

DOCUMENTOS DE DEBATE

## **POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA LOS JÓVENES: ¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS AHORA?**

Dalia Ben-Galim, Asunción Candela Terrasa,  
Carmen de Paz Nieves

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento solo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD  
04/2012



 fundación  
ideas



**Dalia Ben-Galim**, directora adjunta para Familia, comunidad y empleo, Instituto para la Investigación en Políticas Públicas (IPPR, *Institute for Public Policy Research*), Reino Unido.

**Asunción Candela Terrasa**, ayudante de investigación del área de Economía, sostenibilidad y bienestar, Fundación IDEAS.

**Carmen de Paz Nieves**, responsable de Red internacional, Fundación IDEAS.

#### Publicaciones de la Fundación IDEAS

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

**Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.**

Documentos de Análisis Político: son documentos que marcan el posicionamiento político de la Fundación IDEAS en asuntos relevantes de la agenda política.

Artículos de Análisis y Opinión: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS  
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid  
Telf. +34 915 820 091  
Fax. +34 915 820 090  
[www.fundacionideas.es](http://www.fundacionideas.es)

ISBN: 978-84-15386-02-5  
Depósito legal: M-10154-2012

## Abstract

El desempleo juvenil ha venido aumentando de manera significativa en los países europeos en estos últimos años. Este documento, resultado de la colaboración entre el Instituto de Investigaciones de Políticas Públicas (IPPR, *Institute for Public Policy Research*) y la Fundación IDEAS, analiza las diferentes medidas desarrolladas por países de nuestro entorno para paliar este problema, centrándose de forma especial en los casos del Reino Unido, Dinamarca y Alemania.



## Índice

1. Introducción .....	7
2. El contexto de las políticas activas de empleo y el creciente desempleo juvenil .....	10
3. Una revisión de las últimas políticas activas de empleo dirigidas a los jóvenes en Europa .....	13
4. El caso del Reino Unido .....	16
5. El caso de Dinamarca .....	25
6. El caso de Alemania .....	32
7. Conclusión y recomendaciones .....	40
Referencias .....	43



# 1

## Introducción

En los últimos quince años, las políticas activas de empleo han sido la principal herramienta política para mejorar los índices de empleo en muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, las políticas activas de empleo han sido un factor significativo para mitigar en parte el impacto de la actual crisis económica en algunos países de la OCDE.

Las turbulencias económicas han expuesto el mercado de trabajo a retos a corto y largo plazo, en particular en lo que respecta a los jóvenes. El desempleo juvenil está aumentando en todos los países de la OCDE, llegando al 18,5% en 2010 –un aumento de 3,5 millones desde 2007 (OCDE, 2010a)–, a la vez que, en la mayoría de los países de la OCDE, crece el número de jóvenes que no estudian, no tienen empleo ni siguen una formación (NEET, “*not in education, employment, or training*”, según las siglas en inglés; “ni-ni” en español).

El riesgo de crear una “generación marcada”, para la que el desempleo puede generar consecuencias negativas a largo plazo, como una participación irregular en el mercado laboral, perspectivas de salarios bajos y problemas de salud, ha dado el impulso necesario a muchos gobiernos para concentrarse en políticas destinadas a garantizar que los jóvenes conecten con el mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta que las previsiones económicas siguen siendo sombrías en el medio plazo, estas tendencias también ponen de manifiesto algunos retos más profundos asociados a la educación, las infraestructuras de capacitación y los marcos normativos que también requieren una atención urgente.

Este documento se centra básicamente en las políticas activas de empleo y en el papel que estas han desempeñado a la hora de dar respuesta al aumento de las tasas de desempleo juvenil, y en cómo deberían evolucionar. Para ello, explora las políticas

aplicadas en distintos países, con el objetivo de contribuir a una mejor comprensión de su funcionamiento y eficacia. A lo largo del documento sostenemos que, si bien las políticas activas de empleo con carácter general han tenido éxito en muchos casos, es probable que en el futuro su eficacia y su impacto sean más limitados.

La naturaleza de las políticas activas de empleo debe cambiar para hacer frente a un clima económico distinto y a las nuevas tendencias en el mercado de trabajo. A título de ejemplo, la mayoría de las políticas activas de empleo se centran en intervenciones orientadas a la oferta, con el fin de preparar a las personas para el empleo, prestándose poca atención a los requisitos del empleador y no anticipándose las tendencias futuras del mercado de trabajo, lo que limita potencialmente que los demandantes de empleo obtengan resultados sostenibles.

Además, los índices de inactividad prácticamente no han variado, y el desempleo de larga duración está aumentando –en particular entre los jóvenes–, lo que plantea de qué modo responderán las políticas activas de empleo a aquellos que a menudo se perciben como más alejados del mercado de trabajo.

Por último, la estructura de contratación y de delegación de las políticas activas de empleo está cambiando en muchos países, adoptándose sistemas de pago más orientados hacia los resultados y la prestación de servicios por parte de proveedores privados. Los responsables políticos y los proveedores tendrán que cambiar el modo de concebir la eficacia de estas políticas y pensar en la mejor forma de mantener a las personas en un empleo sostenible.

Por lo general, las políticas activas de empleo se concibieron y se implementaron en un momento de estabilidad y crecimiento económico, con niveles de desempleo relativamente más bajos. Por consiguiente, su diseño reflejaba el contexto –consistiendo las principales intervenciones en apoyo personalizado, ayuda mediante entrevistas y elaboración de CV– y servían para que los demandantes de empleo se (re)incorporaran al mercado de trabajo.

En un momento en el que muchos países están acusando de lleno el impacto de la crisis de empleo y el estancamiento de la recuperación, las políticas activas de empleo están teniendo cada vez menos éxito a la hora de hacer frente a los retos más generalizados del mercado de trabajo, entre los que se incluye: el *desempleo estructural*, derivado del cambio técnico y de la globalización; el *desempleo cíclico*, resultante de la crisis financiera; y el *infraempleo*, por ejemplo, el aumento del trabajo a tiempo parcial no voluntario que se registra en muchos países de la OCDE (Dolphin *et al.*, 2011).

Este documento analiza cómo se han aplicado las políticas activas de empleo para dar respuesta al creciente desempleo juvenil. A través del análisis de casos de estudio, sostenemos que las políticas activas de empleo han supuesto una intervención importante a la hora de mitigar el impacto del desempleo juvenil y que deberían utilizarse como medida temporal para subvencionar el empleo en épocas de escaso crecimiento, por ejemplo, mediante una garantía de empleo o programas de empleo transitorio.

Sin embargo, para afrontar los retos más estructurales y cíclicos del mercado de trabajo, a largo plazo, las políticas activas de empleo tienen que evolucionar de una manera más sustancial, incluyendo medidas para reducir las barreras de acceso al trabajo, de manera que se incentive que los empleadores contraten a los colectivos que están más alejados del mismo y prestando una atención especial a las medidas orientadas hacia la oferta, implicando más directamente a los empleadores a través de enfoques sectoriales en materia de formación y/o trabajo. De este análisis se extraen algunas lecciones clave para que los responsables políticos garanticen en mayor medida que la actual crisis económica no dejará como legado toda una generación de jóvenes marcada por el desempleo y sus consecuencias a largo plazo.

## 2

## El contexto de las políticas activas de empleo y el creciente desempleo juvenil

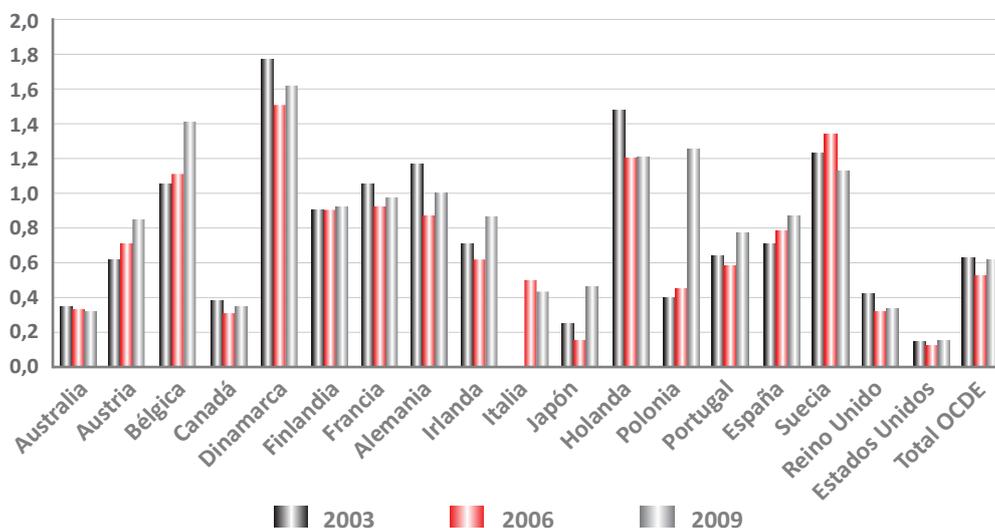
Durante prácticamente dos décadas, las políticas activas de empleo han sido la principal estrategia de empleo en los países de la OCDE. Basadas en un enfoque de rápida (re)incorporación al mercado de trabajo, caracterizado por el principio de “primero el trabajo”, su eficacia se ha basado en la condicionalidad y la obligación mutua. Es decir, en la expectativa de que aquellas personas que perciben una prestación por desempleo adoptarán medidas positivas para encontrar trabajo –buscando empleo de manera activa y mejorando su empleabilidad–, y que como contraprestación, los demandantes de empleo recibirán prestaciones y apoyo para encontrar un empleo<sup>1</sup>.

Si bien estos principios de obligación mutua y apoyo a la empleabilidad siguen siendo un factor común de las políticas activas de empleo en distintos países, también existen importantes diferencias. Por ejemplo, la cantidad de dinero que los países dedican a las políticas activas de empleo varía considerablemente en términos absolutos y como porcentaje del producto interior bruto (PIB).

El Reino Unido ha invertido tradicionalmente menos en programas de activación que la media de la OCDE (un 0,3% frente al 0,6% en 2007/2008)<sup>2</sup> (Gráfico 1). Otros países invierten considerablemente más; es el caso de Dinamarca, que dedica el mayor por-

- 1 La gestión del sistema de prestaciones también es importante para la eficacia de las políticas activas de empleo, pero este trabajo se centrará principalmente en el aspecto del empleo.
- 2 Esto no se explica necesariamente porque el mercado de trabajo del Reino Unido tenga un comportamiento mejor que el de otros países de la OCDE –el Reino Unido ha tenido, de manera persistente, mucha población en edad de trabajar en paro y tasas muy bajas de participación en programas activos de empleo en este grupo de edad–; mientras que, en algunos países de la OCDE, este grupo es objeto de muchas más medidas activas.

**Gráfico 1.** Gasto público en políticas activas de empleo (Porcentaje del PIB, 2003-2009)



Fuente: OCDE, 2011a

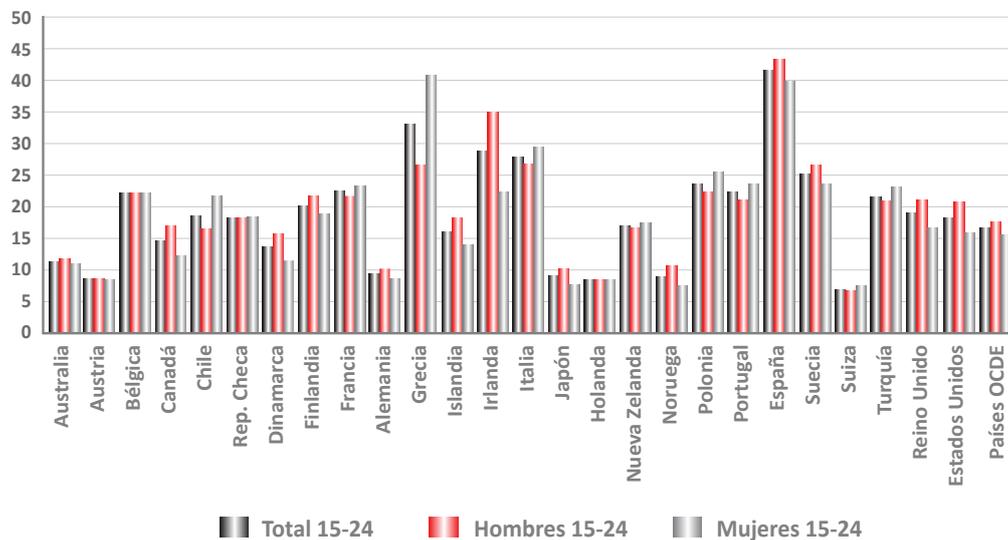
centaje del PIB, un 1,6%, y otros países continentales europeos, como Alemania, que rondan el 1,0%. En el Reino Unido, la inversión está muy orientada a la búsqueda de puestos de trabajo (dedicándose un 88% a medidas activas, frente al 26% del resto de países de la OCDE)<sup>3</sup>.

Com anterioridad a las turbulencias económicas globales, las políticas activas de empleo habían conseguido aumentar y mantener niveles relativamente altos de empleo. Diferentes evaluaciones de las políticas activas de empleo en los últimos años ponen de relieve las características que han sido eficaces a la hora de reducir el desempleo. Las conclusiones sugieren que el apoyo debe ser personalizado y debe responder a las necesidades del cliente; que la condicionalidad debe ser moderada para garantizar que las personas perciben que existe reciprocidad y que es justa en lugar de sancionadora; y las medidas intensivas de apoyo a menudo deben dedicarse a aquellos que tengan un historial laboral irregular y/o aquellos que hayan estado fuera del mercado de trabajo durante un tiempo considerable (McNeil, 2010; Daguerre y Etherington, 2009; OCDE, 2005).

La mayoría de los países de la OCDE están intentando desarrollar medidas para contener el desempleo juvenil en un marco de estancamiento de la recuperación (Gráfico 2). Aunque las tasas de desempleo juvenil en algunos países empiezan a estabili-

3 Otros países desarrollados tienden a dedicar más dinero a acciones de formación, incentivos al empleo, empleo subvencionado y creación directa de puestos de trabajo.

**Gráfico 2. Desempleo juvenil (15-24 años) en países de la OCDE, 2010 (Porcentaje)**



Fuente: OCDE. Stat Extracts [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)

zarse o a descender, en muchos países se hacen evidentes ciertas tendencias subyacentes de desempleo de larga duración que resultan preocupantes. El aumento del desempleo juvenil ha planteado a los responsables políticos retos de mayor alcance con respecto a este colectivo, en particular asociados a los sistemas educativos y de capacitación, además de problemas estructurales de crecimiento.

La importancia de abordar el desempleo juvenil no debería subestimarse habida cuenta de sus consecuencias en el largo plazo. El impacto puede perdurar muchos años, con resultados negativos en las perspectivas salariales, el futuro potencial de ingresos, la participación en el mercado de trabajo, la salud y el bienestar. Su efecto, incluso, puede llegar a tener consecuencias intergeneracionales.

En las siguientes secciones, y tras una revisión más general de algunas de las políticas europeas en este ámbito, se analizan tres casos de estudio, el Reino Unido, Dinamarca y Alemania. Estos países han sido escogidos como casos de estudio por la importancia que en todos ellos se ha dado al objetivo de mitigar el desempleo juvenil, de formas distintas y desde diferentes enfoques, tanto a corto como a largo plazo. Además, en todos estos países, las políticas activas de empleo parecen haber desempeñado un papel determinante a la hora de contener el crecimiento del desempleo juvenil durante la crisis actual.

## 3

## Una revisión de las últimas políticas activas de empleo dirigidas a los jóvenes en Europa

Como respuesta a un desempleo juvenil cada vez mayor en toda la región, la mayoría de los países de la Unión Europea han desarrollado e implantado recientemente medidas enfocadas específicamente a los jóvenes. Esta sección repasará brevemente algunas de las principales experiencias en los distintos países, antes de pasar, en las siguientes, a una evaluación más detallada de los tres casos específicos del Reino Unido, Dinamarca y Alemania, mencionados anteriormente.

**Bélgica.** Las autoridades belgas han adoptado medidas importantes para mejorar los resultados educativos y facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo en los últimos años. En 2010 se llegó a un acuerdo para coordinar mejor las experiencias educativa y profesional, ofreciendo a los jóvenes oportunidades de educación secundaria a tiempo parcial, lo que les permitiría empezar a trabajar a tiempo parcial al mismo tiempo. Además, se adoptó el plan “*Win-win*” para complementar el programa ACTIVA existente, con el objeto de facilitar el acceso a puestos de trabajo a aquellos colectivos sociales con dificultades especiales, incluyendo los jóvenes. El programa incluye una subvención pública a empresas que contraten a los grupos objetivo, en forma de aportación al salario de entre 1.100 y 750 euros al mes y para contratos de entre 12 y 24 meses. Hasta ahora, los resultados de la evaluación han sido muy positivos y ponen de manifiesto que los jóvenes, sobre todo los menos cualificados, se han beneficiado de esta iniciativa. Por último, en 2008 el Gobierno lanzó un programa denominado “*start-up bonus*” que ofrece incentivos a menores de 18 años (la educación obligatoria en Bélgica finaliza a esa edad) para que adquieran experiencia profesional. Estos contratos de aprendizaje implican una garantía de

bonificación de 500 euros (el primer y segundo año) y 700 euros (el tercer año) para cada joven durante un máximo de tres años (con la limitación de que el segundo y/o tercer año debe darse una vez que el joven haya finalizado el periodo de educación obligatoria).

**Austria.** El Gobierno austriaco ha desarrollado dos medidas en materia educativa para dar respuesta al creciente desempleo juvenil. Por una parte, ha facilitado que los jóvenes obtengan un certificado de educación secundaria; y, por otra, ha garantizado que todos los jóvenes menores de 18 años puedan acceder a oportunidades de formación profesional. En este sentido, todos los jóvenes que quieran ser “aprendices” o acceder a un contrato en prácticas y no encuentren una oferta pueden sumarse al programa educativo “*supra-business*”. A finales de 2009, unos 8.600 jóvenes participaban en este programa, un 22% más que en 2008. Asimismo, se han puesto en marcha dos programas de políticas activas de empleo para ayudar a los jóvenes a acceder al mercado de trabajo. El primero, lanzado en 2009, se denomina “Campaña para los jóvenes del futuro” y está destinado a jóvenes de 19 a 24 años, con el fin de garantizar que encuentren un puesto de trabajo lo antes posible a través de formación en prácticas, subvenciones y otros instrumentos. El segundo, “Campaña +6.000” se desarrolló en 2010 con el objetivo de ayudar como mínimo a 6.000 jóvenes a conseguir un puesto de trabajo mediante ayudas de integración. En el marco de este programa, las empresas reciben una subvención que asciende al 50% del salario de medio año si contratan a un joven que lleve en el paro más de seis meses.

**Irlanda.** Debido a las restricciones presupuestarias, el Gobierno irlandés ha tenido poco margen para introducir nuevas políticas activas de empleo destinadas a mitigar el impacto de la crisis en el desempleo juvenil. Sin embargo, en 2009 se introdujeron varias medidas para mejorar la formación en prácticas y las oportunidades de formación con carácter general. Se amplió la oferta de oportunidades de educación continua y enseñanza superior, permitiendo a los participantes conservar sus prestaciones por desempleo. Además, se desarrollaron los *Community Educational Centres*, que ofrecen a los jóvenes de entre 16 y 21 años planes de aprendizaje personalizados para obtener una certificación oficial. También se desarrolló un programa de iniciativas educativas locales, adaptado a las características propias de cada localidad, para ayudar a los jóvenes que no podían acogerse a otros programas de aprendizaje o de formación por motivos personales o geográficos. Por último, las políticas pasivas han reforzado la condicionalidad de las prestaciones por desempleo con vistas a incentivar que los jóvenes se sumen a programas educativos y de cualificación.

**Italia.** El desempleo juvenil en Italia ha aumentado de manera significativa a raíz de la crisis, y el problema afecta en particular a jóvenes con alta cualificación y forma-

ción. Para contrarrestar esta tendencia, en 2010 el Gobierno italiano puso en marcha un plan de acción destinado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes mediante su participación en acciones de formación en prácticas y programas de formación generales. El plan establecía cinco prioridades: 1) facilitar la transición de la educación al mercado de trabajo; 2) apoyar la formación técnica y profesional; 3) promover los contratos en prácticas; 4) rediseñar el papel de la educación universitaria; y 5) mejorar el vínculo entre la investigación, el modelo productivo y el mercado de trabajo. En los últimos años, el sistema de políticas activas de empleo se ha visto reforzado con la introducción de un paquete de servicios obligatorios en los servicios públicos de empleo que establece claramente los derechos y las obligaciones de todos los actores implicados. Al mismo tiempo, se ha establecido una “declaración de disponibilidad inmediata” que todas las personas en paro deben firmar para poder acceder a las prestaciones. En 2010 también se introdujeron incentivos económicos para los servicios de empleo privados y públicos, con el fin de recompensar los resultados reales de sus actividades en relación con los colectivos que se enfrentan a dificultades especiales a la hora de acceder al mercado de trabajo.

## 4

## El caso del Reino Unido

El *New Deal* y posteriormente el *Flexible New Deal* (FND) caracterizaron el enfoque del Reino Unido en materia de políticas activas de empleo bajo el anterior Gobierno laborista. Introducidos en 1999, los primeros programas *New Deal* incluían las siguientes iniciativas: *New Deal for Young People*, destinado a los jóvenes; *New Deal for 25+*, para mayores de 25 años; *New Deal for Lone Parents*, para familias monoparentales; *New Deal for the Disabled*, para discapacitados; y el *New Deal for 50+*, para mayores de 50 años. En 2009, el FND reemplazó a los programas *New Deal* y otros programas de empleo, como el denominado *Employment Zones*. Todas estas iniciativas adoptaron los componentes fundamentales de las políticas activas de empleo, siguiendo un enfoque de “el trabajo primero”, basado en ofrecer un servicio personalizado de apoyo y asesoramiento laboral, además de establecer una obligación recíproca.

El *New Deal for Young People* (NDYP), destinado a los jóvenes, se puso en marcha en 1998 y ofrecía un amplio apoyo a este grupo. Era obligatorio para los jóvenes de entre 18 y 24 años que habían estado en paro y que habían recibido la prestación por desempleo (*Jobseeker's Allowance*) durante más de seis meses. El programa empezó con un componente de pasarela, en virtud del cual los participantes recibían apoyo a la empleabilidad, como, por ejemplo, habilidades básicas y habilidades para la búsqueda de empleo. Si transcurridos cuatro meses seguían en el paro, se les ofrecía distintas opciones entre las que se incluían empleo subvencionado, una plaza a tiempo completo en educación y formación. Los participantes tenían que escoger una de estas opciones.

El NDYP fue el más amplio de los programas *New Deal*; en 2005, 960.000 jóvenes ya se habían incorporado a él (Beale *et al.*, 2008). Se han evaluado exhaustivamente diferentes aspectos de este programa<sup>4</sup> y los resultados varían en función del mar-

4 Véase, por ejemplo, Beale *et al.*, 2008; Riley y Young, 2000; White y Riley, 2002.

co temporal adoptado y de la metodología aplicada. Los resultados del NDYP son positivos para los participantes en términos de bajos niveles de desempleo juvenil y aumentos importantes en el empleo (subvencionado y no subvencionado), tasas más altas de participación sostenida de los jóvenes en el mercado de trabajo y una reducción en el gasto destinado a prestaciones. Los resultados también ponen de manifiesto que aquellos que escogían la opción del empleo obtenían mejores resultados que los demás en términos de tasas de participación en el mercado de trabajo.

La experiencia del Reino Unido pone de manifiesto no solo los éxitos, sino también las limitaciones de las políticas activas de empleo. A pesar de apoyar la incorporación al mercado de trabajo de cientos de miles de personas, estas medidas activas de empleo no han podido resolver retos a más largo plazo como la inactividad, que ha permanecido estática durante los últimos 40 años en niveles de entre un 22% y un 25% (Dolphin *et al.*, 2011). Por otra parte, el desempleo de larga duración empezó a aumentar entre los jóvenes (véase más abajo) a partir de mediados de la década de 2000. El impulso inicial de los programas *New Deal* empezó a frenarse y los resultados fueron empeorando en relación con la inversión ofrecida.

### Marco de políticas actual: el *Work Programme*

El actual programa de políticas está dominado por el *Work Programme* (WP), un marco único que ofrece apoyo y asesoramiento laboral (Cuadro 1). El WP representa en gran medida una continuación del enfoque del programa *Welfare-to-Work* del anterior Gobierno laborista, un programa de empleo a gran escala concebido para apoyar la empleabilidad de los parados. Se calcula que, en el horizonte 2014, el WP dará asistencia a más de dos millones de demandantes de empleo. Los cambios más significativos son: una nueva estructura de incentivos financieros que remunera a los proveedores (casi íntegramente) en función de los resultados obtenidos y un mayor esfuerzo por garantizar el empleo a más largo plazo, constituyendo los objetivos de sostenibilidad el principal criterio en función del cual se efectúan los pagos.

### Cuadro 1. El *Work Programme*

A pesar de que el Gobierno de coalición presentó el *Work Programme* (WP) como una iniciativa “revolucionaria” y “transformadora”, el programa constituye una evolución de los programas *New Deal* a los que sustituye. Los objetivos clave de las políticas del WP son mejorar los resultados en términos de empleo para los desempleados de larga duración y aumentar la sostenibilidad del empleo para aquellos que acceden al mundo laboral.

Es probable que los demandantes de empleo no encuentren mucha diferencia entre el WP y los programas que lo han precedido. Sin embargo, sí se diferencia en varios aspectos clave que se refieren principalmente a una mayor comercialización del sector de la asistencia para la inserción laboral. Como explica Mark Fisher, director del departamento de demandantes de empleo y competencias en el Departamento de trabajo y pensiones (DWP, *Department for Work and Pensions*): “En cierto sentido, lo que no hemos creado con esto es un programa de empleo; lo que hemos creado es una serie de incentivos financieros para ayudar a que la gente encuentre de nuevo trabajo”\*.

Si comparamos el WP con iniciativas anteriores de asistencia para el empleo, surgen algunas diferencias clave:

- El WP consolida firmemente el modelo de proveedor principal, sobre el que se basaron las reformas de asistencia pública del ayuntamiento de Nueva York (McNeil, 2010). Esto significa contar con menos empresas más grandes en el vértice, que subcontratan varias capas de organizaciones más pequeñas para conformar cadenas de suministro. En lugar de que el DWP contrate y gestione los servicios de varios cientos de organizaciones, ahora tratará con proveedores a gran escala, con el fin de reducir la complejidad y la administración.
- A los proveedores se les remunerará en función de los resultados, de manera que la carga del riesgo se traslada del Gobierno a los proveedores. Los proveedores debían contar con importantes reservas de capital para acceder a contratos como proveedores principales. Entre la mitad y las dos terceras partes de los pagos de estos contratos corresponden a pagos “atrasados” (pagaderos solo después de que la persona lleve trabajando 13 o 26 semanas, en función de la prestación que perciba), de manera que los proveedores, de hecho, tienen que autofinanciar sus programas durante al menos el primer o los dos primeros

\* Comparecencia en la Cámara de los Comunes ante el *Work and Pensions Committee Work Programme: Providers and Contracting Arrangements*, lunes 14 de marzo de 2011, HC 718-iii.

años. El atraso de los pagos es un intento por concentrar los esfuerzos de los proveedores en ayudar a las personas a permanecer en el mercado de trabajo—incentivándoles para que ayuden a sus clientes a mantenerse en sus puestos de trabajo y evitar que alternen constantemente empleo y prestaciones—.

- Un objetivo específico de la política del WP es aumentar la duración media del empleo de las personas que vuelven a trabajar. Para incentivar este extremo, la mayoría de los pagos del WP a los proveedores se hará una vez que el beneficiario ha trabajado 26 semanas (o 13 semanas para los que pertenezcan a colectivos “más difíciles de ayudar”). Se prevé que esto incentive una mejor identificación de puestos de trabajo, de manera que aumenten las probabilidades de que la persona permanezca en su empleo y se evite la alternancia constante entre empleo y prestaciones.

El programa también es el primero en el Reino Unido que pone en marcha el intercambio DEL:AME\*\*, que básicamente implica que si un proveedor consigue ayudar a una persona a encontrar un empleo, se le pagará con los ahorros netos que se deriven de las prestaciones no percibidas por esa persona hasta un límite específico. Aunque el Gobierno había previsto un sistema de pago íntegramente basado en resultados, la inquietud de los inversores a la hora de respaldar un programa no probado supuso que los proveedores recibieran un pago inicial limitado\*\*\*. Sin embargo, el importe de este pago irá disminuyendo cada año a partir del segundo año del contrato hasta el cuarto año, momento en que no se pagará ninguna cuota inicial.

Para evitar un mal rendimiento de los proveedores, los requisitos de resultados mínimos del WP se han basado en el máximo alcanzado por los programas *New Deal* en la última década. Se prevé que el gasto medio por participante ascienda a 1.347 libras, un importe menor que el de programas similares previos, si bien esto dependerá de factores como el número de desempleados de larga duración que se acojan al WP y las ofertas de resultados de los proveedores. Las licitaciones se establecieron con base en criterios relacionados con la calidad y con el precio. En algunas áreas se ofrecieron descuentos sobre ofertas de resultados. Será importante que la consecución de estas ofertas no se haga en detrimento de la calidad del servicio.

**Fuente:** adaptado de Dolphin *et al.*, 2011: 57-58.

\*\* El presupuesto del límite de gasto ministerial (DEL, *Departmental Expenditure Limits*) cubre los programas de asistencia pública, mientras que el pago de las prestaciones procede de un presupuesto independiente denominado gasto gestionado anualmente (AME, *Annually Managed Expenditure*). El intercambio DEL:AME permite que los ahorros previstos en el presupuesto AME se trasladen al presupuesto DEL para cubrir gastos adicionales del *Work Programme*.

\*\*\* De momento tampoco está claro en qué medida se producirá realmente un traspaso del AME al DEL para el programa.

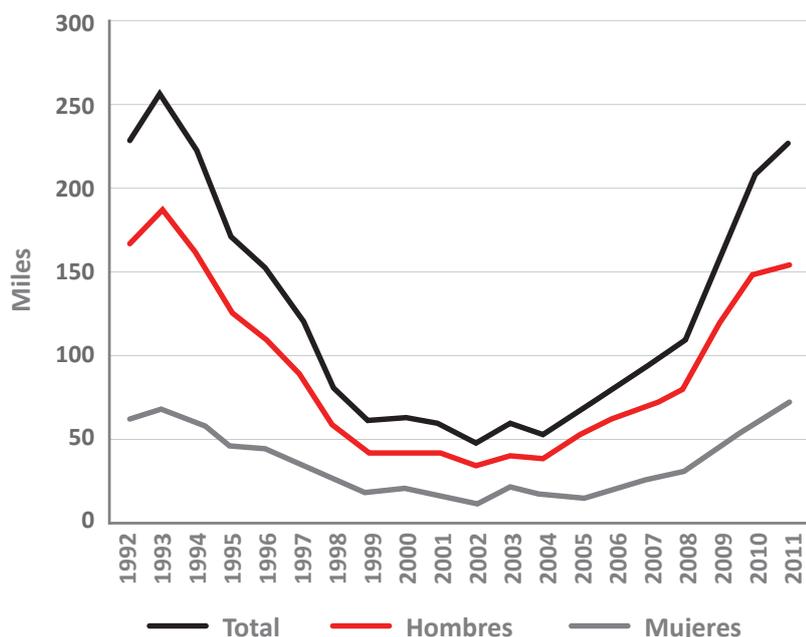
El WP lleva operativo solo unos meses y es muy pronto para evaluar resultados. No obstante, se han identificado una serie de riesgos (Dolphin *et al.*, 2011; Ben-Galim *et al.*, 2011).

- Con un programa tan amplio como el WP, y con disposiciones para todos los grupos de demandantes de empleo a través de la misma pasarela, existe el riesgo de que se produzca una estandarización en detrimento de la personalización (Dolphin *et al.*, 2011). El alcance de cualquier política que se haga desde el lado de la oferta a la hora de abordar los defectos del mercado de trabajo es limitado. Así ocurre en particular con el WP, que está dando servicio a una parte del mercado de trabajo caracterizada por empleos poco remunerados e inseguros. No se presta la atención necesaria a qué puesto de trabajo ocupan las personas (Ben-Galim *et al.*, 2011).
- El traspaso del riesgo financiero, sumado a la concentración de servicios, aumenta la posibilidad de un déficit de responsabilidad, que puede agravarse si se adopta un “enfoque de caja negra”, según el cual los proveedores son libres de decidir sobre el tipo de servicio que hay que facilitar. Si bien hay una serie de medidas de cumplimiento que el DWP puede aplicar, estas no permitirán necesariamente identificar los problemas existentes. Es probable que sea necesario un seguimiento más estrecho para garantizar que los proveedores están prestando asistencia a todos los grupos de una manera equitativa (Ben-Galim *et al.*, 2011).
- Se han detectado indicios de que la presión financiera ejercida sobre los proveedores podría dar lugar a bajos niveles de servicio, a una reducción en el número de asesores personales y a una mayor carga en los casos asumidos.

La mayor parte de los jóvenes (de 18 a 24 años) serán derivados al WP después de haber recibido la prestación por desempleo durante nueve meses (a algunos se les derivará antes) y, por lo general, se les ofrecerá asistencia hasta un máximo de dos años.

## Desempleo juvenil en el Reino Unido

Actualmente hay más de un millón de jóvenes sin trabajo, el índice más alto en una generación. Si bien la recesión y la recuperación han agravado sin duda las cifras de desempleo juvenil, este viene aumentando desde mediados de la década de 2000 sin una causa totalmente clara, lo que implica problemas estructurales subyacentes. La escalada de estas cifras se suma a otras tendencias preocupantes:

**Gráfico 3. Desempleo juvenil (18-24 años) 1992-2011**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido

- Tras importantes caídas a finales de los noventa y en la década de 2000, las tasas de desempleo de larga duración empezaron a aumentar bruscamente a partir de 2009. Si desglosamos los datos por género, observamos importantes aumentos tanto en hombres como en mujeres jóvenes (Gráfico 3). Las últimas cifras ponen de manifiesto que hay 259.000 jóvenes entre 18 y 24 años que han estado en paro durante más de un año, el nivel más alto de los últimos 17 años (ONS, 2011). Es habitual que los jóvenes busquen empleo durante seis meses –sobre todo teniendo en cuenta el estricto mercado de trabajo y que muchos esperan encontrar un puesto de trabajo mejor–. El desempleo de larga duración –que no se ha valorado en su justa medida– puede suponer un difícil legado para la juventud de hoy en día y la sociedad en su conjunto.
- Las últimas cifras de NEET (personas que no estudian, no tienen empleo ni formación) reflejan su mayor aumento desde que se iniciaron estos registros en 2000 (DfE, 2011). En comparación con el mismo periodo del año anterior, actualmente hay 119.000 jóvenes más de entre 19 y 24 años que no estudian, no tienen empleo ni formación. Está surgiendo un patrón en las cifras de desempleo y de NEET según el cual las cifras bajan en el caso de los jóvenes de 16-17 años y suben en el caso de los jóvenes de entre 18 y 24.

- Probablemente se deba a que la edad media de participación está aumentando, ya que cada vez hay más jóvenes que prolongan sus estudios. No obstante, este aumento plantea dudas sobre las oportunidades disponibles para aquellos jóvenes que no van a la universidad, sobre la calidad del sistema de formación profesional y sobre la infraestructura de competencias.

### Apoyo a los jóvenes: opciones políticas

Durante la recesión en el Reino Unido, el entonces Gobierno laborista añadió al paquete existente de programas de asistencia pública al empleo una serie de planes de emergencia, entre los que se encontraba el *Job Guarantee*, una garantía de empleo transcurridos seis meses de desempleo, y el *Future Jobs Fund* (FJF) para los jóvenes desempleados de larga duración. Gregg y Wadsworth (2011) sugieren que estas medidas, así como las disposiciones existentes en materia de políticas activas de empleo, han supuesto que el crecimiento del desempleo se situara en torno a una tercera parte por debajo de lo previsto.

El FJF, basado en garantías de empleo (que también se conoce como política de empleo transitoria) se remuneraba a niveles de salario mínimo. Esto diferencia este tipo de intervención de los programas del tipo *Work for your Benefit* o de la impartición de formación. A las organizaciones se les ofrecía subvenciones por ofrecer puestos de trabajo.

Al mismo tiempo, se incorpora la reciprocidad en el diseño y la implementación de las garantías de empleo. El beneficiario debe buscar empleo de manera activa; si no encuentra un empleo, el Estado debe facilitarle un puesto de trabajo remunerado y la persona en cuestión debe aceptar esa oferta o encontrar una alternativa. Habida cuenta de que actualmente no hay crecimiento de empleo en la economía, las garantías de empleo no solo pueden representar oportunidades de empleo para los demandantes de empleo, sino que también ofrecen la posibilidad de estimular la creación de puestos de trabajo.

Hasta la fecha, la evaluación de los programas de empleo transitorios ha llegado a la conclusión de que su eficacia es mayor cuando se dirigen a un grupo específico de demandantes de empleo, como pueden ser los desempleados con mayores desventajas en el mercado laboral, y que su eficacia es mayor cuando se diseñan y controlan a escala local y cuando incluyen un apoyo importante a los participantes (Dolphin *et al.*, 2011). El FJF ofrecía a los jóvenes un puesto de trabajo de nueva creación durante seis meses remunerado con el salario mínimo. El programa fue abandonado por el Gobierno de coalición que llegó al poder en mayo de 2010.

Aunque el programa fue suprimido antes de que se dispusiera de suficiente información para establecer un juicio certero sobre su eficacia, *Inclusion* ha publicado recientemente una evaluación del mismo (Fishwick *et al.*, 2011). Más de 100.000 jóvenes encontraron un empleo en el marco del FJF entre 2009 y 2011. De ellos, se calcula que el 43% consiguió un empleo como consecuencia del puesto facilitado por el FJF. Entre otros beneficios citados del programa, este facilitaba a los jóvenes un empleo real y, por tanto, un sueldo real, implicaba a los empleadores y también ofrecía prestaciones a las comunidades desfavorecidas.

Junto con otras evaluaciones de programas de empleo transitorios, destacan importantes advertencias para el desarrollo de políticas en el futuro. Habida cuenta de que este tipo de programas a menudo tiene mayores costes que los programas de asistencia pública al trabajo, se focalizan mejor y son más eficaces cuando se concentran en prestar asistencia a las personas que se encuentran más alejadas del mercado laboral –por ejemplo, los parados de larga duración y/o los que tienen poca experiencia laboral–. Otras áreas de mejora incluyen la necesidad de reforzar la información y la orientación, especialmente en el caso de los empleadores.

Tomando como base las conclusiones y las lecciones aprendidas del FJF, el IPPR ha instado al Gobierno británico a introducir una garantía de empleo como parte de una nueva visión de un Estado del bienestar que ofrezca protección tanto a los desempleados como al Estado en calidad de garante (Dolphin *et al.*, 2011; Cooke, 2011). Por nuestra parte, sostenemos que la garantía debería centrarse en dar apoyo a aquellas personas con mayor desventaja laboral, como los parados de larga duración.

Al concentrarse en ayudar a los jóvenes parados de larga duración, la garantía de empleo actuaría como una red de seguridad. La experiencia en el Reino Unido ha demostrado que el desempleo juvenil de larga duración no es una mera característica de la crisis actual, sino que los jóvenes se han ido alejando del mercado de trabajo en proporciones cada vez más altas desde mediados de la década de 2000. Dado que este tipo de provisión resulta más cara que la asistencia pública estándar y que los costes a fondo perdido deben estudiarse con detenimiento, también sugeriríamos que se establecieran mecanismos dentro del presupuesto del *Department of Work and Pensions* (DWP) para que esta medida pueda impulsarse en épocas especialmente difíciles y retraerse a medida que el desempleo juvenil de larga duración se reduzca.

Pero, por supuesto, esta no es la única pieza del puzzle para resolver el problema del desempleo juvenil. La implicación del empleador y la efectiva adecuación entre oferta y demanda de empleo como parte del *Work Programme* también constituirán

aspectos esenciales para lograr resultados. Así, por ejemplo, para cumplir objetivos de empleo sostenibles, los proveedores de asistencia pública al empleo tendrán que colaborar eficazmente con los empleadores para crear mejores empleos. Los enfoques sectoriales específicos reflejan resultados prometedores para lograr mejores empleos y aumentar la retención (Lanning, 2010). A todo ello hay que sumar el apoyo a nuevas vías de acceso a la formación en prácticas (Dolphin y Lanning, 2011), así como a la transición de la educación al empleo con carácter general.

## 5

### El caso de Dinamarca

Tradicionalmente reconocida por su estabilidad económica y sus bajos niveles de desempleo, Dinamarca también se enfrenta a momentos difíciles. Durante décadas, Dinamarca ha tenido un mejor comportamiento que el resto de países de la OCDE. Con un 75,7%, su índice de empleo es el quinto más alto de la OCDE, registrándose una desigualdad de ingresos relativamente baja y un nivel de vida generalmente alto (OCDE, 2011a). No obstante, la crisis del empleo está sacando a la luz algunas vulnerabilidades existentes en el mercado de trabajo danés.

El sistema danés a menudo se presenta como ejemplo de “flexiguridad”, que se caracteriza por un mercado de trabajo flexible con escasa protección del empleo a la hora de contratar y de despedir, una generosa red social y exhaustivas políticas activas de empleo. La fuerte condicionalidad también ha caracterizado a este sistema. Estas reformas, que se pusieron en marcha en los años noventa, se basaron en la premisa de un cambio explícito desde un enfoque basado en políticas pasivas de empleo a otro más centrado en políticas activas de empleo, orientado a la búsqueda de empleo y con una condicionalidad reforzada. Se establecieron requisitos de elegibilidad más estrictos para solicitar generosas prestaciones y se introdujo el derecho máximo de cuatro años (Andersen y Svarer, 2007).

El modelo danés hace hincapié en la seguridad del empleo más que en la seguridad del puesto de trabajo, en el sentido de que el sistema de asistencia social es el que facilita la infraestructura y no el empleador. La flexibilidad de la que disponen los empleadores a la hora de contratar y de despedir es una de las razones por las que hay una mayor movilidad en el empleo en Dinamarca en comparación con otros países. Los empleados tienen más movilidad y muchos de sus derechos están protegidos. El componente del mercado de trabajo activo del modelo de la flexiguridad requiere que aquellos que estén en condiciones de hacerlo deben estar disponibles para trabajar. Además, las altas tasas de sustitución protegen a los demandantes de empleo.

La tasa de sustitución depende de los ingresos previos, de manera que los demandantes de empleo con ingresos bajos perciben una remuneración más alta. Alguien que reciba la máxima prestación por desempleo normalmente estará sujeto a una reducción de sus ingresos de entre el 20% y el 40% (Andersen, 2011). Para poder optar a las prestaciones por desempleo, las personas deben estar buscando empleo de forma activa. Las reglas se presentan en el Cuadro 2.

La oferta de activación se realiza a través de tres opciones distintas: acciones de asesoramiento y recualificación, formación para el empleo o empleo con subsidio salarial. Aproximadamente dos terceras partes del servicio han correspondido a ofertas de activación en acciones de asesoramiento y recualificación, constituyendo las intervenciones de formación para el empleo y el empleo subvencionado el resto de la provisión (Andersen, 2011). Las políticas activas de empleo en Dinamarca también se centran en la formación y en garantizar que los demandantes de empleo no pierden sus competencias durante los periodos de desempleo, reconociendo asimismo que, con altos índices de movilidad en el empleo, es probable que los empleados necesiten distintas competencias básicas transferibles.

#### **Cuadro 2. Derechos y obligaciones de la oferta de activación**

- Los desempleados menores de 30 años están sujetos al “derecho” y a la “obligación” de activación. Esta oferta de activación debe realizarse en el plazo de 13 semanas desde que se inicia el desempleo y debería ser de 6 meses. Los desempleados menores de 25 años con escasa cualificación y sin hijos deberán participar en acciones educativas.
- Los mayores de 30 años están sujetos al “derecho” y a la “obligación” de una oferta de activación. Esta oferta debe realizarse en el plazo de 9 meses desde que se inicia el desempleo.
- Tras la oferta inicial, existe el “derecho” y la “obligación” de recibir una nueva oferta mínima de cuatro semanas de prestación para cada periodo consecutivo de desempleo de 6 meses.
- Las personas que estén en el paro 30 meses tendrán el “derecho” y la “obligación” de recibir una oferta de activación por el tiempo que quede del periodo de la prestación de 4 años.

Fuente: adaptado de Andersen, 2011: 7

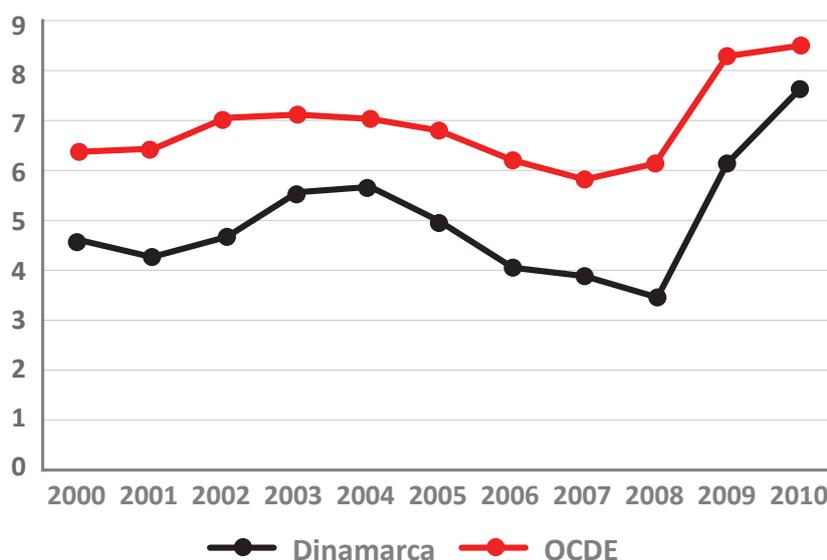
## Marco de políticas actual

El marco de políticas actual sigue dominado por el enfoque de la flexiguridad en el que prevalecen los pilares de un mercado de trabajo flexible, una generosa red social y amplias políticas activas de empleo. Con el aumento de las tasas de desempleo, surgen retos importantes para el futuro de este modelo.

Siguiendo la tendencia generalizada en la OCDE, los niveles globales de desempleo también han aumentado en Dinamarca (Gráfico 4). Aunque inferior a la media de la OCDE y a la de muchos países de la OCDE, la tasa de desempleo de este país ha experimentado un importante aumento durante la crisis actual, situándose a día de hoy en el 7,6%.

Como las turbulencias económicas se han sentido a escala global, el modelo de flexiguridad está en entredicho; dado que las empresas pueden flexibilizar fácilmente sus plantillas gracias a una escasa protección del empleo, el Estado está asumiendo gran parte de ese coste debido al número cada vez mayor de personas que se acoge a los generosos sistemas de prestaciones (Andersen, 2011). Esto contrasta con lo que sucede en otros países como Alemania y el Reino Unido, donde muchos empleadores han podido ajustar el horario laboral de sus empleados para mitigar en parte el impacto de la crisis económica.

**Gráfico 4.** Desempleo en Dinamarca 15-64 (Porcentaje)



Fuente: OCDE <http://stats.oecd.org/index.aspx>

En Dinamarca, lo que ha caído es el empleo, en lugar del número de horas de trabajo (Andersen, 2011). La composición de los nuevos desempleados plantea retos adicionales cuando, al igual que en otros países, aquellos con menos cualificaciones y experiencia tienen más probabilidad de verse desplazados. Se trata de un problema que afecta especialmente a los jóvenes. Los primeros datos demuestran que la eficacia de la activación es menor, porque hay menos puestos de trabajo disponibles y más personas buscando empleo (Andersen, 2011).

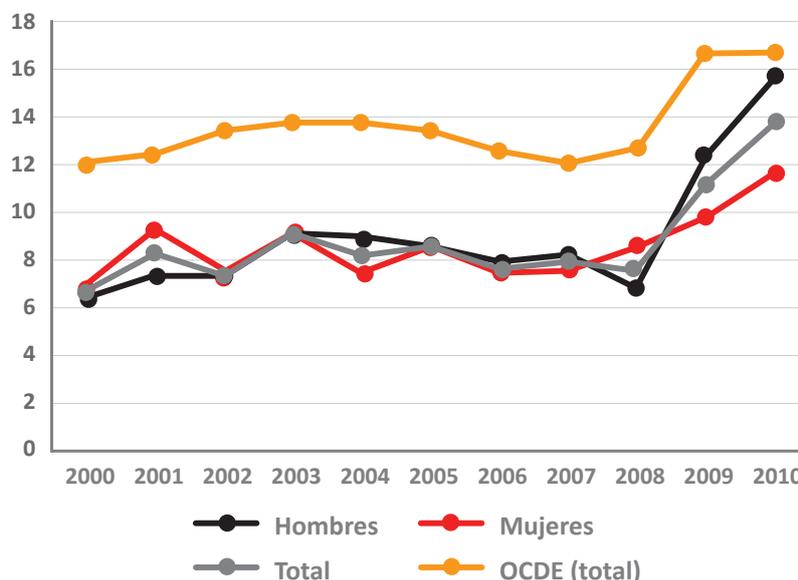
Surgen entonces dudas en relación con el peso relativo que se confiere a cada uno de los pilares de la flexiguridad y sobre si deberían evolucionar en el futuro. Equilibrar las presiones de coste, debido al aumento del número de demandantes de empleo en un mercado de trabajo flexible, y políticas activas de empleo eficaces y eficientes no es un reto específico de los daneses, pero ciertamente cuestiona la eficacia del modelo de la flexiguridad en el futuro.

### **Dinamarca: desempleo juvenil**

Como ocurre con los niveles generales de desempleo, el paro juvenil también ha aumentado significativamente en Dinamarca. Si bien sigue siendo relativamente bajo en comparación con otros países de la OCDE (Gráfico 5), se trata de un aumento inusitado. Si desglosamos los datos por género, observamos que existen diferencias importantes en las tasas de desempleo juvenil de hombres y mujeres; en este caso, son los hombres, en particular los que tienen escasa o ninguna cualificación, los que están experimentando los incrementos más importantes. La juventud danesa está protegida contra la pobreza mejor que muchos de los jóvenes europeos gracias a un generoso sistema de prestaciones, un mercado de trabajo juvenil dinámico en el pasado y la rápida acción del Gobierno para frenar el aumento del desempleo juvenil.

No obstante, al igual que ocurre en el Reino Unido, este aumento no puede atribuirse única y exclusivamente a la crisis de empleo, y pone de manifiesto algunos retos más profundos inherentes al sistema danés –como son la transición de la educación al empleo, los grupos específicos que pueden estar quedándose atrás (hijos de inmigrantes y los que abandonan la escuela sin competencias o con escasas competencias) y el aumento del paro juvenil de larga duración–.

**Gráfico 5.** Desempleo juvenil en Dinamarca, de 15 a 24 años, 2000-10 (Porcentaje)



Fuente: OCDE <http://stats.oecd.org/index.aspx>

### Apoyar a los jóvenes: opciones políticas

Ante el aumento del desempleo juvenil, el Gobierno danés actuó relativamente rápido. Entre algunas medidas clave cabe destacar las siguientes (Hansen, 2010; OCDE, 2010a):

- Un paquete de 1.300 millones de DKK (aproximadamente 180 millones de euros) para garantizar 5.000 contratos de aprendizaje y plazas en programas de formación adicionales en los sectores privado y público.
- Asistencia urgente para jóvenes de 18 y 19 años para programas de activación al cabo de una semana de haberse acogido a la prestación por desempleo –proporcionándose a los centros de empleo más ayuda económica–.
- Un subsidio salarial para el sector privado en la contratación de jóvenes de entre 18 y 30 años que hayan estado en paro más de un año.
- Para facilitar la transición de la educación al empleo/formación y en colaboración con las escuelas, los centros de orientación a la juventud y los padres, los jóvenes de entre 15 y 17 años deberán presentar un plan de formación que

incluya las actividades que el joven va a realizar –por ejemplo: empleo, actividades formativas, prácticas–. Si los jóvenes no cumplen con esta obligación, los padres corren el riesgo de perder las prestaciones por hijo, reforzando así la acusada condicionalidad de otras partes del sistema.

- Esfuerzos más intensivos para prestar asistencia a personas con escasa o ninguna competencia –por ejemplo, la ampliación de planes de tutoría, revisión y pruebas de alfabetismo, asistencia laboral y educativa para jóvenes delincuentes–.

Si bien este paquete es coherente con el enfoque general de la flexibilidad, es fundamentalmente firme en el pilar de la activación. La asistencia urgente a los jóvenes de 18 y 19 años empieza con una entrevista personal a la semana de haber solicitado la prestación y sigue con la impartición de un curso de formación sobre búsqueda de empleo en las dos primeras semanas y la aplicación de una medida activa (por ejemplo, una oportunidad educativa o contratos en prácticas) en el plazo de un mes (OCDE, 2010a). Las normas también han cambiado y ahora los menores de 30 años se “activarán” a las seis semanas de paro (en lugar de a las 13 semanas).

La activación también es importante para los jóvenes de entre 15 y 17 años. Si bien no está directamente en relación con el empleo, el desarrollo de un plan de formación y el riesgo de que los padres pierdan su subsidio por hijo incorpora la condicionalidad en una etapa temprana e impone el mensaje de que los jóvenes ya deberían estar pensando en su empleo y en sus opciones de formación.

Es demasiado pronto para evaluar estas medidas, pero existe el compromiso de hacer un seguimiento y evaluar el servicio, por lo que, con el tiempo, debería disponerse de abundantes datos para el análisis.

Las dimensiones del problema del desempleo juvenil en Dinamarca no son comparables a las de otros países, pero el riesgo de desempleo juvenil de larga duración constituye una preocupación real de los responsables políticos. Las reformas que se han llevado a cabo hasta la fecha son exhaustivas en la medida en que se centran en la transición de la educación al empleo y reducen los periodos de inactividad mediante la activación. Este modelo ofrece a la juventud danesa una gran oportunidad para capear lo peor de la crisis y, además, pone a disposición de otros países una serie de medidas que podrían aplicar a su propio Estado de bienestar. Como muchos otros modelos, este sigue estando orientado a la oferta y presta poca atención a la creación de empleo y a las fuentes de demanda de empleo en el futuro.

La OCDE (2010a) destaca tres áreas a las que los responsables políticos daneses deben prestar una mayor atención, especialmente a más largo plazo:

- *Garantizar que todo el que sale de la escuela está bien preparado para acceder al mercado de trabajo.* Esto responde a la preocupación cada vez mayor por la creciente brecha en materia de competencias y el rendimiento desigual entre los adolescentes daneses que reflejan algunos estudios comparativos internacionales como PISA (*Program for International Student Assessment*, Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes). Dinamarca también cuenta con una tasa de abandono escolar sorprendentemente alta y los que dejan la escuela tienen un mayor riesgo de analfabetismo. Este modelo de tasas de abandono relativamente altas persiste en el sistema de formación profesional, lo que aumenta el riesgo de desempleo. Se calcula que el 40% de los jóvenes que abandonan la formación profesional no continúan con programas educativos.
- *Eliminar las barreras del lado de la demanda para promover más y mejores empleos para los jóvenes.* Al igual que en otros países, los jóvenes están en situación de vulnerabilidad en una crisis económica, ya que a menudo se puede prescindir de ellos más fácilmente. En Dinamarca, el riesgo es ligeramente diferente porque el compromiso con la flexiguridad ha implicado que no exista mucha diferencia de coste entre despedir a trabajadores más o menos jóvenes, si bien esto no ha protegido necesariamente a los trabajadores más jóvenes. La OCDE recomienda que los agentes sociales busquen formas de ayudar a los empleadores a reducir el coste de contratar a jóvenes con poca cualificación, por ejemplo, a través de programas salariales diferenciales y/o a través de subsidios salariales.
- *Reforzar la activación, especialmente entre los jóvenes desfavorecidos.* Un sistema estricto y conocido de condicionalidad supone que las medidas de activación ya son bastante eficaces. Hay potencial para pasar de un enfoque de “trabajo primero” a un enfoque de “competencias primero”, especialmente para aquellos que no están preparados para trabajar. Es probable que las personas que no están preparadas para trabajar necesiten una asistencia diferente y más intensiva –bien proporcionándoles competencias básicas y/o abordando las mayores desventajas que limitan el acceso al mercado laboral.

Aunque todavía no sabemos cómo resistirá el modelo de flexiguridad en tiempos de incertidumbre, parece que el reto de los responsables políticos en Dinamarca es adaptarlo a distintos momentos económicos, además de hacer frente a los retos más estructurales en paralelo.

## 6

# El caso de Alemania

Desde los años noventa se han producido varios intentos de reformar la Oficina Federal de Empleo (BA) y las políticas activas de empleo en Alemania. Las reformas Hartz<sup>5</sup>, aplicadas entre 2002 y 2005, suponen el abandono del modelo establecido (Cuadro 3). Este paquete de reformas se encuadra en una estrategia tripartita cuyo objeto era:

- Mejorar los servicios del mercado de trabajo y las medidas políticas en términos de eficacia y eficiencia.
- Activar a los desempleados aplicando el principio de “derechos y obligaciones”.
- Promover la demanda de empleo liberalizando el mercado de trabajo.

Para ello, las reformas modificaron el marco general en el que funcionaban estas medidas y supusieron una mayor coordinación de los acuerdos institucionales, especialmente entre políticas activas y pasivas.

---

5 Que toman su nombre del director de la comisión, Peter Hartz.

### Cuadro 3. Las reformas Hartz

#### Aumentar la eficacia y la eficiencia de los servicios y de las medidas

- Estructura organizativa: los servicios públicos de empleo se modernizaron conforme a las líneas del enfoque de la Nueva Gestión Pública. La reforma estableció una responsabilidad basada en resultados y el control de las agencias locales de empleo.
- Cuasimercados: la reforma introduce sistemas de bonos para los servicios de colocación y medidas formativas. Todo aquel al que el servicio público de empleo no haya podido colocar transcurridas seis semanas de desempleo podrá optar por un servicio alternativo privado de colocación. El servicio privado percibirá un pago único una vez que haya conseguido colocar al demandante de empleo.
- La reforma pretende mejorar la focalización de las medidas activas y la asignación de recursos. La asignación de clientes a las diferentes medidas se basa ahora en un proceso de análisis altamente estandarizado. Existen cuatro tipos: clientes de mercado (tipo I); clientes para asesoramiento y activación (tipo II) que se consideran activados en su búsqueda de empleo; clientes para asesoramiento y apoyo (tipo III); y clientes que necesitan supervisión (tipo IV) que requieren una atención especial, ya que son los que tienen menos oportunidades de reinserción laboral.
- Los responsables políticos reconocieron la necesidad de llevar a cabo una evaluación científica rigurosa de la eficacia del programa y, en consecuencia, con las reformas Hartz, se estableció un mandato de evaluación.

#### Activación de las personas que buscan empleo

- El principio de “derechos y obligaciones” es el elemento central de las reformas Hartz. La estrategia de activación se aplica a todos los elementos del marco de las políticas de mercado de trabajo, por ejemplo, al sistema de prestaciones: mientras que antes de la reforma las aportaciones a la Seguridad social eran el criterio clave para acceder a las prestaciones, ahora el acceso a las prestaciones y la participación activa en el mercado de trabajo dependen estrictamente de la capacidad de una persona para trabajar.

- La reforma también introdujo elementos sancionadores. Los demandantes de empleo están obligados a aceptar cualquier oferta de empleo apropiado. La definición de empleo apropiado se amplió, por ejemplo, para incluir la obligación de trasladarse a otra ciudad en determinadas circunstancias. La percepción de prestaciones depende estrictamente de la disponibilidad para trabajar y de la participación en el programa. El plan de acción individual que se deriva del proceso de análisis se establece mediante un contrato vinculante.
- La combinación de políticas está más orientada hacia medidas para demandantes de empleo que intentan de forma proactiva mejorar su situación de una manera responsable e independiente. Se hace mayor hincapié en medidas que promueven la integración directa en el mercado de trabajo frente a medidas de formación y programas públicos de creación de empleo que mantienen a los participantes fuera del mercado mientras dura el programa. Las medidas activas que mejor representan esta nueva estrategia de activación son las ayudas a la puesta en marcha.
- Por último, varios elementos de la reforma pretenden hacer que el trabajo sea rentable e intentan aumentar los incentivos laborales para los parados. La reforma introdujo incentivos para aquellos trabajadores mayores de 50 años que aceptaran un empleo peor remunerado que su anterior puesto de trabajo. En estos casos, los trabajadores de más de 50 años reciben un subsidio salarial (el 50% de la diferencia entre el salario anterior y el salario real), la denominada protección salarial, al aceptar la oferta de empleo.
- Las reformas Hartz introdujeron lo que comúnmente conocemos como “miniempleos” y “midiempleos”. Un “miniempleo” es un empleo que genera unos ingresos inferiores a los 400 euros mensuales. Los empleos con ingresos de entre 400 y 800 euros se conocen como “midiempleos”.

### Liberalización del mercado de trabajo

- Por lo que respecta a la normativa del trabajo temporal, la reforma pretendía facilitar en gran medida la expansión del ya boyante sector del trabajo temporal. La reforma Hartz abolió las restricciones y creó una nueva norma por la que se exigía que las empresas de trabajo temporal garantizaran la misma remuneración y el mismo trato a los trabajadores eventuales que a los trabajadores fijos, o que se sumaran a un convenio colectivo entre sindicatos y empleadores.

Fuente: adaptado de Jacobi y Kluve (2006)

## Marco de políticas actual

Las reformas Hartz mejoraron los incentivos para la búsqueda de empleo y el trabajo porque modificaron la conducta de las personas en riesgo de convertirse en parados de larga duración. Pero cuando llegó la crisis de empleo, el trabajo de corta duración pasó a ser el instrumento principal (Vogler-Ludwig, 2011).

El trabajo de corta duración está concebido para compensar las caídas temporales de la demanda laboral con una reducción del horario de trabajo en las empresas. La reducción de los sueldos se ve parcialmente compensada por un seguro de desempleo. En previsión de una dura y larga crisis, el Gobierno federal amplió el periodo máximo de trabajo de corta duración de los seis meses habituales a 24 meses y reembolsó a los empleadores las contribuciones a la Seguridad social con la condición de que impartieran formación u ofrecieran un puesto de trabajo de corta duración por un periodo superior a los seis meses. Las empresas gozaban de una gran flexibilidad gracias al programa de trabajo de corta duración.

Gracias al éxito de esta medida, y a otras medidas de estímulo económico, la economía alemana no experimentó un aumento importante del desempleo entre 2009 y 2010. Si bien las cifras de trabajadores con contratos de corta duración aumentaron hasta alcanzar casi 1,5 millones en el segundo trimestre de 2009, el número de parados solo aumentó en medio millón de personas (Gráfico 6). En lugar de pensar en adoptar nuevas medidas de empleo para aumentar la flexibilidad y el carácter inclusivo del mercado de trabajo, la política alemana tenía como objetivo preservar el empleo existente.

**Gráfico 6.** Trabajo de corta duración y desempleo en Alemania (1991-2010)



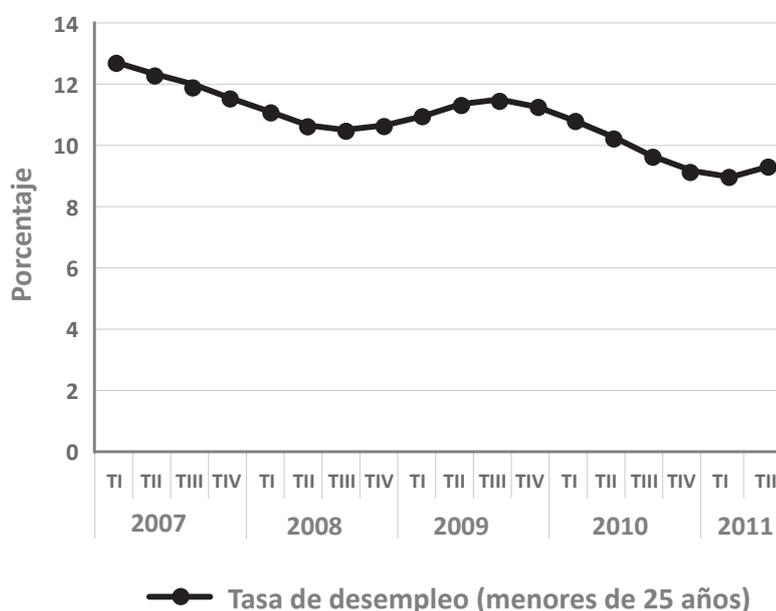
Fuente: Agencia Federal de Empleo, Eurostat

## Alemania: desempleo juvenil

En Alemania, la situación de los jóvenes no se ha deteriorado sustancialmente durante la crisis; de hecho, el desempleo solo ha aumentado ligeramente entre 2008 y 2009 (Gráfico 7).

En 2010 había 459.600 jóvenes en paro, una cifra inferior a la registrada en años anteriores (Tabla 1). La reducción de la tasa de desempleo juvenil de larga duración, que pasa del 3 % en 2007 al 27% en 2010, ha sido notable.

**Gráfico 7.** Tasa de desempleo juvenil en Alemania



Fuente: Eurostat

**Tabla 1.** Desempleo juvenil (15-24 años)

2007	32,1	583,9
2008	29,4	518,3
2009	27,2	536,5
2010	26,9	459,6

Fuente: Eurostat

## Apoyo a los jóvenes: opciones políticas

En Alemania, una de las políticas activas de empleo para los jóvenes más importante y que ha tenido más éxito ha sido el sistema de formación profesional, en particular el programa de formación en prácticas, conocido como el sistema dual.

Una vez completados el primer ciclo de educación secundaria y el periodo de educación obligatoria, los alumnos pueden acceder a una formación profesional en escuelas a tiempo completo o buscar empleo, dentro del marco del sistema dual (BIBB, 2010).

Esta formación profesional se denomina dual porque la formación se lleva a cabo en dos centros de aprendizaje: las empresas y los centros de formación profesional. Normalmente dura tres años y los estudiantes tienen, por lo general, entre 16 y 18 años cuando inician este sistema de educación y formación.

El objetivo de la formación en el sistema dual es ofrecer, en el marco de un programa de formación reglado, una serie de habilidades profesionales básicas de amplia base, además de las cualificaciones y las competencias necesarias para ejercer un oficio como trabajador cualificado en uno de los 249 oficios actualmente reconocidos.

La formación se lleva a cabo sobre la base de un contrato privado de formación profesional establecido entre una empresa de formación y el joven. El aprendiz recibe formación en una empresa tres o cuatro días a la semana y en el centro de formación profesional hasta dos días a la semana. Las empresas asumen el coste de la formación en la empresa y pagan al estudiante en prácticas una remuneración acorde con lo previsto en el convenio colectivo, que aumenta con cada año de formación, y que supone una media de aproximadamente un tercio del salario inicial.

Tras experimentar un aumento constante de los nuevos contratos de prácticas desde 2005, en 2008 y 2009 se registró una caída de los mismos, coincidiendo con la crisis. Al mismo tiempo, los niveles de abandono escolar están bajando de manera considerable (Tabla 2).

La evaluación de este programa para quienes finalizaron el contrato de prácticas en 2003 pone de manifiesto que más de la mitad de los jóvenes que participaron en él siguen trabajando en la misma empresa después de este contrato. Cerca del 23% estuvo en el paro un mes después de que acabara su contrato, pero solo un 11% permaneció en el paro 12 meses después del final del programa (BIBB, 2009).

**Tabla 2.** Contratos en prácticas

	Nuevos contratos de prácticas	Posiciones vacantes	Solicitudes sin éxito	Oferta	Demanda	Oferta / demanda
2002	572.323	18.005	23.383	590.328	595.706	99,10%
2003	557.634	14.840	35.015	572.474	592.649	96,60%
2004	572.980	13.378	44.084	586.358	617.064	95,00%
2005	550.180	12.636	40.504	562.816	590.684	95,30%
2006	576.153	15.401	49.487	591.554	625.640	94,60%
2007	625.885	18.359	32.660	644.244	658.545	97,80%
2008	616.342	19.507	14.515	635.849	630.857	100,80%
2009*	566.004	17.255	9.603	583.259	575.607	101,30%

Fuente: BIBB, 2010

Según el microcenso de 2007, en Alemania el 11,5% de los jóvenes de entre 20 y 35 años no tenía ninguna cualificación profesional. A determinados grupos de jóvenes les resulta extremadamente difícil participar en estos programas, por ejemplo, los jóvenes que (aún) no pueden acceder a formación o que tienen dificultades de aprendizaje o padecen discapacidades, jóvenes sin cualificación o con cualificaciones medias, socialmente desfavorecidos y jóvenes inmigrantes.

Para aquellas personas con dificultades de aprendizaje o desventajas sociales para participar en un puesto en prácticas reconocido o en una formación profesional equivalente existe la opción de la formación preprofesional:

- *Año de formación preprofesional:* se trata de un curso de formación de un año que generalmente imparten las escuelas a tiempo completo y cuyo objetivo es preparar a los jóvenes para los requisitos de la formación profesional.
- *Año de formación profesional básico:* la formación profesional básica puede completarse con un año de escuela a tiempo completo o de modo cooperativo entre una empresa y un establecimiento escolar.

El Gobierno federal alemán concede un valor especial a la ayuda a los jóvenes sin cualificación profesional. Un ejemplo de ello es el antiguo programa especial “Formación inicial para jóvenes”, unas prácticas preprofesionales en una empresa por un periodo de entre 6 y 12 meses. Otro ejemplo es el programa “Perspectivas de

calificación profesional” del Ministerio Federal de Educación e Investigación que se lanzó a principios de 2008 para mejorar las oportunidades de formación profesional de los jóvenes desfavorecidos y para ofrecer a los jóvenes adultos una segunda oportunidad para cualificarse. Además, la Agencia Federal de Empleo ofrece medidas de formación preprofesional.

## 7

## Conclusión y recomendaciones

A pesar de las sombrías previsiones con respecto al empleo juvenil en el conjunto de la OCDE y las limitaciones presupuestarias existentes en el contexto actual, reducir las elevadas y crecientes tasas de desempleo juvenil debe seguir siendo una prioridad en muchos países de la OCDE. Según pone de manifiesto este análisis, el riesgo fundamental es que el desempleo juvenil inicial en la transición entre la escuela y el mercado laboral se traduzca en desempleo de larga duración, marcando así a una generación de jóvenes, un legado difícil de asumir por parte de las sociedades en el futuro.

Este estudio se ha centrado en el papel de las políticas activas de empleo durante la crisis económica y en analizar cómo están contribuyendo a paliar las consecuencias del desempleo juvenil. Las políticas activas de empleo se desarrollaron y evolucionaron principalmente en Europa en tiempos de estabilidad económica y estaban centradas de manera especial en preparar a las personas para acceder al mundo laboral. Pese a la falta de resultados de evaluaciones, algunas de estas medidas parecen estar demostrando ser eficaces a la hora de frenar en parte el crecimiento del desempleo juvenil; sin embargo, no están consiguiendo solucionar los retos subyacentes que la crisis ha puesto de manifiesto.

Los casos de estudio destacan una serie de intervenciones acometidas en distintos países de nuestro entorno. El enfoque del Reino Unido se ha caracterizado por la garantía de empleo para los jóvenes, como en Irlanda, mientras que en Dinamarca se han intensificado las medidas de activación a través de una gestión urgente del problema del paro entre los jóvenes y de un mayor esfuerzo por garantizar que los jóvenes salgan de la escuela mejor preparados para el futuro. El caso alemán presenta un enfoque diferente, ya que el paro juvenil no ha aumentado significativamente, y parece que el arraigado compromiso con la formación y las prácticas profesionales ha tenido éxito a la hora de preparar a los jóvenes para el mundo laboral.

Sin duda, estos casos de estudio no contienen todas las respuestas y no siempre pueden aplicarse fácilmente en otros contextos, pero sí ofrecen a los responsables políticos la oportunidad de ser innovadores y reflexivos a la hora de pensar en cómo ayudar a los jóvenes a acceder a un empleo sostenible en el contexto actual. Las conclusiones que hay que considerar en este sentido incluyen las siguientes:

- Se atribuye con carácter general más eficacia a los enfoques “focalizados”, es decir, los que diferencian en el tratamiento de subgrupos distintos en función de sus características (empleabilidad, formación, etc.).
- Las fórmulas de “garantía de empleo” tras un periodo determinado en el paro han demostrado ser eficaces a la hora de facilitar el acceso al mercado laboral en condiciones críticas, como prueba el caso británico, en concreto para los colectivos más alejados del mercado laboral.
- Un instrumento común a todos los sistemas, con el fin de mejorar la integración de los jóvenes en el mercado laboral, son las “subvenciones salariales”, que suponen una contribución pública al salario correspondiente a las prácticas o empleo del joven contratado durante un periodo de tiempo.
- La garantía de disponibilidad de plazas de formación profesional, prácticas o estudios superiores para la población joven en situación de desempleo, así como la promoción de incentivos para que estos jóvenes accedan a ellas son rasgos comunes a los diferentes sistemas analizados.
- Los planes de “prácticas” y formativos duales para facilitar la transición entre la educación secundaria y terciaria y el mercado laboral para los jóvenes demuestran potencial para mejorar la fluidez en la transición entre la escuela y el mercado laboral, como evidencia el caso alemán.
- El refuerzo de los incentivos vinculados a resultados para los servicios públicos y privados de empleo y una mayor y más efectiva coordinación entre ellos son igualmente objetivos comunes y relevantes en la reforma de algunos de los modelos estudiados.
- Asimismo, es habitual en las medidas introducidas en países de nuestro entorno la realización de esfuerzos más intensivos para prestar asistencia a personas con escasa o ninguna competencia, a través, por ejemplo, de programas de formación y prácticas preprofesionales.
- Se identifica como área a mejorar con carácter general la articulación de mecanismos que favorezcan una mejor y más adecuada implicación del empleador

en las políticas activas de empleo, y la efectiva adecuación entre oferta y demanda, no solo actual, sino de futuro.

- La escasez de evidencia de la eficacia de las diferentes medidas adoptadas pone de relieve la necesidad e importancia de instrumentar los mecanismos necesarios para la evaluación gradual de las políticas activas de empleo.

## Referencias

Andersen, T. M. (2011): “A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark”, IZA Discussion Paper 5710. Documento: <http://ftp.iza.org/dp5710.pdf>.

Andersen, T. M. y Svarer M. (2007): *Flexicurity – Labour market performance in Denmark*, CESifo Economic Studies. Documento: <http://cesifo.oxfordjournals.org/content/53/3/389.full.pdf+html>.

Beale, I., Bloss, C., y Thomas, A (2008): “The longer-term impact of the New Deal for Young People”. DWP Working Paper, number 23. Documento: <http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP23.pdf>.

Ben-Galim, D. *et al.* (2011): More than a foot in the door: Job sustainability and advancement in London and the UK. UK, London, IPPR. Documento: <http://www.ippr.org/publications/55/1832/more-than-a-foot-in-the-door-job-sustainability-and-advancement-in-london-and-the-uk>.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2009): “*Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009*”, Bundesinsitut für Berufsbildung.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2010): *VET in Europe – Country Report Germany*, 8<sup>th</sup> edition, October 2010. Documento: [http://www.deqa-vet.de/\\_media/PDF\\_allgemein/Country\\_Report2010.pdf](http://www.deqa-vet.de/_media/PDF_allgemein/Country_Report2010.pdf).

Cooke G. (2011): *National Salary Insurance: Reforming the Welfare State to provide real protection*, London, IPPR.

Daguerre, A. y Etherington, D. (2009): *Active labour market policies in international context: what works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions, Working Paper number 59. Documento: <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP59.pdf>.

DfE – Department for Education (2011): *NEET Statistics – Quarterly Brief – Quarter 2, 2011*. Documento: <http://www.education.gov.uk/rsgateway/DB/STR/d001019/index.shtml>.

Dolphin, T. *et al.* (2011): *Jobs for the Future: The Path Back to Full Employment in the UK*, London, IPPR. Documento: <http://www.ippr.org/publications/55/7938/jobs-for-the-future-the-path-back-to-full-employment-in-the-uk>.

Dolphin T. y Lanning T. (2011): *Rethinking apprenticeships* London, IPPR.

Fishwick, T., Lane., P. y Gardiner, L. (2011): *Future Jobs Fund: An independent national evaluation*. Centre for Economic and Social Inclusion. Documento: [http://www.cesi.org.uk/Resources/CESI/Documents/Future\\_Jobs\\_Fund\\_-\\_an\\_independent\\_national\\_evaluation.pdf](http://www.cesi.org.uk/Resources/CESI/Documents/Future_Jobs_Fund_-_an_independent_national_evaluation.pdf).

Grayling, C. (2011): Speech 3, February 2011. <http://www.dwp.go.uk/newsroom/ministers-speeches/2011/03-02-11.shtml>.

Hansen L. C. (2010): *Flexicurity and Danish labour market policy, The National Labour Market Authority*. Documento: <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/0e646dd6-e122-47ec-9163-a45d473a34fe>.

Jacobi, L. y Kluge, K. (2006): *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*, IZA Discussion Paper No. 2100. Documento: <http://ftp.iza.org/dp2100.pdf>.

Lanning, T. (2010): “In Demand? Welfare to work and the missing jobs”. En McNeil, C. (ed.) (2010): *Now it’s Personal: The New Landscape for Welfare to Work*, London, IPPR. Documento: <http://www.ippr.org/publications/55/1797/now-its-personal-the-new-landscape-of-welfare-to-work>.

McNeil, C. (ed) (2010): *Now it’s Personal: The New Landscape for Welfare to Work*, London, IPPR. Documento: <http://www.ippr.org/publications/55/1797/now-its-personal-the-new-landscape-of-welfare-to-work>.

OCDE (2005): “Labour market programmes and activation strategies: evaluating the impacts” in *Employment Outlook*. Documento: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/39/36780874.pdf>.

OCDE (2010a): Jobs for Youth: OECD Multilingual summaries. Documento: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/9/44655627.pdf>.

OCDE (2010b): *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. Documento: OECD Publishing.10.1787/9789264096127-en.

OCDE (2011a): “Public expenditure on active labour market policies”, *Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD*, No. 9. Documento: 10.1787/Impxp-table-2011-1-en.

OCDE (2011b): *Society at a glance –social indicators–*. Documento: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/7/47573552.pdf>.

ONS – Office for National Statistics (2011): *Labour Market Statistics: November 2011*, ONS. Documento: <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/november-2011/statistical-bulletin.html>.

Riley, R. y Young, G. (2000): *New Deal for Young People: Implications for Employment and the Public Finances*. Employment Service ESR. Documento: [http://www.niesr.ac.uk/pdf/140306\\_123853.pdf](http://www.niesr.ac.uk/pdf/140306_123853.pdf).

Vogler-Ludwig, K. y Stock, L. (2010): *EEO Review: Youth Measures 2010*. Germany. European Employment Observatory. Documento: [http://www.economix.org/Youth\\_integration.pdf](http://www.economix.org/Youth_integration.pdf).

Vogler-Ludwig K. (2011): *EEO Review: Adapting unemployment benefit system to the economic cycle, 2011*. Germany. European Employment Observatory. Documento: <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/NationalArticles/Germany-UBRvw2011.pdf>.

White, M. y Riley, R. (2002): *Findings from the Macro evaluation of the New Deal for Young People*. DWP Research Report number 168. Documento: <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep168.pdf>.

**Fecha de acceso a todas las páginas web y documentos en línea citados:** 6 de marzo de 2012.



# Documentos de debate publicados

- 1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
- 2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
- 3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.  
Carlos Mulas-Granados
- 4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
- 5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo.  
Jeremy Rifkin
- 6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
- 7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
- 8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
- 9/2009. An EU “Fit for Purpose” in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global.  
Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
- 10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad.  
Antonio Estella y Maite de Sola
- 11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
- 12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
- 13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
- 14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
- 15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
- 16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
- 17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano
- 18/2010. El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad.  
Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada
- 19/2010. Biocombustibles líquidos: situación actual y oportunidades de futuro para España.  
Ricardo Guerrero, Gustavo Marrero, José M. Martínez-Duart y Luis A. Puch
- 20/2010. Conferencia African Progress. El papel y el futuro de las políticas progresistas en África subsahariana. Carmen de Paz y Guillermo Moreno
- 1/2011. Nuevas ideas para la regulación del sistema financiero internacional. Propuestas de reforma en el marco del G-20. Rafael Fernández y Antonio Estella
- 2/2011. El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. David H. Corrochano
- 3/2011. La política de la inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista.  
Héctor Cebolla Boado
- 4/2011. Ideas para las ciudades inteligentes del futuro. Johannes von Stritzky y Casilda Cabrerizo
- 5/2011. *Product space*: ¿qué nos dice sobre las oportunidades de crecimiento y transformación estructural de África subsahariana? Arnelyn Abdon y Jesús Felipe
- 6/2011. El poder del discurso. Un análisis de la comunicación de los valores progresistas en España.  
Coordinador: Luis Arroyo
- 7/2011. La rehabilitación: una oportunidad para la reconversión del sector de la edificación. César Pavón, Casilda Cabrerizo, Reyes Maroto
- 8/2011. Ideas para superar el fracaso escolar en España: análisis y propuestas de futuro.  
Álvaro Choi y Jorge Calero
- 1/2012. El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo? Susanne Gratius
- 2/2012. Desarrollo y cohesión social en América Latina. Anna Ayuso
- 3/2012. En busca de la prosperidad compartida en América Latina: desafíos y oportunidades en un mundo global incierto. José María Fanelli

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?  
Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
- 2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
- 3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
- 4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
- 5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
- 6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos
- 7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados, Gustavo Nombela
- 8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Transatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada, Claudia Martínez
- 1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados
- 2/2011. *Cloud computing*: retos y oportunidades. David Cierco y Johannes von Stritzky
- 3/2011. Gobierno abierto: alcance e implicaciones. Ana Corojan y Eva Campos
- 4/2011. Avances del gobierno económico en la Unión Europea. Antonio Estella, Claudia Martínez y Rafael Fernández
- 1/2012. La biomasa en España: una fuente de energía renovable con gran futuro. Emilio Cerdá Terda

## Documentos de análisis político publicados

- 1/2011. La España de Rajoy y Cameron
- 2/2011. Ciudades inteligentes: un modelo para Madrid
- 3/2011. Cara a cara en economía: las debilidades del PP y las fortalezas del PSOE

## Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial

Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica  
(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza

Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF)  
de apoyo a los pequeños agricultores  
(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España

Recomendaciones para un futuro sostenible  
(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía

Hacia una España más sostenible en 2025  
(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación

Propuestas para el G-20  
(Mayo de 2010)

La reforma de las pensiones

¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?  
(Febrero de 2011)

Los empleos verdes en la Comunidad de Madrid

Posibilidades de futuro  
(Marzo de 2011)

La contribución de la inmigración a la economía española

Evidencias y perspectivas de futuro  
(Mayo de 2011)

Ideas sobre África

Desarrollo económico, seguridad alimentaria, salud humana y cooperación española al desarrollo  
(Junio de 2011)

El reto de la obesidad infantil

La necesidad de una respuesta colectiva  
(Julio de 2011)







Dalia Ben-Galim, Asunción Candela Terrasa,  
Carmen de Paz Nieves

**POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA LOS JÓVENES:  
¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS AHORA?**