóvenes, la Comisión Europea ha creado una Garantía Juvenil reforzada con la que se han comprometido todos los países de la UE en una Recomendación del Consejo de octubre de 2020<sup>18</sup>, que cuenta con un presupuesto estimado de 22.000 millones de euros para el nuevo período de programación, que incluye las inversiones del FSE y de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)<sup>19</sup>. El Fondo Social Europeo Plus (FSE+), con un presupuesto de 99.000 millones de euros, constituye un recurso financiero fundamental de la UE para apoyar la aplicación de la Garantía Juvenil en el presupuesto para 2021-2027. Asimismo, cuenta con el apoyo de Next Generation EU, un instrumento temporal de recuperación que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos provocados por la pandemia de coronavirus<sup>20</sup>, dotado con más de 800.000 millones de euros. La Comisión Europea creó el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en febrero de 2021 con el fin de favorecer la cohesión económica, social y territorial y prestar un importante apoyo financiero a los Estados miembros en el contexto de la crisis provocada por la COVID-19<sup>21</sup>. Alrededor de 8.100 millones de euros (el 6% de los gastos totales) se destinan al empleo y las competencias (no todo el presupuesto se destinaría a SPE). Se ha comenzado a aplicar el nuevo Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)<sup>22</sup> para ayudar a los Estados miembros a financiar los elevados gastos derivados de los programas de protección del empleo durante la pandemia. SURE es un instrumento de respuesta a situaciones de crisis, con un apoyo financiero de 100.000 millones de euros (Comisión Europea, 2022).

---

<sup>18</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2020.372.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2020%3A372%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.372.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2020%3A372%3ATOC)

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0276&from=EN>

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu)

<sup>21</sup> ver [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic\\_analysis/4\\_Employment.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/4_Employment.pdf).

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/sure\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/sure_factsheet.pdf). Como parte de la respuesta inicial de la UE a la pandemia, la Comisión propuso el Reglamento SURE el 2 de abril de 2020, y el Consejo lo adoptó el 19 de mayo de 2020.

### 3.2. Medidas de formación

*Se han adoptado nuevas medidas de formación para fomentar la empleabilidad de los grupos desfavorecidos y apoyar la recuperación reduciendo la carencia de competencias, adaptando las competencias a la evolución de la demanda y hacer frente a la carencia de las mismas. Se han comenzado a aplicar nuevas medidas de formación para apoyar las transiciones digital y ecológica, y se prevé que tengan un impacto positivo a largo plazo. Entre los grupos destinatarios se han incluido cada vez más grupos específicos de trabajadores, además de desempleados y jóvenes que abandonan la educación (temprano). Los países están explorando vías innovadoras para mejorar esta cooperación interinstitucional, pero la adaptación de las ofertas de formación a las competencias demandadas continúa suponiendo un reto. A partir de los datos disponibles, se ha seguido promoviendo la formación en el empleo. La formación se imparte cada vez más en línea o en modalidades híbridas, lo que facilita el acceso de los trabajadores a la misma, si bien puede excluir a grupos específicos.*

#### *Resumen*

Entre 2015 y 2018, el gasto de las PAE en medidas de formación disminuyó un 6,6% y volvió a aumentar a partir de 2019. En el caso de la media de la UE, se produjo un aumento del 1,4 % entre 2019 y 2020, con grandes variaciones entre países según la base de datos de las Políticas del Mercado Laboral. Los gastos en medidas de formación disminuyeron durante los primeros años de pandemia en 17 de los 28 países (UE y Noruega) (Gráfico A6 del Anexo). Estos también aumentaron en 2021, de acuerdo con las respuestas de los SPE a los cuestionarios de la Red Europea de SPE y la OCDE (informe sobre la capacidad de los SPE 2022, OCDE, 2022a y datos administrativos)<sup>23</sup>.

Como se muestra en la sección 3.1, los estudios de evaluación confirman, por lo general, un impacto positivo de la formación a largo plazo (Card et al., 2010; Forslund et al., 2011; Fredriksson, 2021; Vooren et al., 2019). Los motivos de los efectos más positivos de las medidas de dicha formación se deben a los efectos de bloqueo. La eficacia de la formación también variará en función de la modalidad, el objetivo y los distintos grupos de participantes.

La eficacia del alcance y la modalidad de la formación difiere según el objetivo de la misma, que puede abarcar la necesidad de cursos breves para adaptar las competencias técnicas o desarrollar las competencias interpersonales. Los cursos de formación de larga duración resultan eficaces para quienes necesitan reciclarse, ya sea debido a que sus competencias han quedado obsoletas o a que motivos específicos les impiden seguir desempeñando su profesión. Los jóvenes desfavorecidos podrían recibir apoyo para acceder a la Formación Profesional de larga duración. El motivo de remitir a los desempleados de larga duración a las medidas de formación es abordar todo tipo de carencias de competencias mediante la oferta de Formación Profesional complementaria, apoyo a la empleabilidad, Escuelas de Segunda Oportunidad, competencias básicas para los desfavorecidos y oferta específica para los empleadores, Formación Profesional inicial, formación para la reconversión y adaptación de competencias, formación en emprendimiento, informática o competencias lingüísticas profesionales (CE, 2015).

La formación en el empleo suele resultar más eficaz que la formación en el aula para los grupos desfavorecidos, dado que han tenido experiencias educativas difíciles les resulta beneficioso establecer contacto con un empleador a través de la formación. Asimismo, el aprendizaje en el aula puede combinarse con la experiencia práctica y el aprendizaje en el trabajo, y/o realizar posteriormente prácticas en una empresa. Se ha comprobado que la

<sup>23</sup> En el momento de la redacción del presente informe no se dispone de datos comparables de la base de datos PML para 2022.

formación en el empleo aumenta la empleabilidad y los ingresos a largo plazo a través de la mejora de las competencias y fomenta la adaptabilidad en el mercado laboral (Martins y Pessao, 2014).

Las experiencias de los Estados miembros sugieren que la formación para desempleados resulta más eficaz cuando se integra (o al menos se combina) con otros instrumentos de las Políticas Activas de Empleo, como la información, la orientación, el asesoramiento, la experiencia laboral y el apoyo financiero (Comisión Europea, 2015). Y lo que es más importante, la Formación Profesional debe responder a las necesidades (locales) del mercado laboral.

Al analizar los grupos destinatarios y el alcance y la modalidad de las medidas de formación adoptadas recientemente y de las modificadas o ampliadas en los últimos años, es preciso distinguir dos situaciones. Algunos de los cambios están directamente relacionados con la pandemia y las circunstancias específicas derivadas de las medidas de contención y las normas de distanciamiento, mientras que otras medidas son producto de reformas políticas y de enfoques adoptados antes de la pandemia. A continuación, se presenta un resumen de los principales cambios.

#### *Cambios en los grupos destinatarios de la formación*

Un gran número de medidas de formación ampliadas y de nueva aplicación se han dirigido tanto a los desempleados como a los trabajadores adultos (Duell et al., 2022). **Dinamarca, Estonia, Alemania, Italia** (el Plan Nacional de Competencias se dirige a los trabajadores en fase de transición y a los desempleados<sup>24</sup>) y **Portugal** son algunos ejemplos de países que han incluido a los trabajadores como posibles beneficiarios de las mismas.

En varios países (**Dinamarca, Alemania o Portugal**, ver Cuadro A2 en el Anexo), desde el periodo anterior a la COVID-19, se han llevado a cabo reformas para que las medidas de formación de los SPE no solo se dirijan a los desempleados, sino también a grupos específicos de trabajadores. Se realizó una reforma importante en Portugal, que, en abril de 2016, puso en marcha un nuevo programa para la población adulta con el nombre de Qualifica, que se centra en el aprendizaje permanente (Duell y Thévenot, 2017). Su objetivo era aumentar los niveles de cualificación y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, dotándoles de competencias acordes con las necesidades del mercado laboral. Otros objetivos son reducir de forma significativa las tasas de analfabetismo, literal y funcional, luchar por igual contra el semianalfabetismo y el analfabetismo, impulsar una mayor inversión de los adultos en itinerarios de educación y formación, en especial, entre las personas con muy baja cualificación<sup>25</sup>. En **Alemania**, las nuevas leyes que se aprobaron en 2018 y 2020 ampliaron la financiación de los SPE a la formación continua para todos los trabajadores que se vieran amenazados por el cambio tecnológico o que desearan formarse de nuevo en una profesión con cuellos de botella. El apoyo en el marco de este programa es mayor para las pymes. El reto consiste en concienciar a las empresas sobre estas posibilidades (para más información, ver el Cuadro A2). Estos cambios suponen pasos importantes para abordar los obstáculos al aprendizaje permanente de la mano de obra en su conjunto y fomentar la adaptabilidad de las competencias de forma preventiva. La mayoría se han concebido a largo plazo, si bien también se han dado ejemplos de programas de duración limitada (por ejemplo, en **Dinamarca**).

Estas actividades siguen la lógica de los enfoques preventivos. Los grupos destinatarios pueden ser trabajadores con escasa cualificación, de edad avanzada, empleados en pymes, trabajadores con riesgo de que sus competencias queden obsoletas, etc. Esto responde a la necesidad de hacer frente a la escasa participación de los adultos en las actividades de

---

<sup>24</sup> See Corti et al. 2021

<sup>25</sup> <https://www.qualifica.gov.pt/#/programaQualifica>

aprendizaje permanente. Además, numerosos programas de aprendizaje permanente han fracasado con anterioridad en su intento de ofrecer a los trabajadores las competencias que demanda el mercado. En los países de la OCDE, los adultos que desempeñaban trabajos con alto riesgo de ser automatizados tenían una probabilidad treinta puntos porcentuales menor de formarse que los adultos que desempeñaban ocupaciones más seguras (OCDE, 2019a). A fin de evitar pérdidas de peso muerto, los SPE apoyaron la formación continua en función de los resultados de la anticipación de las competencias y los estudios sobre la participación en la formación por grupos de trabajadores y tipos de empresas. A su vez, resulta bastante probable que la divulgación entre los empleadores, la sensibilización de los empleadores y de los trabajadores y el diálogo sectorial aumenten su eficacia (ver Cuadro A2).

Otros países incrementaron las ayudas económicas para la formación de trabajadores que podrían perder su empleo o que desean cambiarlo, en cooperación con otros agentes (**Francia o España**, ver Cuadro A3).

Las nuevas formas de cooperación también contemplan la asociación con agentes del sector privado (ver ejemplo en el siguiente Cuadro 1).

#### Cuadro 1. Laboratorios de reciclaje en Portugal

Durante la crisis provocada por la COVID-19, los SPE portugueses han comenzado a aplicar un proyecto piloto de laboratorios de reciclaje, en cooperación con varias grandes empresas, como parte de la Mesa Redonda Europea de Industriales. El objetivo de dichos proyectos es ofrecer formación a 1.000 participantes. La formación se ofrecerá a través de cursos de corta duración y de un componente de formación en el empleo (Duell et al., 2022).

Una buena colaboración entre los SPE y las instituciones regionales y nacionales responsables de apoyar la adaptación de las competencias de los trabajadores mejoraría la eficacia de unos itinerarios sin fisuras, en especial, en caso de transiciones en el mercado laboral. Los países están buscando y probando **vías innovadoras para mejorar esta cooperación interinstitucional**. Aún no existen datos sobre la eficacia de la cooperación.

#### *Combinación de las ayudas a la formación y a la reducción de jornada*

En principio, la mayoría de los programas STW y algunas prestaciones por desempleo parcial (como las dos modalidades principales de programas de mantenimiento del empleo) prevén la participación voluntaria en las medidas de formación de los SPE. Sin embargo, la participación en dichas medidas por parte de los trabajadores que se acogieron a un programa STW durante la pandemia ha sido escasa, según los datos recogidos. En el caso de **Alemania**, En el caso de Alemania, los resultados de la encuesta de la Fundación Hans-Böckler muestran que la participación de los trabajadores beneficiarios de un programa STW es ligeramente superior (26,4 %) a la de los trabajadores que no participan en dicho programa (17,4 %) (Pusch y Seifert, 2021; Kruppe et al., 2020). Además, algunas ofertas de formación de SPE se han ampliado a trabajadores que podrían ser despedidos (por ejemplo, Croacia en octubre de 2020, Duell et al., 2022).

La participación de los trabajadores en STW en actividades de formación fue baja también durante la recesión de 2008-2010 (Hijzen y Venn, 2011). Las razones de la supuesta baja tasa de participación en la formación durante el periodo de STW son múltiples. Uno de los principales motivos está relacionado con la lógica del programa STW, según la cual los trabajadores deben reducir su jornada laboral por circunstancias de carácter temporal, y suele existir una gran incertidumbre respecto al momento en que estos necesitarían aumentar su número de horas trabajadas. Otra cuestión es que la formación no es la principal prioridad de las empresas afectadas por la crisis, como ocurrió en recesiones anteriores. Por último, es posible que las empresas no hayan tenido una percepción inmediata de las necesidades de formación de sus trabajadores que puedan abordarse en cursos de formación breves.

*Otros grupos destinatarios en el marco de la pandemia*

En respuesta a la crisis provocada por la COVID-19, las medidas de formación también se han dirigido a los jóvenes (ver sección 4.1), así como a los desempleados de larga duración. A continuación, se muestra un ejemplo.

**Cuadro 2. Utilización del plan de inversión en competencias en Francia para los desempleados de larga duración**

En el caso de **Francia**, el plan de inversión en competencias incluye a los desempleados de larga duración entre sus grupos destinatarios y se finalizó antes de que comenzara la pandemia de COVID-19. Una evaluación realizada por Chabaud et al. en 2022 en Francia ha puesto de manifiesto que los demandantes de empleo que participaron en una medida de formación entre 2017 y 2019 tuvieron una probabilidad nueve puntos porcentuales mayor de encontrar empleo en un plazo de dos años que los desempleados con las mismas características que no habían realizado ninguna formación. Se observó que el impacto de la formación fue mayor para los desempleados que se encontraban más alejados del mercado laboral, en especial, los desempleados de larga duración y las personas con baja cualificación.

Algunos SPE han puesto en marcha programas para los nuevos desempleados. En 2020, los SPE **portugueses** aplicaron el plan UPSKILL, que presta especial atención a los nuevos desempleados inscritos durante la pandemia con la intención de lograr su activación temprana (en un plazo de 30 días)<sup>26</sup>. En **Irlanda**, se han creado 35.000 plazas adicionales en la enseñanza superior, que se ofrecerán a través de diversas medidas, como el programa «capacidades para competir» (SOLAS), Skillnet, Springboard+ y la Iniciativa de Capital Humano, así como de la oferta adicional de estudios de grado y posgrado en centros de enseñanza superior (información facilitada por los SPE, en Duell et al., 2022).

*Formación para profesiones con cuellos de botella*

Algunos SPE ya habían adoptado medidas específicas de formación para hacer frente a la carencia de competencias antes de la pandemia de COVID-19 (por ejemplo, **Alemania**, en el ámbito de la atención a la tercera edad, Eurofound, 2021a). Más países han aplicado nuevas medidas como respuesta a la creciente escasez de mano de obra en algunas ocupaciones y sectores provocada por la pandemia y a la necesidad de reforzar la transición fluida entre estos. En 2021, 16 de los 24 SPE europeos encuestados aplicaron programas específicos con el fin de mejorar las competencias de los demandantes de empleo inscritos para trabajar en el sector de las tecnologías de la información, la sanidad, la economía ecológica, así como otros sectores (Duell et al., 2022). Estas medidas son especialmente importantes para hacer frente a la carencia de competencias a corto y largo plazo. Se ofrecen algunos ejemplos en el siguiente Cuadro A3 del Anexo.

*Formación en competencias digitales*

La mayoría de los SPE ya habían incluido el desarrollo de competencias digitales en sus ofertas de formación antes de la pandemia. Sin embargo, la pandemia ha hecho más visible la carencia de competencias digitales. En un esfuerzo por subsanar dicha carencia, estas ocupan ahora un lugar más destacado en la agenda política. A fin de ofrecer esta formación, algunos SPE han iniciado nuevas colaboraciones con empresas de TI y se ha llevado a cabo un análisis de las carencias de competencias de los empleadores (por ejemplo, en **Grecia, Portugal y Francia**) (Duell et al., 2022, informes sobre la capacidad de los SPE, 2021, 2022). Este enfoque obedece a las recomendaciones de adaptar las ofertas de formación

<sup>26</sup> Otro grupo destinatario de este programa son los desempleados que cuenten con menos de 12 años de escolarización (sin educación secundaria superior).

a las necesidades de las empresas y utilizar microcredenciales<sup>27</sup> en el caso de cursos de formación breves que no estén certificados en el marco del Sistema Nacional de Formación Profesional.

Se ha ofrecido formación en competencias digitales a distintos niveles de competencia y abordando diferentes retos:

- La creación de programas para adultos con escasas competencias informáticas y jóvenes desfavorecidos, entre ellos los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación. Las competencias informáticas básicas se consideran competencias transversales fundamentales. Por ejemplo, **Grecia y Portugal** han aplicado diversos programas de formación dirigidos a este grupo. **Portugal** también ha adoptado la Garantía Digital con el fin de garantizar que todos los desempleados tengan oportunidades de formación en competencias digitales adecuadas a su nivel de cualificación y perfil de competencias para 2023 (OCDE, 2021b).
- La oferta de cursos de formación certificados de distintos niveles de competencia para demandantes de empleo que ya cuentan con conocimientos informáticos. El objetivo de estas medidas es aumentar la empleabilidad y subsanar la carencia de competencias detectada por los empleadores. Algunos ejemplos son el SPE **griego**, que introdujo cursos de formación en 2021 para que los demandantes de empleo de entre 18 y 29 años que hubieran finalizado al menos la educación secundaria obtuvieran un Certificado de Especialista en Soporte Informático, un Certificado de Diseñador UX o un Certificado de Analista de Datos. Todos los desempleados inscritos pueden acceder al curso "Introducción a la Ciberseguridad". Existe una oferta de formación digital en servicios en la nube destinada a 1.000 desempleados (cuestionario para el informe sobre la capacidad de los SPE 2022 y respuestas de los SPE al informe sobre la COVID-19). Asimismo, en **Portugal**, se creó el proyecto Joven + Digital a finales de octubre de 2020 dirigido a jóvenes adultos desempleados (de 18 a 35 años) que, finalizado al menos la educación secundaria superior, y que ofrece formación con una duración máxima de 350 horas. El curso proporciona una certificación en el marco del Sistema Nacional de las Cualificaciones y certificados basados en empresas (por ejemplo, Microsoft, CISCO) (Duell et al., 2022).
- Recapitación de los profesionales: Un ejemplo es el proyecto UPSKILL en **Portugal**, que se inició antes de la pandemia de la COVID-19 para (re)cualificar a profesionales a fin de responder a la demanda de programadores de las empresas (Duell et al., 2022).
- La oferta de formación digital diversificada para los trabajadores: Por ejemplo, el SPE **español** SEPE trabajó con la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) y con empresas privadas en 2019 para lanzar un programa de formación gratuita en competencias digitales dirigido a los trabajadores. La pandemia acrecentó la urgencia de poner en marcha esta medida. En 2020, se hizo evidente que es posible que haya personas que precisen el apoyo de un mentor para identificar cuál de los posibles 567 cursos se adecua mejor a sus necesidades de formación. A su vez, se puso de manifiesto la dificultad de ofrecer cursos de formación que también puedan seguir las personas poco cualificadas<sup>28</sup>.
- En **Francia**, desde 2021, los trabajadores, los desempleados y los autónomos que utilizan su cuenta individual de formación (*Compte Personnel de Formation*) para formarse en perfiles profesionales del sector de las tecnologías de la información

---

<sup>27</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un enfoque europeo en materia de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad, de 25 de mayo de 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9237-2022-INIT/en/pdf>.

<sup>28</sup> CE, Hoja de Prácticas 2021 de los SPE, Formación gratuita en competencias digitales. España.

pueden beneficiarse de una cofinanciación del Estado (hasta 1.000 euros), en caso de que el importe de su cuenta no cubra el coste total de la formación<sup>29</sup>.

- La Región de Bruselas-Capital (**Bélgica**) (**Actiris**) tiene previsto introducir una evaluación sistemática de las competencias digitales y lingüísticas y/o un itinerario de desarrollo para los demandantes de empleo antes de 2023, como parte de la "estrategia de recualificación" fijada en el Plan de Recuperación y Resiliencia (Corti et al., 2022).

#### *Formación para la transición ecológica*

Solo algunos SPE han indicado que estaban desarrollando o vinculándose a programas específicos para dominar la transición hacia la economía verde. Pese a que los planes de recuperación y resiliencia se centran en el apoyo a la transición ecológica, las competencias y los empleos verdes únicamente representan el 1% de los gastos de apoyo a la transición ecológica<sup>30</sup> (Comisión Europea, 2022). Es probable que estos gastos no se contemplen en el marco de las medidas de los SPE.

Algunos SPE influyen de forma directa en la oferta formativa de sus redes de centros de formación y pueden ampliar sus ofertas. En el siguiente Cuadro 3, se pueden encontrar algunos ejemplos de apoyo al desarrollo de competencias para la transición ecológica. Los ejemplos abarcan el desarrollo de competencias transversales y técnicas, cursos de formación no formales y formales, medidas dirigidas a los trabajadores en general, a profesionales y especialistas, o a grupos vulnerables.

#### **Cuadro 3. Ejemplos de nuevas medidas de formación**

**Irlanda** desarrolla un plan de acción de competencias ecológicas. Ha creado el programa «capacidades para competir» para fomentar las competencias transversales necesarias en todos los sectores (Respuestas de los SPE al informe sobre la COVID-19).

En **Portugal**, se ha iniciado un plan de inversiones en las áreas de gasto de los SPE, como medio ambiente, energías renovables, eficiencia energética y descarbonización, con el fin de aumentar la oferta de formación en toda la red de centros de formación de los SPE (Duell et al., 2021).

En **Francia**, en mayo de 2018, el Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria y el Ministerio de Trabajo franceses pusieron en marcha la iniciativa "10.000 formaciones en empleos de transición ecológica", financiada a través del plan de inversión en competencias<sup>31</sup>. La formación está cofinanciada por el PSE francés Pôle employ y se enmarca en los preparativos operativos para los empleos de transición ecológica.

En **Grecia**, el proyecto GRÆDUCATION se aprobó en 2017 con el fin de desarrollar sobre todo programas de aprendizaje de empleo verde, que abarcan programas de formación del Ministerio de Educación, así como programas de aprendizaje tradicionales de la OAED, el SPE griego, que se ofrecen en la enseñanza secundaria superior (Cedefop, 2022).

En **Austria**, como parte del trabajo del gobierno federal, se han destinado presupuestos ofensivos y afines para medidas de formación para apoyar el aprendizaje en el ámbito de los empleos verdes. Según los planes del SPE (AMS), se prevé ofrecer programas de aprendizaje a alrededor de 3.200 personas en los ámbitos del medio ambiente, la agricultura y la silvicultura. Asimismo, se contempla la formación profesional en los ámbitos de la energía fotovoltaica, la movilidad eléctrica y el diseño de jardines y espacios verdes (Duell et al., 2021).

En **Suecia**, en 2020, el PSE, en cooperación con diversos agentes, estaba ofreciendo formación a las personas más alejadas del mercado laboral en el ámbito de las competencias ecológicas

<sup>29</sup> <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/se-former-aux-metiers-du-numerique-en-mobilisant-son-cpf-et-avec-l-aide-de-etat>

<sup>30</sup> Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia. El porcentaje se refiere a la parte total etiquetada en este pilar político de los 25 planes adoptados a 30 de junio de 2022.

<sup>31</sup> <https://www.pole-emploi.org/accueil/communiqués/lancement-des-10-000--formations.html?type=article>

demandadas como respuesta a las limitadas oportunidades de integración en el mercado laboral debido a la pandemia (ver Anexo, Cuadro A4).

Se podría subestimar el alcance de la nueva formación que ofrecen los SPE. Se podría prestar el apoyo a la formación en competencias necesarias para la transición ecológica sin programas específicos, como parte de la oferta general de formación de los SPE (Duell et al., 2021). No obstante, en sus esfuerzos por adecuar las ofertas de formación a las necesidades de los empleadores y al desarrollo económico, parece que, en líneas generales, la atención prestada a las competencias necesarias para la transición ecológica ha sido menor que el desarrollo de las competencias digitales. No se dispone (todavía) de evaluaciones de estas nuevas medidas de desarrollo de competencias, aunque parecen ser muy pertinentes para afrontar el reto de la transición ecológica.

#### *Duración de la formación*

En algunos casos, se ha logrado ampliar los programas de formación ofreciendo más cursos de corta duración y cursos de formación modular, además de cursos de larga duración (**Dinamarca**) (Duell et al., 2022; Csillag, 2022). Esto se debe a diversos motivos. En primer lugar, la impartición de la formación se ha visto dificultada por los confinamientos y las normas de distanciamiento desde el comienzo de la pandemia. Con el fin de continuar ofreciendo cursos de formación, se ha promovido el desarrollo de cursos de formación en línea. Los cursos más cortos se desarrollan con mayor rapidez. Asimismo, se han ofrecido cursos de formación breves a fin de aumentar la oferta de competencias necesarias durante la pandemia (por ejemplo, en el ámbito de la logística, la agricultura y la sanidad). Además, la ampliación de la formación podría suponer un reto, ya que los programas de formación de alta calidad tardan en establecerse (OCDE, 2021b).

Sin embargo, el apoyo adicional a la formación no se centró únicamente en pequeños cursos de formación, sino también en formación homologada de larga duración. Esto se ha llevado a cabo mediante el apoyo a la formación de aprendices, por ejemplo, a través de la concesión de subvenciones a los empleadores para su contratación en **Alemania** y **Francia** (ver sección 4.1). A su vez, uno de los motivos estaba relacionado con la estrategia de mantener a los jóvenes en la educación pese a la pandemia, o debido a la pandemia, ya que aún había pocas ofertas de empleo en el verano de 2020. Apoyar la formación de aprendices también constituye una estrategia a largo plazo para garantizar que el futuro mercado laboral cuente con mano de obra cualificada (algo prioritario, por ejemplo, en **Alemania**).

La metaevaluación de Card et al. (2018) ha puesto de manifiesto las ventajas de los cursos de formación de corta duración frente a los de larga duración, ya que el efecto de bloqueo es menor y el riesgo se reduce dado que los gastos son menores. Sin embargo, los estudios de evaluación también señalan el impacto positivo de los cursos de formación de larga duración, en concreto para los desempleados de larga duración y otros grupos vulnerables (ver un resumen de los estudios en Csillag, 2022). Parece complicado realizar una evaluación general sobre si la formación de corta o larga duración resulta más rentable, ya que las necesidades de formación, la carencia de competencias y la necesidad de medidas de los SPE para subsanar los fallos del sistema educativo varían enormemente entre países. Asimismo, su eficacia puede depender del tipo de formación profesional que se imparta, de la transformación tecnológica de los sectores e incluso de factores relacionados con las personas, como las limitaciones de salud, el nivel de empleabilidad o la distancia al mercado laboral y los grupos de edad.

#### *Cambios en la impartición de formación*

Los SPE han aumentado la oferta de formación en línea para adaptarse a las normas de distanciamiento social. **Francia** es un ejemplo destacado: los SPE ofrecieron 10.000 cursos de formación en línea hasta finales de agosto de 2020, financiados a través del plan de

inversión en competencias 2018-2022. A finales de 2021, Pôle emploi ofreció otras 20.000 plazas de formación en línea (respuestas de los SPE al informe de la COVID-19). Los SPE también mejoraron el acceso a los cursos de aprendizaje en línea (por ejemplo, **Bélgica-Forem**) y los proveedores de formación tuvieron que desarrollar conceptos pedagógicos adaptados y ofrecer formación a los formadores (en **Portugal**) (Duell et al., 2022). Además, en los países de la UE se han introducido modalidades de formación mixtas e híbridas. Es probable que estos cambios en la forma en la que se imparte la formación tengan efectos duraderos.

Al principio de la pandemia, a menudo se pospuso o suspendió la formación en el empleo (OCDE, 2021b). Como ya se ha señalado, a partir de 2020, varios países han apoyado la formación de aprendices entre los jóvenes (Duell et al., 2022). Algunos países también han apoyado programas de prácticas y aprendizaje dirigidos a grupos desfavorecidos en empresas sociales (por ejemplo, **Eslovenia**, Csillag 2022). De acuerdo con las afirmaciones de los SPE, más de la mitad de los SPE encuestados (17 de 31) consideran que la formación en empleo o con un componente práctico en las empresas es la más eficaz (en términos de resultados de empleo) para los desempleados de larga duración. También se considera que la formación profesional en la que los graduados reciben una titulación o diploma profesional oficial y la formación autodidacta resultan muy eficaces en el caso de los desempleados de larga duración (Anghel, 2022).

### 3.3. Incentivos para el empleo

*Basándose en datos anteriores, algunos países han ampliado el grupo destinatario de los incentivos para la contratación en el marco de la pandemia, principalmente a sectores que se han visto especialmente afectados por la misma, a fin de apoyar la recuperación en determinados sectores, a pequeña escala para apoyar la transición ecológica y a grupos desfavorecidos específicos. La mayoría de los nuevos incentivos para el empleo han sido medidas de carácter temporal.*

#### Resumen

Antes de la COVID-19 (considerando el período 2015-2019), el gasto en incentivos para el empleo había disminuido notablemente, un 44% de media en la UE, aunque con grandes variaciones entre países (disminuyó al menos un 20% en CZ, DK, IE, FR, IT, CY, NL, PL, PT y NO, mientras que se registraron aumentos superiores al 20% en BE, BG, EE, EL, ES, HR, HU y RO)<sup>32</sup>. Entre 2019 y 2020, se produjo un fuerte aumento de media, del 278% en la UE, si bien existen diferencias muy acusadas entre países. Cabe suponer que la mayor parte de este aumento está relacionado con las medidas de apoyo financiero destinadas a preservar el empleo (medidas de protección del empleo). Es probable que el elevadísimo incremento de los gastos en incentivos para el empleo se refiera a los programas de protección del empleo. Sin considerar los aumentos superiores al 500% en los incentivos, el aumento medio del gasto en incentivos para el empleo en los 18 países europeos restantes (incluida Noruega) sería del 4%. Podría darse el caso de que este incremento del 4% incluyera los programas de protección del empleo. Por consiguiente, puede afirmarse que dicho gasto en incentivos para el empleo (orientados a la contratación y no a preservar el empleo) ha aumentado ligeramente.

<sup>32</sup> DG Empleo, Gasto público en políticas del mercado laboral, por tipo de acción [PML\_EXPSUMM\$TPS00076], [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP\\_EXPSUMM/default/table?lang=en&category=lmp\\_expend](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM/default/table?lang=en&category=lmp_expend).

*Cambios en los grupos destinatarios de los incentivos para el empleo*

Los incentivos para la contratación (en forma de subsidios salariales de carácter temporal o de reducción temporal de las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social) se utilizan desde hace tiempo para compensar la menor productividad temporal del trabajador y ayudar a combatir la discriminación. Estos incentivos suelen dirigirse a grupos vulnerables específicos de desempleados y se consideran eficaces si se aplican a pequeña escala.

Algunos países han ampliado el grupo destinatario de los incentivos para la contratación en el marco de la pandemia. Algunos ejemplos son los cambios en los criterios de concesión de la ayuda a la contratación JobsPlus de **Irlanda** a los menores de 30 años y el actual programa de incentivos para el empleo Employ.me de **Eslovenia** dirigido a los desempleados mayores de 30 años que perdieron su trabajo debido a la pandemia (OCDE, 2022<sup>a</sup>; OCDE, 2021b). **Francia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Portugal y Rumanía** son otros de los países que han permitido una mayor utilización de los incentivos para el empleo destinados a los jóvenes demandantes de empleo. Por lo general, el aumento de los incentivos para el empleo también se ha dirigido a los desempleados de larga duración (**Bélgica-Forem, Bélgica-VDAB, Grecia, Hungría, Portugal y Suecia**) y a otros grupos vulnerables en respuesta a la pandemia de COVID-19 (OCDE, 2021b) (ver algunos ejemplos en el capítulo 4). Estos cambios resultan relevantes para los jóvenes y grupos desfavorecidos específicos que se han visto más afectados por el impacto negativo de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral.

*Incentivos para el empleo para apoyar la recuperación en sectores específicos*

En el pasado, uno de los enfoques adoptados para hacer frente a la escasa demanda de mano de obra durante las recesiones y las reestructuraciones económicas ha sido la aplicación de programas de incentivos para la contratación a gran escala a fin de impulsar el desarrollo económico. La demanda adicional de mano de obra ha permitido a los trabajadores desempleados acabar con su periodo de desempleo (enfoque basado en el reparto del trabajo). No obstante, a diferencia de otras crisis económicas, la recuperación de la crisis provocada por la COVID-19 ha sido rápida. Asimismo, los países han mostrado su preocupación por garantizar una rápida recuperación y evitar que la se prolongue en el tiempo. Por ello, a lo largo de 2020 y principios de 2021, casi dos tercios de los países de la OCDE y la UE ya habían aumentado o tenían previsto aumentar sus incentivos para el empleo con el fin de estimular la demanda de mano de obra (OCDE, 2021b). Se desconoce aún la eficacia de estas medidas y resulta complicado apreciar sus efectos, ya que las economías han logrado recuperarse y ha aumentado la demanda de mano de obra.

Algunos países han puesto en marcha incentivos para el empleo o han ampliado y focalizado las medidas existentes durante un periodo definido con el fin de apoyar a sectores que se han visto especialmente afectados por la pandemia (**Grecia, Bélgica-VDAB, Bulgaria o España**) o apoyar actividades específicas (**Portugal**). Las intervenciones se han dirigido a desempleados o trabajadores de la agricultura y la sanidad por parte de la **VDAB belga**, y a trabajadores estacionales del turismo en **Bulgaria y España**. Por el contrario, algunos países han optado por no limitar los nuevos incentivos a sectores específicos (Comisión Europea, informe sobre la capacidad de los SPE, 2021).

En algunos países, se han aplicado reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social a las pymes (la **República Checa, Estonia, Polonia o Portugal**) y a las empresas o sectores afectados por la pandemia (**Hungría, Portugal o España**). Dos países (**Islandia y Suecia**) aplicaron reducciones temporales a todos los empleadores (OCDE, 2021b). Si bien se podría argumentar que centrarse en los sectores más afectados por la pandemia y en las pymes se justifica bajo el supuesto de que tienen más dificultades para hacer frente a la crisis extraordinaria que esta supuso, aún no se dispone de ninguna evaluación para valorar el impacto de un enfoque sectorial y centrado en las pymes de los incentivos para el empleo en la recuperación tras la pandemia.

*Facilitar el acceso a los incentivos para el empleo para aumentar la cobertura*

**Como respuesta a la crisis provocada por el COVID-19, algunos SPE han facilitado el acceso a los incentivos para el empleo** con el fin de aumentar la participación. Por ejemplo, el **SPE griego** ha reducido las trabas burocráticas y otras complejidades administrativas para favorecer el acceso de más participantes a los programas (respuestas de los SPE al informe sobre la COVID-19). Asimismo, en **Portugal**, se han mejorado los **elementos de diseño** de los incentivos para el empleo a través de la nueva medida ATIVAR.PT (ver Anexo, Cuadro A5).

Si bien resulta útil reducir las barreras administrativas, conviene mantener los requisitos para el empleo una vez haya finalizado la medida (al menos en un mercado laboral con bajas tasas de desempleo). Generalmente, se considera que el efecto de peso muerto y de sustitución representan problemas importantes que limitan la eficacia de los incentivos para el empleo. Por tanto, entre los elementos de diseño de dichos incentivos, la orientación y los requisitos para el empleo al finalizar la subvención han resultado fundamentales en el pasado.

*Los incentivos para el empleo apoyan los contratos indefinidos*

Se podrían utilizar incentivos para el empleo con el fin de incentivar la conversión de contratos laborales temporales en contratos indefinidos. Se han aplicado estos tipos de incentivos en países en los que el porcentaje de empleo temporal es elevado y los mercados laborales están muy segmentados entre los empleados con contrato temporal y los empleados con contrato indefinido (como **Italia**, **Portugal** y **España**; ver el Cuadro A6 del Anexo para ejemplos de nuevas medidas en **Italia** y **Portugal**). Evaluaciones anteriores han demostrado que es probable que el efecto de peso muerto de este tipo de medidas sea elevado. En el caso de **España**, Toharia (2008) estima que el efecto neto de creación de empleo de las transformaciones subvencionadas es de apenas el 25%. No obstante, los estudios sugieren que algunos grupos específicos, como los jóvenes y las mujeres, pueden haberse beneficiado del programa, si bien solo de forma limitada.

*Incentivos para el empleo orientados a la transición ecológica*

Existen algunos ejemplos de incentivos para el empleo que se han aplicado, sobre todo en el periodo anterior a la pandemia y algunas iniciativas más recientes. Muchas de estas iniciativas se han puesto en marcha en cooperación con diversos agentes locales y, en su mayoría, son a pequeña escala. Por ejemplo, en **Francia**, la Agencia de Transición Ecológica (ADEME) ha desarrollado numerosas iniciativas en cooperación con las «casas de empleo» locales (*maisons de l'emploi*), el SPE Pôle emploi, las cámaras y otros agentes<sup>33</sup>. Entre las actividades se incluyen el análisis y la anticipación de competencias para un mercado laboral más ecológico, así como actividades de concienciación (Duell et al., 2021). A su vez, se han llevado a cabo iniciativas locales del SPE en diferentes regiones, como la región Rhône - Alpes Auvergne.

En diversos países, ya existían programas permanentes de incentivos para el empleo a pequeña escala antes de la pandemia (por ejemplo, **Bulgaria**). Algunos países, como **Eslovenia** y **Suecia**, han adoptado nuevas medidas desde el inicio de la misma. **Eslovenia** introdujo en 2021 los incentivos para empleo "Empleos verdes" dirigidos a los desempleados (respuestas al cuestionario para la Encuesta sobre la capacidad de los SPE 2022).

<sup>33</sup> <https://www.ademe.fr/projet-maisons-lemploi-developpement-durable-capitalisation-plans-daction>, <https://www.ademe.fr/transition-energetique-territoires-mobilisent-accompagnent-levolution-emplois-competences-filiere-batiment>

### 3.4. Otras PAE

*Solo unos pocos países han ampliado sus medidas de creación de empleo directo para hacer frente a la pandemia, de acuerdo con los resultados desiguales de la evaluación de estas medidas, que apuntan a un impacto positivo menor generalizado. No obstante, sus efectos pueden ser positivos si se orientan y diseñan de forma adecuada. En los últimos años, se han producido pocos cambios en la aplicación de medidas de rehabilitación profesional y empleo protegido, pese a las recomendaciones. En la mayoría de los países, no han aumentado recientemente los incentivos para la creación de empresas, aunque los datos apuntan a resultados positivos.*

#### *Creación de empleo directo*

El empleo de programas para la creación de empleo directo ha disminuido entre 2015 y 2019 en la mayoría de los países de la UE de los que se dispone de registros en la base de datos PML (de media disminuyó un 31% en los 22 países de la UE). Durante este periodo, solo aumentó en **Bulgaria, Alemania, Grecia, Letonia, España, Croacia, Malta y Finlandia**. Los datos para 2019 y 2020 muestran un descenso continuado del 13% de media. Solo en **Alemania, Letonia, Luxemburgo y Portugal** se incrementó el gasto en medidas de creación de empleo directo. De acuerdo con un cuestionario de la OCDE, también **Bulgaria, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Eslovenia** han destinado fondos adicionales a los programas existentes para la creación de nuevos puestos de trabajo (OCDE, 2021b). Además, las medidas de creación de empleo podrían ser establecidas por otros agentes y, por lo tanto, no estar registradas en la base de datos PML. En **España**, la creación de empleo corresponde sobre todo a las administraciones regionales o locales (OCDE, 2021b). En el capítulo 4, se recogen algunos ejemplos de nuevas medidas.

Si bien los informes de evaluación muestran que los programas para la creación de empleo directo suelen resultar ineficaces, los programas bien orientados y diseñados podrían tener efectos positivos en grupos específicos de trabajadores (ver capítulo 4). La OCDE sostiene que el fuerte descenso de la contratación al principio de la pandemia podría suponer que las competencias desarrolladas por dichos empleos resulten útiles para prevenir la cicatrización y el deterioro del capital humano.

#### *Rehabilitación profesional y empleo protegido*

Entre 2015 y 2019, los gastos en rehabilitación profesional aumentaron casi un 20% de media en la UE. Apenas se observaron cambios entre 2019 y 2020. En la mayoría de los países, los gastos disminuyeron en 2020 (Comisión Europea, base de datos PML). Uno de los motivos podría deberse a la dificultad de aplicar las medidas durante los confinamientos y las normas de distanciamiento social. Las condiciones para su aplicación han mejorado en 2021, por lo que podría haberse reanudado el nivel de gasto. Es el caso de **Noruega** donde se han reforzado las medidas de apoyo al empleo para personas con problemas de salud mental. Las actividades incluyen medidas dirigidas a los jóvenes y al abandono escolar (OCDE, 2022a).

El empleo subvencionado también se utiliza en caso de que la limitación al empleo sea permanente. Esto incluye el ámbito del empleo asistido para los demandantes de empleo con discapacidad a los que se ofrece un empleo protegido. Asimismo, se podrían conceder subsidios de larga duración (pero no permanentes) a los desempleados de muy larga duración y a los que se encuentran más alejados del mercado laboral. Los enfoques, que tienen como objetivo la integración gradual en el mercado laboral, han demostrado mayor eficacia. Respecto a las demás medidas, resulta beneficiosa una fuerte focalización y la combinación de la formación con otras ayudas. Existe el riesgo de que se produzcan efectos de estacionamiento y de bloqueo que impidan a los participantes acceder a un empleo regular (Comisión Europea, 2014). Las medidas de rehabilitación profesional para personas con discapacidad pueden incluir diversos instrumentos, como el reciclaje profesional y la

adaptación del lugar de trabajo. La ampliación de las medidas, la cooperación con otras instituciones que supervisan a las personas con discapacidad y las limitadas oportunidades de colocación en el mercado laboral no subvencionado representan problemas importantes.

No existe un metaanálisis de las medidas de rehabilitación profesional (ETF, 2022). Resulta complicado comprender su incidencia, ya que el grupo destinatario es muy heterogéneo y los efectos también dependen en gran medida de los incentivos financieros, los criterios de elegibilidad y las condiciones establecidas por los programas de pensiones de invalidez y enfermedad de larga duración. Se ha recomendado mantener las medidas de rehabilitación durante toda la crisis provocada por la COVID-19 y durante la recuperación (OCDE, 2021b).

Sólo unos pocos países han introducido nuevas medidas. El siguiente Cuadro 4 ofrece un ejemplo.

#### Cuadro 4. Cambios en las PAE dirigidas a personas con discapacidad en Letonia

En 2021, **Letonia** introdujo cambios en su programa de subsidios permanentes para personas con discapacidad, con el fin de ofrecer a los empleadores la posibilidad de financiar hasta 20 puestos de trabajo a través de este programa, y de ampliar el periodo durante el cual los desempleados con problemas de salud mental pueden beneficiarse de la figura de un supervisor.

##### *Incentivos para la creación de empresas*

Entre 2015 y 2019, los gastos en incentivos para la creación de empresas aumentaron un 13% de media en la UE. De media, estos se han reducido un 13% en 2020. No obstante, algunos países han comenzado a aplicar programas para la creación de empresas o han modificado los ya existentes. Se presentan algunos ejemplos en el Cuadro A7. Solo se observaron incrementos significativos en **Chipre (+233%) Bulgaria (+77%), Eslovaquia (+68%), Grecia (+63%) y Noruega (+23%)**. Es comprensible que varios países se hayan abstenido de utilizar muchos incentivos en el contexto de inseguridad provocado por la pandemia. Por último, los trabajadores autónomos han sido uno de los grupos que se han visto especialmente afectados por la misma (Duell, 2020; Duell et al., 2022), y la mayoría de las nuevas medidas estaban destinadas a ofrecer cierto apoyo a los ingresos.

Los resultados de evaluaciones previas suelen mostrar efectos positivos de los incentivos a la creación de empresas. La eficacia dependerá de la buena preparación de los planes empresariales (Caliendo y Künn, 2012).

### 3.5. Resumen de las principales conclusiones

Se han adoptado nuevas medidas, en su mayoría en el ámbito de la formación, que responden a una tendencia que fomenta la participación de la población adulta en actividades de EFPC. No solo se centran en los desempleados, sino que también abarcan grupos cada vez más específicos de trabajadores que corren el riesgo de perder su empleo. Estos cambios ya se habían iniciado antes de la pandemia de COVID-19.

La oferta de medidas de formación para las profesiones con cuellos de botella también se puede considerar novedosa. Asimismo, las ofertas de formación abordan cada vez más la carencia de competencias digitales, en especial en cooperación con empresas de TI. Los SPE comenzaron a ofrecer formación en competencias ecológicas específicas de gran demanda, si bien muchos SPE no se han centrado en ello. Es probable que estos cambios se mantengan (en función de las condiciones de falta de mano de obra), aunque algunas de las nuevas ofertas de formación se limiten en el tiempo a fin de hacer frente a la pandemia de COVID-19. Los SPE también han continuado impulsando la formación en competencias transversales y sociales, además de las nuevas competencias técnicas y profesionales específicas. Ambas responden a la carencia y déficit de competencias que se han detectado.

La eficacia de las medidas de formación puede aumentar de forma significativa si se identifican con precisión las carencias de competencias, se analizan las necesidades de los empleadores en materia de competencias y se organizan el diseño y los planes de estudios de las ofertas específicas de Formación Profesional en cooperación con los empleadores, los interlocutores sociales y las asociaciones sectoriales. Abordar la inadecuación de las competencias y subsanar la carencia de las mismas ha sido durante mucho tiempo uno de los objetivos de las medidas de formación respaldadas por los SPE. La atención prestada a las competencias digitales en algunos países y las ofertas de formación emergentes o mejoradas para la transición ecológica son signos de que las PAE se están empleando para preparar la transición digital y ecológica y de que seguirán siendo relevantes.

Como respuesta a la pandemia, algunos cambios se han orientado a impartir formación a distancia. Las nuevas modalidades de aprendizaje híbrido seguirán presentes en el ámbito de la formación. Estos modelos tienen numerosas ventajas y es probable que lleguen a más participantes. Sin embargo, pueden excluir a aquellos que muestran carencias en competencias digitales. Además, será preciso evaluar la calidad de la formación y la pedagogía utilizada. También se ha prestado apoyo para fomentar el aprendizaje en el empleo, que se vio afectado por las normas de distanciamiento, y aumentar su aceptación. Por lo general, se considera que el aprendizaje en el empleo contribuye a superar los obstáculos al empleo y a mejorar el proceso de aprendizaje de los distintos grupos.

Además de la introducción de subsidios de protección del empleo y de cambios en los programas de protección del empleo, los cambios realizados en los incentivos a la contratación han sido sobre todo modificaciones de carácter temporal dirigidas a aumentar el presupuesto de la medida o a prolongar la duración de proyectos específicos; aumento de los niveles de subvención; y ampliación de los grupos destinatarios. Se han adoptado algunas medidas dirigidas a los sectores afectados por la COVID-19. La mayor parte de dichos cambios son temporales.

Los cambios aplicados a la concesión de incentivos para el empleo, incluidos los procedimientos administrativos más eficientes y los elementos de diseño destinados a fomentar la sostenibilidad del empleo y reducir la precariedad, son pertinentes y deberían aumentar su eficiencia. Lo más probable es que sean duraderos.

Algunos incentivos para el empleo se han dirigido a sectores específicos que se han visto afectados por la pandemia o que han sido designados para apoyar la recuperación. El enfoque sectorial suele ser temporal o a pequeña escala, de acuerdo con las recomendaciones de la investigación. En caso de que la tasa de desempleo general se mantenga baja de acuerdo con los datos disponibles, las medidas se podrían reorientar a los grupos vulnerables más adelante. Los incentivos para el empleo de los grupos vulnerables suelen combinarse con medidas de creación de empleo.

Solo unos pocos países han ampliado sus medidas de creación de empleo directo para hacer frente a la pandemia, de acuerdo con los resultados desiguales de la evaluación de estas medidas, que apuntan a un impacto positivo general menor. No obstante, los efectos pueden ser positivos si se orientan y diseñan de forma adecuada, y si la organización encargada de su aplicación posee una gran experiencia. En lo que respecta al empleo protegido y la rehabilitación profesional, se han realizado pocos cambios.

En menor escala, algunos países han establecido nuevos incentivos para la creación de empresas o han mejorado los programas existentes ofreciendo un mayor asesoramiento. Se suelen considerar medidas eficaces si se combinan con asesoramiento, por lo que parece que se podrían haber fomentado estas ofertas combinadas durante la recuperación.

## 4. PAE PARA GRUPOS ESPECÍFICOS DE DESEMPLEADOS

### 4.1. Jóvenes

*Muchos SPE han comenzado a aplicar nuevas medidas o han ampliado las ya existentes a fin de ayudar a los jóvenes a matricularse en cursos de Formación Profesional y, en especial, en programas de aprendizaje, así como a ofrecer (nuevos) cursos preparatorios y de transición dirigidos a jóvenes desfavorecidos. Otras medidas orientadas a los jóvenes son las prácticas profesionales y los incentivos para la contratación. La incorporación de los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación a la educación y la formación o el empleo ha supuesto una prioridad reforzada, con la oferta de asesoramiento, cursos preparatorios y puente y formación en el empleo con el apoyo de la Garantía Juvenil Europea (reforzada), en los años previos al inicio de la pandemia. Se ha reconocido la eficacia de este tipo de medidas en el pasado. Sin embargo, no todos los SPE han aplicado los principales instrumentos que recomienda la Garantía Juvenil reforzada. La divulgación constituye uno de los principales retos.*

#### Resumen

Entre los grupos de jóvenes que tienen dificultades para incorporarse al mercado laboral se encuentran los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, los jóvenes que se graduaron durante la pandemia, los estudiantes con medios económicos insuficientes y para los que las posibilidades de acceder a empleos de estudiante han sido limitadas, y los jóvenes con problemas de salud. Se han adoptado numerosas iniciativas y medidas dirigidas a los jóvenes, en especial, incentivos para el empleo y la formación, así como mentoría, asesoramiento y orientación. Esto incluye la aplicación de nuevas medidas, así como el aumento del gasto y de los participantes en las medidas existentes en 2020 y 2021, dirigidas, en concreto, a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral por primera vez, a los que se matriculan en la EFP, a los «ninis» y a los jóvenes con alguna discapacidad (OCDE, 2022a)<sup>34</sup>.

Entre la primavera de 2020 y el verano de 2021, 17 de los 28 SPE europeos señalaron que habían aumentado la utilización de medidas (incluso en el marco de la Garantía Juvenil, como en **Bélgica-Fore, Portugal y España**) o establecido nuevas medidas dirigidas a los jóvenes (respuesta de los SPE al informe sobre la COVID-19). En 2020, los jóvenes inscritos como desempleados (menores de 24 años) tenían mayores probabilidades de participar en una PAE que otros grupos de edad en **Austria, Francia, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovenia y España** (según los datos cuantitativos de referencia de la Red de SPE para 2020; Duell et al., 2022). La experiencia adquirida en recesiones y crisis económicas previas muestra que podría resultar complicado reincorporar a los jóvenes a la educación y el empleo tras largos periodos de inactividad (OCDE, 2022a).

De acuerdo con las encuestas realizadas por la OCDE, las nuevas medidas aplicadas dirigidas a los jóvenes a fin de hacer frente a la crisis provocada por la COVID-19 se centraron fundamentalmente en reforzar el aprendizaje basado en el trabajo y los programas de aprendizaje (18 de 24 países europeos). Una gran mayoría de países recurrió cada vez más a los incentivos para la contratación, que incluían muchas medidas ya existentes y algunas nuevas (20 de 24 países europeos). La mitad de los 24 países europeos adoptaron nuevas medidas para reforzar los servicios de empleo para los jóvenes (OCDE 2021e). Según el SPE sueco, el porcentaje de personas que encontraron empleo es notablemente superior entre quienes tienen experiencia en al menos una actividad dentro

<sup>34</sup> Las respuestas a un cuestionario de la OCDE de otoño de 2021 muestran para los 24 países de la OCDE que aplican subsidios de contratación o salariales, el número de trabajadores jóvenes (de 15 a 29 años) que se benefician de los mismos aumentó entre octubre de 2019 y octubre de 2021.

del programa de garantía de empleo que entre quienes carecen de actividad (respuestas del SPE al informe sobre la COVID-19).

Entre las nuevas medidas que se han introducido, los incentivos a la contratación se han ampliado a un grupo de edad más amplio y han apoyado la colocación con contratos laborales indefinidos (en **Italia**<sup>35</sup> o **Rumanía**). A su vez, se han establecido nuevos subsidios para la contratación en **Bélgica, Francia, Grecia, Hungría y Portugal** (OCDE, 2021e) (ver Cuadro 5 para algunos ejemplos).

#### Cuadro 5. Nuevos incentivos para la contratación a pequeña escala

**Bélgica Actiris** (con sede en Bruselas) ha puesto en marcha un incentivo para el empleo adicional denominado Phoenix.brussels dirigido a desempleados de todas las edades si estudios superiores, así como a jóvenes de todos los niveles de educación incluyendo aquellos con educación superior (OECD 2021e). En **Francia**, se estableció un nuevo subsidio temporal a la contratación en agosto de 2020, por el que se conceden 4.000 euros a los nuevos contratados menores de 26 años durante un período mínimo de tres meses (OCDE, 2021e). Otros países aumentaron los presupuestos de las medidas existentes (Eurofound, 2021b). En algunos países, se ampliaron o introdujeron programas de empleo de verano, ya que los estudiantes suelen colocarse en sectores que se han visto especialmente afectados por la pandemia, como en **Suecia y Finlandia** (Eurofound, 2021b).

Algunos países han reforzado los programas de gran alcance dirigidos a reducir el desempleo juvenil con una mayor cooperación con diversos agentes de ámbito local, en especial, los SPE y las agencias de empleo juvenil (de nueva creación o ya existentes) (**Francia o Finlandia**, ver Cuadro A8). Algunos SPE han comenzado a aplicar nuevos programas de gran alcance. Uno de estos, que está dirigido a todos los jóvenes y abarca todo tipo de medidas, es el plan francés "1 joven, 1 solución" (*1 jeune - 1 solution*), que se inició en el verano de 2020. Con una inversión que supera los 9.000 millones de euros, moviliza diversos niveles, entre los que se incluyen ayudas para la contratación, formación, apoyo, ayudas financieras para jóvenes con dificultades, así como otros factores para responder a todas las situaciones<sup>36</sup>.

#### *Medidas dirigidas a los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación*

La experiencia adquirida en la anterior recesión pone de manifiesto que los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación («ninis») se encuentran en una situación de mayor riesgo de quedar excluidos del mercado laboral cuando las intervenciones llegan demasiado tarde y no tienen un origen preciso (OCDE, 2022a). En especial, corren este riesgo quienes no están inscritos en los SPE o en los servicios sociales. Los datos muestran que la evolución de la tasa de «ninis» ha registrado dos picos importantes en los últimos 20 años: la crisis financiera de 2008 y la crisis provocada por la COVID-19 en 2020 (reunión de expertos de la CEPE de 10 de junio de 2022). En los países del sur de Europa, dicha tasa es elevada. Por ello, muchos SPE han intensificado sus esfuerzos para que estos jóvenes se incorporen al empleo o a la educación utilizando una serie de instrumentos.

Las medidas que se han aplicado en el marco de la Garantía Juvenil reforzada dirigidas a los «ninis» comprenden actividades a lo largo de la cadena de servicios de empleo, desde el inventario, la divulgación y los primeros contactos hasta la prestación de servicios de empleo, una vez que el joven se ha acogido a una medida. En los años que precedieron al inicio de la pandemia, se han desarrollado muy diversos instrumentos y se han combinado

<sup>35</sup> Solo los empleadores que no hubieran llevado a cabo procedimientos de despido individual en los seis meses anteriores a la contratación de trabajadores jóvenes podían solicitar la exención. Esta disposición legislativa amplió los incentivos existentes introduciendo cambios en los criterios de elegibilidad y aumentando de forma temporal el límite de edad hasta los 35 años a fin de incluir al mayor número posible de trabajadores jóvenes.

<sup>36</sup> <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/relance-activite/plan-1jeune-1solution/>

diferentes medidas (por ejemplo, asesoramiento y seguimiento intensivos combinados con medidas de formación y experiencia laboral), y se han creado asociaciones, con el apoyo de la Garantía Juvenil Europea. Sin embargo, no todos los SPE han aplicado los principales instrumentos recomendados por la Garantía Juvenil reforzada y aún existe margen para crearlos y ampliar sus responsabilidades a fin de utilizar nuevos instrumentos en muchos países.

Al ser preguntados en junio y julio de 2020, solo 17 de los 30 SPE encuestados afirmaron que la divulgación entre los «ninis» era su responsabilidad (Anghel, 2021). Las pruebas de evaluación apuntan a que la divulgación efectiva constituye uno de los principales retos de la política de empleo juvenil (Comisión Europea, 2020). En los países de la OCDE, solo unos pocos han establecido como prioridad la divulgación entre los jóvenes en sus iniciativas públicas y privadas, que se han adaptado con rapidez a los entornos remotos y digitales. Se han introducido nuevas modalidades para realizar actividades de divulgación adaptadas a las normas de distanciamiento social, y ejemplo de ello es **Alemania**, en respuesta a la COVID-19. Entre las actividades que se han realizado, se incluyen servicios virtuales de orientación profesional, orientación profesional al aire libre y asesoramiento en parques (OCDE, 2021e).

#### Cuadro 6. Nuevas actividades de divulgación en España

En **España**, se ha recurrido a una amplia red de asociaciones coordinada por el SPE nacional (SEPE), creada en 2017 para aplicar el Programa de Garantía Juvenil, con el fin de facilitar el acercamiento a grupos a lo que resulta complicado acceder, como los jóvenes refugiados, los jóvenes con discapacidad, los jóvenes gitanos, entre otros (Konle-Seidl, 2020).

Desde el periodo anterior a la pandemia, se han realizado avances significativos en el uso de herramientas de creación de perfiles y de detección para evaluar las necesidades de los «ninis» y desarrollar planes de acción individualizados. La mayoría de los SPE emplean diferentes herramientas o sistemas de creación de perfiles a fin de evaluar sus perspectivas de encontrar empleo o necesidades. En **Dinamarca**, a modo de ejemplo, se ha introducido una nueva medida para evaluar las necesidades de competencias, que consiste en la realización de pruebas de competencias de lectoescritura y matemáticas a los jóvenes desempleados que no han finalizado sus estudios. (Anghel, 2021).

Entre las medidas aplicadas por los SPE figuran la orientación profesional, el asesoramiento, la tutoría, las sesiones de motivación (que incluyen el apoyo individual para aumentar la motivación, la confianza en uno mismo y la autoestima de cara a la preparación para el trabajo), el apoyo entre iguales y la derivación a los servicios sociales (Anghel, 2021). Se han desarrollado y mejorado estas medidas durante los últimos años en toda Europa. La mayoría de los SPE emplearon este tipo de instrumentos en 2020. Se continúan mejorando las herramientas y los métodos y probando nuevas modalidades de acuerdo con los enfoques de la Garantía Juvenil reforzada.

Asimismo, se han adoptado diversas medidas preparatorias en el marco de la Garantía Juvenil con el fin de orientar a los jóvenes «ninis» en sus opciones profesionales y subsanar la carencia de competencias en los ámbitos digital, lingüístico, de gestión de la carrera profesional, empresarial, de lectura/alfabetización, ecológico y de las competencias interpersonales. Se ha comprobado que las medidas preparatorias resultan eficaces, en especial, para los jóvenes más desfavorecidos (CE, 2020). Sin embargo, no todos los SPE las aplicaron en 2020 (cuando se reforzó la Garantía Juvenil), ya que poco más de la mitad de los SPE podían ofrecer formación preparatoria de corta duración y solo alrededor de un tercio participaba en la convalidación y el reconocimiento de los resultados del aprendizaje no formal e informal de los «ninis» (incluidos los resultados del aprendizaje de la formación preparatoria de corta duración). Esta falta de participación de los SPE en la convalidación y el reconocimiento del aprendizaje previo se explica, en parte, porque estas actividades no son competencia de los SPE y las llevan a cabo las instituciones de los Ministerios de Educación (Anghel, 2021). Las medidas aplicadas en algunos países también han incluido

programas puente para preparar a los jóvenes desfavorecidos a (re)incorporarse a la educación general o a los sistemas de EFP (ver programas de aprendizaje).

Las subvenciones para el fomento de la contratación han sido una de las medidas clave aplicadas para incorporar a los jóvenes desempleados al mercado laboral. Las ayudas ya existentes, disponibles para todos los grupos de edad, podrían incluir normas más generosas para los jóvenes «ninis».

Se ha comprobado que los incentivos para la contratación resultan más eficaces cuando se dirigen a los jóvenes más desfavorecidos (ver resumen en OCDE, 2020). Es importante que las subvenciones a la contratación se diseñen de forma adecuada. Sin embargo, pocos países permiten a las empresas mantener al empleado beneficiario de la subvención durante un periodo determinado una vez finalizada la misma, pese a que se considera un elemento fundamental de su diseño (OCDE, 2022a). Se ha constatado la mayor eficacia de los incentivos para la contratación cuando estos se combinan con otras medidas, en especial, con medidas de formación. Algunos SPE han mejorado recientemente el diseño y la aplicación de las subvenciones mediante el uso de programas de mentoría, el recurso a empresas sociales y el fomento de la sostenibilidad del empleo (ver algunos ejemplos en el Cuadro A9).

A partir de experiencias anteriores, la Garantía Juvenil reforzada ha recomendado prestar apoyo posterior a la colocación, y la mitad de los SPE ofrecieron estos servicios en 2020 (Anghel, 2021). Los servicios posteriores a la colocación incluían sobre todo el apoyo de psicólogos o trabajadores sociales (12 de los 30 SPE encuestados), orientación para la resolución de problemas (11 SPE), formación complementaria (10 SPE), orientación laboral (9 SPE) y apoyo entre iguales (6 SPE).

#### *Apoyo al aprendizaje, las prácticas profesionales y la formación en el empleo*

El comienzo de la pandemia trajo consigo una gran incertidumbre acerca de la aplicación de componentes de formación profesional en el empleo y de los programas de aprendizaje. Las pequeñas empresas se han mostrado más reacias a contratar aprendices y trabajadores en prácticas en un contexto de incertidumbre económica y normas de distanciamiento social (OCDE, 2022a).

Por este motivo, varios países han decidido apoyar los programas de aprendizaje y de prácticas profesionales. **Austria y Alemania**, países que cuentan desde hace tiempo con un programa de aprendizaje dual, así como **Francia, Irlanda y Luxemburgo**, introdujeron nuevos programas de incentivos para la contratación o el mantenimiento de aprendices con carácter temporal (ver Cuadro A10 para **Francia e Irlanda**). **Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Noruega** ampliaron los programas de apoyo existentes (OCDE, 2022a). El motivo principal de la aplicación de estas medidas fue evitar que se redujeran las ofertas de aprendizaje en el marco de la pandemia.

A su vez, los programas de aprendizaje se contemplan como un instrumento para reducir el desempleo juvenil. Los resultados de la evaluación de los programas europeos de apoyo al empleo juvenil ESF y YEI<sup>37</sup> muestran la eficacia del apoyo al aprendizaje. Las organizaciones que participaron en el FSE/YEI consideraron que el aprendizaje remunerado es el tipo de medida más eficaz, junto con la Educación y Formación Profesional y la formación en competencias básicas (para los jóvenes más desfavorecidos) (CE, 2020). Sin embargo, si no se orienta de forma adecuada, el apoyo financiero al aprendizaje puede asociarse a grandes pérdidas de peso muerto. Además, se ha recalcado que el impacto del aumento del número de aprendices en la reducción del desempleo juvenil solo puede lograrse mediante el aumento de la tasa de retención de aprendices, lo que implica que

---

<sup>37</sup> Iniciativa de Empleo Juvenil.

los aprendices sean contratados como empleados oficiales por la empresa en la que se formaron (Cahuc y Hervein, 2020).

En **Austria**, el SPE ha aplicado programas destinados a ayudar a las empresas a contratar aprendices y a retenerlos una vez finalizado su programa de formación. En el marco de la pandemia de COVID-19, se introdujo una nueva bonificación para el aprendizaje de 2.000 euros (y 1.000 euros adicionales para las pequeñas empresas y microempresas) dirigida a los jóvenes que firmen un contrato de aprendizaje hasta finales de 2020 y a retener a los ya aprendices hasta 2021. Se ha criticado el hecho de que la bonificación destinada a estos no estuviera orientada a objetivos concretos ni vinculada a requisitos específicos, como la creación neta de plazas de aprendiz. Por lo tanto, se supone que las pérdidas de peso muerto fueron elevadas (Dorr et al., 2021).

Otro objetivo es garantizar la formación de un número suficiente de jóvenes en el sistema de EFP a fin de prevenir o mitigar el riesgo de una futura escasez de personal cualificado (lo que se considera un grave problema en **Alemania**, por ejemplo; ver Cuadro 7).

#### Cuadro 7. Apoyo temporal para nuevas plazas de aprendiz en Alemania

El cambio demográfico y el cambio observado en las preferencias de los jóvenes por la educación superior, que comenzó mucho antes de la pandemia, representan grandes retos para el sistema alemán de EFP dual, que tradicionalmente ha constituido un pilar fundamental del sistema educativo. Durante la crisis económica de 2008 y 2009, ya se registró un descenso superior a la media en el número de plazas de programas de aprendizaje.

El programa "Securing apprenticeship places" entró en vigor en agosto de 2020 con el fin de apoyar la contratación de aprendices en las pymes, ya que en mayo y junio se cancelaron más de 10.000 contratos de aprendizaje. El programa tiene como objetivo mantener la oferta anterior de plazas de formación (prima de formación), crear plazas de formación adicionales (prima de formación adicional), evitar el STW para los aprendices (subvención para la remuneración de la formación) y hacerse cargo de los aprendices en caso de insolvencia (prima de absorción). En diciembre de 2020, se modificó la normativa para que un mayor número de empresas pudieran beneficiarse de esta subvención. En marzo de 2021, se acordó una segunda modificación que, por ejemplo, duplica los pagos de la prima de formación y de la prima de formación adicional y amplía el programa a las empresas con un máximo de 499 empleados (antes, sólo hasta 249 empleados) para los aprendizajes que comiencen en junio de 2021. Este nuevo programa se basa en la experiencia adquirida con medidas similares para combatir el desempleo juvenil y garantizar plazas de aprendizaje mediante la creación de Pactos de Formación, y se ha diseñado en colaboración con los interlocutores sociales.

Los SPE también han impulsado los periodos de prácticas a fin de permitir a los jóvenes adquirir experiencia laboral y apoyar el aprendizaje en el empleo. **Belgium Actiris** lanzó una campaña de concienciación sobre los periodos de prácticas como una nueva medida dirigida a los empleadores que se llevó a cabo para el programa "The Stage First". Con ello, se amplía la duración de las ayudas a los periodos de prácticas con respecto al programa anterior. **Dinamarca**, como medida limitada de carácter temporal, ha destinado una partida presupuestaria a apoyar los periodos de prácticas para graduados. Como parte de los mismos, los recién titulados podrán recibir prestaciones, asesoramiento sobre su CV y realizar cursos orientados al empleo (respuestas de los SPE al informe COVID-19).

En algunos países, antes de la pandemia, se establecieron medidas preparatorias para acceder a la formación de EFP, incluidos programas puente y programas para la impartición de EFP adaptada a los jóvenes. El cuestionario sobre la capacidad de los SPE relativo a la Garantía Juvenil señala que 17 SPE han aplicado medidas de formación preparatoria a corto plazo en el marco de la Garantía Juvenil reforzada, incluido el programa de preparación para el aprendizaje (*Prépa Apprentissage*) en **Francia** (Anghel, 2021). **Alemania** introdujo en 2015 un programa específico para prestar un mayor apoyo a los jóvenes con dificultades de aprendizaje y a los jóvenes desfavorecidos, así como a las empresas que les ofrecen puestos de aprendizaje (*assistierte Ausbildung*). Las investigaciones, realizadas empleando métodos cualitativos, muestran los resultados positivos de dicho programa (Conrads et al.,

2018). **Alemania** tiene una larga tradición en la aplicación de programas puente para favorecer el acceso a la formación profesional dual.

#### 4.2. PAE dirigidas a grupos desfavorecidos y vulnerables

*Antes de la pandemia, los SPE habían probado y aplicado nuevos enfoques y medidas para los desempleados de larga duración y otros grupos desfavorecidos. Basándose en datos objetivos, se han reforzado estas actividades en muchos países, se han ampliado los grupos destinatarios y se han ensayado nuevas asociaciones locales desde la pandemia de COVID-19.*

*Las PAE no se han dirigido especialmente a los trabajadores de mayor edad y a las personas con problemas de salud durante la pandemia, excepto en unos pocos países. Se trata de un ámbito en el que existe margen de mejora.*

*Pocos países adoptaron nuevas medidas dirigidas a los migrantes (recién llegados). La evaluación muestra que los cursos de idiomas, el reconocimiento del aprendizaje previo y los incentivos para el empleo son algunas de las medidas que resultan más eficaces para este grupo.*

#### *Desempleados de larga duración y desempleados con numerosos obstáculos para el empleo*

La experiencia de la pasada crisis económica de 2008 y 2009 ha puesto de manifiesto el riesgo de que el desempleo se convierta en desempleo de larga duración persistente. Esto dio lugar a una Recomendación de la Comisión Europea sobre los desempleados de larga duración en 2016<sup>38</sup>. Antes del inicio de la pandemia, numerosas actividades de los SPE se dirigían a los parados de larga duración. Con el tiempo, la tasa de desempleo de larga duración disminuyó hasta el comienzo de la pandemia. Esta afectó especialmente a los desempleados de larga duración, ya que su salida se vio obstaculizada por la escasez de ofertas de empleo en un principio. Además, las normas de distanciamiento dificultaron la prestación de las PAE a los parados de larga duración y otros grupos vulnerables, en especial, en la primera fase de la pandemia. Por consiguiente, los parados de larga duración, así como otros grupos desfavorecidos, pertenecen también a los principales grupos destinatarios de las nuevas PAE y de las modificadas en el marco de la pandemia de COVID-19. Finalmente, la mayoría de los SPE señalaron haber registrado un aumento del número de inscripciones de grupos vulnerables en 2021 (Duell et al., 2022).

Se han probado y adoptado medidas para reducir el desempleo de larga duración y activar a los inactivos en actividades generales antes de la pandemia de COVID-19. Entre ellas, cabe destacar el desarrollo de enfoques generales orientados a la comprensión de los complejos obstáculos al empleo, el asesoramiento y el seguimiento intensivos, el apoyo en el empleo, la cooperación interinstitucional y las asociaciones público-privadas (Csillag, 2020; Konle-Seidl, 2020). Las evaluaciones existentes muestran los resultados positivos de estos nuevos programas dirigidos a los desempleados de larga duración (ver un ejemplo en el Cuadro 8).

#### **Cuadro 8. Programa para desempleados de larga duración en Alemania**

En **Alemania**, entre 2015 y 2017, se aplicó un programa del FSE para desempleados de larga duración del que se beneficiaron 20.400 personas. Las actividades incluían servicios a los empleadores, formación y subsidios salariales. Una evaluación del programa ha mostrado que se podría mejorar la integración social y la probabilidad de encontrar empleo, así como la sostenibilidad del mismo (Boockmann et al. 2021). En Alemania, Harrer et al. (2017) también han

<sup>38</sup> [EUR-Lex - 32016H0220\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

mostrado el impacto positivo de las PAE en la reinserción laboral de los desempleados de larga duración.

La experiencia adquirida en anteriores experimentos, proyectos piloto y nuevos programas generales dirigidos a este grupo destinatario en **Francia, Alemania, Eslovenia** y otros países demuestra la eficacia del asesoramiento personalizado e intensivo con un número reducido de casos, los enfoques multidisciplinares, la tutoría, el apoyo posterior a la colocación y la importancia de las ofertas de aprendizaje (que incluyen las competencias básicas y las competencias para la vida laboral). Los retos pendientes están relacionados con la motivación por participar de los demandantes de empleo y los empleadores, y la sostenibilidad del empleo encontrado (ver un resumen en Csillag, 2022; Konle-Seidl, 2020).

En general, desde el inicio de la pandemia se han aplicado medidas que ya existían antes de que esta comenzara. No se han adoptado nuevas PAE ni se han modificado las existentes para los desempleados de larga duración en 2020 (Peters, 2021).

Al principio de la pandemia, los SPE encontraron dificultades para aplicar las PAE a los desempleados de larga duración. Entre otros problemas, el bajo nivel de competencias digitales limitó la posibilidad de participar en cursos de e-learning. Como ya se ha señalado, diversos países introdujeron programas de alfabetización básica, aunque aún se desconoce su eficacia para los grupos vulnerables (Csillag, 2022; Anghel, 2022). Además, la aplicación se vio afectada por las normas de distanciamiento social en empresas, entidades sociales y otras organizaciones.

Los SPE de **Chipre, Francia, Islandia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia** señalaron que aumentaron sus actividades de asesoramiento dirigidas a grupos vulnerables en el verano de 2021. Asimismo, **Francia, Islandia, Lituania, los Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia** reforzaron la cooperación con los servicios sociales (Duell et al., 2022).

Algunos países han ampliado sus grupos destinatarios de las PAE o tienen previsto hacerlo. Por ejemplo, en **España**, la futura Ley de Empleo ampliará la lista de grupos prioritarios para las políticas de empleo a las personas con capacidad intelectual limitada, los migrantes, los beneficiarios de protección internacional, las mujeres víctimas de violencia de género, las personas pertenecientes a minorías étnicas y los trabajadores de sectores en reestructuración (OCDE, 2022a).

En varios países se ha debatido y aplicado recientemente la aplicación de las PAE para desempleados de larga duración y otros grupos desfavorecidos a través de empresas sociales. Algunos países, como **Austria**, cuentan con una amplia experiencia con empresas sociales, y las evaluaciones han arrojado resultados positivos que señalan la importancia de ofrecer servicios de empleo a los participantes al final del programa para que se incorporen al mercado de trabajo no subvencionado. La aplicación de las PAE en las empresas sociales se ha centrado sobre todo en las personas con problemas de salud (ver a continuación), si bien también se ha utilizado para desempleados que se enfrentan a múltiples obstáculos para encontrar empleo. Ejemplo de nueva medida es la introducción de un "empleo de integración en la economía social" por parte del **SPE belga Actiris**. Consiste en 1.200 empleos subvencionados por Actiris en casi 100 empresas de integración social. Este empleo está dirigido a demandantes de empleo que se encuentran alejados del mercado laboral (en especial, PLD y «ninis») (Duell et al., 2022).

Algunos países han probado a introducir medidas de creación de empleo de nuevo diseño. En el cuadro 9 a continuación, se presenta un ejemplo.

#### Cuadro 9. Nuevo programa para reducir el desempleo de larga duración en localidades de Francia y Bélgica

**Francia** ha puesto en marcha un experimento financiado por el FSE denominado "Territorios cero desempleo de larga duración", cuyo objetivo es acabar con el desempleo de larga duración en una

localidad<sup>39</sup>. El programa se dirige a pequeños municipios de zonas rurales o zonas urbanas desfavorecidas. La iniciativa ofrece a los desempleados de larga duración un contrato indefinido para un puesto de trabajo en una empresa social adaptado a su cualificación. Es decir, se trata de crear y adaptar un puesto de trabajo a las necesidades, capacidades y competencias del demandante, y no al revés. El demandante de empleo puede obtener un contrato laboral indefinido en la "empresa para el empleo", aunque el objetivo es preparar al participante para el mercado laboral ordinario. Un informe sobre los resultados de este experimento en 2021, publicado por la Dirección de Fomento de la Investigación, los Estudios y las Estadísticas (DARES) del Ministerio de Empleo (Bouba Olga et al.), muestra que el programa logró promover la integración social y la salud de los participantes. Es probable que el incentivo para el empleo permanente también haya tenido un impacto positivo, si bien el estudio no puede determinar su impacto con respecto a otros incentivos para el empleo. El estudio también concluye que el impacto sobre otras actividades económicas en las localidades es bajo, dado el pequeño alcance del programa. El estudio resalta que el programa necesitaría criterios más claros para seleccionar a los participantes y las actividades subvencionadas.

Este concepto ha sido retomado y aplicado recientemente en **Bélgica** por los SPE **Actiris** y **Forem** en 2022. En el caso del **SPE belga Forem**, el programa se dirigirá a los desempleados de muy larga duración y se hará mayor hincapié en la orientación y la formación en el trabajo (Csillag 2022).

Se han introducido algunos incentivos para el empleo en el marco de la pandemia. Otros países han aumentado los presupuestos para las medidas existentes. En el Cuadro A11, se muestran ejemplos de la aplicación de medidas relacionadas con la COVID-19, que incluyen programas de carácter temporal a gran escala dirigidos a los desempleados de larga duración en **Austria** e **Irlanda**. En otros países, se han llevado a cabo programas de menor alcance. Los nuevos elementos de estos programas se refieren a la orientación sectorial, a las regiones menos desarrolladas, a los desempleados de larga duración de mayor edad y a nuevas formas de prestación, como la vinculación de un plan estructurado de aprendizaje en el empleo y el asesoramiento intensivo a los incentivos para el empleo (ver ejemplos en el anexo, Cuadro A11).

#### *Trabajadores desempleados de mayor edad*

En la mayoría de los países, los trabajadores de mayor edad no se vieron tan afectados por la pandemia de COVID-19 como otros grupos (ver Capítulo 2). Sin embargo, se enfrentan aún al riesgo de permanecer desempleados en caso de perder su empleo. Se trata de una realidad preocupante si se tiene en cuenta el continuo cambio demográfico en los mercados laborales europeos. En algunos países, las medidas preventivas y las PAE dirigidas a los desempleados de mayor edad se iniciaron antes de la pandemia, sin embargo, en conjunto, se carece de un nuevo desarrollo. La mayoría de los SPE no aplican programas ni medidas especiales para estos trabajadores, sino que ofrecen servicios y medidas en el marco de sus actividades principales (Mosley et al., 2019).

Las PAE no se han dirigido de forma específica a los trabajadores de mayor edad durante la pandemia, salvo en algunos países en los que se ha incluido a los desempleados de mayor edad en nuevas medidas dirigidas a los desempleados de larga duración (**Austria**, **Dinamarca**, **Finlandia**, **Grecia** y **Rumanía**, por ejemplo; ver algunos de estos ejemplos en el Cuadro 10).

#### **Cuadro 10. Nuevas medidas para los trabajadores de mayor edad y su participación en las medidas de carácter general**

En **Dinamarca**, las medidas nuevas y modificadas con carácter temporal incluyen una subvención salarial extraordinaria para las empresas que contraten a desempleados de larga duración de la

<sup>39</sup> <https://www.tzclld.fr/>

tercera edad y una ampliación de la duración de los programas de formación en el empleo para personas mayores.

**Rumanía** estableció ayudas económicas para los empleadores que contrataran a mayores de 50 años que hubieran sido despedidos entre el 16 de marzo y el 15 de mayo o entre el 18 de mayo y el 18 de junio de 2020. La medida también incluía a otros grupos destinatarios. En noviembre de 2020, el 25% de los beneficiarios de esta medida tenían 50 años o más (Eurofound, 2022).

**Austria** ha aplicado un nuevo programa de carácter temporal denominado "subsidio de reanudación" (Neustartbonus) dentro del programa de ayudas al empleo existente (Kombilohn), vigente desde julio de 2020. La subvención se abona durante un periodo más prolongado, en caso de que el afiliado tenga 50 años o más y padezca problemas de salud (un año en lugar de hasta 28 semanas) y de las personas de 59 años o más que participen en una medida de rehabilitación profesional (hasta tres años). En julio de 2021, se habían aprobado 3.785 subsidios, de los cuales el 14% eran mayores de 50 años (Eurofound, 2022b). Esta medida está pendiente de evaluación.

En el caso de **Suecia y Eslovaquia**, fueron los desempleados inscritos de mayor edad los que tuvieron más probabilidades de participar en un PAE (según los datos cuantitativos de referencia de la Red de SPE para 2020), si bien no se han adoptado nuevas medidas.

Boockmann (2015) revisó las evaluaciones relativas al impacto en el empleo de los subsidios salariales para los trabajadores de mayor edad en **Bélgica, Finlandia, Francia y Alemania**. Los resultados fueron heterogéneos, si bien esto podría deberse a que los estudios de evaluación consideraron diferentes grupos de edad (50 y más, 54 y más y 58 y más). El principal problema residía en las grandes pérdidas de peso muerto, que son menores en el caso de las ayudas para la contratación. También existen datos que demuestran que el efecto de los incentivos para la contratación depende de las normas de jubilación anticipada y que la medida no puede considerarse de forma aislada. Al revisar los estudios de evaluación, Konle-Seidl (2017) se remite a estudios que muestran un impacto positivo para los trabajadores de mayor edad más jóvenes, así como un efecto positivo a la hora de evitar la jubilación anticipada, como es el caso de **Finlandia**.

Piccio (2021) analizó la eficacia de las medidas de formación para los trabajadores de mayor edad. Se han esgrimido diferentes argumentos acerca de la eficacia de las medidas de formación, incluida la preocupación por el declive de las capacidades cognitivas de dichos trabajadores y por que su rendimiento formativo sea inferior al de los trabajadores más jóvenes. Sin embargo, las actividades de aprendizaje que se realizan a ritmo propio, están relacionadas con el empleo y se integran en el mismo, han demostrado ser eficaces. La investigación también ha mostrado que la disminución de la productividad de los trabajadores de mayor edad no está probada, ya que la experiencia puede compensar las deficiencias derivadas de la edad (ver resumen en Duell, 2015).

La motivación para participar en la formación podría suponer un problema para los trabajadores que anteriormente habían participado poco en actividades de aprendizaje permanente. En **Alemania**, el SPE alemán desarrolló entre 2006 y 2018 un programa de apoyo a las medidas de formación para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad de las pymes (*WEGEBAU*). Una evaluación del programa muestra que su aceptación fue baja (aunque mejoró con el tiempo), lo que apunta a la dificultad de llegar a las pymes y a los trabajadores menos cualificados y de más edad y motivarlos para que inviertan en formación (Dauth y Toomet, 2016). En el lado positivo, los autores encontraron que los participantes tenían una probabilidad aproximadamente de 2,5 puntos porcentuales mayor de permanecer en un empleo remunerado dos años después del tratamiento. El principal impulsor de este efecto es el aplazamiento de la jubilación anticipada, mientras que su influencia en los despidos involuntarios es limitada. Además, constataron que el programa tenía un impacto positivo en la satisfacción laboral. En conclusión, las medidas de formación pueden aumentar la empleabilidad de los trabajadores de mayor edad, pese a que no se utilizan lo suficiente.

Se ha comprobado que el asesoramiento y la orientación intensivos, el apoyo y la tutoría resultan medidas eficaces para reincorporar al trabajo a los desempleados de más edad. El siguiente Cuadro 11 muestra ejemplos de resultados positivos.

**Cuadro 11. Asesoramiento intensivo para trabajadores mayores**

La evaluación del programa "Perspectiva 50", que se llevó a cabo en **Alemania** entre 2005 y 2015 para perceptores de ingresos mínimos sujetos a la comprobación de recursos, que utilizaba asesoramiento intensivo y una mejor cooperación entre las distintas partes interesadas locales, mostró resultados positivos (Knuth et al. 2014). Los proyectos piloto desarrollados en Suiza, que ofrecían asesoramiento intensivo adaptado a los desempleados de mayor edad sobre cuestiones como la autoestima y las expectativas salariales, así como seminarios de orientación para desempleados de 45 años o más, también arrojaron resultados positivos (OCDE, 2014).

*Personas con problemas de salud y capacidad laboral reducida*

Los SPE, los seguros de discapacidad y otros agentes han comenzado a aplicar diversas medidas para que las personas con discapacidad (vuelvan) al trabajo. Sin embargo, los presupuestos generales han sido reducidos y los servicios de rehabilitación han quedado subdesarrollados e infrautilizados en numerosos países (Konle-Seidl, 2020). Los sistemas de discapacidad han reforzado sus componentes de activación en la última década como tendencia general. La OCDE (2022d) muestra que no existen diferencias de edad respecto a la probabilidad de conseguir un empleo participando en una medida de rehabilitación profesional que promueva la reincorporación al empleo.

Algunos estudios nacionales han demostrado la eficacia de la aplicación de enfoques específicos. En los **Países Bajos**, una evaluación de los servicios prestados por los SPE ha puesto de manifiesto que los empleadores consideran importante la formación en el empleo para los trabajadores con problemas de salud (Berenschot, 2019). Asimismo, en función de las condiciones, los enfoques aplicados a través de las empresas sociales y el empleo protegido pueden resultar valiosos (Csillag, 2022). Entre los factores de éxito, se encuentran las actividades de divulgación dirigidas a los empleadores<sup>40</sup>, así como una amplia oferta de medidas, que incluyen asesoramiento individualizado, formación y adaptaciones del lugar de trabajo. La Red Europea de SPE ha publicado una guía práctica para la mejora de los resultados de las personas con discapacidad en el mercado laboral. La guía señala la necesidad de adoptar un enfoque universal u holístico, que incluya acciones personalizadas e individualizadas, una evaluación pormenorizada de las necesidades individuales y aplique un enfoque asociativo (Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, 2022).

Desde el inicio de la pandemia, pocos SPE han desarrollado y aplicado nuevas medidas y enfoques. En algunos Estados miembros de la UE, los empleadores podían beneficiarse de ayudas adicionales para la protección del empleo de las personas con discapacidad o de incentivos adicionales para la contratación de personas con discapacidad (por ejemplo, en **Bélgica, Francia, Grecia y Letonia**).

Entre los principales cambios que se han realizado en las PAE existentes figura también la apertura de los programas de incentivos para el empleo y las medidas de formación que incluyen a las personas con discapacidad. En **Portugal**, los incentivos para el empleo se han combinado con la Formación Profesional y el apoyo durante la transición. En **Letonia**, se prolongó la participación en las medidas. En **Finlandia**, el gobierno decidió crear una empresa de trabajo especial que contrata a personas con incapacidad parcial con las que se establecen relaciones laborales duraderas. En **Austria y Lituania**, se facilitó el acceso

<sup>40</sup> Ver Comisión Europea, Programa de Aprendizaje Mutuo, Mensajes principales de la revisión por pares de "Prestación de servicios por parte de los empleadores", 26-28 de octubre de 2020, en línea.

a las ayudas para autónomos con discapacidad. Se ofrecen algunos ejemplos de medidas nuevas o modificadas en el Cuadro A12 del Anexo.

Algunos países han mejorado recientemente la cooperación entre las distintas instituciones que aplican medidas de integración en el mercado laboral para las personas con discapacidad (ver ejemplos en **Dinamarca** y **Francia**, Cuadro A12 en el Anexo). Estos cambios no están relacionados con la crisis provocada por la COVID-19.

La mejora de la aplicación de las PAE dirigidas a las personas con discapacidad, mediante una mayor cooperación y la aplicación de enfoques integrales, se adecua a las buenas prácticas identificadas para otros grupos vulnerables. Sin embargo, parece que se pueden reforzar estos enfoques y que las personas con discapacidad reciben mayor atención por parte de los SPE en muchos países.

### *Migrantes*

Los SPE han identificado a los migrantes como uno de los grupos cuya situación laboral se ha visto especialmente afectada por la crisis provocada por la pandemia. Antes de la crisis, se definió a determinados grupos de migrantes como vulnerables, con mayores tasas de desempleo e inactividad (Konle-Seidl 2020). Los patrones de discriminación en el acceso a la educación y al mercado laboral hacen que su posición en el mismo sea más complicada (Hajnal et al., 2022). Muchos SPE han señalado que ha aumentado el porcentaje de migrantes entre los desempleados registrados (respuestas de los SPE al informe COVID-19) y a numerosos SPE les ha resultado más difícil lograr su inserción laboral que la de otros grupos de demandantes de empleo (OCDE, 2022a). Esto se debe a diferentes motivos, uno de los cuales es que a menudo han estado empleados en sectores afectados por las normas de distanciamiento social (como el sector hotelero en el turismo). Además, la duración habitual del empleo de los migrantes es más corta, y suelen estar empleados con contratos de duración determinada o como trabajadores estacionales. Los migrantes suelen verse más perjudicados que los nacionales durante las recesiones. Por lo general, tienen mayores dificultades para acceder al mercado laboral debido a la discriminación. La infrautilización de sus competencias representa otro problema, ya que, a menudo, no se confiere el mismo reconocimiento a la cualificación de los recién llegados que a la de los nacionales. Además, los temporeros se han visto afectados por las restricciones para viajar al principio de la pandemia.

Los programas dirigidos a los migrantes recién llegados suelen incluir formación lingüística, cursos de orientación cívica y programas de acogida y actividades relacionadas con el mercado laboral (Andersson-Joona, 2019; Butschek y Walter, 2014). Las evaluaciones de la formación lingüística existente realizadas en **Dinamarca** y **Suecia** muestran que estos programas producen un efecto positivo a largo plazo. Los resultados de las evaluaciones de las medidas de formación para el mercado laboral aplicadas a los migrantes recién llegados a los países nórdicos muestran resultados desiguales, si bien algunos estudios han identificado efectos positivos a largo plazo para los migrantes no nórdicos en especial. El empleo subvencionado se utiliza en contadas ocasiones para los migrantes recién llegados. Sin embargo, el empleo subvencionado en el sector privado ha demostrado ser el programa del mercado laboral más eficaz para promover el empleo estable, al menos a corto plazo. Por el contrario, las medidas de trabajo público no se consideran eficaces (Andersson-Joona, 2019). Una revisión de 33 estudios de evaluación sugiere que los subsidios salariales y los programas de experiencia laboral parecen ser las PAE más eficaces para los migrantes (Butschek y Walter, 2014). Asimismo, los autores señalan que los migrantes están infrarrepresentados entre los participantes en estos programas (en **Alemania**).

Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, algunos países han introducido nuevas medidas específicas para los migrantes. Estas han sido de diversa índole y han incluido incentivos para el empleo de los migrantes recién llegados, formación en el empleo para

las personas con protección internacional, cursos de idiomas y el desarrollo de enfoques integrados (ver Cuadro A13 para algunos ejemplos).

#### 4.3. PAE para hacer frente a la afluencia de refugiados

*En respuesta a la guerra en Ucrania, los Gobiernos de la UE y los SPE se han mostrado muy activos para atender a los nuevos refugiados procedentes de Ucrania y facilitar su acceso a los servicios de los SPE, las PAE y el mercado laboral. El reconocimiento del aprendizaje previo y la certificación de títulos son otros aspectos importantes. Los datos disponibles indican que los cursos de idiomas, los cursos de formación pertinentes para el mercado laboral, el apoyo a la formación profesional y los incentivos para la contratación resultan eficaces, si bien la integración de los refugiados en el mercado laboral continúa suponiendo un reto.*

Las medidas que promueven la incorporación de los refugiados al empleo y su participación en la formación demostraron ser las más eficaces (Kasrin y Tübbicke, 2021). La OCDE formuló recomendaciones de políticas para facilitar la integración en el mercado laboral basadas en las experiencias de la crisis de refugiados de 2015/16 y de épocas anteriores, que son muy pertinentes para la actual afluencia de refugiados procedentes de Ucrania. Las principales recomendaciones incluían tener en cuenta las condiciones del mercado laboral local a la hora de distribuir a los refugiados por el país, permitir un acceso temprano al mercado laboral, registrar y evaluar las cualificaciones extranjeras, identificar los problemas de salud mental y física en una fase temprana y proporcionar apoyo y concienciación en el país de acogida (OCDE 2022a). También pueden extraerse enseñanzas de las experiencias recientes con la crisis de refugiados provocada por la guerra en Siria y las PAE aplicadas en **Alemania** (Cuadro Cuadro 12).

#### Cuadro 12. PAE dirigidas a los refugiados en Alemania

La gran afluencia de refugiados y solicitantes de asilo -principalmente sirios- en 2015/2016 impulsó a **Alemania** a poner en marcha programas del mercado laboral dirigidos a este colectivo. El acceso temprano al mercado laboral ya ha sido posible gracias a un cambio legislativo. Además, con la aprobación del nuevo proyecto de la ley de integración el 25 de mayo de 2016 por el Gobierno (*Integrationsgesetz*), se puede posponer la necesidad de una "revisión prioritaria" por parte del SPE, según el contexto del mercado laboral regional<sup>41</sup>. Los programas del mercado laboral para refugiados y solicitantes de asilo incluían formación en alemán y cursos de formación profesional, así como cursos de integración cívica ofrecidos por el SPE y la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF). Además, se les ofreció apoyo para realizar cursos de formación relevantes para el mercado laboral, colocación en puestos de aprendizaje y medidas de empleo subvencionado y creación de empleo directo y programas de subsidios laborales, por que percibían el salario mínimo. Una evaluación realizada en 2021 por el instituto de investigación del SPE alemán, el IAB, concluye que las PAE contribuyeron a aumentar la participación en el mercado laboral, aunque la tasa de desempleo de los refugiados se mantuvo por encima de la media.

Desde febrero de 2022, debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, ha aumentado de forma significativa el número de desplazados. La Red de SPE de la UE ha realizado encuestas entre los SPE sobre el registro, el empleo y las PAE para los ciudadanos y residentes ucranianos desplazados. Los resultados de la cuarta encuesta realizada en febrero de 2023 muestran a nivel agregado que el número de personas inscritas en los SPE asciende a más de 353.000 registros en los 28 SPE que han informado sobre esta cuestión. Más del 50% de estas proceden de **Alemania**. Las cifras comunicadas por 25 SPE indican que más de 1.300.000 personas desplazadas de Ucrania tenían un empleo en estos países en febrero de 2023 (lo que supone un fuerte aumento en el tiempo, ya que

<sup>41</sup> [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf;jsessionid=DC9B1AF58CDACC685A90FB168971C505?\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf;jsessionid=DC9B1AF58CDACC685A90FB168971C505?_blob=publicationFile&v=6)

eran menos de 200.000 en mayo de 2022). Esta cifra incluye sobre todo a las personas con Estatuto Temporal de Protección. Los empleos se encuentran en su mayoría en sectores en los que existe escasez de mano de obra. Si bien estos varían entre países, a menudo se mencionan sectores como la construcción, la hostelería y el comercio mayorista y minorista<sup>42</sup>.

Se ha activado con rapidez la Directiva europea de protección temporal<sup>43</sup> de 20 de julio de 2001. Esta Directiva concede a los beneficiarios de protección temporal procedentes de Ucrania el derecho a acceder al mercado laboral como trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, "con arreglo a las normas aplicables a la profesión". No obstante, esta Directiva no impide a los SPE realizar evaluaciones del mercado laboral ni priorizar a los ciudadanos de la UE y otros grupos para la colocación (Eurofound, 2022a).

Muchos países de la UE han puesto en marcha actividades específicas a fin de facilitar el acceso al mercado laboral de los refugiados ucranianos, algo que no había ocurrido en anteriores crisis de refugiados. Varios países ya disponen de instrumentos destinados a los refugiados y solicitantes de asilo (**Bulgaria, Alemania o Islandia**, por ejemplo). Los SPE suelen desempeñar un papel destacado en la prestación de servicios básicos de empleo, como ofrecer información, asesoramiento y actividades de colocación a las personas desplazadas de Ucrania. Mientras que algunos países han ampliado sus programas, otros han desarrollado proyectos y medidas específicos (ver algunos ejemplos a continuación). Las actividades recientes han abarcado todos los ámbitos de las PAE y la prestación de servicios de empleo.

Varios países han facilitado el acceso al mercado laboral de los desplazados ucranianos mediante la supresión de las restricciones que se aplican a otros nacionales de terceros países. Por ejemplo, los empleadores **letones** pueden contratar a personas desplazadas de Ucrania con un salario inferior al salario medio nacional, algo que antes no era posible. En **Austria**, al contratar a personas desplazadas de Ucrania bajo protección temporal, los empleadores no están obligados a realizar ninguna otra evaluación del mercado laboral (los denominados "procedimientos del trabajador sustituto").

Se ha puesto a disposición de las personas desplazadas de Ucrania diversos servicios básicos de los SPE. En concreto, acceso a información relativa al funcionamiento del mercado laboral, asesoramiento y actividades de colocación. Varios países han concedido a las personas desplazadas la posibilidad de acceder a todos los servicios y medidas que prestan los SPE (como **Polonia y Rumanía**). Cuatro SPE (**BE-Actiris, BE-Forem, la República Checa y Francia**) ofrecen todas sus medidas de activación a los ucranianos que reúnan los requisitos (siempre que posean un permiso de residencia). Muchos SPE han introducido servicios específicos de información, orientación y asesoramiento laboral para las personas desplazadas desde Ucrania (ver ejemplos en el Cuadro A14).

Algunos SPE han adaptado la prestación de servicios de empleo. Las formas de prestación de los mismos han incluido la transmisión de información en lengua ucraniana (**BE-Actiris, Alemania, Islandia, Polonia o Eslovaquia**) (información recogida por la Red de SPE sobre el apoyo a las personas desplazadas de Ucrania). El SPE belga Forem ya contaba con equipos de asesores especializados en atención a los "recién llegados". En **Finlandia**, las oficinas locales de los SPE han creado equipos especiales multiprofesionales para Ucrania. En las oficinas locales de los SPE de **Finlandia, Letonia y Lituania**, se ha contratado a expertos que hablan ucraniano. En **Polonia**, el SPE puede contratar a ucranianos como ayudantes y traductores.

---

<sup>42</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10526>

<sup>43</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055>.

En algunos países, se han prestado servicios de información y empleo desde un principio vinculados a actividades de divulgación, al menos al comienzo de la gran afluencia de desplazados procedentes de Ucrania. Los SPE (con equipos móviles de SPE) han ofrecido información y posibilidades de registro en las fronteras, otras oficinas de registro, así como centros de acogida (ver ejemplos en el Cuadro A15). Se han creado nuevos portales en línea específicos en el **SPE belga Actiris**, **Bulgaria**, la **República Checa**, **Dinamarca**, **Estonia**, **Francia**, **Polonia** y **Portugal** (OCDE, 2022c; Eurofound, 2022). Además de un portal en línea, la SPE **danesa** organiza ferias de empleo específicas. Varios SPE se han mostrado proactivos a la hora de llegar a los empleadores (por ejemplo, **Eslovaquia**) (cuestionario a los SPE sobre los ucranianos desplazados).

El Consejo de Europa elaboró el Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados. Esta herramienta no sustituye la necesidad del reconocimiento formal de las cualificaciones (exigido para algunas profesiones), pero aumenta la transparencia sobre el nivel educativo, la experiencia laboral y el dominio de idiomas. En la Comisión Europea, se está trabajando en la comparación del sistema nacional de cualificaciones ucraniano y el Marco Europeo de Cualificaciones (OCDE, 2022e). En **Polonia**, se está comenzando a emplear una plataforma online (*PracawPolsce*<sup>44</sup>). El registro en el sistema se realiza a través de un sencillo formulario en línea, también disponible en ucraniano, en el que los ciudadanos ucranianos pueden crear un perfil profesional que incluya información relativa a sus cualificaciones profesionales. En **Irlanda**, el DSP, junto con el Ministerio de Educación, adaptó las cualificaciones ucranianas a las del Marco Nacional de Cualificaciones. Se solicita a las personas procedentes de Ucrania que identifiquen su nivel de educación más alto a partir de una lista escrita en ucraniano y ruso. A continuación, el asistente social introduce el equivalente irlandés en su sistema (cuestionario a los SPE sobre personas desplazadas de Ucrania).

Algunos países han acelerado el proceso de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, en especial, para las profesiones de la medicina (por ejemplo, **Polonia**), o han suavizado la normativa. En **Suecia**, las personas desplazadas de Ucrania pueden acogerse a la vía rápida que existe para profesores, maestros de preescolar y profesionales de la medicina (OCDE, 2022c). En **Letonia**, los médicos o enfermeros titulados pueden trabajar bajo la supervisión de un profesional de la misma especialidad que cuente con al menos cinco años de experiencia laboral. Además, **Letonia** ha facilitado el acceso de los ucranianos a algunas profesiones, en concreto, en los sectores de la educación y la puericultura, cuando cuidan de menores ucranianos (Eurofound, 2022a).

Varios SPE ofrecen acceso a medidas de formación. **Dinamarca** ha creado un programa básico de formación para la integración de dos años de duración, que ofrece formación escolar y experiencia laboral práctica. **Eslovaquia** ha permitido a los refugiados acceder a los cursos de educación y formación que ofrecen las Oficinas de Empleo en el marco del proyecto de Ayuda a los Refugiados (Eurofound, 2022). En **Polonia**, el SPE podría financiar un curso de formación profesional, un examen o el coste de los trámites que confirmen la finalización de la educación en un determinado nivel. Algunos SPE pueden apoyarse en los instrumentos y ofertas de formación ya existentes (por ejemplo, **Bélgica** y **Alemania**) (cuestionario de la CE a los SPE sobre trabajadores desplazados). En **Alemania**, los refugiados ucranianos con permiso de residencia temporal pueden participar en cursos de integración y de idiomas gratuitos<sup>45</sup>, así como participar en programas de aprendizaje dual<sup>46</sup>. Otros SPE (**Francia**, **Lituania** o **Rumanía**) también han ampliado o comenzado a

<sup>44</sup> <https://pracawpolsce.gov.pl/>

<sup>45</sup> . En septiembre de 2022, unas 100.000 personas desplazadas de Ucrania habrán participado en 600 horas de cursos de alemán. Ver: <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-integration-sprache-ukrainer-1.5652116>

<sup>46</sup> <https://www.handwerksblatt.de/themen-specials/ukraine-krieg-das-handwerk-hilft-planungssicherheit-fuer-ausbildungsbetriebe-ukrainischer-fluechtlinge>

impartir cursos de idiomas de ámbito nacional. En **Estonia**, se adoptó una nueva medida que se concedió a los empleadores el 1 de junio de 2022, denominada "Apoyo al empleo de un beneficiario de protección internacional", que incluye un reembolso fijo de los costes de la formación en el mercado laboral y la traducción del título de la cualificación.

Varios SPE ofrecen ayudas al empleo y programas para la creación de empleo directo, como **Bélgica, Estonia, Alemania, Francia, Hungría, Letonia y Eslovaquia**, i bien solo algunos SPE han adoptado nuevas medidas. **Lituania y Polonia** también ofrecen ayudas para la creación de empresas (Eurofound, 2022).

Pese a la mejora de las políticas de integración laboral, hasta ahora solo un porcentaje relativamente reducido de los desplazados en edad de trabajar se ha incorporado al mercado laboral de los países de la UE. Entre los posibles motivos se encuentran la incertidumbre acerca de la duración de la estancia, las obligaciones de cuidado de las mujeres (la mayoría de los desplazados son mujeres y han huido con hijos y padres dependientes) y las barreras lingüísticas, además de otras razones.

#### 4.4. PAE dirigidas a reducir la desigualdad de género en el mercado laboral

*Se han dado pocos avances en la introducción de nuevas PAE para la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Muchos SPE aplican enfoques neutros. Algunos programas nuevos se han dirigido a grupos vulnerables de mujeres. Son pocos los nuevos programas destinados a aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, reducir la segregación ocupacional por sexos y aumentar la oferta de mujeres cualificadas en el ámbito de la artesanía, los oficios técnicos y la tecnología de la información, si bien los datos existentes demuestran que estos pueden resultar muy eficaces. La brecha de género en el empleo es aún grande en muchos países.*

A pesar de las mejoras de los últimos años, la brecha de género en el empleo sigue siendo grande. En 2021, el empleo femenino alcanzaba el 67,7%, mientras que el masculino se situaba en el 78,5%. En otras palabras, sigue existiendo una brecha de género en el empleo de 10,8 puntos porcentuales, que ha disminuido levemente en los últimos 10 años (-1,9 puntos porcentuales)<sup>47</sup>. En 2021, la brecha de género en el empleo era más alta en **Rumanía** (20 puntos porcentuales) y más baja en **Lituania** (cerca de 2 puntos porcentuales).

La diferencia entre el desempleo de hombres y mujeres ha aumentado, pero no es significativa. Sin embargo, las tasas de inactividad entre las mujeres continúan siendo elevadas, en especial, en los países del sur de Europa. Las tasas de inactividad también son elevadas en el caso de grupos específicos de mujeres que se enfrentan al riesgo de sufrir discriminación, como las migrantes (Konle-Seidl, 2020; Hajnal et al. 2022). Las barreras que encuentran las mujeres en el mercado laboral suelen diferir de las que encuentran los hombres, debido fundamentalmente a las responsabilidades asistenciales que habitualmente asumen y a la interrupción de su carrera profesional, a la segregación profesional por sexos, a los estereotipos de género y a la discriminación. Los SPE son conscientes de estos factores que conducen a las desigualdades entre hombres y mujeres (Sansonetti and Davern, 2020).

Antes de la pandemia, existían pocas PAE específicas dirigidas a reducir estas desigualdades, y esta situación apenas ha variado hasta la fecha. En sus respuestas a un cuestionario de la Red de SPE sobre los enfoques de los SPE para combatir la desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, los SPE suelen recalcar que aplican un enfoque individualizado, centrado en la persona y neutro. No obstante, varios SPE han

<sup>47</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/women-labour-market-work-life-balance/womens-situation-labour-market\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/women-labour-market-work-life-balance/womens-situation-labour-market_en)

puesto en marcha prácticas prometedoras para combatir los estereotipos de género, ayudar a la situación y el acceso al mercado laboral de las mujeres en situaciones sociales vulnerables y apoyar a las mujeres que se reincorporan al mercado laboral. Se observan diferencias importantes entre los SPE al dar prioridad a este tipo de actividades (Sansone et al., 2020).

Antes del inicio de la pandemia de COVID-19, algunos SPE emprendieron nuevas iniciativas a fin de fomentar el empleo femenino en profesiones dominadas por los hombres (por ejemplo, **Portugal**, en el marco de su Programa de Promoción de la Igualdad de Género) y de promover entre los jóvenes la erradicación de los estereotipos de género en la elección de su profesión. En **Austria**, En Austria, el SPE lleva aplicando desde 2006 el programa "Mujeres en la Artesanía y la Técnica" (FIT), que ha figurado entre las buenas prácticas para reducir los estereotipos de género y la segregación ocupacional<sup>48</sup>. Una evaluación de este programa para el periodo 2015-2020 concluyó que había tenido éxito a la hora de incorporar a las mujeres a profesiones dominadas por hombres (Bergmann et al., 2022). El SPE **español** puso en marcha un programa para promover el empleo de las mujeres en las zonas rurales de 2019 a 2021. En **Italia**, los SPE comenzaron a desarrollar dos nuevos proyectos de carácter temporal (uno de ellos con el apoyo de la financiación del FSE) justo antes del inicio de la pandemia para encontrar nuevas formas y oportunidades de cooperación a fin de mejorar la conciliación de la vida laboral y familiar y permitir a las mujeres con responsabilidades asistenciales un mejor acceso al mercado laboral.

Muy pocos SPE han aplicado nuevas medidas para favorecer el acceso de las mujeres al mercado laboral o han reorientado sus PAE existentes durante la crisis provocada por la COVID-19 y la recuperación. En el caso de **Grecia**, esto afectaba fundamentalmente a grupos vulnerables de mujeres. Además, un nuevo programa de emprendimiento para jóvenes se dirige específicamente a las mujeres. En **Italia**, el SPE trata de aumentar el nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral. Por ejemplo, la introducción de un "Sistema nacional de certificación de la igualdad entre hombres y mujeres", que se basa en la definición de normas para dicha certificación y en los incentivos correspondientes para las empresas que concluyan con éxito el proceso (Duell et al., 2022 y respuestas de los SPE para el informe sobre la capacidad de los SPE 2022).

#### 4.5. Resumen de las principales conclusiones

Al inicio de la pandemia, los SPE encontraron dificultades para aplicar los programas, en especial, teniendo en cuenta el distanciamiento necesario. Sin embargo, al mismo tiempo, muchos SPE constataron un aumento de los grupos vulnerables en sus registros. Para responder a esta situación, la mayoría de países han reorientado las PAE hacia los grupos vulnerables y han aumentado los presupuestos de las medidas existentes destinadas a ellos. Algunos SPE han introducido nuevas PAE con carácter temporal para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral. A partir de datos objetivos, se han adoptado, a su vez, diversas medidas de carácter temporal para abordar el aumento del desempleo juvenil derivado de la pandemia, fomentando el aprendizaje y, de forma más general, el aprendizaje en el empleo, así como medidas específicas de formación, incentivos para el empleo y programas de creación de empleo dirigidos a los jóvenes desfavorecidos. La lucha contra el desempleo juvenil, y en concreto, contra los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, ya había impulsado el desarrollo de medidas innovadoras antes de la pandemia.

Los SPE podrían basarse en experiencias anteriores a fin de mejorar la prestación y los instrumentos de las PAE destinados a los desempleados de larga duración y a las personas que se enfrentan a numerosos obstáculos para encontrar un empleo, que se han

---

<sup>48</sup> Como muestra una evaluación realizada en 2014: [https://www.forba.at/wp-content/uploads/2018/12/FIT-FIA\\_Endbericht.pdf](https://www.forba.at/wp-content/uploads/2018/12/FIT-FIA_Endbericht.pdf)

desarrollado a lo largo de muchos años. La investigación ha puesto de manifiesto los beneficios de los enfoques generales y de la prestación integrada de los servicios de empleo, sociales y sanitarios a los grupos vulnerables. De acuerdo con las recomendaciones de la misma, desde 2015, se han seguido llevando a cabo innovaciones en este ámbito. Se incluyen actividades de divulgación dirigidas a grupos e individuos inactivos. Desde el inicio de la pandemia, se han continuado desarrollando y aplicando programas de reforma como respuesta estructural a los obstáculos al empleo de los grupos vulnerables, por lo que sería necesario proseguir los esfuerzos.

Los retos pendientes consisten en la necesidad de mejorar la divulgación y continuar reforzando la cooperación entre los servicios de empleo, los servicios sociales y los servicios sanitarios. Algunos países siguen careciendo de recursos suficientes para aplicar las PAE.

En numerosos países, las actividades de los SPE no se centran lo suficiente en los desempleados de mayor edad. Si bien su tasa de desempleo suele ser relativamente baja, el riesgo de que se conviertan en desempleados de larga duración es elevado. Los nuevos enfoques de las PAE para mujeres se dirigen a grupos desfavorecidos específicos. Son pocos los nuevos programas destinados a aumentar la oferta de mano de obra femenina, reducir la segregación profesional por sexos y aumentar la oferta de mujeres cualificadas en el ámbito de la artesanía, los sectores técnicos y las tecnologías de la información. Pese a que los datos existentes demuestran que estos programas pueden resultar muy eficaces, se trata de un ámbito en el que se podría hacer más. Las evaluaciones de programas específicos para atraer a las mujeres a las profesiones STEM y a las profesiones que requieren formación en EFP, dominadas por los hombres, muestran resultados positivos, aunque superar los estereotipos de género precisa tiempo. Asimismo, se aplicaron algunas medidas nuevas para apoyar la integración laboral de los migrantes recién llegados y se redujeron las desigualdades y la discriminación en el mercado laboral. Teniendo en cuenta el éxito de las PAE en la reducción de las desigualdades, habría que redoblar los esfuerzos.

Ante la gran llegada de ucranianos desplazados desde finales de febrero de 2022, muchos SPE han realizado grandes esfuerzos para ofrecer sus servicios. En varios países, se han adoptado nuevos enfoques para la prestación de las PAE. El SPE **alemán**, que registró el mayor número de desplazados procedentes de Ucrania, se encontraba ya bien preparado debido a su experiencia en el fomento de la integración en el sistema de EFP y en el mercado laboral de refugiados mayoritariamente sirios en 2015/16.

Los principales servicios y medidas aplicados por los SPE europeos consistieron en la creación de servicios de asesoramiento especializados, actividades de divulgación dirigidas a los empleadores y a las personas desplazadas de Ucrania y la oferta de formación lingüística y cursos de integración cívica. Se desconoce la aceptación de dichas medidas. Evaluaciones anteriores han demostrado que las medidas de activación para los refugiados resultan eficaces, aunque su efectividad se ve limitada por numerosos obstáculos al empleo.

## 5. CONDICIONES DE APLICACIÓN DE LAS PAE

### 5.1. Servicios de los SPE y cadenas de prestación de servicios de empleo

*Los SPE han continuado mejorando la prestación de servicios dirigidos a demandantes de empleo y a empleadores y, en especial, a las pymes. Se ha comprobado que los servicios integrales de empleo pueden aumentar la eficacia de las PAE.*

*Mayor atención a la calidad y la aplicación de las estrategias de los SPE*

Las estrategias de muchos SPE abordan cuestiones relativas a la calidad de la prestación de servicios. 17 SPE fijaron objetivos para 2022 relativos a sus procesos de trabajo internos

dirigidos a lograr la eficiencia, así como a mejorar la calidad de sus servicios y la calidad de la prestación de los mismos. Uno de los objetivos estratégicos de los SPE **suecos** es aumentar la calidad en la gestión de los casos. El **SPE belga (Actiris)** estableció dos objetivos estratégicos relacionados con “la garantía de calidad y el apoyo de calidad a cada demandante de empleo”, aumentar la satisfacción y el orgullo del equipo, fomentar la innovación y mejorar la calidad de nuestros servicios a través de la gestión participativa. El SPE **alemán** emplea un “Índice de asesoramiento para jóvenes” para evaluar la aceptación y el impacto de los servicios de asesoramiento. En **Italia**, el “Programma Nazionale Garanzia Occupabilità dei Lavoratori” (GOL) pretende establecer normas para la prestación de servicios basadas en la definición de niveles de rendimiento esenciales que se basan en experiencias pasadas (Corti et al., 2021). En **España**, la reforma prevista para la modernización de las Políticas Activas de Empleo incluye el desarrollo de itinerarios de orientación individualizados con el fin de mejorar las herramientas existentes (respuestas al cuestionario para el informe sobre la capacidad de los SPE 2022).

Dos acciones específicas que han llevado a cabo los SPE son la utilización combinada de servicios y la aplicación de PAE a grupos destinatarios específicos y la creación de nuevos servicios para empleadores. Además, se han adoptado nuevos enfoques con objeto de ofrecer mejores servicios a los empleadores y mejorar la casación.

#### *Mejora de los enfoques de asesoramiento y orientación*

La eficacia de las PAE depende en gran medida de su aplicación. Los SPE han utilizado los servicios de empleo, las herramientas adecuadas y, en menor medida, los procedimientos de la cadena de prestación de servicios para hacer las mismas más eficaces. Los estudios han demostrado los resultados positivos de dichos enfoques (ver para una visión general Csillag, 2021; Konle-Seidl; 2020).

El principal cambio en la prestación efectiva afecta a la intensidad del apoyo que los orientadores de los SPE pueden dedicar a las personas que se enfrentan a obstáculos para su incorporación al mercado laboral. Desde 2015, varios SPE han experimentado una reducción sustancial de los casos de desempleados que se encuentran más alejados del mercado laboral.

Los cambios de cara a reforzar la colaboración entre los servicios de empleo y las PAE se iniciaron antes de la pandemia. Los SPE han redoblado sus esfuerzos para ofrecer asesoramiento intensivo a los demandantes de empleo que más lo necesitan, como las personas que corren un alto riesgo de convertirse en desempleados de larga duración, las mujeres en situación vulnerable, los jóvenes desfavorecidos y los migrantes en diversos países (según las respuestas facilitadas por los SPE a un cuestionario de la OCDE en otoño de 2021, OCDE, 2022a). La crisis provocada por la COVID-19 ha reforzado la búsqueda de una mejor prestación de servicios, en especial, los dirigidos a los grupos desfavorecidos. En el capítulo 4 y en el Cuadro A16 del Anexo, se muestran algunos ejemplos de nuevas medidas para mejorar la orientación, el asesoramiento y la tutoría de los demandantes de empleo que se enfrentan a múltiples obstáculos para encontrar empleo y de diferentes grupos desfavorecidos.

La prestación de servicios de información, asesoramiento y orientación bien diseñados contribuye a capacitar a los demandantes de empleo para tomar decisiones profesionales con conocimiento de causa, mejorar su capacidad para la búsqueda de empleo y aumenten así la probabilidad de encontrar por sí mismos oportunidades de empleo e itinerarios educativos. Servicios como el diagnóstico de los obstáculos al empleo y la carencia de competencias, así como la orientación sobre cómo abordarlos, ayudan a seleccionar a los participantes en las Políticas Activas de Empleo y a derivarlos a las políticas que con mayor probabilidad les ayudarán a encontrar trabajo. Para los grupos más desfavorecidos, es posible reducir las tasas de abandono de los programas y aumentar su sostenibilidad mediante la formación en el puesto de trabajo o el *feedback* periódico en caso de participar

en una medida de formación, junto con servicios de apoyo a los empleadores (por ejemplo, para ayudar a estos y a los responsables directos a tratar con jóvenes desfavorecidos). Los servicios de apoyo posteriores a la colocación también pueden aumentar la eficacia de las PAE.

#### *Nuevos servicios para los empleadores y mayor cooperación*

La pandemia de COVID-19 ha impulsado la introducción de nuevos contenidos y formas de prestar servicios a los empleadores. De acuerdo con las respuestas a un cuestionario recogido por la OCDE en otoño de 2021, casi tres cuartas partes de los SPE de la OCDE han realizado, o tienen previsto realizar, cambios en su forma de trabajar con los empleadores (OCDE, 2022a). Entre los principales motivos de la adopción de nuevos enfoques de los servicios a los empleadores cabe señalar los siguientes:

Algunos SPE han ofrecido nuevos servicios a las empresas para hacer frente a la crisis provocada por la COVID-19 y responder a la demanda de mano de obra. En respuesta a la crisis, los SPE **austríacos** desarrollaron un nuevo módulo de asesoramiento para empresas (Impulsberatung für Betriebe on demand<sup>49</sup>). El objetivo de esta medida pasa por ofrecer asesoramiento empresarial a las empresas en crisis para ayudarlas a afrontar retos operativos especiales, problemas de gestión de personal y ajustes organizativos. Los servicios al empleador son prestados por consultores de gestión (contratados por el SPE) a empresas de todos los tamaños. Este servicio continúa prestándose. Durante la crisis, en la región **belga** de Valonia, un programa de estímulo dirigido a sectores que se vieron especialmente afectados por la crisis. A fin de apoyar la recuperación de estos sectores, el SPE les ofreció apoyo en forma de ayudas públicas, contratación y formación y reconversión. Con el apoyo del Centro de Contacto, los asesores empresariales de Forem se ponen en contacto de forma proactiva con las empresas clientes para presentarles la oferta de servicios y recoger las necesidades urgentes de contratación. Por ejemplo, Forem gestionó la contratación en hospitales e instituciones de atención a la tercera edad en 2020. For example, Forem managed recruitment in hospitals and old age care institutions in 2020<sup>50</sup>. En **Finlandia**, en noviembre de 2021, se comenzó a elaborar hojas de ruta sectoriales para garantizar la disponibilidad de mano de obra en todo el país. Los grupos de trabajo sectoriales buscarán soluciones a corto y largo plazo para mejorar la casación entre las ofertas de empleo y los desempleados que buscan trabajo (respuestas de los SPE al resumen COVID-19).

Otros SPE han ampliado los servicios de asesoramiento que ofrecen, en especial para las pymes. Por ejemplo, en **Alemania**, en el marco de las reformas aprobadas en 2019 y 2020 destinadas a ampliar las medidas de formación de los SPE a grupos específicos de trabajadores por cuenta ajena de las pymes, los empleadores tienen derecho a recibir asesoramiento por parte de los SPE para desarrollar un concepto de formación continua<sup>51</sup>. Estos nuevos servicios de asesoramiento consisten en el análisis de la estructura actual de la plantilla, recomendaciones para la planificación de los recursos humanos, la identificación del potencial de desarrollo de los empleados y la determinación de las

---

<sup>49</sup> <https://www.ams.at/unternehmen/personal--und-organisationsentwicklung/impulsberatung-fuer-betriebe-on-demand>, accessed on 18 October 2022

<sup>50</sup> Forem, UN AN APRÈS LE DÉBUT DE LA CRISE DE LA COVID-19 Situation du marché de l'emploi en Wallonie, Veille, analyse et prospective du marché de l'emploi, marzo de 2021, [https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/20210325\\_Analyse\\_Un\\_an\\_apres\\_le\\_debut\\_de\\_la\\_crise\\_de\\_la\\_Covid\\_19.pdf](https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/20210325_Analyse_Un_an_apres_le_debut_de_la_crise_de_la_Covid_19.pdf).

<sup>51</sup> El asesoramiento sobre formación continua que ofrece el SPE se introdujo en 2013 a través de un programa piloto. El programa ayuda a los empresarios a través de una herramienta para el análisis demográfico del personal, la evaluación de las necesidades de formación, la selección de proveedores de formación y métodos de aprendizaje adecuados, y el seguimiento de los resultados de la formación, OCDE, 2021.

necesidades específicas de formación continua, la planificación de la formación y su aplicación y la solicitud de financiación del SPE<sup>52</sup>. Una encuesta realizada en noviembre de 2020 por el instituto de investigación de los SPE **alemanes**, el IAB, indica que la aceptación se mantiene baja, debido a que las empresas no son conocedoras de las posibilidades de financiación.

A su vez, se ha reforzado la cooperación con los empleadores en algunos SPE a fin de favorecer la inserción laboral de los grupos vulnerables (en **Francia, Alemania** o en los **Países Bajos**). Una evaluación reciente ha mostrado que el método francés de contacto directo con los empleadores para la colocación de grupos vulnerables genera buenos resultados (Algan et al., 2020).

Otra área de cooperación apremiante es la relativa a la reducción de la escasez de mano de obra (ver Cuadro 13).

**Cuadro 13. Cooperación entre los SPE y los empleadores e interlocutores sociales para superar la escasez de mano de obra**

Por ejemplo, en **Dinamarca**, los principales cambios en los programas y servicios de las PAE se están decidiendo en acuerdos tripartitos. En octubre de 2021, en el contexto del aumento del empleo y bajo la presión de la mayor escasez de mano de obra cualificada desde 2008, se firmó un acuerdo tripartito aplicable a partir del 1 de enero de 2022. El acuerdo tiene por objeto resolver estos retos asignando recursos para mejorar la casación entre los desempleados y las empresas, reforzando las medidas destinadas a reintegrar a los desempleados de mayor edad en el mercado laboral y mejorando las condiciones para que las empresas contraten mano de obra europea cualificada (respuestas al cuestionario del informe sobre la capacidad de los SPE 2022). **Eslovenia** está trabajando para fomentar su colaboración nacional formal con las organizaciones empresariales en el ámbito regional y local, con el fin de encontrar nuevas soluciones para hacer frente a los cuellos de botella del mercado laboral (OCDE, 2022a).

Aún no se ha evaluado el impacto de la prestación de nuevos servicios a los empleadores, pero cabe suponer que estos servicios son de gran importancia para mejorar la prestación de las PAE. La investigación ha señalado la necesidad de adaptar las ofertas de formación a las necesidades del mercado laboral y de desarrollar y ofrecer las PAE en asociaciones, lo que implica establecer relaciones constructivas y de confianza con los empleadores.

## 5.2. Digitalización

*La pandemia de COVID-19 ha impulsado de forma significativa la digitalización de los procesos, los servicios de empleo y la casación en la mayoría de países, y estos efectos serán duraderos. La digitalización ha aumentado la eficiencia, pero existen limitaciones para la digitalización de los servicios de empleo y las PAE debido a la carencia de competencias digitales en algunos grupos de demandantes de empleo y a que algunos servicios se prestan mejor de forma presencial y muchas PAE están relacionadas con el lugar de trabajo y se benefician de los contactos cara a cara.*

Uno de los principales efectos de la crisis provocada por la COVID-19 fue la aceleración de la digitalización de los servicios disponibles para los demandantes de empleo y los empleadores, así como la digitalización de los procesos de trabajo dentro de los SPE. Al comienzo de la pandemia, algunos SPE ya habían desarrollado estrategias de digitalización y su aplicación estaba bastante avanzada (en concreto, en los países del norte de Europa y en los **Países Bajos**). Otros contaban con planes, pero su aplicación no estaba avanzada, y un tercer grupo de SPE no estaba lo suficientemente preparado (Duell, 2020; Duell et al., 2022).

<sup>52</sup> <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/foerderung-von-weiterbildung>

Si bien la información se puede organizar a través de los sitios web de los SPE, no resulta accesible para todos los tipos de demandantes de empleo. Por este motivo, tanto particulares como empresas recurrieron con frecuencia a otros canales remotos, como las líneas telefónicas directas. Los SPE desarrollaron con rapidez herramientas digitales para obtener los servicios básicos de los empleadores. Algunos SPE introdujeron Apps (por ejemplo, DYPAapp para servicios básicos en **Grecia**, App KuG de los SPE **alemanes** para solicitar subsidios por jornada reducida, MyANPAL en **Italia**, una plataforma guiada para operadores, demandantes de empleo, trabajadores y empleadores, la aplicación móvil gratuita ePraca) (Duell et al., 2022 y respuestas al cuestionario COVID-19 dirigido a los SPE). En los SPE, se introdujo la posibilidad del registro online, mientras que antes había que acudir personalmente y presentar los documentos. Esto supuso cambios en las normas y procedimientos administrativos.

Por consiguiente, fue necesario organizar la prestación digital de los servicios de asesoramiento. El primer paso consistió en introducir canales de asesoramiento remoto, incluidos correos electrónicos, funciones de chat y videoconferencias, además del asesoramiento telefónico. Posteriormente, se desarrollaron y produjeron nuevos cursos de asesoramiento en línea y seminarios web y tutoriales en vídeo sobre diversos temas (**Austria, Bélgica-Actiris, Bélgica-Forem, Portugal o Suecia**) (Duell et al., 2022). Entre los ejemplos de otros servicios que se han digitalizado durante la crisis provocada por la COVID-19, se incluyen el asesoramiento en línea sobre el espíritu empresarial (**Grecia y Eslovenia**) y las aulas virtuales para la Formación Profesional (**España**) (Peters, 2021). Con posterioridad, también se han propuesto servicios en la modalidad híbrida. Varios SPE han desarrollado programas para digitalizar más de sus herramientas y servicios en el futuro, como las herramientas de evaluación de competencias (por ejemplo, en **Bélgica-VDAB**). Luxemburgo ha utilizado la inteligencia artificial como parte de un nuevo método de elaboración de perfiles de los demandantes de empleo (OCDE, 2022a). La digitalización desempeña un papel destacado en los programas de reforma de varios SPE que deben actualizarse (**Bélgica, Grecia, Eslovenia o España**) (respuestas de los SPE a los informes sobre la capacidad de los SPE 2021 y 2022). La digitalización de los servicios de asesoramiento, orientación profesional y evaluación de competencias resultan tareas complejas, y cabe esperar que el desarrollo de herramientas eficaces y la combinación de herramientas digitales y tradicionales requieran cierto tiempo.

Asimismo, se han realizado avances en la digitalización de los servicios de colocación y las herramientas de comparación en los últimos años, desde antes de la pandemia y en constante desarrollo, utilizando nuevas tecnologías digitales. Por ejemplo, el **SPE belga de Flandes** ha desarrollado recientemente una API de talento para comparar la oferta y la demanda de nuevas vacantes con los expedientes y CV de los clientes (OCDE, 2022a). Como parte de su nuevo paquete de servicios digitales para demandantes de empleo, el SPE **austríaco AMS** puso en marcha en abril de 2021 una nueva plataforma de búsqueda de empleo, denominada Alle Jobs (todos los empleos)<sup>53</sup>, que emplea tecnologías de rastreo web para incorporar anuncios de empleo de portales a los registrados por el SPE.

Los límites para la digitalización de los servicios de empleo y las PAE se refieren a la carencia de competencias digitales entre algunos grupos de demandantes de empleo. Por ello, al principio de la pandemia, se mantuvieron otros canales, como la comunicación telefónica, y el asesoramiento presencial se reintrodujo en cuanto fue posible. Otros enfoques importantes son las actividades y medidas destinadas a aumentar la alfabetización digital de los demandantes de empleo (**BE-Actiris, España, Lituania y Eslovenia**) (Duell et al. 2022).

---

<sup>53</sup> <https://jobs.ams.at/public/emps/>

### 5.3. Asociaciones

*La investigación ha demostrado el impacto positivo de trabajar en asociaciones para la prestación de servicios de empleo y las PAE. En los últimos años se ha avanzado en establecer y reforzar las asociaciones entre los SPE y los agentes locales, los interlocutores sociales y los servicios privados de empleo.*

Antes de la pandemia de COVID-19, cada vez más países habían mejorado la cooperación con diferentes actores institucionales. En especial, los servicios de empleo, los servicios sociales y los servicios sanitarios a fin de mejorar la asistencia y la prestación de servicios a las personas que se enfrentan a obstáculos laborales complejos. Algunas de estas reformas, incluido el establecimiento de ventanillas únicas, se remontan a la década de 2000 y, por lo general, han resultado eficaces (ver a modo de ejemplo Eftheia et al., 2018). Diversos países han probado e introducido nuevos enfoques en la última década. Las enseñanzas extraídas de estas experiencias siguen guiando los enfoques y reformas actuales para mejorar los servicios y desarrollar asociaciones en el ámbito local (ver algunos ejemplos en el Cuadro A16 del Anexo). Las asociaciones locales también han desempeñado un papel destacado a la hora de llegar a los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación en 2020 y 2021 (OCDE, 2022a).

Asimismo, las nuevas asociaciones han reforzado la cooperación con los interlocutores sociales (**Bélgica (Actiris y VDAB), Grecia, España, Eslovaquia o Noruega**) (Peters, 2021). En los **Países Bajos**, el SPE colabora activamente con 35 equipos regionales de movilidad en situaciones de crisis y en paralelo con las organizaciones empresariales, los sindicatos y los ayuntamientos para prestar apoyo adicional a los solicitantes de empleo y a las personas en riesgo de desempleo, así como para respaldar el éxito de las transiciones entre sectores. Otros socios habituales de los SPE son las instituciones educativas (de Formación Profesional), los proveedores privados de formación y las empresas de trabajo temporal (OCDE, 2022a y respuestas de los SPE al informe COVID-19).

Algunos SPE han continuado ampliando o estableciendo nuevas asociaciones con servicios de empleo privados y/o han reforzado la externalización (como **Bélgica, Francia, Italia, Suecia**) (OCDE, 2022a; OCDE, 2022f). **Suecia** ha comenzado a preparar una importante reforma en 2019 para ampliar de forma sustancial la subcontratación de los servicios de empleo a los servicios de empleo privados, que se aplicará de manera continuada a partir de 2022 (OCDE, 2022a). Las principales tareas del SPE Arbetsförmedlingens reformado consistirán ahora en recibir y registrar a los demandantes de empleo, realizar evaluaciones de la política del mercado laboral, decidir y administrar iniciativas y ayudas, y realizar un seguimiento y control de los demandantes de empleo y los proveedores independientes. La autoridad conserva su papel destacado como experta en cuestiones relativas al mercado laboral y como centro de coordinación y colaboración con los agentes del mercado laboral (respuestas de los SPE al informe COVID-19).

### 5.4. Responsabilidad del diseño y aplicación de las PAE

*La autonomía de los SPE para adaptar la aplicación de las PAE y adaptar los elementos de diseño es variable. En muchos casos, desempeñarán un papel consultivo para los cambios que se introduzcan en los respectivos Ministerios. Se ha demostrado que un cierto grado de autonomía aumenta la flexibilidad y los tiempos de reacción ante nuevos retos y para formar nuevas asociaciones en caso necesario. Los SPE suelen participar, ser consultados o participar como observadores en las evaluaciones de las PAE. Sin embargo, no todos los países tienen una cultura de evaluación bien establecida (todavía).*

Pese a la importancia de las condiciones de aplicación para la eficacia de la labor de los SPE, pocos pueden tomar decisiones de forma autónoma. La mayoría de los SPE solo tiene

competencias parciales o desempeña un papel consultivo. No obstante, esto también implica que los tienen la capacidad de influir en dichas decisiones. La mayoría de los SPE deciden solo en parte sobre el diseño de las PAE o al menos son consultados (de acuerdo con las respuestas de los SPE a un cuestionario de la OCDE-CE). En caso de no decidir sobre los elementos de diseño, los SPE intervienen en decisión sobre la necesidad de introducir nuevos servicios y PAE proporcionando información a los Ministerios correspondientes. Asimismo, pueden entablar un diálogo con estos. A menudo, la introducción de nuevas PAE depende de la decisión de un Ministerio o del Parlamento (Lauringson y Lüske, 2021).

Algunos SPE también pueden influir en el marco de evaluación de las PAE y solicitar evaluaciones. Independientemente de que los SPE participen o no en las mismas, las prácticas de evaluación en Europa son muy diversas. Lo ideal sería que los SPE y los gobiernos basaran sus decisiones sobre la revisión de las PAE o la adopción de nuevas medidas en las pruebas de evaluación disponibles. Resulta difícil determinar en qué medida se lleva a cabo. Cabe suponer que también se han introducido nuevas PAE debido a la eficacia demostrada de los enfoques aplicados en otros países. Sin embargo, también puede darse el caso de que los SPE tengan poca influencia en las decisiones gubernamentales, que se adoptan bajo restricciones presupuestarias o por decisión política.

Las respuestas de los SPE a un cuestionario de la OCDE muestran que los países con una normativa de las PAE más flexible, que se aplica a alrededor de un tercio de los países de la OCDE, pudieron rediseñar sus políticas para responder con mayor eficacia a la crisis provocada por la COVID-19. Un alto nivel de autonomía de los SPE, establecido con un órgano de supervisión en el que participan los interlocutores sociales (el principal modelo entre los SPE europeos<sup>54</sup>), ha contribuido a acelerar las adaptaciones necesarias según los SPE en **Austria, Croacia, Estonia, Francia, Alemania e Islandia** (OCDE, 2021e). La flexibilidad de los SPE a la hora de utilizar el presupuesto también varía de forma significativa entre países (OCDE, 2021a). Esto influirá en la necesidad de que los gobiernos dicten normas para cambios menores en la utilización de los presupuestos.

En lo que respecta a los métodos de aplicación, como la formación de asociaciones, la digitalización de servicios o la prestación de servicios en la modalidad híbrida, los SPE pueden tomar las decisiones. Sin embargo, en algunos países, estos solo deciden parcialmente sobre sus procesos y modelos de funcionamiento.

### 5.5. Resumen de las principales conclusiones

Existen datos que demuestran el aumento de la eficacia de las PAE si se combinan con servicios de empleo antes, durante y después de la aplicación de las mismas. Numerosos SPE han tratado de mejorar la calidad de los servicios prestados, lo que incluye también la reducción de las diferencias entre regiones en la prestación de servicios. Se han utilizado cada vez más métodos para segmentar a los demandantes de empleo en función de su grado de desventaja y de los obstáculos que encuentran para encontrar empleo, y los SPE han organizado la intensidad del asesoramiento y la orientación en función de la distancia que separa a los demandantes de empleo del mercado laboral. Esta tendencia se ha reforzado desde el inicio de la pandemia.

Como respuesta a la pandemia de COVID-19 y sometidos a la presión de ayudar a las empresas a superar la escasez de mano de obra, los SPE han desarrollado y puesto en marcha nuevas actividades dirigidas a los empleadores. Diversos SPE han mejorado sus servicios de asesoramiento a estos. Algunos SPE han reforzado la cooperación con los empleadores a fin de integrar a los grupos vulnerables.

---

<sup>54</sup> Peters, 2021.

Ha continuado la tendencia a encontrar vías de cooperación interinstitucional para la integración en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos. En varios países, los interlocutores sociales han desempeñado un papel destacado en la decisión sobre las nuevas PAE.

La digitalización ha supuesto uno de los principales cambios en la prestación de servicios de los SPE. El proceso comenzó mucho antes de la pandemia, pero aceleró significativamente la digitalización de los servicios en los SPE, en los que la digitalización estaba menos avanzada al inicio de la pandemia. Los límites para la digitalización de los servicios de empleo y las PAE afectan a la carencia de competencias digitales de algunos grupos de demandantes de empleo. También persisten limitaciones en la aceptación de herramientas remotas por parte de las personas, sobre todo si se encuentran en una situación vulnerable.

Los SPE intervienen en el diseño de las nuevas PAE, pero la mayoría de las veces son los gobiernos municipales, regionales y nacionales los que adoptan las nuevas medidas. En muchos casos, los SPE pueden influir en el modo en que se llevan a cabo las evaluaciones, si bien la cooperación entre los SPE y los gobiernos para introducir y modificar las PAE puede variar. En caso necesario, debería reforzarse la capacidad de los SPE para adaptar el uso de las PAE a los retos cambiantes y para llevar a cabo proyectos piloto. Su participación en las evaluaciones, al menos en calidad de observadores, junto con la adquisición de un buen conocimiento y una reflexión permanente sobre qué funciona para quién y en qué condiciones, y la comunicación de información estructurada a los SPE centrales y a los gobiernos municipales, regionales y nacionales sobre las experiencias sobre el terreno, mejoraría sin duda la eficacia en el diseño y la aplicación de las PAE.

## 6. 6. CONCLUSIONES PARA LAS PAE BASADAS EN DATOS

### 6.1. Conclusiones

*Avances en nuevos enfoques para que las PAE y las cadenas de servicios atiendan a los grupos desfavorecidos a partir de la fase pre-COVID*

**Desde 2015, las nuevas tendencias para el diseño, la aplicación y la orientación de las políticas de empleo se han centrado en la inserción laboral de los grupos desfavorecidos** y en la resolución de los **problemas estructurales** asociados. Asimismo, se ha priorizado la reducción del **desempleo juvenil** y la incorporación de los jóvenes al mundo laboral o a la educación. Sin embargo, se ha mantenido la desigualdad entre los países que invierten en Políticas Activas de Empleo y los que destinan pocos recursos a las mismas.

Entre los nuevos enfoques cabe destacar las iniciativas y las medidas que refuerzan el asesoramiento y el seguimiento de los más desfavorecidos, la tutoría y la prestación integrada de servicios. Se ha desarrollado la organización de la cadena de prestación de estos servicios para apoyar la aplicación de las PAE. Además, se han introducido cambios en la prestación de incentivos para la contratación con el fin de mejorar los elementos de diseño y las formas de aplicación de las medidas de creación directa de empleo (vinculándolas a la cadena de prestación de servicios de empleo).

**La tendencia a adoptar un enfoque integrado en la prestación de servicios de empleo, mejorar la cooperación con otros grupos de interés y establecer nuevas asociaciones** ha continuado mientras las economías se recuperaban del impacto externo provocado por la pandemia. Es probable que la atención estructural a la mejora de la **prestación de servicios de empleo** siga formando parte de las estrategias de los SPE conforme estos la integren progresivamente en sus objetivos y metas. **Investigaciones y evaluaciones han constatado los efectos positivos de este tipo de enfoques,**

como se demuestra a lo largo de este informe. Sin embargo, su aplicación no ha sido igual en todos los países.

**El desempleo de larga duración** disminuyó antes de la pandemia, aumentó durante la misma y ha vuelto a disminuir durante la reciente recuperación. Dos efectos han contribuido a la mejora de la situación del mercado laboral: el aumento de la demanda de mano de obra y el impacto previsiblemente positivo de los servicios de empleo y de las Políticas Activas de Empleo en los parados de larga duración.

**Antes de la pandemia, varios países habían introducido cambios importantes en la aplicación de las medidas de formación** vinculándolas de forma más eficaz a las competencias que demanda el mercado laboral y orientando la formación a los trabajadores en activo a fin de prevenir que puedan perder su empleo o llegar a ser desempleados de larga duración. **A su vez, se ha prestado apoyo a la formación de los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación** ofreciéndoles cursos preparatorios y de transición, así como nuevos enfoques de asesoramiento y orientación laboral, que han resultado eficaces. No obstante, llegar a estos continúa constituyendo un reto. Por lo general, **las medidas de formación resultan eficaces**, al menos a largo plazo. **Todos estos enfoques se han considerado pertinentes**, si bien aún no se dispone de evaluaciones exhaustivas de todas las medidas y enfoques que se han comenzado a aplicar recientemente.

*Utilización masiva de (nuevos) programas de protección del empleo para hacer frente a la pandemia de COVID-19 y reacción ante los impactos externos*

**Los Gobiernos y los SPE han demostrado una gran capacidad de reacción y adaptación ante la crisis** que provocó recientemente la pandemia de COVID-19 en 2020, 2021 y principios de 2022, así como ante la situación de las personas desplazadas de Ucrania a partir de finales del invierno de 2022.

Entre las nuevas Políticas Activas de Empleo y los programas existentes, que fueron ampliados y modificados con carácter temporal, **los programas de protección del empleo** (programas de reparto temporal del trabajo, subsidios por desempleo parciales y subsidios salariales para la protección del empleo) resultaron ser la medida más importante **al principio de la pandemia. El gran interés y aceptación de dichos programas** en muchos países se debió a la singularidad de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 durante el primer confinamiento, que supuso un fuerte impacto externo para las economías. Según las recomendaciones de la investigación, dada la recuperación de las economías, se han suprimido (o se suprimirán pronto) las normas específicas de estos programas, que facilitaban el acceso y aumentaban la generosidad, y, asimismo, las normas específicas de contención del COVID-19 se han suprimido en la mayoría de los países del mundo.

Algunos países que antes no aplicaban estos programas han considerado la posibilidad de integrarlos, o ya lo han hecho, en sus instrumentos generales para poder reactivarlos con rapidez en caso necesario. **Los programas de protección del empleo han logrado contener el aumento del paro.** Si bien aún no se dispone de evaluaciones exhaustivas, las primeras evaluaciones realizadas por el investigador, por ejemplo, de **Alemania**, confirman su impacto positivo. El investigador desaconsejó permitir un acceso generoso al programa durante un periodo prolongado. Siguiendo dichas recomendaciones, los países han suprimido la normativa COVID-19 específicas de los programas de mantenimiento del empleo.

*Principales cambios hacia otras PAE con la recuperación de la economía y mayor atención a los grupos desfavorecidos*

**Algunos de los incentivos para el empleo introducidos o modificados al principio de la pandemia tuvieron una duración limitada**, así como algunas de las opciones de

apoyo a los programas de formación (por ejemplo, apoyo a los programas de aprendizaje) cuya aplicación se vio afectada por la pandemia.

Durante la pandemia y en las primeras fases de recuperación, se introdujeron nuevas PAE o políticas que habían sido modificadas, **con el fin de abordar problemas estructurales a largo plazo y sin una duración limitada**. Muchas se habían previsto tiempo antes del inicio de la pandemia.

Con la **recuperación de la economía, la atención se centró en las PAE y los servicios de empleo dirigidos a los grupos desfavorecidos, los jóvenes**, los desempleados y los sectores más afectados por la pandemia, a fin de lograr su reinserción laboral y fomentar que los jóvenes prosigan la Educación y Formación Profesional. La tasa de desempleo juvenil ha disminuido, si bien aún es superior a la de antes de la pandemia.

**Es probable que las PAE dirigidas a los grupos desfavorecidos continúen siendo una de sus características** (si bien una nueva recesión podría hacer que se volviera a hacer mayor hincapié en los programas de protección del empleo). Lo mismo ocurrirá en el caso del despliegue de servicios y PAE combinados de forma eficaz. Estas PAE abordan características estructurales del mercado laboral: grupos que probablemente no se beneficiarán de la recuperación y empleadores que encuentran dificultades para cubrir vacantes. Los otros retos aluden a la necesidad de mejorar la divulgación. La aplicación de (nuevas) PAE dirigidas a las personas con discapacidad es otro ámbito que precisa mejoras.

*Nuevos enfoques para impulsar el aprendizaje permanente de la mano de obra y abordar la carencia de competencias profesionales*

Los últimos avances, que comenzaron en el periodo previo a la pandemia, también consisten en **dirigir las medidas de formación a grupos específicos de trabajadores en activo** y ofrecer **asesoramiento y apoyo financiero a las pymes**, como se ha observado en un par de SPE. Se introdujeron estos cambios para acompañar las nuevas medidas dirigidas a los trabajadores en activo o para mejorar los servicios prestados a los empleadores a fin de hacer frente a la crisis. Los SPE asumieron una responsabilidad mayor respecto a los trabajadores, en especial, en lo relativo a las competencias. Esto seguirá siendo pertinente habida cuenta de la mayor flexibilidad de las relaciones laborales, así como de las nuevas necesidades en materia de competencias, lo cual hace más difícil que los trabajadores puedan preservar su empleo o encontrar otro con rapidez en caso de necesidad.

La necesidad de superar la escasez de mano de obra pone de manifiesto la importancia de que los SPE continúen e incluso amplíen sus servicios para trabajadores y empleadores y su participación en el asesoramiento y la orientación profesional a un grupo más amplio de personas, además de sus clientes. La mejora de la cooperación entre los distintos agentes encargados de la educación de adultos y con las empresas seguirá constituyendo un reto importante a largo plazo.

Algunos SPE introdujeron políticas y medidas para hacer frente a la grave escasez de mano de obra antes de la pandemia. Sin embargo, su desarrollo se ha visto superado por el reciente y dramático aumento de la escasez de mano de obra durante la recuperación. Los SPE se han esforzado por mejorar la cooperación entre los distintos agentes y han introducido nuevos servicios dirigidos a los empleadores. **Durante la pandemia, se ha prestado apoyo en algunos países a programas de aprendizaje y a medidas de formación para profesiones con cuellos de botella**. Es probable que la escasez de mano de obra cualificada siga siendo una condición estructural del mercado laboral en el contexto del cambio demográfico y tecnológico.

*Se ha reforzado la preparación de la mano de obra para la transición digital, pero los esfuerzos para prepararla para la transición ecológica han sido menores*

Pese a que los SPE han introducido nuevas medidas para apoyar el desarrollo de **competencias digitales en diferentes niveles** y las han reforzado durante la pandemia, se han llevado a cabo muy pocas iniciativas nuevas para las PAE que acompañen la transición hacia una **economía verde**. Si bien la ecologización de la economía es una prioridad política importante en los planes de recuperación y resiliencia de los países (ver ejemplos en Corti et al., 2022), las competencias y los empleos verdes no han sido prioritarios. Sin embargo, se han realizado algunas actividades locales con la participación de los SPE con el fin de facilitar la transición hacia competencias y empleos verdes, que comenzaron antes de la pandemia y pueden inspirar nuevas acciones de los SPE.

*Digitalización de los servicios de empleo y aplicación de las PAE*

Se han realizado cambios importantes en el modo de prestar servicios y aplicar las PAE. En el caso de los SPE, que se habían quedado rezagados respecto a la digitalización de sus servicios, **la pandemia supuso un fuerte impulso para su digitalización**. No obstante, esta tiene limitaciones, ya que los servicios digitales no resultan apropiados para todos los grupos de demandantes de empleo ni se adaptan a todas las situaciones. Todavía no se dispone de una evaluación exhaustiva acerca del modo de organizar la prestación de servicios digitales y presenciales dirigidos a los grupos desfavorecidos de la manera más eficaz. La pandemia ha impulsado la oferta de cursos de aprendizaje en línea y de formación híbrida. El acceso limitado a estas modalidades por parte de algunos grupos ha sido motivo de preocupación. Es preciso examinar más de cerca la calidad y la pedagogía de las nuevas modalidades de formación.

*Abordar los futuros desafíos clave derivados del cambio demográfico*

**Uno de los principales desafíos estructurales y a largo plazo de las PAE es abordar los efectos del cambio demográfico en la oferta de mano de obra y competencias.**

Se trata de un ámbito en el que los SPE deben hacer mayor hincapié en el futuro, incluso para aprovechar mejor la oferta de mano de obra y la cualificación de los migrantes (recién llegados). En los últimos años, sólo algunos SPE han aplicado nuevas PAE y enfoques para lograr que los desempleados de mayor edad se reincorporen al mercado laboral, aumentar la tasa de empleo de las mujeres, reducir la segregación profesional entre hombres y mujeres y promover el uso eficaz de la mano de obra cualificada procedente del extranjero.

Otro reto pendiente son las **grandes diferencias existentes respecto al gasto en Políticas Activas de Empleo entre los países europeos**, con presupuestos reducidos para medidas de fomento del acceso al mercado laboral y de apoyo a la participación de los adultos que persisten en algunos países.

*En resumen*

**Antes del inicio de la pandemia, disminuyó el dinamismo de la adopción o modificación de medidas** (por ejemplo, introducción de nuevas medidas, cambio de grupos destinatarios, adaptación de los requisitos de acceso). Además, los presupuestos de las PAE se estaban viendo reducidos antes de misma.

A raíz de la pandemia, el uso generalizado de programas de protección del empleo ha aumentado de forma significativa los presupuestos destinados a programas del mercado laboral (pagados por los SPE u otros agentes, según el país). Además, existen otros indicios claros de que aumentaron los presupuestos destinados a los servicios de formación y empleo. La pandemia de COVID-19 puede considerarse una situación extraordinaria que exigió actividades específicas y adicionales de los SPE. Cuando esta terminó, por lo general, estos redujeron sus gastos extraordinarios.

Sin embargo, los SPE precisarán recursos suficientes y posiblemente adicionales en el futuro para hacer frente a los efectos de las transiciones ecológica y digital, así como a otros procesos de reestructuración económica. Pese a que las políticas de recuperación promueven estas transiciones, la financiación de los SPE en algunos Estados miembros ha continuado siendo muy baja, y no ha cambiado en lo fundamental. Será importante que los SPE dispongan de una financiación adecuada para hacer frente a los retos futuros, por lo que se precisará realizar un seguimiento. Además, si bien el desempleo es relativamente bajo en la actualidad, esto podría cambiar en el futuro.

**La pandemia creó la necesidad de encontrar soluciones a nuevos desafíos con rapidez**, adaptar instrumentos y procedimientos y acelerar la digitalización de servicios y procesos. Durante este periodo, los SPE mostraron el mayor nivel de reacción exigido. Asimismo, demostraron una gran capacidad de reacción ante la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania. Esto pone de manifiesto que, por lo general, los SPE y todos los ministerios responsables de diseñar o adaptar las PAE cuentan con una buena preparación para reaccionar con rapidez, en caso de verse afectados por impactos externos en el futuro.

**Los SPE han abordado los efectos de la pandemia de COVID-19 aplicando sin demora nuevos programas y programas modificados de protección del empleo con carácter temporal**, fundamentalmente programas de reducción de jornada. El uso extensivo de dichos programas ha evitado el aumento del desempleo y ha ayudado a los empleadores a reanudar sus actividades con rapidez a medida que se eliminaban las restricciones impuestas por la pandemia y se recuperaba la economía. **En menor escala, se han utilizado nuevos incentivos para el empleo de carácter temporal para ayudar a sectores específicos afectados por la pandemia.** Como medidas provisionales, se pusieron en marcha ayudas adicionales al aprendizaje, los periodos de prácticas y los incentivos para el empleo, ya que los jóvenes se han visto especialmente afectados por la pandemia. **Estas medidas han demostrado su eficacia si se aplican de forma adecuada. En el futuro, se podrán reactivar si surge la necesidad, siempre que se apliquen las lecciones aprendidas.**

**En los últimos años, y durante la pandemia, los grupos desfavorecidos han estado cada vez más en el punto de mira de las PAE nuevas o mejoradas.** Su combinación con los servicios de empleo, a partir de la evaluación de las necesidades, el asesoramiento intensivo, la orientación, la tutoría, el seguimiento en el trabajo y la cooperación con diversas partes interesadas ha permitido mejorar su aplicación, según demuestran las investigaciones. Estas medidas abordan los efectos a corto plazo de la pandemia, ya que los grupos desfavorecidos vieron cómo se deterioraba su posición en el mercado laboral, y los retos a largo plazo para integrar a los grupos desfavorecidos y vulnerables en el mercado laboral. Estos planteamientos continuarán siendo importantes en los próximos años, ya que es previsible que la inserción laboral de los grupos desfavorecidos plantee nuevos retos. Existe margen para probar nuevos enfoques y adaptar herramientas y medidas. Estos planteamientos también requieren que se destinen suficientes recursos financieros.

**En los últimos años, los SPE han introducido nuevas medidas en el ámbito de la formación y, en algunos casos, han ampliado los grupos destinatarios** para incluir a los trabajadores que se enfrentan al riesgo de tener cualificaciones obsoletas y perder su empleo. Los nuevos enfoques que se han introducido desde la pandemia responden a las modalidades digitales e híbridas de impartir formación. Antes de la pandemia y después, los SPE han mejorado y aplicado medidas de formación para adaptarse mejor a las necesidades de los empleadores. Los retos a medio plazo consisten en reducir la discrepancia y la carencia de competencias y solventar la escasez de mano de obra. Los SPE desempeñan un papel cada vez más destacado en el desarrollo de las competencias.

A fin de hacer frente a los retos actuales y futuros, los SPE deberán explicar con mayor claridad los motivos de algunos de los obstáculos al empleo, ya que otros grupos de interés

podrían ser responsables del sistema de gobernanza en materia de competencias (el abandono educativo prematuro, las personas con un bajo nivel de cualificación formal, etc.). Deben ampliarse las asociaciones y alianzas en todos los ámbitos, desde el nacional al local, ya que resultan cruciales para resolver los problemas complejos que se plantean. Para hacer frente a estos retos, los SPE también deberán continuar desarrollando su oferta para trabajadores y empresas en lo que respecta a la formación, así como a la orientación y asesoramiento laboral. La rápida evolución de los mercados laborales también requiere que los SPE aumenten su flexibilidad en la prestación de servicios, así como la inclusión de formaciones flexibles y modulares en su oferta de servicios.

**Los factores que impulsan los retos futuros son la transición digital y ecológica, el desarrollo tecnológico, los cambios demográficos y las tendencias sociales. Más recientemente, el gasto en formación ha aumentado para hacer frente a estos retos, ya que la escasez de mano de obra se ha convertido en un problema cada vez más acuciante desde que comenzó la recuperación. Respecto a la transición ecológica,** los SPE comienzan a ser más conscientes del impacto de la ecologización de los mercados laborales y están definiendo estrategias, aunque todavía a ritmos diferentes y **en mucho menor grado que en el caso de la transición digital.** Muchos SPE ya han asumido un papel más destacado a la hora de **trabajar con empresas y trabajadores a fin de superar la escasez de mano de obra y la carencia de competencias y de asesorar, en especial, a las pymes a este respecto.** Los SPE deben desarrollar enfoques preventivos y prestar apoyo a los trabajadores en riesgo antes de perder su empleo.

Los SPE han de desempeñar un papel destacado para garantizar la inclusión de los grupos vulnerables en este proceso, así como un nuevo cometido para preparar a los trabajadores para las transiciones entre empleos, adaptar las cualificaciones dentro de las empresas, en especial, las pymes, paliar la escasez de mano de obra y la carencia de competencias profesionales y para lograr que la transición sea lo más integradora posible. Para ello, se requieren ideas y planteamientos innovadores que garanticen que los grupos vulnerables no queden excluidos. Pese a que se han logrado avances en la integración de los grupos vulnerables, se han registrado resultados desiguales y queda mucho trabajo por hacer. Los requisitos de cualificación para los empleos verdes y digitales exigirán esfuerzos aún más creativos y un mayor compromiso.

**Además de la carencia de competencias profesionales, abordar la escasez de mano de obra constituirá también un reto importante en el futuro. Se trata de un ámbito en el que se han puesto en marcha pocas PAE nuevas. La brecha de género en el empleo sigue siendo elevada** en muchos países. Los SPE optaron anteriormente por un enfoque integrador para mejorar la posición de la mujer en el mercado laboral. Dado que existen indicios de que las desigualdades entre hombres y mujeres pueden verse reforzadas debido a las transiciones en curso, se recomienda realizar un seguimiento y desarrollar estrategias y enfoques más específicos para promover el empleo femenino y reducir dichas desigualdades en el mercado laboral. El SPE y los ministerios competentes han empezado a abordar estos retos, aunque en el futuro deberán realizar un mayor esfuerzo para convertirse en un actor fundamental en el desarrollo de las competencias, para seguir aumentando las tasas de participación en el mercado laboral y **hacer un uso más eficiente de las competencias (en especial) de las mujeres y los migrantes.**

## 6.2. Recomendaciones

Para avanzar, se formulan las siguientes recomendaciones:

### *Proseguir los esfuerzos para atender a los grupos desfavorecidos*

- Continuar los esfuerzos dirigidos a los grupos que se enfrentan a obstáculos específicos en el mercado laboral, como los desempleados de larga duración, las personas con escasas competencias digitales y niveles de cualificación más bajos, y las personas con discapacidad.

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

- Seguir interrelacionando los servicios de empleo y la aplicación de las PAE, en especial, cuando se dirijan a estos grupos, y mejorar las actividades de divulgación.
- Para ampliar los SPE, también se deben continuar y supervisar los esfuerzos para utilizar la prestación de servicios de empleo integrados fundamentados en asociaciones sólidas con una amplia variedad de grupos de interés, con el fin de descubrir qué prácticas o acuerdos funcionan mejor en cada situación.
- Evaluar y valorar los puntos fuertes y las limitaciones de la digitalización para los distintos servicios de asesoramiento y herramientas de diagnóstico. Las modalidades híbridas y mixtas adecuadas para la prestación de servicios de empleo dirigidos a clientes con diferentes obstáculos en el mercado laboral.
- Continuar utilizando incentivos para el empleo para grupos desfavorecidos específicos, y ampliarlos temporalmente para apoyar a más grupos y sectores en caso necesario.

### *Reforzar las asociaciones para abordar la carencia de competencias profesionales*

- Desarrollar las estrategias de los SPE, las ofertas de servicios y las asociaciones para ayudar a los empleadores a hacer frente a la escasez de mano de obra y a la carencia de competencias, y ofrecer a los demandantes de empleo y a los trabajadores competencias que respondan a la demanda del mercado laboral.
- Adaptar las ofertas de servicios de los SPE y las PAE, en especial, en el ámbito de la formación, para responder a la ecologización de la economía.
- Seguir impartiendo formación sobre los empleos y las competencias necesarias en una economía cada vez más digitalizada.
- Mantener la participación de los SPE en la orientación y el asesoramiento laboral a todos los trabajadores, incluidos los ocupados, o reforzar la cooperación con otros agentes competentes en este ámbito. Ello contribuirá a reducir las carencias y las discrepancias de competencias.
- Proseguir la participación en la prevención del desempleo mediante el apoyo a la mejora y la adaptación de las competencias cuando sea necesario. No obstante, la aplicación debe realizarse en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y basarse en estudios que pongan de manifiesto las nuevas necesidades en materia de competencias. Asimismo, es necesario evaluar las medidas y adaptar su diseño en función de las necesidades.
- Evaluar y adaptar la calidad de los cursos de formación híbridos y en línea, basándose en datos.
- Continuar prestando apoyo a los periodos de prácticas para jóvenes y, de forma más general, a la formación en el trabajo y a atraer jóvenes a la EFP para la formación en profesiones con demanda.

### *Reforzar las actividades para responder al cambio demográfico*

- Intensificar los esfuerzos para incorporar a los trabajadores de mayor edad al mercado laboral, sensibilizar sobre la discriminación por motivos de edad y prevenirla tanto en la contratación como en las situaciones de despido. Esto podría favorecer que los empleadores apreciaran su valor, organizando actividades de asesoramiento y colocación en una fase temprana para facilitar la transición al empleo por cuenta propia o ajena.
- Redoblar los esfuerzos para aprovechar las competencias de los migrantes ya establecidos y las de los recién llegados.
- Aumentar los esfuerzos para atraer a las mujeres al mercado laboral y eliminar las diferencias entre hombres y mujeres en ámbito laboral.

*Reducir la desigualdad de género*

- Integrar la reducción de los estereotipos de género en todas las actividades y comunicaciones internas y externas, y diseñar las actividades de forma que contribuyan a reducir la segregación ocupacional por sexos y los estereotipos de género.

Estas propuestas de mejora son necesarias para superar los problemas estructurales del mercado laboral. Se insta a los SPE a que prosigan los recientes esfuerzos de adaptación a las necesidades del mercado laboral y de diseño y aplicación de las PAE basadas en datos. El pasado ha demostrado que los SPE pueden aprender unos de otros. Los SPE y los gobiernos locales, regionales y nacionales deberían aprovechar aún más estas oportunidades de aprendizaje y hacer un mejor uso de los datos. Además, se invita a los SPE a dialogar con sus respectivos ministerios y gobiernos para debatir las implicaciones de los resultados de las evaluaciones y las conclusiones de las experiencias de otros países a la hora de diseñar y aplicar las PAE.

## REFERENCIAS

- Andersen, T. and Svarer, M. (2012). Active labour market policies in a recession. *IZA Journal of Labor Policy* 2012, 1:7, <http://www.izajolp.com/content/1/1/7>
- Andersson-Joona, P. (2019). Active labour-market policies and newly arrived immigrants. Consejo Nórdico de Ministros, <https://nordregio.org/wp-content/uploads/2019/05/FINAL-PB-Andersson-Joona.pdf>, consultado el 14 de octubre de 2022
- Anghel, L. (2022). 2022 PES Capacity Questionnaire Part II: Labour market training for the long-term unemployed. Informe de encuesta. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Comisión Europea; <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8511&furtherPubs=yes>
- Anghel, L. (2021). 2021 PES Capacity Questionnaire Part II: Monitoring of PES support of the reinforced Youth Guarantee. Informe de encuesta. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Comisión Europea.
- Arpaia, A.; Curci, N.; Meyermans, E.; Peschner, J. y Pierini, F. (2010). Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations. *European Economy - Occasional Papers*, nº 64, Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Berenschot (2019). Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet; Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet, [https://www.eerstekamer.nl/overig/20191120/onderzoek\\_naar\\_de\\_ervaringen\\_van/met\\_a](https://www.eerstekamer.nl/overig/20191120/onderzoek_naar_de_ervaringen_van/met_a)
- Bonin et al. (2021). Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen – Kurzexpertise. BMAS Forschungsbericht 573. Online: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-573-wirksamkeitsanalyse-der-corona-massnahmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-573-wirksamkeitsanalyse-der-corona-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A., Maier, M. (2012). Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from two natural experiments. *Journal of the European Economic Association*, 10:735–764.
- Boockmann, B., Brändle, T., Fuchs, F., Klee, G., Kugler, P., Laub, N., Sippli, K., Verbeek, H. (2021). Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Endbericht; Forschungsbericht 576 Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS).
- Boockmann, B. (2015). The effects of wage subsidies for older workers. Wage subsidies to encourage employers to hire older workers are often ineffective. *IZA World of Labour* 2015: 189.
- Bouba Olga et al. (2021). Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, rapport finale du comité scientifique. Dirección de Fomento de la Investigación, los Estudios y las Estadísticas (DARES).
- Brown, A. and J. Koettl (2015). Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?. *IZA Journal of Labor Economics*, Vol. 4/12, <http://dx.doi.org/10.1186/s40172-015-0025-5>
- Brown, A. (2015). Can hiring subsidies benefit the unemployed?. *IZA World of Labor* 2015: 163, doi: 10.15185/izawol.163
- Butschek, S. y Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration* 2014, 3:48, DOI 10.1186/s40176-014-0023-6
- Cahuc, P. (2019). Short-time work compensation schemes and employment. *IZA World of Labour*. Mayo, 1-11

Cahuc, P., Heverlin, J. (2020). Apprenticeship and Youth Unemployment, *IZA DP* n° 13154, Abril 2020.

Cahuc, Pierre y Stéphane Carcillo, Thomas Le Barbanchon (2014). Do Hiring Credits Work in Recessions? Evidence from France. *IZA DP* n.º 8330.

Caliendo, Marco y Steffen Künn (2012). Getting back into the Labor Market: The Effects of Start-Up Subsidies for Unemployed Females. *IZA DP* n° 6830, <http://ftp.iza.org/dp6830.pdf>

Card, D., J. Kluve, y A. Weber (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal* 120 (548), F452–F477.

Card, D., J. Kluve and A. Weber (2015). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *IZA*

Cedefop; OCDE (2022). Apprenticeships for greener economies and societies. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones. Serie de referencias Cedefop, 122, <https://data.europa.eu/doi/10.2801/628930>

Con formato: Inglés (Reino Unido)

Chabaud, M., Bucher, A., Givord, P., Louvet, A. (2022). Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ? L'apport de la base ForCe pour l'analyse des trajectoires individuelles du chômage vers l'emploi. DREAS, Documento de estudio agosto 2022, n° 261.

Conrads, R., Freiling, T, Ulrich, A. (2018). Wissenschaftliche Begleitstudie Assistierte Ausbildung. Kurzfassung der Forschungsergebnisse. Mannheim/Schwerin, 19. März, Universidad de Estudios Laborales Aplicados (HdBA).

Corti, F.; Núñez Ferrer, J.; Ruiz de la Ossa, T.; Liscai, A. (2022). Comparing and assessing recovery and resilience plans. Italia, Alemania, España, Francia, Portugal, Eslovaquia, Austria y Bélgica. CEPS, Recuperación y Resiliencia. Documentos de reflexión. n° 7, marzo 2022

Crovella, E., Farvaque, N., Ulmann A.-L., Lextrait, V., Marchat, Y., Messaoudi, D., Philit, K. (2021). Etude de l'impact du programme «Prépa Compétences» sur l'accès à la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PIC », DARES, Documento de estudio agosto 2021, n° 007.

Con formato: Francés (Francia)

Csillag, M. (2021). Support to vulnerable groups. Documento temático. ÖSB Consulting y ICON Institute. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Comisión Europea.

Dauth, C. y O. Tomett (2016). On Government-Subsidized Training Programs for Older Workers. *Labour* 30(4).

Dengler, T.; Gehrke, B. (2021). Short-Time Work and Precautionary Savings. (IZA discussion paper, 14329), Bonn. <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp14329.html>

Dorr A., Heckl, E. Hosner, D. (2021). Der österreichische Lehrstellenmarkt in Corona-Zeiten, Informe AMS 159.

Duell, N.; Guzi, M.; Kahancová; M., Martišková, M.; Pavlovaite, I.; Manoudi, A. (2023). Thematic Review 2023: Skills shortages and structural changes in the labour market during COVID-19 and in the context of the digital and green transition. Resumen del informe. Centro Europeo de Competencia (CEE) en el ámbito del Derecho del trabajo, el empleo y las políticas del mercado laboral, Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8534&furtherPubs=yes>

Duell, N. con la contribución de Tim Vetter y Truc Nguyen (2022). Service delivery by Public Employment Services in the wake of the COVID-19 crisis. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25615&langId=en>

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

Nicola Duell con el apoyo de Liliana Luminita Anghel y una aportación de Natalija Ziminiene (2021). Greening of the labour market – impacts for the Public Employment Services Small scale study June 2021. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Icon Institute, Comisión Europea.

Duell, N. (2020). PES measures and activities responding to Covid-19. Survey-based study. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Icon Institute, Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1163&langId=en>

Duell, N. y Thévenot (2017). Faces of Joblessness in Portugal. Main Results and Policy Inventory, <http://www.oecd.org/social/faces-of-joblessness.htm>.

Duell, N. (2015). Management practices for productivity gains of older workers. Local economic strategies for ageing and shrinking labour markets. Documento de Política Laboral de la OCDE nº 11, diciembre. OCDE LEED y Comisión Europea. Publicaciones de la OCDE.

Eftheia, Icon Institut y Budapest Institute (2018). Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market – success factors and reform pathways. Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Eichhorst, Werner; Marx, Paul; Rinne, Ulf; Brunner, Johannes (2022). Promoting Youth Employment During COVID-19: A Review of Policy Responses. IZA policy paper nº 188.

Eichhorst, W. and Marx, P. (2009). Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?. Instituto de Estudios Laborales. *IZA Standpunkte*, 5, abril 2009

Comisión Europea (2022). REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, COM(2022) 383 Final, Bruselas, 29.7.2022

Comisión Europea (2022). Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672 SURE at 18 months: third bi-annual report, 24.03.2022.

Comisión Europea (Septiembre 2020). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Evaluation of the ESF and YEI Support to Youth Employment

Comisión Europea (2017). EUROPEAN SEMESTER THEMATIC FACTSHEET ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES

Autoridad Laboral Europea (2021). Report on Labour Shortages and Surpluses, Noviembre 2021

ETF (Fundación Europea de Formación) (2022). Assessment of the effectiveness of active labour market policies in crisis and post-crisis situations.

Eurofound (2022a). Políticas to support refugees from Ukraine. Publicado a 5 de julio de 2022. Autor: Aumayr-Pintar, Christine; Cantero Guerrero, Maria. Nº de referencia: EF22068, <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/article/2022/policies-to-support-refugees-from-ukraine>

Eurofound (2022b). COVID-19 and older people: Impact on their lives, support and care. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Eurofound (2021a). Tackling labour shortages in EU Member States. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Eurofound (2021b), Impact of COVID-19 on young people in the EU. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Con formato: Inglés (Reino Unido)

Código de campo cambiado

Eurofound (2020). Living, working and COVID-19, COVID-19 series. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Living, working and COVID-19 data <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19>

Eurofound (2021). Impact of COVID-19 on young people in the EU. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea (2018). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus (ESF+) Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Globalisation Adjustment Fund (EGF) {COM(2018) 380 final} - {COM(2018) 382 final} - {SEC(2018) 273 final}. Bruselas, 30.5.2018

Comisión Europea (2018). Employment and entrepreneurship under the Youth Guarantee. Experience from the ground. Europa Social.

Comisión Europea (2015). Thematic Review synthesis: upskilling unemployed adults (aged 25 to 64). The organisation, profiling and targeting of training provision. Observatorio Europeo de las Políticas de Empleo (EEPO).

Comisión Europea (2014). Stimulating job demand: the design of effective recruitment incentives in Europe. Revisión del Observatorio Europeo del Empleo, Comisión Europea. Resumen ejecutivo.

Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (2022). Practitioner Toolkit on strengthening PES to improve the labour market outcomes of persons with disabilities. Comisión Europea.

Escudero, V. (2015). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. Documento de trabajo del Departamento de Investigación nº 3, OIT, Ginebra, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_345758.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_345758.pdf)

Forslund, A., Fredriksson, P. and J. Vikström (2011). What active labor market policy works in a recession? <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2011/wp11-02-what-active-labormarket-policy-works-in-a-recession.pdf>.

Fredriksson, D. (2021). Reducing unemployment? Examining the interplay between active labour market policies. *Soc Policy Adm.* 2021; 55: 1– 17. <https://doi.org/10.1111/spol.12606>

FUNDAE (2021). Evaluación de las iniciativas de Formación programada por las empresas y Permisos individuales de formación. Ejercicios 2017-2018. Disponible en [link](#).

Giupponi, G.; Landais, C. (2022). Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short-term Work, 26 enero, <https://econ.lse.ac.uk/staff/clandais/cgi-bin/Articles/STW.pdf>

Goller et al. (2021). IZA DP nº 14486 Daniel Goller Tamara Harrer Michael Lechner Joachim Wolff Active Labour Market Policies for the Long-Term Unemployed: New Evidence from Causal Machine Learning, junio 2021

Hajnal, A.; Scharle, A. (2022). Mapping PES responses against labour market discrimination. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, marzo.

Harrer, T.; Moczall, A.; Wolff, J. (2017). Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeitarbeitslose. IAB-Kurzbericht nº 26

Hijzen, A. and Venn, D. (2011). The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession. Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración nº 115. Publicaciones de la OCDE.

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

Kasrin, Zein; Stockinger, Bastian; Tübbicke, Stefan (2021). Aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Geflüchtete im SGB II: Der Großteil der Maßnahmen erhöht den Arbeitsmarkterfolg. IAB-Kurzbericht n° 7

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.

Knuth, M., T. Stegmann y L. Zink (2014). Die Wirkungen des Bundesprogramms "Perspektive 50plus". Chancen für ältere Langzeitarbeitslose, (The impact of the Federal Programme "Perspective 50+"). Institute for Work, Skills and Training (IAQ), Informe n° 2014-01. Universidad de Duisburg-Essen.

Con formato: Francés (Francia)

Konle-Seidl, Regina y Francesca Picarella (2021). Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation. Estudio solicitado por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662942/IPOL\\_STU\(2021\)662942\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662942/IPOL_STU(2021)662942_EN.pdf)

Konle-Seidl, R. (2020). Activation of the Inactive: PES initiative to support the activation of inactive groups. Documento temático, Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Comisión Europea.

Konle-Seidl (2017). Retention and Re-integration of older workers into the labour market: What works?. IAB- documento de debate 17/2017

Kruppe, T., J. Lang y U. Leber (2021). Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, IAB Forum 17. Mayo 2021

Lauringson, A. y M. Lüske (2021). Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity. Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración n° 262, París: Publicaciones de la OCDE <https://doi.org/10.1787/9f2cbaa5-en>.

Martin, J. (2016). Whither activation policies? Reflections for the future, Documento de política n° 114 IZA, Instituto de Estudios Laborales (IZA), Bonn

OIT (2022). Policy sequences during and after COVID-19. Informe político, junio.

OIT (2020). The role of public employment programmes and employment guarantee schemes in COVID-19 policy responses, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_746368.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_746368.pdf).

IZA, Alemania (2015). Can hiring subsidies benefit the unemployed?. IZA Mundo laboral. <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.163>.

Kasrin, Z., Stockinger, B., Tübbicke, S (2021). Aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Geflüchtete im SGB II, Der Großteil der Maßnahmen erhöht den Arbeitsmarkterfolg, IAB-Kurzbericht 2021, <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-07.pdf>

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, Vol. 17/6, pp. 904-918, <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>.

Konle-Seidl, R., Picarella, F. (2021). Youth in Europe: Effects of Covid-19 on their economic and social situation. Estudio solicitado por la Comisión EMPL del Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662942/IPOL\\_STU\(2021\)662942\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662942/IPOL_STU(2021)662942_EN.pdf)

Con formato: Español (España)

Martins, Pedro S., Pessoa e Costa, Sofia (2014). Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis. IZA DP n° 8600, <http://ftp.iza.org/dp8600.pdf>

Mosley, H. (2020). Short-time Work Schemes in the EU. Synthesis Report. Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Comisión Europea, abril.

Mosely, H. (2019). PES Strategies in Support of An Ageing Workforce. Informe de estudio, Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, Comisión Europea, noviembre.

OCDE (2022a). *OECD Employment Outlook*, París: Publicaciones de la OCDE.

OCDE (2022b). *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1*. París: Publicaciones de la OCDE. <https://doi.org/10.1787/62d0ca31-en>.

OCDE (2022c). Reaching Out and Activating Inactive and Unemployed Persons in Bulgaria, Connecting People with Jobs. París: Publicaciones de la OCDE. <https://doi.org/10.1787/7b91154a-en>.

OCDE (2022d). Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices. París: Publicaciones de la OCDE. <https://doi.org/10.1787/1ea5e9c-en>.

OCDE (2022e). *International Migration Outlook 2022*, París: Publicaciones de la OCDE <https://doi.org/10.1787/30fe16d2-en>.

OCDE (2022f). Public private partnerships in employment and related services; Output 4 – Diseño innovador de las Políticas Activas de Empleo (PAE), con financiación de la Unión Europea <https://www.oecd.org/els/emp/Public-Private-Partnerships.pdf>

OCDE (2021a). *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*. París: Publicaciones de la OCDE. <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>

OCDE (2021b). Designing Active Labour Market Policies for the Recovery. Publicaciones de la OCDE <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/designing-active-labour-market-policies-for-the-recovery-79c833cf/>

OCDE (2021c). Active labour market policy measures to mitigate the rise in (long-term) unemployment – Resumen de las respuestas de los países al cuestionario de la OCDE-CE <https://www.oecd.org/els/emp/almmeasuresCOVID-19.pdf>

OCDE (2021d). Continuing Education and Training in Germany, Getting Skills Right. París: Publicaciones de la OCDE <https://doi.org/10.1787/1f552468-en>.

OCDE (2021e). Active labour market policy measures to mitigate the rise in (long-term) unemployment – Resumen de las respuestas de los países al cuestionario de la OCDE-CE

OCDE (2021f). What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis? <http://oe.cd/covid-youth-support>

OCDE (2021g). Building inclusive labour markets: active labour market policies for the most vulnerable groups, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1112\\_1112680-u38fb4etmq&title=Building-inclusive-labour-markets-active-labour-market-policies-for-the-most-vulnerable-groups](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1112_1112680-u38fb4etmq&title=Building-inclusive-labour-markets-active-labour-market-policies-for-the-most-vulnerable-groups)

OCDE (2021h). Scaling up policies that connect people with jobs in the recovery from COVID-19

OCDE (2019a). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. París: Publicaciones de la OCDE <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>

OCDE (2014). *Vieillesse et politiques de l'emploi: Suisse 2014. Mieux travailler avec l'âge*. París: Publicaciones de la OCDE

Peters, M. (informes anuales de 2018-2022). Assessment of PES capacity. Red Europea de SPE.

Piccio (2021). Is training effective for older workers? Training programs that meet the learning needs of older workers can improve their employability, IZA

Pôle emploi (2018). L'accompagnement global des demandeurs d'emploi: une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé, Statistiques, études, évaluations, n° 47, <https://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et->

[analyses/E%26S/ES\\_47\\_accompagnement\\_global\\_des\\_DE.PDF](#), consultado el 14 de octubre de 2020.

Sansonetti, S. y Davern, E. (2020). PES approaches to the promotion of gender equality Gender equality, underemployment and involuntary part-time work. Estudio. Red Europea de SPE, Comisión Europea, diciembre.

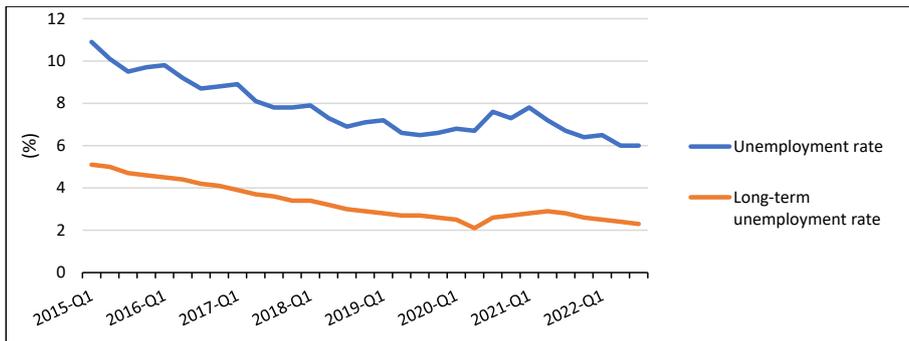
Toharia, L. (2008). El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional. Seguridad Social, Madrid, 2008.

**ANEXO**

El Anexo incluye:

- Cuadros y figuras sobre los indicadores del mercado laboral y las PAE.
- Cuadros de texto para ejemplos (adicionales) de buenas prácticas seleccionadas.

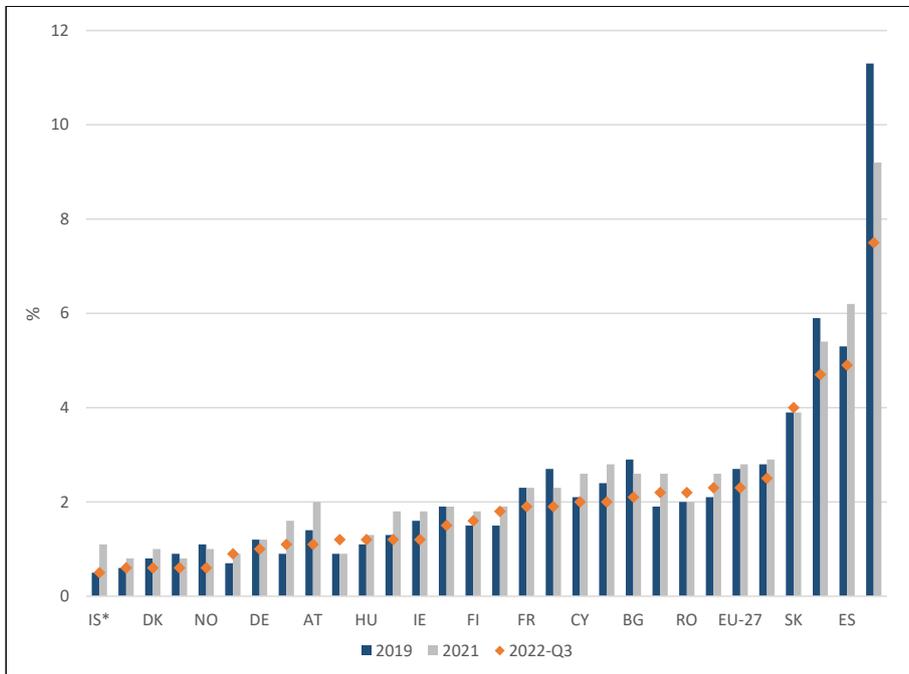
**Figura A 1. Tasa de desempleo (total) y tasa de desempleo de larga duración, 15-74 años, 1T/2015 – 3T/2022, UE**



Fuente: Eurostat LFS data (LFSQ\_URGAN; UNE\_LTU\_Q).

\*Nota: Tasa de desempleo de larga duración trimestral solo disponible para las edades comprendidas entre 15 y 74 años.

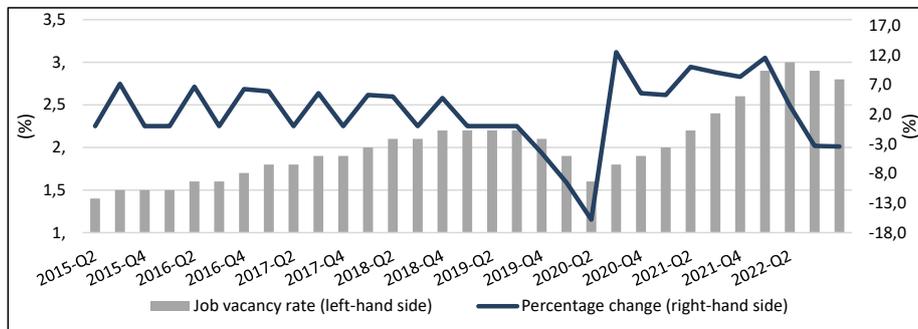
**Figura A 2. Tasa de desempleo de larga duración (%), 15-74 años en 2019, 2021, 3T/2022, por país**



(\* ) 2020 en lugar de 2019, 2022-Q1 en lugar de 2022-Q2.

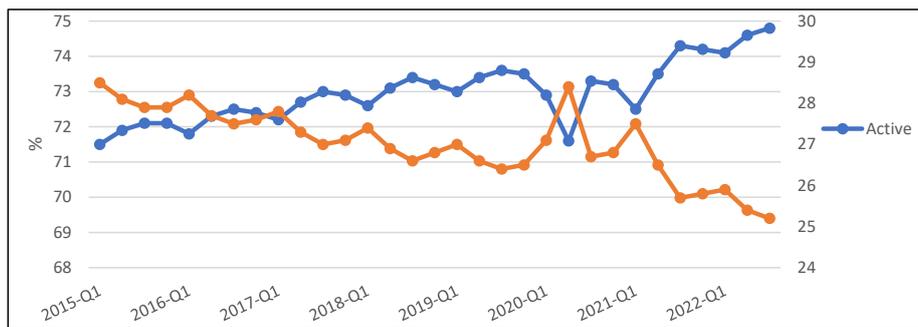
Fuente: Eurostat LFS data (UNE\_LTU\_A; UNE\_LTU\_A).

**Figura A 3. Cambios en las tasas de vacantes de empleo entre 2T/2015 y 4T/2022**



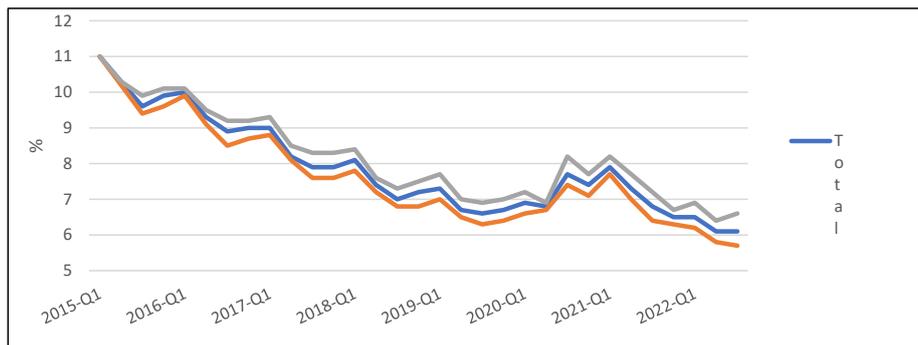
\*Nota: Datos desestacionalizados, no datos actualizados; Sector: Industria, construcción y servicios (excepto actividades de los hogares como empleadores y organizaciones y organismos extraterritoriales).  
Fuente: Eurostat.

**Figura A 4. Tasas de actividad e inactividad, 15-64 años, 1T/2015 - 3T/2022, UE**



Fuente: Eurostat LFS data (LFSA\_ARGAN)

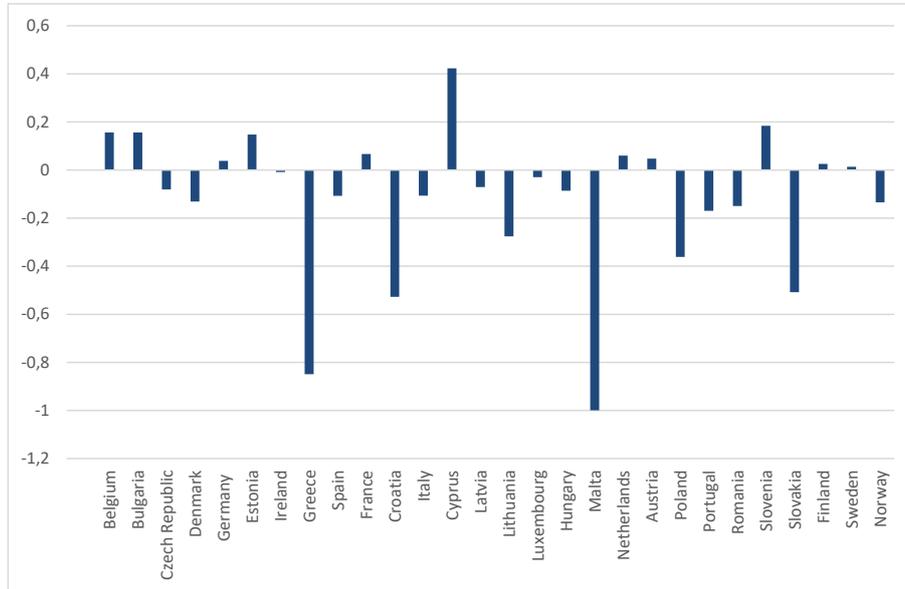
**Figura A 5. Tasa de desempleo en la UE, de 15 a 64 años, por sexo, 1T/2015 - 3T/2022**



Fuente: Eurostat data (LFSA\_URGAN).

Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

Figura A 6. Cambios en los gastos de las medidas de formación de 2019 a 2020, en %

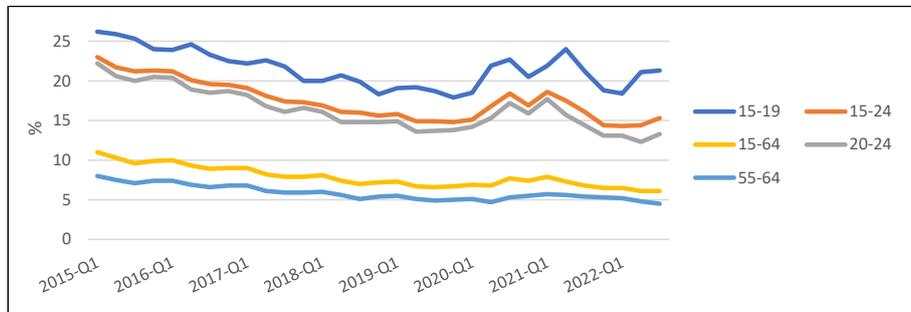


Nota: variaciones nominales del gasto.

Fuente: CE, base de datos PML

[https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP\\_EXPSUMM\\$TPS00077/default/table?lang=en&category=imp\\_expend](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM$TPS00077/default/table?lang=en&category=imp_expend)

Figura A 7. Tasas de desempleo por grupo de edad en la UE, 1T/2015 - 3T/2022



Fuente: Eurostat, LFS

Tabla A 1. Retos del mercado laboral antes de la pandemia de COVID-19 en Italia, Alemania, España, Francia, Portugal, Eslovaquia, Austria y Bélgica

SPE	Retos
Italia	Tasa de empleo baja; nivel alto de empleo involuntario y de trabajadores temporales; tasas elevadas de «ninis»; nivel alto de empleo sumergido; escasa capacidad de los SPE y falta de oportunidades de formación para las personas empleadas, subempleadas e inactivas
Alemania	Escasez de mano de obra cualificada; Baja participación en el aprendizaje de adultos; Baja participación en el mercado laboral de los grupos vulnerables (en especial, los migrantes); Alto porcentaje de temporalidad entre las mujeres

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

SPE	Retos
España	Alto porcentaje de contratos temporales, alto porcentaje de trabajo a tiempo parcial involuntario y de falsos autónomos; bajo empleo femenino; alta tasa de «ninis»; Políticas Activas de Empleo débiles; bajo nivel de estudiantes adultos
Francia	Segmentación arraigada y empleo sin explotar para los trabajadores de mayor edad y poco cualificados; tasa de desempleo relativamente alta; desigualdades persistentes que afectan a las personas de origen migrante; altos niveles de discrepancia de competencias
Portugal	Alto desempleo juvenil; Bajo porcentaje de desempleados que utilizan los SPE; Bajo nivel de cualificación de la mano de obra; Carencia de competencias digitales
Eslovaquia	Alta tasa de «ninis»; Escaso gasto en medidas de Políticas Activas de Empleo; Escaso empleo femenino; Baja participación en el aprendizaje de adultos
Austria	Diferencias regionales; Escasez de mano de obra emergente; Baja tasa de empleo femenino y de personas de origen migrante; Sobrecualificación de los trabajadores nacidos en el extranjero; Baja tasa de participación laboral de los trabajadores de mayor edad
Bélgica	Asimetrías geográficas; Baja tasa de empleo de personas de colectivos desfavorecidos; Baja participación en el aprendizaje de adultos

Fuente: Adaptado de Corti et al. (2022).

#### Cuadro A 1. Mirando al futuro: ejemplos de reformas y actividades

Se pueden ver **ejemplos de actividades y reformas iniciadas o previstas** en las prioridades establecidas para el apoyo financiero de los planes de resistencia y recuperación que han empezado a aplicarse o cuya aplicación está prevista para 2023 y 2024. Algunos ejemplos son las nuevas subvenciones para el aprendizaje que se han introducido en Francia y Alemania; España ha puesto en marcha un Plan de Acción para hacer frente al desempleo juvenil; la mejora del apoyo individual a través de la digitalización de los SPE; la prestación de un mayor apoyo a través de subvenciones para la formación y la contratación, reduciendo al mismo tiempo los contratos temporales y vinculando las prestaciones sociales a un itinerario de activación personalizado; y la introducción de las redes de Educación y Formación Continua (CET) en Alemania. La prestación de servicios y las reformas institucionales incluyen la Garantía de Empleabilidad y el Plan de Nuevas Competencias en Italia, el apoyo a los nuevos instrumentos de los servicios de empleo y la reorganización de los servicios de los SPE en Francia, la creación de ventanillas únicas para los desempleados de larga duración que se encuentran con múltiples obstáculos para su colocación e inclusión en el mercado laboral en Austria, y el refuerzo de las políticas de activación en Bélgica.

Fuente: CE 2022 y Corti et al. 2022

#### Cuadro A 2. Nuevos enfoques para apoyar la adaptación de las competencias de trabajadores y desempleados

El SPE **danés** puso en marcha ayudas para los programas de aprendizaje de adultos en 2021. Otro programa, que se inició en junio de 2020, incluye ayudas para la formación de trabajadores en riesgo de despido, vigentes hasta finales de 2022 (Duell et al., 2022).

En **Dinamarca**, existe desde hace muchos años un sistema de rotación del empleo. Una empresa puede optar a las prestaciones por rotación de empleo a través del centro de empleo si envía a un empleado a formación continua y, al mismo tiempo, contrata de forma temporal a un desempleado como sustituto. En 2021, se llevó a cabo un periodo de prueba de un año del programa, en el que el periodo de desempleo previo requerido para el sustituto se redujo a tres meses y la duración permitida de la rotación laboral se amplió a nueve meses. El programa está pendiente de evaluación<sup>55</sup>.

En **Alemania**, la Ley sobre las oportunidades de cualificación, que entró en vigor el 1 de enero de 2019, y la Ley sobre el trabajo del mañana de 2020 han ampliado la financiación del SPE para la formación continua de todos los trabajadores cuyas actividades profesionales puedan ser sustituidas por tecnologías digitales y que, por otro motivo, se vean amenazadas por el cambio estructural o busquen formación continua en una profesión con cuello de botella. La financiación se concede independientemente de la formación, la edad y el tamaño de la empresa; sin embargo, las normas de financiación varían en función del tamaño de la misma. Se puede conceder ayuda financiera para la formación certificada de más de 120 horas de duración (OCDE 2021d)<sup>56</sup>. En junio de 2020, 33.000 trabajadores participaron en una medida de formación profesional como parte de la cualificación de los empleados, y se abonó una subvención salarial a sus empleadores para 28.000 participantes en formación continua. El número de participantes ha ido aumentando desde 2020, aunque a ritmo lento<sup>57</sup>. Una encuesta realizada en noviembre de 2020 por el Instituto de investigación del mercado laboral y profesional (IAB) señala que la adopción de la nueva medida ha sido baja hasta la fecha. Entre las empresas que no recurrieron a la ayuda financiera de los SPE, la mitad afirmó que ningún curso de formación disponible resultaba adecuado, y un tercio no quiso obtener financiación a través de los SPE y asumió que los costes administrativos eran demasiado elevados. El 30% de los encuestados indicó que el personal no estaría interesado en recibir formación continua. Una cuarta parte de las empresas indicó que el mínimo exigido de 120 días de formación era demasiado largo (Kruppe et al., 2021). Hasta la fecha, solo se ha puesto en marcha un programa gestionado por la Agencia Federal de Empleo dirigido a los trabajadores de mayor edad y con escasa cualificación (*WeGeBau*)<sup>58</sup>. La formación resultó eficaz, aunque resultó difícil que el programa llegara a los empleadores y los trabajadores.

<sup>55</sup> Comisión Europea (2021), Programa de rotación laboral en Dinamarca

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en>, consultado el 10 de octubre de 2022

<sup>56</sup> <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Nationale-Weiterbildungsstrategie/qualifizierungsoffensive.html>

<sup>57</sup> Bundesagentur für Arbeit (2022), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Septiembre 2022.

<sup>58</sup> <https://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/sonderprogramm-wegebau.aspx>

El SPE portugués ya puso en marcha un nuevo programa para adultos en abril de 2016 denominado Qualifica. Sus objetivos son cualificar a la mitad de la población activa que haya cursado educación secundaria superior; alcanzar una tasa del 15 % de participación de adultos en actividades de aprendizaje permanente, y ampliar la red de centros. En comparación con el anterior programa INO a gran escala, se hace más hincapié en los programas de formación de larga y corta duración, incluido el reconocimiento y la validación del proceso de aprendizaje previo (Duell y Thévenot, 2017).

**Francia** creó en enero de 2021 la nueva agencia Transitions Collectives (transiciones colectivas), que financia la formación de los trabajadores que podrían ser despedidos, sobre todo en las pymes. Francia también creó centros regionales de competencias (*opérateurs de compétences* - OPCO<sup>59</sup>) en 2019 con el cometido de orientar a las pymes para detectar necesidades de formación, mejorar la información sobre formación y ofrecer apoyo financiero. Sin embargo, el papel del SPE francés es limitado en este caso, ya que su atención se centra en los desempleados.

En **España**, se aprobó una nueva ley en 2020<sup>60</sup> para reforzar los vínculos entre la EFPC y la EFP dirigida a los desempleados y los trabajadores por cuenta ajena, cuya aplicación es responsabilidad del Ministerio de Educación (entrevista). Se pueden obtener titulaciones profesionales<sup>61</sup>, que se implantaron en 2008, a través de la educación formal o del reconocimiento del aprendizaje previo y de un sistema modulado de formación no formal. En el caso de España, se ha valorado positivamente la eficacia de la formación de los trabajadores ocupados (FUNDAE, 2021). Con datos de 2017 y 2018, esta evaluación muestra que uno de cada tres trabajadores formados mejoró su nivel de cualificación y que el 59% de los trabajadores formados cree que la formación le permitió adaptarse a nuevas tareas o funciones y el 64,8% conservar su empleo.

### Cuadro A 3. Apoyo a nuevas medidas de formación para superar la carencia de competencias

En **Bélgica**, el SPE Actiris lleva ofreciendo ayudas para el reciclaje o la recualificación para empleos con escasez de mano de obra desde 2021 (respuestas de los SPE al informe COVID-19). El SPE Forem puso en marcha un nuevo programa denominado Incitant +<sup>62</sup>, que consiste en un incentivo que se concede, si se cumplen determinadas condiciones, a los demandantes de empleo que completen con éxito una formación en una profesión deficitaria en los sectores de la construcción, la carpintería y la electricidad (respuestas de los SPE al resumen de COVID-19). En el caso de Flandes, el Plan de Recuperación y Resiliencia esbozó medidas para 2023 destinadas a promover la movilidad laboral de los trabajadores despedidos de un sector hacia otros en los que existe escasez de trabajadores cualificados, ofreciendo una formación suficientemente gratificante (Corti et al., 2022).

En **Francia**, se comenzaron a aplicar varias medidas de formación en 2021 para hacer frente a la escasez de mano de obra en varios sectores y profesiones. Los empleadores pueden recibir una subvención de 1.000 euros para llevar a cabo una preparación operativa para el empleo individual (POEI)<sup>63</sup> a fin de organizar una formación de hasta 400 horas para subsanar la carencia de competencias antes de que los desempleados accedan a un empleo o a un contrato de aprendizaje o un contrato subvencionado con una duración mínima de 12 meses, previa aprobación del consejero de Pôle emploi. Esta medida debe aplicarse en sectores en los que existen dificultades de contratación (hostelería, construcción, sector asistencial, sector informático, etc.) (respuestas del SPE al informe COVID-19). En el caso de los contratos laborales más cortos, existe otro instrumento de formación previa a la contratación (*action de formation préalable au recrutement*) con una tasa de reembolso de los costes de formación inferior.

En **Grecia**, se ha creado la Formación Profesional en "Métodos innovadores en el sector agrícola", destinada a mejorar las competencias de los desempleados y los graduados en agronomía, en colaboración con el Centro de Formación Permanente de la Universidad de Macedonia Occidental (Grecia, respuestas del SPE al informe COVID-19, actualización 9/21). Además, en 2021, se han introducido cambios en las nuevas Escuelas Profesionales de Aprendizaje experimentales para la formación de recepcionistas de hotel y técnicos en arte culinario, que incluyen una fase de

<sup>59</sup> <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/acteurs/partenaires/opco>

<sup>60</sup> <https://incual.educacion.gob.es/certificados-de-profesionalidad>

<sup>61</sup> <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/formacion/certificados-profesionalidad>

<sup>62</sup> <https://www.leforem.be/particuliers/incitants-financiers-formation.html>, accessed 10 October 2022.

<sup>63</sup> <https://www.pole-emploi.fr/candidat/en-formation/mes-aides-financieres/la-preparation-operationnelle-a.html>

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

formación en el empleo de seis meses. Este proyecto se lleva a cabo en colaboración con la Cámara de Comercio e Industria Germano-Helénica y el Instituto de Empresas de Turismo de Grecia (encuesta sobre la capacidad de los SPE).

Fuente: información proporcionada por los SPE en las respuestas de los SPE al informe COVID-19 y en los informes sobre la capacidad de los SPE (Peters 2021, 2022 de próxima publicación), Corti et al. 2022 (para Flandes).

### Cuadro A 4. La iniciativa Empleos Verdes en Suecia

La Iniciativa Empleos Verdes de 2020 dirigida a personas que se encuentran alejadas del mercado laboral tenía como objetivo reducir el desempleo provocado por la pandemia de COVID-19. Ofrecía a los desempleados formación en empleos de las industrias ecológicas donde existía un déficit y, al mismo tiempo, promovía las actividades al aire libre, los lugares culturales, el ocio y el turismo. La iniciativa se extendió a todo el país y se previó la oferta de 608 plazas en otoño de 2020. La Agencia Forestal Sueca, el Servicio Geológico de Suecia, la Agencia Sueca de Protección del Medio Ambiente, las juntas administrativas de los condados y el Servicio Público de Empleo de Suecia son los organismos que participan en la aplicación de esta iniciativa.

Fuente: <https://www.government.se/press-releases/2020/07/green-jobs-for-nature-across-the-country/>

### Cuadro A 5. Nuevo programa de incentivos para el empleo ATIVAR.PT en Portugal

En **Portugal**, se ha creado un nuevo programa en el marco de la pandemia de COVID-19. El ATIVAR.PT es un programa reforzado de apoyo al empleo y la formación profesional. Esta nueva medida se ha puesto en marcha con el fin de garantizar una respuesta adecuada y rápida a los nuevos demandantes de empleo, apoyándose en programas activos del mercado laboral de gran cobertura -como los incentivos para la contratación y los períodos de prácticas profesionales que sustituyen a las anteriores medidas Estágios Profissionais de 2019 y Contrato Emprego- y en programas adaptados y dirigidos a sectores y grupos específicos.

Las nuevas medidas tienen por objeto fomentar la contratación indefinida y se dirigen a grupos de baja empleabilidad, como los jóvenes y los desempleados de larga duración, al igual que las anteriores. Debido al empeoramiento de las condiciones económicas y al escaso dinamismo en la creación de empleo, en 2021, las nuevas medidas incluyen un conjunto de disposiciones transitorias destinadas a dar respuesta a los nuevos demandantes de empleo, reforzando al mismo tiempo los incentivos para la contratación de los empleadores. Ambas medidas prevén pagos más rápidos, lo que permitirá que el apoyo financiero llegue antes a los promotores. El programa ATIVAR.PT incluye, además, diversas medidas en el ámbito de la formación profesional, dirigidas a grupos específicos y a sectores de actividad económica emergentes y relevantes (el digital, el ecológico, el social), como Jovem & Digital.

Fuente: información facilitada por los SPE portugueses

### Cuadro A 6. Incentivos para el empleo para promover la transición a contratos laborales indefinidos

En agosto de 2020, **Italia** estableció una exención de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de los empleadores durante seis meses para las empresas que contraten a nuevos trabajadores con contratos indefinidos, siempre que aumenten su plantilla total. Asimismo, se estableció una exención para los empleadores del sector turístico durante tres meses, independientemente del tipo de contrato y del aumento neto de la plantilla (OCDE 2021b).

En **Portugal**, se introdujo en 2017 un nuevo incentivo para el empleo, el "Contrato-Emprego", a fin de impulsar la contratación indefinida, restringiendo al mismo tiempo el apoyo a los contratos temporales a casos específicos, como los desempleados de larga duración. Además, se han promovido los contratos indefinidos mediante una diferencia cada vez mayor en los beneficios concedidos para cada tipo de contrato. Con el fin de promover la creación efectiva de empleo una vez finalizado el subsidio para la contratación, en el caso de los contratos de duración determinada, se concede una bonificación por la conversión a contratos indefinidos (Duell y Thévenot, 2017). Dado que la vulnerabilidad de los trabajadores atípicos se ha hecho evidente durante la pandemia de COVID-19, los programas de protección del empleo se modificaron para ofrecer una mejor cobertura a estos trabajadores, mientras que las subvenciones para la contratación indefinida también se han utilizado con mayor regularidad. En enero de 2022, se introdujo una medida excepcional y transitoria para la contratación de desempleados registrados con contrato indefinido en el marco del nuevo programa ATIVAR.PT durante la pandemia (la nueva medida ATIVAR.PT ha

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

introducido diversos cambios en los principales programas anteriores de incentivos para el empleo en el anexo, Cuadro A5).

### Cuadro A 7. Ejemplos de programas nuevos o revisados de creación de puestos de trabajo para desempleados aplicados durante la pandemia

En 2021, **Grecia** introdujo un nuevo programa de emprendimiento, que subvenciona las iniciativas empresariales de 2.900 jóvenes emprendedores de entre 18 y 19 años, prestando especial atención a las mujeres. La SPE griega también ha suscrito una nueva asociación con Google, destinada a la creación de empresas en la era digital para 4.000 desempleados.

En **Irlanda**, los autónomos que hayan recibido la ayuda por desempleo debido a la pandemia de COVID-19 (PUP) o una ayuda para demandantes de empleo y se reincorporen a su actividad laboral pueden beneficiarse del incentivo COVID-19 al trabajo a tiempo parcial para autónomos. Esto proporciona a los propietarios de negocios una subvención única por un importe máximo de 1.000 euros para volver a poner en marcha su negocio cerrado a consecuencia de la pandemia.

En **Letonia**, se han realizado varios cambios en el programa para la creación de empresas. Los desempleados que hayan recibido una subvención del SPE para poner en marcha un plan de negocio podrán solicitar una subvención adicional para el desarrollo del mismo por un importe de 5.000 euros si, tras el primer año de actividad, un experto considera que el negocio funciona correctamente. La subvención mensual, que se abona durante seis meses en las primeras fases de creación de una empresa, se ha aumentado a 750 euros. Asimismo, **Bélgica (Bruselas y Flandes)** y **Estonia** adaptaron sus programas de incentivos para la creación de empresas para responder a la crisis provocada por la COVID-19 aumentando los incentivos dirigidos a los desempleados.

Los SPE **croata e irlandés** han comenzado a impartir talleres de trabajo autónomo para clientes de los SPE a través de plataformas de *streaming*.

**Portugal** creó *Empreender2020*, un concurso de ámbito nacional para la creación de empresas por parte de jóvenes y desempleados. Los candidatos seleccionados reciben asesoramiento y formación técnica durante el primer año de su puesta en marcha.

En **Finlandia**, se inició un experimento sobre subvenciones para la contratación de emprendedores en solitario.

Fuente: OCDE, 2022a; OCDE, 2021b; Duell et al., 2022; Respuestas de los SPE al informe COVID-19

### Cuadro A 8. Aplicación de enfoques integrales para los jóvenes: mejora de la cooperación entre los SPE y las agencias de empleo juvenil en Francia y Finlandia

**En Francia, en marzo de 2022, entró en vigor un nuevo contrato de compromiso juvenil (*contrat d'engagement jeune*)**, que incluye diversos servicios ofrecidos por el SPE francés Pôle emploi y las agencias locales de empleo juvenil (*missions locales*). Los servicios incluyen un programa intensivo de orientación de al menos 15 a 20 horas semanales. Los jóvenes se comprometen a participar en actividades como prácticas profesionales y en todas las medidas previstas en el plan "1 joven, 1 solución", y reciben una ayuda durante su participación en el programa por un periodo que suele durar de 6 a 12 meses<sup>64</sup>.

**Finlandia puso en marcha en 2018 servicios de ventanilla única para jóvenes en los que participan numerosos profesionales.** El personal de referencia son asesores de juventud y empleo del SPE y trabajadores sociales de los ayuntamientos, así como psicólogos, enfermeros, trabajadores de divulgación y asesores educativos. **En 2021**, el Gobierno finlandés realizará una mayor inversión en estos centros juveniles, con el fin de **impulsar los servicios de salud mental para los jóvenes** y comenzar a ofrecer psicoterapia a corto plazo (Konle-Seidl y Piccarella, 2021). La COVID-19 ha afectado de forma negativa a la salud mental de los jóvenes. En marzo de 2021, se pusieron en marcha proyectos piloto en más de 100 municipios para reforzar el papel de los gobiernos locales en la organización de los servicios de empleo y mejorar la coordinación de los servicios con el gobierno nacional (OCDE, 2021e). Esto se produce tras un largo debate acerca del mejor modo de combinar los servicios sociales, los servicios sanitarios y los servicios de empleo en el ámbito local.

<sup>64</sup> <https://www.pole-emploi.fr/actualites/a-laffiche/2022/le-contrat-dengagement-jeune-cej.html>, consultado el 14 de octubre de 2022.

**Cuadro A 9. Nuevos enfoques para la concesión de ayudas para la contratación de «ninis»**

El **SPE eslovaco** ha iniciado un **programa de mentoría** vinculado a incentivos para el empleo dirigido a los «ninis» menores de 30 años que se hayan estado inscritos como demandantes de empleo durante al menos un mes.

El **SPE belga** de Bruselas Actiris concede subvenciones para unos 1.200 empleos en la economía social, destinados expresamente a la inserción laboral de los jóvenes «ninis».

**Italia** modificó los incentivos para la contratación. Los empleadores pueden recibir una bonificación de hasta el 100% de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social durante un periodo de tres años (por un importe máximo de 6.000 euros anuales) por la contratación **con carácter indefinido** de un joven de entre 15 y 35 años al que se considere «nini».

Fuente: OCDE, 2021b; OCDE, 2022a; Eurofound, 2021b; Duell et al., 2022.

**Cuadro A 10. Apoyo a los programas de aprendizaje en Francia e Irlanda**

**Francia** ofreció un programa de ayudas temporales a los empleadores para la contratación de aprendices en el marco del plan "1 joven, 1 solución". Las empresas se benefician de una bonificación para la contratación de aprendices de 5.000 euros (para jóvenes) y de 8.000 (para adultos), destinada a apoyar la contratación de aprendices de primer año y responder al fenómeno de los "huérfanos de aprendizajes" (jóvenes que habían comenzado su formación, pero no lograron encontrar un empleador con el que continuarla). La demanda ha sido muy alta y el número de aprendices aumentó un 40% entre 2019 y 2020 y un 37% entre 2020 y 2021, acelerando una tendencia de aumento del número de aprendices que se observa desde 2018<sup>65</sup>.

En **Irlanda**, El Programa de Incentivos para el Aprendizaje de SOLAS ofrece una ayuda financiera a los empleadores que contratan aprendices en programas nacionales de aprendizaje. Los empleadores de aprendices pueden optar a una subvención de 3.000 euros por cada nuevo aprendiz contratado.

Fuente: Eurofound 2021b, OECD 2022a, Duell et al. 2022, Konle-Seidl and Piccarella 2021.

**Cuadro A 11. Ejemplos de nuevas medidas específicas para desempleados de larga duración**

En **Austria**, la medida *Sprungbrett* está dirigida a los desempleados de larga duración y su objetivo, en un principio, es reincorporar al mercado laboral a 50.000 desempleados de larga duración entre julio y diciembre de 2021. La medida se ha extendido a los contratos laborales celebrados a finales de 2022. El programa se ha utilizado principalmente para ofrecer incentivos para la contratación, así como subsidios laborales para personas mayores y personas con discapacidad (*Kombilohn*) y apoyar el empleo en empresas sociales. A finales de julio de 2022, el 35% de los participantes eran desempleados de larga duración mayores, el 30% tenía problemas de salud y el 42% llevaba más de dos años en paro. Se podría reducir el número de desempleados de larga duración, pero aún no se ha llevado a cabo una evaluación de la medida.

En **Bélgica**, el **SPE Forem** estableció un nuevo incentivo para la contratación que se denominó *Tremplin + 24 mois* dirigido a los desempleados de larga duración (>24 meses) inicialmente en 14 sectores (y ahora ampliado a todos) que se han visto perjudicados por la crisis y que consiste en una subvención salarial. El contrato laboral debe tener una duración mínima de dos años o ser indefinido. En principio, este programa solo se iba a aplicar en 2020, aunque se ha prorrogado hasta alcanzar un objetivo de 1.200 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa.

En **Irlanda**, el nuevo programa de prácticas profesionales (WPEP)<sup>66</sup>, puesto en marcha en julio de 2021 con una previsión de 10.000 participantes, está dirigido a demandantes de empleo que perciben un subsidio de la Seguridad Social y que han estado desempleados durante seis meses o más o que nunca han trabajado. Al inicio del programa, la empresa de acogida y el participante deben acordar un plan de aprendizaje individual y de desarrollo de competencias para el periodo de duración del mismo. Los objetivos de aprendizaje y desarrollo acordados se registran en este plan de aprendizaje personal. El plan identifica la formación, el desarrollo de competencias y el aprendizaje necesarios y alcanzados durante las prácticas, que se llevarán a cabo de forma independiente o con el apoyo y la supervisión del tutor designado por la empresa de acogida. Esto

<sup>65</sup> [L'apprentissage en France : progression record en 2020 | vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr), consultado el 14 de octubre.

<sup>66</sup> <https://www.gov.ie/en/service/95fe1-work-placement-experience-programme/#what-the-work-placement-experience-programme-is>

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

incluye programas de formación en el empleo y cualquier formación adicional en línea o acreditada. El participante recibirá un diario personal de aprendizaje que le permitirá comentar sus progresos con los tutores y el gestor de casos de Intreo durante las reuniones de seguimiento. La remuneración semanal es de 311 euros y se abona a los empleadores durante un periodo de seis meses. Los empleadores no pueden aumentar los ingresos de los participantes por encima de este importe. Los participantes no pueden ocupar empleos en los que ya hayan adquirido experiencia laboral. La participación en el programa puede combinarse con un empleo a tiempo parcial en otra organización.

En **Grecia**, un programa de subvenciones destinado a la contratación de desempleados mayores de 30 años en las regiones menos desarrolladas, con especial atención a los desempleados de larga duración y a los mayores de 50 años.

En **Rumanía**, se ha introducido un nuevo incentivo para el empleo dirigido a las personas mayores de 50 años, o con edades comprendidas entre los 16 y los 29 años, así como a los ciudadanos rumanos que hayan finalizado sus contratos laborales con empleadores extranjeros.

En **Eslovaquia**, el nuevo programa nacional Aprovecha tu oportunidad se ha comenzado a aplicar en octubre de 2021. La principal actividad del programa es la prestación de ayudas económicas para apoyar la creación de puestos de trabajo para demandantes de empleo desfavorecidos, incluidos los jóvenes demandantes de empleo, y para apoyar el trabajo autónomo. El objetivo del programa, de dos años de duración, es conectar los servicios de empleo y asistencia social para activar a los jóvenes desempleados más vulnerables y a los beneficiarios de ayudas sociales en general. Los trabajadores de ambas instituciones proporcionarán un asesoramiento intensivo y reforzado, abordando los complejos problemas a los que se enfrentan los jóvenes. En 2022, se ha aplicado la medida Asesoramiento individualizado para demandantes de empleo desfavorecidos, con el fin de proporcionarles asesoramiento para aumentar sus posibilidades de encontrar un empleo y apoyar el desarrollo de sus capacidades de búsqueda de empleo (respuestas de los SPE al informe COVID-19).

Fuente: Informe sobre la capacidad de los SPE 2022, próximamente, respuestas de los SPE al informe COVID-19, <https://www.gov.ie/en/service/95fe1-work-placement-experience-programme/#what-the-work-placement-experience-programme-is>, <https://www.bmaw.gv.at/Presse/AktuellePressemeldungen/Programm-Sprungbrett.html>, <https://www.wallonie.be/fr/actualites/aides-emploi-maintien-et-elargissement-de-la-mesure-tremplin-24> e información proporcionada por los SPE en Duell et al., 2022.

### Cuadro A 12. Enfoque integral para la prestación de servicios de empleo a personas con discapacidad en Dinamarca y Francia

En **Dinamarca**, el enfoque integral incluye iniciativas destinadas a aumentar el conocimiento y la información sobre la situación laboral de las personas con discapacidad, un fondo para proyectos de empleo para personas con discapacidad que pueden solicitar diferentes organizaciones y empresarios privados, la difusión selectiva de información sobre discapacidad a través de una plataforma permanente con información y una mayor atención a las personas con discapacidad en los centros municipales de empleo a través de la función de "personas de referencia" que son las figuras centrales para desarrollar el conocimiento y asesorar a los compañeros sobre discapacidad, intervenciones de empleo para personas con discapacidad y revisión de caso.

En **Francia**, se ha decidido estrechar la cooperación entre el SPE Pôle emploi y la agencia para personas con discapacidad Cap Emploi. El nuevo modelo puesto en marcha en octubre de 2021 prevé un enfoque de gestor único para las personas con discapacidad en una ventanilla única (*Lieu Unique d'Accompagnement*) en las oficinas de Pôle Emploi (con la participación de gestores de casos de Pôle Emploi y Cap Emploi).

Fuente: Peters, 2021; Respuestas de los SPE al cuestionario COVID-19; Cuestionario sobre la capacidad de los SPE 2020 y 2021; Corti et al., 2022, <https://www.pole-emploi.org/accueil/communiqués/pole-emploi-et-cap-emploi-poursuivent-leur-rapprochement-pour-faciliter-l'accès-a-l'emploi-des-personnes-en-situation-de-handicap.html?type=article>, <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/service-public-de-l-emploi/article/cap-emploi>.

### Cuadro A 13. Nuevas PAE para fomentar la integración de los migrantes en el mercado laboral

En **Bélgica** (Flandes), el Plan de Recuperación y Resiliencia prevé el desarrollo de una **trayectoria integrada** para apoyar a los recién llegados no nacionales de la UE en su integración en la sociedad y, en especial, en el mercado laboral, así como el refuerzo de la política de no discriminación a nivel sectorial, mediante, entre otros, un mayor seguimiento y formación sobre

## Nuevas formas de programas de Políticas Activas de Empleo

cómo hacer frente a la discriminación y acciones específicas para los grupos desfavorecidos. Está previsto que este nuevo enfoque se aplique antes del tercer trimestre de 2023.

En **Finlandia**, los proyectos piloto de las administraciones locales en materia de empleo incluyen, junto a los jóvenes, a todos los migrantes y hablantes de lenguas extranjeras que estén desempleados o cubiertos por los servicios de empleo de las oficinas TE de las zonas piloto. El municipio es responsable de prestar servicios públicos de empleo y empresariales (servicios TE) a estos grupos de clientes.

En **Eslovenia**, se ha ofrecido formación en el empleo a las personas con protección internacional. En 2021, se incluyó un grupo destinatario adicional, desempleados de nacionalidad extranjera que desconocen el idioma esloveno y carecen de experiencia laboral.

**Suecia** ha establecido un subsidio especial de empleo (*Extratjänst*) para los migrantes recién llegados. Otro grupo destinatario de esta medida son los desempleados de larga duración (OCDE, 2022a). Se ha eliminado el límite de edad de los migrantes recién llegados para participar en la formación del mercado laboral.

Fuente: cuestionario para el informe sobre la capacidad de los SPE 2022, Corti et al. 2022 para Bélgica.

### Cuadro A 14. Servicios específicos de información y empleo dirigidos a las personas desplazadas de Ucrania

En **Bulgaria**, con el apoyo del Fondo Social Europeo (FSE) y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), el proyecto "Solidaridad", llevado a cabo por el SPE búlgaro, tiene por objeto ayudar a los ucranianos a encontrar un empleo. El proyecto también ofrece alojamiento y apoyo financiero, así como talleres para desarrollar competencias laborales<sup>67</sup>.

En **Eslovaquia**, se puso en marcha un nuevo proyecto para ofrecer vacantes, contactar con ciudadanos ucranianos, ofrecer orientación, educación y apoyar la movilidad, las actividades de voluntariado y la adaptación laboral. El proceso de orientación incluye tres reuniones presenciales, cada una de las cuales dura unas tres horas (Eurofound, 2022 y cuestionario de la CE a los SPE).

En **Alemania**, los refugiados ucranianos pueden recibir información a través de una línea directa del SPE en ucraniano y ruso y pueden inscribirse y solicitar ingresos mínimos (subsidio de desempleo II y asistencia social) en estos idiomas y en inglés. La información facilitada incluye datos sobre actividades de cuidado infantil y procedimientos para obtener el reconocimiento de la cualificación profesional, así como sobre educación y formación<sup>68</sup>.

En **Eslovaquia**, se iniciaron dos nuevos proyectos relativos a la situación de las personas desplazadas procedentes de Ucrania a 1 de mayo de 2022. Los proyectos incluyen seis medidas relacionadas con la oferta de vacantes, el contacto con ciudadanos ucranianos, la prestación de asesoramiento, la educación, el apoyo a la movilidad y el apoyo a la actividad de voluntariado y a la adaptación laboral.

### Cuadro A 15. Actividades de divulgación de los SPE dirigidas a las personas desplazadas de Ucrania

En **Bulgaria**, se crearon equipos móviles para trabajar con los ciudadanos ucranianos en el ámbito local. Todos los días un equipo móvil acudía al paso fronterizo del Puente del Danubio. Equipos especializados han visitado de forma periódica la frontera y también han realizado viajes a los centros de transporte y a los cuarteles generales de crisis para los ciudadanos ucranianos que llegaban al país.

En **Rumanía**, el personal de las oficinas locales del SPE cercanas a la frontera envía regularmente representantes a los puestos fronterizos y centros de refugiados para informar y asesorar a los ciudadanos ucranianos.

En **Croacia**, se formaron equipos móviles del SPE (CES) y asesores de los centros de asistencia social, que informaban diariamente a los ucranianos sobre sus derechos y oportunidades en el país.

<sup>67</sup> <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/projects/ukrainian-refugees-find-work-bulgaria>, consultado el 5 de octubre de 2022.

<sup>68</sup> <https://www.arbeitsagentur.de/ukraine>

En la **República Checa**, en el marco del KACPU (Centro de Asistencia Regional para el Apoyo), los asesores del SPE prestaron servicios de asesoramiento sobre la posibilidad de incorporarse al mercado laboral, la búsqueda de empleo y los cursos de idiomas.

El SPE **islandés** ha abierto una oficina temporal en un centro de acogida de refugiados.

El SPE **lituano** ha trabajado en centros de registro de inmigrantes y se ha inscrito en el sistema de los SPE (cuestionario de la CE sobre ucranianos desplazados).

El SPE **portugués** integra un equipo multidisciplinar en las embajadas portuguesas de Bucarest y Varsovia para apoyar a los refugiados que desean venir a Portugal. A medida que ha ido aumentando la afluencia de refugiados, estos servicios han tenido que reducirse por cuestiones de capacidad.

**Cuadro A 16. Nuevas ventanillas únicas y asociaciones de ámbito local para la prestación de servicios de empleo a los grupos desfavorecidos**

**La divulgación entre los grupos vulnerables inactivos** constituye un reto fundamental para la prestación de servicios de empleo. En **Bulgaria**, el programa nacional "Activación de las personas inactivas" reforzó el papel de los municipios en la divulgación entre los inactivos. En el marco del programa, muchos municipios contrataron a mediadores juveniles para llevar a cabo actividades específicas de acercamiento a los grupos vulnerables, incluidos los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, los gitanos y las personas que viven en zonas remotas. Las experiencias con mediadores juveniles y gitanos se han prolongado durante más de una década. El SPE NEA búlgaro también probó y puso en marcha el uso de consultores laborales familiares en 2019. Ofrecer consultas a familias enteras permite el contacto con miembros de la familia desempleados e inactivos que no estaban registrados en el NEA anteriormente. El acercamiento a grupos o individuos inactivos vulnerables continúa suponiendo un reto. Todavía no se dispone de evaluaciones pormenorizadas de las recientes actividades de divulgación (OCDE, 2022c).

En **Finlandia**, desde hace más de una década, **se han desarrollado pruebas de prestación de servicios de ventanilla única** a los desempleados de larga duración, basadas en una prestación conjunta de servicios entre los servicios de empleo y los servicios sociales municipales a través de los LAFOS (que se iniciaron con carácter experimental antes de recogerse en la legislación). Durante muchos años, se han llevado a cabo pruebas para mejorar la cooperación en el ámbito local, incluso con los servicios sanitarios. En 2021, se decidió una reforma de la organización territorial de la prestación de servicios sanitarios y sociales para incorporar los servicios de bienestar a las comarcas en 2023<sup>69</sup>. Se están preparando reformas para descentralizar las actividades de los SPE y reforzar el papel de los municipios, y para que los SPE locales comiencen a cooperar con las comarcas de servicios de bienestar (entrevista). En 2021, se han puesto en marcha programas piloto de las administraciones locales en materia de empleo (*Työllisyyden kuntakokeilut*). Los desempleados y los demandantes de empleo beneficiarios de los servicios de empleo que no tienen derecho al subsidio por desempleo vinculado a los ingresos han sido transferidos a los municipios de las zonas piloto. El grupo destinatario también incluye a todos los demandantes de empleo menores de 30 años y a todos los migrantes y hablantes de lenguas extranjeras que estén desempleados o se benefician de los servicios de empleo de las oficinas de empleo de las zonas piloto. El municipio es responsable de prestar servicios públicos de empleo y empleo (servicios TE) a estos grupos de clientes (respuestas al cuestionario del informe sobre la capacidad del SPE 2022, próxima publicación).

**Francia comenzó el seguimiento exhaustivo** (*accompagnement global*) de los beneficiarios de la renta mínima como proyecto piloto en 2014 y lo extendió al ámbito nacional en 2016. Esta medida se basa en un asesoramiento reforzado y un diagnóstico compartido entre los servicios de empleo y los servicios sociales. Asimismo, se ha incrementado la cooperación entre los servicios sociales y los servicios de empleo y se han realizado intercambios de personal. La evaluación de este enfoque muestra resultados positivos (Pôle emploi 2018). En 2021, se introdujo una nueva forma de prestación de servicios de empleo en 66 oficinas locales en barrios urbanos desfavorecidos, en cooperación con los agentes locales a través de la medida "Equipos de Empleo" (*équipe emploi*<sup>70</sup>). En septiembre de 2022, el Gobierno anunció planes para una reforma más amplia del SPE y sus diferentes agentes. **Se prevé la creación de un nuevo modelo de**

<sup>69</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Wellbeing\\_services\\_counties\\_of\\_Finland](https://en.wikipedia.org/wiki/Wellbeing_services_counties_of_Finland)

<sup>70</sup> <https://www.pole-emploi.org/accueil/actualites/2021/equipemploi-une-nouvelle-approche-de-laccompagnement.html?type=article>

**ventanilla única** (*France Travail*) que se basa en una cooperación reforzada y mejorada entre los distintos agentes de las regiones y las zonas locales, para todos los desempleados (no solo los de larga duración)<sup>71</sup>. Aún se desconocen los pormenores de este plan. Los debates para mejorar la cooperación interinstitucional y mejorar la transparencia del sistema francés de múltiples actores están en marcha desde hace bastante tiempo (entrevista) (respuestas al cuestionario sobre la capacidad de los SPE 2022).

En **Irlanda**, se comenzó a prestar un nuevo **Servicio de Empleo de Ámbito Local (LAES)** contratado y operativo en siete condados en 2021, actualmente se está procediendo a su contratación en el resto del Estado. Estos nuevos servicios, en zonas del Estado donde no operan Servicios Locales de Empleo (LES), constituirán una importante expansión de los servicios de empleo. LAES se centra en las personas que han estado desempleadas durante más de 24 meses y prestará un servicio a cualquier otra persona remitida por el Departamento (respuestas al cuestionario sobre la capacidad de los SPE 2022).

En **España**, la reforma prevista para modernizar las Políticas Activas de Empleo trata de promover la creación de una ventanilla única específica para el empleo juvenil, mejorando la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales y con las regiones, y reforzando la cooperación con el sector privado (respuestas al cuestionario sobre la capacidad de los SPE 2022). En los últimos años, se han aplicado enfoques integrados para la prestación de servicios sociales y de empleo en diferentes regiones.

---

<sup>71</sup> [https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/09/24/france-travail-un-guichet-unique-pour-l-emploi-a-la-fin-2023\\_6142996\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/09/24/france-travail-un-guichet-unique-pour-l-emploi-a-la-fin-2023_6142996_823448.html)

## CONTACTAR CON LA UE

### Presencial

En toda la Unión Europea existen cientos de centros de información Europe Direct. Puede encontrar la dirección de su centro más cercano en: [https://europa.eu/european-union/contact\\_en](https://europa.eu/european-union/contact_en)

### Por teléfono o correo electrónico

Europe Direct es un servicio que responde a sus preguntas sobre la Unión Europea. Puede ponerse en contacto con este servicio:

- por teléfono: 00 800 6 7 8 9 10 11 (algunos operadores pueden aplicar cargos a estas llamadas),
- al siguiente número estándar: +32 22999696 or
- por correo electrónico a través de: [https://europa.eu/european-union/contact\\_en](https://europa.eu/european-union/contact_en)

## BUSCAR INFORMACIÓN SOBRE LA UE

### En línea

Dispone de información sobre la Unión Europea en todas las lenguas oficiales de la UE en el sitio web sobre Europa: [https://europa.eu/european-union/index\\_en](https://europa.eu/european-union/index_en)

### Publicaciones de la UE

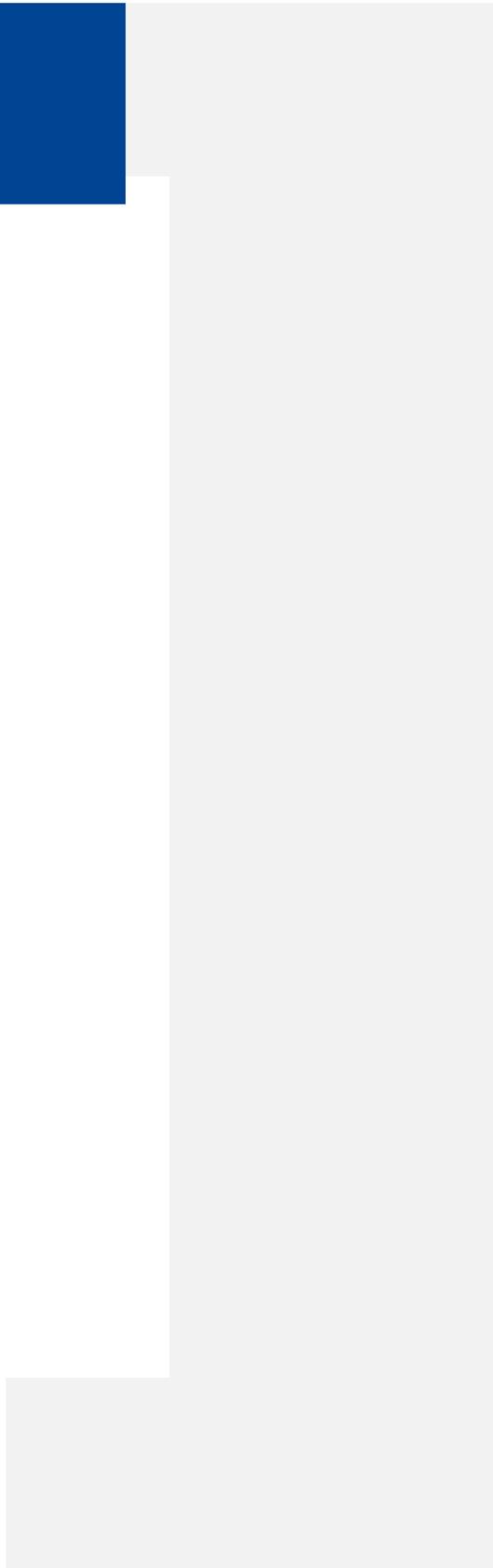
Puede descargar o pedir las publicaciones gratuitas o en venta en: <https://publications.europa.eu/en/publications>. Pueden conseguirse varias copias de publicaciones gratuitas poniéndose en contacto con Europe Direct o en su centro de información local (véase [https://europa.eu/european-union/contact\\_en](https://europa.eu/european-union/contact_en)).

### Derecho de la UE y documentos conexos

Para acceder a la información jurídica de la UE, que incluye toda la legislación de la UE desde 1952 en todas las lenguas oficiales, refiérase a EUR-Lex en: <http://eur-lex.europa.eu>

### Datos abiertos de la UE

El portal de datos abiertos de la UE (<http://data.europa.eu/euodp/en>) permite el acceso a conjuntos de datos de la UE. Los datos pueden descargarse y reutilizarse gratuitamente, tanto con fines comerciales como no comerciales.



Publications Office  
of the European Union