

Tema 2. Las Políticas Activas de Empleo

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS

Introducción

Las políticas activas de empleo (PAE) se han convertido en un instrumento fundamental en la lucha contra el desempleo y en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores en España y en el resto de los países desarrollados. Para comprender su importancia y funcionamiento, es necesario definir las, entender sus objetivos y diferenciarlas de las políticas pasivas de empleo.

1.1. Definición de las políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo se definen como el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas desempleadas, por cuenta ajena o propia, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores. También se orientan a fomentar el espíritu empresarial y la economía social.

Según la **Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo**, las políticas activas de empleo son "el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, dirigidos a impulsar la creación de empleo; mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo y elevar sus posibilidades de acceso a un empleo, por cuenta ajena o por cuenta propia; al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad; a la generación de trabajo decente; así como, a la consecución del objetivo de pleno empleo".

Los **objetivos principales** de las políticas activas de empleo son:

1. **Mejorar la empleabilidad de los trabajadores:** Esto se logra a través de programas de formación y capacitación que permiten a los trabajadores adquirir nuevas habilidades y competencias demandadas por el mercado laboral.
2. **Facilitar la inserción laboral:** Mediante servicios de orientación, intermediación y acompañamiento en la búsqueda de empleo.
3. **Fomentar la creación de empleo:** A través de incentivos a la contratación y el apoyo al emprendimiento y al autoempleo.
4. **Promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo:** Prestando especial atención a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.
5. **Adaptar la oferta y la demanda de trabajo:** Mediante el análisis del mercado laboral y la adecuación de la formación a las necesidades de las empresas.
6. **Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo:** Aumentando la transparencia y la eficiencia en los procesos de intermediación laboral.

Estas políticas se caracterizan por su **enfoque preventivo** y su **orientación hacia la activación** de los desempleados, buscando su participación activa en la mejora de su situación laboral.

1.2. Diferenciación con las políticas pasivas

Para comprender mejor la naturaleza y el alcance de las políticas activas de empleo, es fundamental diferenciarlas de las políticas pasivas. Mientras que las políticas activas buscan la activación y la mejora de la empleabilidad, las **políticas pasivas** se centran en proporcionar una red de seguridad económica a las personas que han perdido su empleo.

Las principales **diferencias** entre ambas son:

1. Objetivo

- **Políticas activas:** Buscan mejorar la empleabilidad y facilitar la inserción laboral.
- **Políticas pasivas:** Pretenden mantener un cierto nivel de ingresos para los desempleados.

2. Enfoque

- **Políticas activas:** Preventivo y orientado a la activación.
- **Políticas pasivas:** Paliativo y orientado a la protección.

3. Instrumentos

- **Políticas activas:** Formación, orientación, intermediación, incentivos a la contratación.
- **Políticas pasivas:** Prestaciones por desempleo, subsidios, jubilaciones anticipadas.

4. Duración

- **Políticas activas:** Generalmente de medio a largo plazo.
- **Políticas pasivas:** Suelen tener una duración limitada.

5. Participación del beneficiario

- **Políticas activas:** Requieren una participación activa del desempleado.
- **Políticas pasivas:** La participación del beneficiario es más pasiva.

6. Impacto en el mercado laboral

- **Políticas activas:** Buscan mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.
- **Políticas pasivas:** No tienen un impacto directo en el funcionamiento del mercado laboral.

Es importante destacar que, aunque son diferentes, **las políticas activas y pasivas no son mutuamente excluyentes**. De hecho, en la práctica, suelen complementarse. Por ejemplo, la percepción de una prestación por desempleo (política pasiva) puede estar condicionada a la participación en programas de formación o búsqueda activa de empleo (políticas activas).

En España, la evolución de las políticas de empleo ha ido en la dirección de **reforzar las políticas activas**, sin abandonar las pasivas. Esto se debe a la constatación de que las políticas activas pueden tener un impacto más duradero en la empleabilidad de los trabajadores y en la reducción del desempleo estructural.

1.3. Objetivos de las PAE: corto y medio plazo

Los objetivos de las PAE se centran en dos **horizontes temporales** principales: el corto plazo y el medio plazo.

Objetivos a corto plazo

A corto plazo, las PAE buscan proporcionar **soluciones inmediatas** a las necesidades de empleo tanto de los trabajadores como de las empresas. Esto incluye:

- **Intermediación laboral:** Conectar de manera eficiente a los demandantes de empleo con las ofertas de trabajo disponibles.
- **Programas de orientación profesional:** Ayudar a los desempleados a identificar sus habilidades, intereses y oportunidades en el mercado laboral actual.
- **Incentivos a la contratación:** Fomentar que las empresas creen nuevos puestos de trabajo o contraten a personas pertenecientes a grupos con dificultades especiales de inserción laboral.

Objetivos a medio plazo

En el medio plazo, las PAE se enfocan en **mejorar la empleabilidad** de manera más estructural y sostenible:

- **Programas de formación y recualificación:** Permitir a los trabajadores adaptarse a las cambiantes demandas del mercado laboral. La formación profesional para el empleo juega un papel crucial en este aspecto, ofreciendo cursos y programas que desarrollan las competencias necesarias para los empleos del presente y del futuro.
- **Fomento del emprendimiento y el autoempleo:** Proporcionar asesoramiento, formación y apoyo financiero a quienes desean iniciar su propio negocio.
- **Atención a la economía del conocimiento:** Preparar la fuerza laboral para los desafíos de la digitalización y la transición ecológica.

Colectivos prioritarios

Un aspecto importante de las PAE, tanto a corto como a medio plazo, es su **enfoque en colectivos prioritarios**. Esto incluye:

- Jóvenes
- Desempleados de larga duración
- Personas mayores de 45 años
- Mujeres
- Personas con discapacidad

- Otros grupos que enfrentan barreras específicas en el mercado laboral

Las PAE buscan diseñar **intervenciones adaptadas** a las necesidades particulares de estos colectivos para mejorar sus oportunidades de empleo.

Flexibilidad y adaptación

La eficacia de las PAE depende en gran medida de su capacidad para adaptarse a las realidades cambiantes del mercado laboral y las necesidades específicas de cada territorio. Por ello, la **coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública** (estatal, autonómica y local) es crucial para asegurar que las políticas se implementen de manera coherente y efectiva.

En el contexto actual, marcado por rápidos cambios tecnológicos y transformaciones en el mercado laboral, las PAE deben ser lo suficientemente **flexibles** para anticipar y responder a nuevas demandas. Esto incluye:

- La promoción de **habilidades digitales**
- El apoyo a la transición hacia **empleos verdes**
- La preparación de la fuerza laboral para la **economía del conocimiento**

2. MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO (ACTUALIZADO A 2025)

El marco normativo de las políticas activas de empleo en España ha evolucionado significativamente en los últimos años, adaptándose a las cambiantes necesidades del mercado laboral y a las directrices europeas. La reciente aprobación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 mediante el Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, representa la consolidación de un proceso de reforma iniciado con la Ley 3/2023 de Empleo.

2.1. Legislación nacional vigente

La base constitucional de las políticas activas de empleo se encuentra en el artículo 40 de la Constitución Española, que establece la obligación de los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo. Este mandato constitucional se ha desarrollado a través de diversas leyes que han ido adaptando el marco normativo a las necesidades de cada momento histórico.

La **Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo** constituye actualmente la piedra angular del sistema. Esta ley supone un cambio de paradigma al considerar las políticas activas de empleo como **políticas públicas asociadas al ejercicio de derechos garantizados** para la ciudadanía y las empresas. La ley establece tres instrumentos fundamentales de planificación y coordinación: la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (marco plurianual de objetivos), los Planes Anuales para el Fomento del Empleo Digno o PAFED (que concretan objetivos anuales por territorios), y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo o SISPE (que actúa como red de información común).

Un elemento clave del nuevo marco legal es el **Real Decreto 438/2024, de 30 de abril**, que desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Esta norma

regula los servicios garantizados establecidos en la Ley de Empleo, tanto los dirigidos a las personas como a las empresas, materializando un enfoque centrado en el acompañamiento profesional a lo largo de toda la vida laboral. La Cartera Común representa un avance significativo porque transforma las políticas activas de empleo en derechos subjetivos exigibles, superando la concepción anterior de meras prestaciones discrecionales.

Complementariamente, la ley establece la creación de la **Agencia Española de Empleo**, que sustituirá al antiguo Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), con el objetivo de modernizar la gestión y mejorar la eficiencia de los servicios públicos de empleo. Esta transformación institucional busca dotar al sistema de mayor capacidad de respuesta y adaptación a las necesidades cambiantes del mercado laboral.

2.2. Directrices europeas

Las políticas activas de empleo en España están fuertemente influenciadas por las directrices de la Unión Europea, especialmente por el **Pilar Europeo de Derechos Sociales** y su Plan de Acción presentado en 2021. Este marco europeo establece objetivos ambiciosos para 2030: alcanzar una tasa de empleo del 78% en la población de 20 a 64 años, conseguir que el 60% de los adultos participen en formación anualmente, y reducir en 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

La Estrategia Española 2025-2028 se alinea directamente con estas recomendaciones europeas y con los marcos de referencia internacionales sobre el papel que deben asumir los servicios públicos de empleo. Las directrices europeas se concretan en recomendaciones específicas para España que enfatizan la necesidad de mejorar la eficacia de las políticas activas especialmente para colectivos vulnerables (jóvenes y desempleados de larga duración), reforzar la coordinación entre los diferentes servicios (empleo, servicios sociales y empresas), y abordar problemas estructurales como la segmentación del mercado laboral caracterizada por la alta temporalidad.

Es importante señalar que la Estrategia también se ha alineado con otros marcos internacionales como la Carta Global de Derechos Laborales aprobada en 2024, que promueve la protección de los derechos laborales y la transición hacia empleos verdes y dignos en el contexto del cambio climático.

2.3. Sistema Nacional de Empleo y gobernanza

El Sistema Nacional de Empleo está configurado por el Servicio Público de Empleo Estatal (en proceso de transformación en la Agencia Española de Empleo) y los servicios públicos de empleo de las diecisiete Comunidades Autónomas. Esta estructura descentralizada, que responde al modelo autonómico del Estado español, permite atender con mayor eficiencia las características y necesidades heterogéneas de los mercados laborales en cada territorio. La Ley 3/2023 refuerza además la dimensión local, reconociendo el papel relevante de las administraciones locales en la ejecución de las políticas activas de empleo.

La gobernanza del sistema se articula a través de dos órganos principales establecidos en la Ley de Empleo. Por un lado, la **Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales** permite la cooperación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la planificación y seguimiento de las políticas. Por otro lado, el **Consejo General del Sistema**

Nacional de Empleo es el órgano tripartito donde participan la administración, los sindicatos y la patronal en la elaboración y seguimiento de las políticas de empleo. Esta participación de los interlocutores sociales ha sido decisiva tanto en el diseño como en la evaluación de las políticas, como quedó reflejado en el Acuerdo por la reactivación económica y del empleo firmado en 2020.

Un elemento innovador es la **Red COE** (Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación), que actúa como soporte especializado del Sistema Nacional de Empleo para promover la innovación y experimentación en las políticas activas, funcionando como lugar de encuentro y almacén operativo del sistema.

La **Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028** representa un cambio significativo respecto a la anterior. Es la primera planificación plurianual realizada bajo el marco de la nueva Ley 3/2023 y, a diferencia de la Estrategia anterior que priorizaba las reformas normativas, esta nueva se focaliza en asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de los usuarios mediante el despliegue de los servicios previstos en la Cartera Común. La Estrategia establece ocho objetivos estratégicos que se estructuran en torno a siete ejes de actuación: orientación, formación, oportunidades de empleo, oportunidades para personas con discapacidad, igualdad de oportunidades, emprendimiento y mejora del marco institucional. Un aspecto fundamental es que la Estrategia requiere un procedimiento eficaz de evaluación permanente, siendo la primera que cuenta con una evaluación previa de las políticas implementadas en el período anterior, lo que permite un diseño más fundamentado en evidencias.

3. TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS ACTIVAS

Las políticas activas de empleo constituyen un conjunto diverso de programas y medidas diseñadas para mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados y adaptar la formación y recualificación de los trabajadores a las demandas cambiantes del mercado laboral. Tradicionalmente, estas políticas se clasifican en cinco grandes categorías que, aunque diferentes en su naturaleza y objetivos, comparten el propósito común de activar a las personas desempleadas y mejorar su empleabilidad. La efectividad de estas políticas depende en gran medida de su diseño, implementación y, sobre todo, de su capacidad para complementarse entre sí y adaptarse a las necesidades específicas de los diferentes colectivos y territorios.

Orientación laboral

La orientación laboral constituye uno de los pilares fundamentales de las políticas activas de empleo y, en muchos sentidos, representa la puerta de entrada de los desempleados al sistema de servicios de empleo. Su objetivo principal es proporcionar a los demandantes de empleo las herramientas, información y asesoramiento necesarios para mejorar su empleabilidad y facilitar su inserción o reinserción en el mercado laboral. A diferencia de otras intervenciones más específicas, la orientación laboral se caracteriza por su enfoque personalizado e integral, que busca adaptar los servicios a las necesidades individuales de cada demandante.

Los servicios de orientación laboral comienzan habitualmente con un diagnóstico individualizado en el que se realiza una evaluación exhaustiva del perfil profesional del

demandante, incluyendo sus habilidades, experiencia, formación y objetivos profesionales. Este diagnóstico permite diseñar itinerarios personalizados que pueden incluir formación específica, búsqueda activa de empleo u otros servicios adaptados a las necesidades concretas de cada persona. La orientación también proporciona información actualizada sobre el mercado laboral, tendencias sectoriales y oportunidades de empleo, además de enseñar técnicas efectivas de búsqueda de empleo como la elaboración del currículum, la preparación para entrevistas o el uso estratégico de redes sociales profesionales.

La efectividad de la orientación laboral radica precisamente en su capacidad para ofrecer un acompañamiento continuo durante todo el proceso de búsqueda de empleo, adaptándose a la evolución de cada caso. En España, estos servicios son proporcionados principalmente por los Servicios Públicos de Empleo, tanto a nivel estatal como autonómico, aunque también participan entidades colaboradoras. La orientación laboral juega un papel especialmente crucial para colectivos con mayores dificultades de inserción, como jóvenes sin experiencia, desempleados de larga duración o trabajadores procedentes de sectores en declive que necesitan reconvertir sus competencias profesionales.

Formación profesional

La formación y capacitación constituyen elementos centrales de las políticas activas de empleo, diseñados específicamente para mejorar las competencias y habilidades tanto de trabajadores desempleados como ocupados. El objetivo fundamental es aumentar la empleabilidad de las personas y facilitar su adaptación a las cambiantes demandas del mercado laboral, que cada vez exige con mayor frecuencia competencias actualizadas y específicas.

Los programas de formación profesional para el empleo incluyen una amplia variedad de iniciativas que van desde cursos diseñados para proporcionar las habilidades necesarias para desempeñar una profesión específica, hasta programas de formación en competencias transversales aplicables a múltiples sectores, como las competencias digitales, los idiomas o las denominadas habilidades blandas (comunicación, trabajo en equipo, resolución de problemas). Especial relevancia tienen los programas de recualificación, dirigidos específicamente a trabajadores de sectores en declive o afectados por cambios tecnológicos, con el objetivo de facilitar su transición hacia nuevos sectores u ocupaciones emergentes.

Una modalidad particularmente efectiva es la formación dual, que combina la enseñanza teórica con la práctica en empresas reales, facilitando así la adquisición de experiencia laboral y mejorando significativamente las posibilidades de inserción. Los certificados de profesionalidad, que acreditan oficialmente las competencias profesionales, juegan también un papel importante al facilitar el reconocimiento de las habilidades adquiridas en el mercado laboral.

La eficacia de estos programas depende críticamente de su capacidad para adaptarse a las necesidades reales del mercado laboral, lo que hace imprescindible la colaboración estrecha entre las administraciones públicas, las instituciones educativas y el sector empresarial. En España, la formación profesional para el empleo ha experimentado importantes reformas en los últimos años, poniendo especial énfasis en la formación en sectores estratégicos y emergentes como la economía digital, las energías renovables o la

atención sociosanitaria. Un desafío permanente es asegurar que estos programas lleguen a todos los segmentos de la población, prestando especial atención a los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, y promoviendo una cultura de aprendizaje permanente donde la formación sea vista como un proceso continuo a lo largo de toda la vida laboral.

Incentivos a la contratación

Los incentivos a la contratación representan medidas diseñadas específicamente para estimular la creación de empleo por parte de las empresas, especialmente para colectivos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral. Estos incentivos tienen como objetivo principal reducir los costes laborales para el empleador, haciendo más atractiva económicamente la contratación de determinados perfiles de trabajadores que, de otro modo, podrían quedar excluidos del mercado laboral.

Estos incentivos pueden adoptar diversas formas, siendo las más comunes las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, que reducen las cotizaciones sociales que debe pagar el empleador por cada trabajador contratado; las subvenciones directas, que consisten en ayudas económicas otorgadas a las empresas por cada contrato realizado bajo determinadas condiciones; y las deducciones fiscales, que ofrecen beneficios tributarios para las empresas que contraten a determinados colectivos. Existen también incentivos específicos para la conversión de contratos temporales en indefinidos, con el objetivo de fomentar la estabilidad laboral, y ayudas focalizadas en la contratación de colectivos prioritarios como jóvenes, mayores de 45 años, desempleados de larga duración o personas con discapacidad.

La efectividad de estos incentivos ha sido objeto de intenso debate académico y político. Si bien pueden estimular la contratación a corto plazo, su impacto en la creación neta de empleo y en la calidad del mismo no siempre resulta claro. La investigación empírica ha identificado posibles efectos no deseados como el "efecto peso muerto", que se produce cuando las empresas reciben subvenciones por contrataciones que habrían realizado de todas formas, o el "efecto sustitución", que ocurre cuando los incentivos favorecen la contratación de un colectivo específico en detrimento de otros igualmente necesitados.

En España, los incentivos a la contratación han sido ampliamente utilizados, especialmente durante periodos de crisis económica. Sin embargo, en años recientes se ha observado una tendencia hacia una mayor focalización de estos incentivos, dirigiéndolos específicamente a colectivos prioritarios y vinculándolos a objetivos concretos de calidad en el empleo. El desafío fundamental consiste en diseñar estos incentivos de manera que contribuyan realmente a la creación de empleo estable y de calidad, evitando efectos contraproducentes como la precarización o la rotación laboral excesiva. Es crucial que estas medidas se complementen estratégicamente con otras políticas activas, particularmente la formación y la orientación, para maximizar su impacto real en la empleabilidad de los trabajadores.

Fomento del emprendimiento

El fomento del emprendimiento constituye una línea de actuación que busca promover el autoempleo y la creación de nuevas empresas como vía alternativa para la generación de empleo y el desarrollo económico. Estas políticas reconocen el papel crucial que desempeñan los emprendedores en la innovación, la competitividad y el crecimiento

económico, así como su potencial para crear empleo no solo para los propios emprendedores sino también para terceros.

Las medidas de fomento del emprendimiento incluyen programas integrales de asesoramiento y formación que proporcionan los conocimientos y habilidades necesarios para iniciar y gestionar un negocio, abarcando aspectos legales, financieros y de gestión empresarial. El apoyo financiero representa otro pilar fundamental, incluyendo subvenciones, préstamos en condiciones favorables, microcréditos y otros instrumentos financieros diseñados específicamente para facilitar el acceso a capital inicial. Las incubadoras y viveros de empresas ofrecen espacios físicos y virtuales con recursos y apoyo técnico para startups en sus primeras y más vulnerables etapas de desarrollo.

La simplificación administrativa, mediante medidas para reducir las barreras burocráticas y facilitar los trámites necesarios para crear y operar una empresa, resulta fundamental para no desincentivar las iniciativas emprendedoras. Los incentivos fiscales, que incluyen deducciones y beneficios tributarios para nuevos emprendedores y pequeñas empresas, complementan el apoyo económico directo. Los programas de mentoring conectan a emprendedores noveles con empresarios experimentados, proporcionando orientación práctica y reduciendo la curva de aprendizaje. Finalmente, el fomento de la cultura emprendedora a través de iniciativas educativas busca promover el espíritu emprendedor, especialmente entre los jóvenes.

En España, el fomento del emprendimiento ganó particular relevancia tras la crisis económica de 2008, materializándose en normativas como la Ley de Emprendedores de 2013. Un aspecto importante de estas políticas es su enfoque en sectores estratégicos y de alto valor añadido, como la economía digital, las tecnologías verdes o la biotecnología. No obstante, el fomento del emprendimiento enfrenta desafíos significativos, particularmente asegurar que el apoyo llegue a una amplia diversidad de emprendedores y no solo a sectores tecnológicos, y proporcionar apoyo continuo más allá de la fase inicial, dado que muchas nuevas empresas fracasan en sus primeros años de vida.

Creación directa de empleo público

Los programas de creación directa de empleo representan iniciativas donde el sector público interviene de manera directa en el mercado laboral para generar puestos de trabajo, especialmente durante periodos de alto desempleo o para atender a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Estos programas pueden adoptar diversas modalidades, desde la contratación pública temporal para la realización de obras o servicios de interés general, hasta planes de empleo local en colaboración con entidades municipales, pasando por programas de primera experiencia profesional dirigidos a jóvenes, programas mixtos de empleo-formación como las Escuelas Taller, o iniciativas de empleo social y empleo verde.

El objetivo principal de estos programas es proporcionar empleo a corto plazo y mantener el contacto de los desempleados con el mercado laboral, evitando la pérdida de habilidades y la desmotivación asociada al desempleo prolongado. Sin embargo, estos programas enfrentan críticas importantes. Se cuestiona frecuentemente su eficacia a largo plazo en la inserción laboral de los participantes en el mercado de trabajo regular, y se debate su coste-efectividad en comparación con otras políticas activas. La evidencia internacional, recogida en metaanálisis de estudios comparados, sugiere que los

programas de creación directa de empleo público suelen ser menos efectivos que otras intervenciones como la formación o la asistencia en la búsqueda de empleo.

En España, estos programas han sido utilizados especialmente en periodos de crisis y alta tasa de desempleo, con ejemplos recientes como los planes de empleo asociados a los fondos europeos Next Generation EU, orientados a sectores estratégicos como la transición ecológica y la digitalización. Un aspecto crucial en su diseño es asegurar que proporcionen experiencias laborales y formación relevantes y transferibles al mercado laboral regular, coordinándose con otras políticas activas para maximizar las posibilidades de inserción laboral posterior de los participantes. La evaluación rigurosa de estos programas resulta fundamental, midiendo no solo el número de empleos creados sino también su calidad, duración y el impacto a largo plazo en las trayectorias laborales de los participantes.

4. POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y PROGRAMAS DESTACADOS

Más allá de la tipología general de políticas activas de empleo, España ha desarrollado en los últimos años una serie de programas específicos que merecen especial atención por su alcance, financiación o carácter innovador. Estos programas responden tanto a desafíos estructurales del mercado laboral español como a las oportunidades que ofrecen los fondos europeos y las nuevas tecnologías. Tres ámbitos resultan particularmente relevantes: el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, los programas financiados con fondos europeos, y las iniciativas de digitalización y modernización de los servicios públicos de empleo.

Sistema Nacional de Garantía Juvenil

El Sistema Nacional de Garantía Juvenil constituye una de las iniciativas más ambiciosas en la lucha contra el desempleo juvenil en España. Este programa, adoptado a partir de la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 2013, tiene como objetivo principal garantizar que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo máximo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar su educación formal.

El programa se dirige a jóvenes entre 16 y 29 años (ampliado desde los 25 años iniciales) que no estén trabajando ni estudiando, el denominado colectivo NINI. Para acceder a sus beneficios, los jóvenes deben inscribirse en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, lo que les da acceso a un conjunto integral de medidas que incluyen mejora de la intermediación laboral, programas específicos de empleabilidad, apoyo a la contratación e incentivos al emprendimiento.

El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, aprobado por el Gobierno en junio de 2021 y publicado en el BOE, representa la evolución más reciente de esta iniciativa. Este plan, que se configura como un documento programático compuesto por 69 medidas articuladas en seis ejes, tiene como meta ser un referente de innovación y eficacia en las políticas activas de empleo juvenil. El plan busca ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo desde una perspectiva de desarrollo sostenible y excelencia en la gestión de servicios.

La implementación del programa se lleva a cabo a través de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas y entidades colaboradoras, coordinándose estrechamente con otras políticas de empleo y formación establecidas en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo. La Estrategia 2025-2028 contempla específicamente incrementar la conexión y sinergias entre este Plan y los servicios y programas del Sistema Nacional de Empleo, con especial atención al perfilado de cada persona joven, su itinerario personalizado y los servicios de acompañamiento especializados.

Un elemento innovador del programa actual es el establecimiento de cinco cuadros de mando que monitorizan la información relativa a las personas jóvenes beneficiarias, las atenciones prestadas y su situación posterior, prestando especial atención a los jóvenes en situación de vulnerabilidad. Durante el período de vigencia de la Estrategia 2025-2028, se impulsarán aquellas medidas que están resultando más eficaces, basándose en la evaluación intermedia que la OCDE, con apoyo de la Comisión Europea, está desarrollando en el marco del fortalecimiento de las políticas del Sistema Nacional de Empleo.

Programas financiados con fondos europeos

La llegada de los fondos europeos, especialmente a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU), ha supuesto un impulso sin precedentes para las políticas activas de empleo en España. Estos recursos han permitido no solo incrementar la intensidad de las políticas existentes sino también desarrollar nuevas iniciativas alineadas con las prioridades europeas de transición ecológica y digital.

Los fondos europeos han financiado programas específicos de creación directa de empleo en sectores estratégicos como la transición ecológica y la digitalización, representando una oportunidad única para modernizar el tejido productivo español mientras se genera empleo de calidad. Estos programas combinan la creación de puestos de trabajo con formación especializada en áreas emergentes, buscando asegurar que las experiencias laborales sean relevantes y transferibles al mercado regular.

Más allá de Next Generation EU, el Fondo Social Europeo continúa siendo una fuente fundamental de financiación para las políticas activas de empleo. La Estrategia Española se nutre de diversas fuentes de financiación, incluyendo los Presupuestos Generales del Estado, las cuotas de formación profesional y desempleo, los recursos propios de las Comunidades Autónomas y los fondos procedentes del FSE. Esta diversificación de fuentes permite una mayor capacidad de acción y adaptación a las necesidades regionales específicas.

Un aspecto importante de la gestión de estos fondos europeos es la necesidad de cumplir con los requisitos de justificación y seguimiento establecidos por la Comisión Europea, que incluyen la gestión por hitos, la intensidad de los incentivos y los mecanismos de acompañamiento. La experiencia acumulada durante la ejecución de las inversiones del Plan de Recuperación ha proporcionado valiosas lecciones que se han tenido en cuenta en el diseño de las medidas de la nueva Estrategia 2025-2028.

Digitalización y modernización

La transformación digital de los servicios públicos de empleo constituye uno de los ejes vertebradores de la modernización de las políticas activas en España. Esta transformación no solo responde a la necesidad de adaptarse a las nuevas tecnologías sino que busca mejorar radicalmente la calidad, accesibilidad y eficiencia de los servicios prestados a personas y empresas.

La Estrategia 2021-2024 dedicó uno de sus objetivos específicos a impulsar la transformación digital y la modernización de los servicios públicos de empleo, estableciendo medidas que han continuado desarrollándose en la nueva Estrategia 2025-2028. Entre los elementos más destacados se encuentra la implantación del Expediente Laboral Personalizado Único, una herramienta que permitirá el seguimiento integral de cada persona usuaria a lo largo de toda su trayectoria laboral, integrando información de diferentes fuentes y facilitando la personalización de los servicios.

La diversificación de los canales de prestación de servicios representa otro pilar fundamental de esta transformación. Los servicios públicos de empleo han desarrollado sistemas multicanal que combinan la atención presencial tradicional con canales digitales accesibles a través de plataformas web, aplicaciones móviles y otros medios telemáticos. Esta diversificación resulta especialmente relevante para acercar los servicios a colectivos específicos, como los jóvenes, que prefieren canales de comunicación digital, o personas en zonas rurales o con dificultades de movilidad.

Un elemento especialmente innovador es el desarrollo de la Red COE (Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo), creada en el marco del componente 23 del Plan de Recuperación. Esta red se ha constituido como un espacio físico y virtual de encuentro para los profesionales de la orientación laboral del Sistema Nacional de Empleo y de otras entidades, funcionando como repositorio de buenas prácticas, centro de formación continua y laboratorio de innovación. Los COE se han convertido en un instrumento imprescindible para desarrollar las medidas con componente innovador previstas en la Estrategia.

La transformación digital incluye también el desarrollo de herramientas avanzadas de apoyo a la prestación de servicios. Destaca especialmente la implementación de un sistema de intermediación laboral basado en competencias, alineado con el modelo ESCO europeo, que conecta ocupaciones, programas formativos y ofertas de empleo de manera más eficiente. Este sistema utiliza tecnologías de inteligencia artificial para mejorar el matching entre demandantes y ofertas, aunque siempre bajo la supervisión de profesionales que garantizan la calidad y pertinencia de las recomendaciones.

El potencial de la inteligencia artificial en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo está siendo explorado activamente. Durante la vigencia de la Estrategia anterior se iniciaron proyectos sobre el uso de IA que continuarán desarrollándose, siempre con especial atención a cuestiones éticas y al denominado "derecho algorítmico" que busca prevenir discriminaciones en las decisiones automatizadas basadas en datos.

La modernización incluye también el fortalecimiento de capacidades de análisis prospectivo del mercado de trabajo, con la mejora del Observatorio de Ocupaciones y el desarrollo de herramientas que permitan anticipar las necesidades competenciales futuras, facilitando así el diseño de programas formativos más ajustados a la demanda real del tejido productivo. Esta capacidad de anticipación resulta fundamental en un contexto

de rápidos cambios tecnológicos y transformaciones profundas en los modelos de organización del trabajo.

5. EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD Y RETOS FUTUROS

La evaluación rigurosa de las políticas activas de empleo constituye un elemento fundamental para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y mejorar los resultados en el mercado laboral. A pesar de los importantes avances realizados en las últimas décadas, tanto en España como a nivel internacional, persisten desafíos metodológicos significativos y áreas de mejora que requieren atención prioritaria. La evidencia acumulada permite extraer conclusiones valiosas sobre qué funciona, para quién y en qué contextos, aunque también revela limitaciones importantes y la necesidad de continuar innovando en el diseño y evaluación de estas políticas.

Evidencia empírica actualizada

La literatura internacional sobre la efectividad de las políticas activas de empleo ha crecido exponencialmente en las últimas dos décadas, proporcionando una base empírica cada vez más sólida para el diseño de políticas basadas en evidencia. Los metaanálisis de Card, Kluve y Weber (2010, 2018) y Kluve (2010) han sido particularmente influyentes, al sintetizar los resultados de cientos de evaluaciones realizadas en múltiples países. Una conclusión fundamental de estos estudios es que los efectos de las políticas activas varían considerablemente según el tipo de intervención, el horizonte temporal considerado y las características de los beneficiarios.

En cuanto a los tipos de intervención, la evidencia indica que los programas de formación y los servicios de asistencia en la búsqueda de empleo tienden a ser más efectivos que los programas de creación directa de empleo público. Los metaanálisis constatan que, en promedio, los programas de empleo público ofrecen rendimientos relativamente modestos en términos de empleabilidad de sus beneficiarios. Esta evidencia sugiere que, aunque estos programas pueden tener otros objetivos legítimos como la reducción inmediata del desempleo o la provisión de experiencia laboral, no suelen ser las intervenciones más efectivas para mejorar las perspectivas laborales a largo plazo en comparación con otras opciones más orientadas al desarrollo de capital humano.

Una distinción crucial que emerge de la evidencia es la diferencia entre efectos a corto y largo plazo. Muchos estudios han identificado efectos negativos o nulos de las políticas activas en el corto plazo, especialmente para programas de formación y creación directa de empleo. Este fenómeno se atribuye principalmente al denominado "efecto de bloqueo" (lock-in effect), donde los participantes reducen su intensidad de búsqueda de empleo durante su participación en el programa. Sin embargo, Card et al. (2018) concluyeron que los impactos medios de las políticas activas son cercanos a cero a corto plazo, pero se vuelven más positivos dos o tres años después del final del programa. Esta dinámica temporal tiene implicaciones importantes para el diseño y evaluación de políticas, sugiriendo que las evaluaciones centradas únicamente en resultados inmediatos pueden subestimar significativamente la efectividad real de los programas.

La heterogeneidad de efectos según características de los beneficiarios representa otro hallazgo fundamental. La evidencia demuestra que diferentes tipos de intervenciones

funcionan mejor para distintos grupos demográficos. Por ejemplo, Caliendo et al. (2017) observaron que los programas de formación en Alemania tenían efectos más positivos para trabajadores mayores, mientras que las subvenciones al empleo resultaban más efectivas para jóvenes. En cuanto al género, Card et al. (2018) encontraron que los programas tendían a tener efectos ligeramente mayores para mujeres que para hombres. El nivel educativo también influye significativamente, con algunos estudios sugiriendo que la formación beneficia más a personas con mayor nivel educativo inicial, lo que plantea cuestiones relevantes sobre equidad en el diseño de políticas.

En España, la evidencia específica presenta resultados mixtos. Los estudios sobre subsidios a la contratación han encontrado efectos limitados y cuestionables sobre la estabilidad laboral a medio plazo, con riesgos de efectos peso muerto y sustitución. La formación profesional muestra impactos positivos pero moderados, siendo mayores para mujeres y trabajadores de mediana edad, y menores para jóvenes y desempleados de muy larga duración. Los programas de creación directa de empleo han mostrado efectividad solo para colectivos muy específicos con grandes dificultades de acceso al mercado laboral.

La evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, presentada en septiembre de 2023, proporcionó evidencia valiosa sobre el impacto de los servicios garantizados ofrecidos a personas demandantes de empleo. Utilizando metodología cuasiexperimental con técnicas de emparejamiento y análisis de diferencias en diferencias, la evaluación encontró que la combinación de servicios (especialmente tutorización, formación y acompañamiento con itinerarios) producía impactos positivos significativos en la inserción laboral, con incrementos de entre 5 y 24 puntos porcentuales según la combinación específica. Particularmente relevante fue el hallazgo de que los itinerarios personalizados, cuando se combinan adecuadamente con otros servicios, constituyen las intervenciones con mayor impacto en la empleabilidad.

Comparativa internacional

El análisis comparativo internacional de políticas activas de empleo revela modelos diferenciados con fortalezas y debilidades específicas. Los países nórdicos, especialmente Dinamarca, han desarrollado el modelo de "flexiseguridad" que combina flexibilidad en el mercado laboral con generosos sistemas de protección social y políticas activas robustas. Este modelo se caracteriza por una elevada inversión en políticas activas (alrededor del 2% del PIB), servicios públicos de empleo altamente profesionalizados con ratios bajos de desempleados por orientador, y una estrecha integración entre políticas activas y pasivas con fuerte condicionalidad. Los resultados han sido generalmente positivos, con bajas tasas de desempleo y alta movilidad laboral, aunque el modelo requiere niveles significativos de gasto público y consenso social que pueden ser difíciles de replicar.

Alemania representa otro modelo de referencia, con un sistema dual de formación profesional que vincula estrechamente educación y empleo, y servicios públicos de empleo modernizados tras las reformas Hartz. El país destina aproximadamente 1,5% del PIB a políticas activas y ha logrado reducir significativamente el desempleo, aunque persisten críticas sobre el aumento del empleo precario y desafíos en la integración de inmigrantes y refugiados.

España, por contraste, invierte aproximadamente 0,5-0,7% del PIB en políticas activas, significativamente menos que los países líderes europeos. El sistema español se caracteriza por una marcada descentralización con diecisiete servicios autonómicos de empleo, alta temporalidad estructural del mercado laboral, y una integración históricamente débil entre políticas activas y pasivas, aunque en proceso de mejora. Los desafíos principales incluyen recursos limitados tanto financieros como humanos, necesidad de mayor profesionalización del personal técnico, y mejora en sistemas de evaluación y seguimiento.

Desafíos pendientes

A pesar de los avances significativos realizados, las políticas activas de empleo en España enfrentan múltiples desafíos que requieren atención prioritaria en los próximos años. En primer lugar, resulta imprescindible incrementar la inversión en políticas activas para acercarse a los estándares europeos. La brecha de inversión respecto a países líderes limita significativamente la capacidad del sistema para proporcionar servicios de calidad a todos los demandantes. Este incremento debe ser tanto cuantitativo como cualitativo, asegurando que los recursos adicionales se traduzcan en mejoras tangibles en la prestación de servicios.

La personalización efectiva de servicios constituye otro reto fundamental. Aunque el marco legal establece servicios garantizados y promueve itinerarios personalizados, la implementación efectiva requiere ratios adecuados de profesionales por demandante, herramientas de perfilado estadístico más sofisticadas, y sistemas de información integrados que permitan el seguimiento continuo. La evidencia demuestra claramente que los servicios personalizados y combinados producen mejores resultados, pero su provisión a escala requiere recursos y capacidades que el sistema aún no posee plenamente.

La mejora de capacidades de los servicios públicos de empleo representa un desafío transversal. Esto incluye la formación continua y especialización del personal técnico en nuevas metodologías y herramientas, la transformación digital completa de procesos y servicios, el fortalecimiento de capacidades analíticas y de evaluación, y la mejora de infraestructuras físicas y tecnológicas. La Red COE ha iniciado este camino, pero se requiere un esfuerzo sostenido y ampliado.

La adaptación a transformaciones del mercado laboral constituye quizá el desafío más complejo y urgente. La digitalización acelerada demanda competencias digitales para prácticamente todas las ocupaciones, requiriendo programas masivos de recualificación. La transición ecológica hacia una economía baja en carbono implica la desaparición de empleos en sectores tradicionales y la creación de nuevas ocupaciones verdes, necesitando programas específicos de reconversión profesional. Los cambios en organización del trabajo, con aumento del teletrabajo y formas atípicas de empleo, requieren adaptación de servicios y regulaciones. La inteligencia artificial y automatización amenazan ciertos empleos mientras crean otros, exigiendo anticipación y respuesta proactiva del sistema de formación.

El fortalecimiento de sistemas de evaluación representa otro desafío crítico. Aunque la Ley de Empleo establece un marco ambicioso de evaluación, su implementación plena requiere desarrollo de metodologías robustas y estandarizadas, construcción de bases de datos integradas y de calidad, formación de personal especializado en evaluación, y establecimiento de una cultura de evaluación continua y aprendizaje. La coordinación

entre la Agencia Española de Empleo (en proceso de creación) y la futura Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas será fundamental para avanzar en este ámbito.

La coordinación multinivel y con otras políticas sociales constituye un reto permanente en un sistema descentralizado. Se requiere mejorar la coordinación entre niveles estatal, autonómico y local, fortalecer la integración con servicios sociales, educativos y sanitarios, desarrollar respuestas coordinadas para territorios con desafíos específicos, y asegurar coherencia en la implementación de servicios garantizados en todo el territorio nacional manteniendo la capacidad de adaptación local.

Finalmente, la inclusión de colectivos vulnerables representa un desafío de equidad fundamental. A pesar de los esfuerzos, persisten brechas significativas en el acceso y efectividad de servicios para colectivos como desempleados de larga duración mayores de 45 años, jóvenes sin cualificación, personas con discapacidad, población gitana, personas extranjeras, y población en zonas rurales o en riesgo de despoblación. Diseñar intervenciones verdaderamente efectivas para estos grupos, que consideren sus barreras específicas y proporcionen apoyos adaptados, requiere innovación, recursos y compromiso sostenido.

La Estrategia 2025-2028 aborda muchos de estos desafíos mediante objetivos estratégicos específicos y medidas concretas. Sin embargo, el éxito en su implementación dependerá de la capacidad para movilizar recursos suficientes, mantener el compromiso político y social, y adaptar continuamente las políticas a las evidencias que vayan emergiendo de las evaluaciones. El reto último consiste en construir un sistema de políticas activas de empleo verdaderamente basado en evidencia, personalizado, eficiente y equitativo, capaz de responder a los desafíos del siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andersson, F., Holzer, H. J., Lane, J. I., Rosenblum, D., & Smith, J. (2016). Does federally-funded job training work? Nonexperimental estimates of WIA training impacts using longitudinal data on workers and firms. *CESifo Working Paper Series No. 6071*.

Andersen, T. M., & Svarer, M. (2014). The role of workfare in striking a balance between incentives and insurance in the labour market. *Economica*, 81(321), 86-116.

Arellano, F. A. (2005). Do training programmes get the unemployed back to work?: A look at the Spanish experience. *Revista de Economía Aplicada*, 13(39), 87-110.

Arellano, F. A. (2010). Evaluating the impact of training programmes on the duration of unemployment. *Applied Economics*, 42(20), 2591-2605.

Bentolila, S., Dolado, J. J., & Jimeno, J. F. (2012). Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience. *IZA Journal of European Labor Studies*, 1(1), 4.

Brown, A. J., & Koettl, J. (2015). Active labor market programs-employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 12.

Caliendo, M., Mahlstedt, R., & Mitnik, O. A. (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, 46, 14-25.

- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2), 173-234.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.
- Cueto, B., & Mato, F. J. (2009). An analysis of a training programme for the unemployed in Spain. *The European Journal of Comparative Economics*, 6(2), 289-307.
- Desiere, S., Langenbucher, K., & Struyven, L. (2019). Statistical profiling in public employment services: An international comparison. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 224*.
- Dolado, J. J., Lalé, E., & Siassi, N. (2021). From dual to unified employment protection: Transition and steady state. *Quantitative Economics*, 12(2), 547-585.
- Felgueroso, F., García-Pérez, J. I., & Jansen, M. (2018). El uso del perfilado estadístico en las políticas activas de empleo en España. *Cuadernos de Información Económica*, 265, 11-20.
- García-Pérez, J. I. (2016). El efecto de las prestaciones por desempleo sobre la tasa de paro en España. *Fedea Policy Papers*, 2016/26.
- García-Pérez, J. I., & Rebollo Sanz, Y. (2009a). Do wage subsidies affect the subsequent employment stability of permanent workers?: The case of Spain. *Moneda y Crédito*, 228, 65-103.
- García-Pérez, J. I., & Rebollo Sanz, Y. (2009b). The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work? *Investigaciones Económicas*, 33(1), 97-130.
- INAEM (2015). Evaluación del impacto de las políticas activas de empleo en Aragón. Instituto Aragonés de Empleo.
- Jimeno, J. F., Martínez-Matute, M., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2020). Employment protection legislation, labor courts, and effective firing costs. *IZA Journal of Labor Economics*, 9(1), 1-35.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F., & Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, 114, 237-253.
- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P., & Spinnewijn, J. (2018). The optimal timing of unemployment benefits: Theory and evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108(4-5), 985-1033.

Landais, C., Michailat, P., & Saez, E. (2018). A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: Theory. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 152-81.

Lechner, M., Miquel, R., & Wunsch, C. (2007). The curse and blessing of training the unemployed in a changing economy: The case of East Germany after unification. *German Economic Review*, 8(4), 468-509.

Lechner, M., Miquel, R., & Wunsch, C. (2011). Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany. *Journal of the European Economic Association*, 9(4), 742-784.

Loxha, A., & Morgandi, M. (2014). Profiling the unemployed: A review of OECD experiences and implications for emerging economies. *World Bank Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1424*.

Muñoz de Bustillo, R., & Antón, J. I. (2013). Those were the days, my friend: The public sector and the economic crisis in Spain. En D. Vaughan-Whitehead (Ed.), *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe* (pp. 361-398). Edward Elgar Publishing.

O'Connell, P. J., McGuinness, S., Kelly, E., & Walsh, J. R. (2012). Activation in Ireland: An evaluation of the National Employment Action Plan. *ESRI Research Series No. 28*.

Ramos, R., Sanromá, E., & Simón, H. (2009). Evaluación del impacto de las políticas activas de empleo en Cataluña. *Revista de Economía Aplicada*, 17(51), 113-134.

Rebollo-Sanz, Y. (2018). El perfilado estadístico como herramienta para mejorar la eficiencia de las políticas activas de empleo. En A. de la Fuente & R. Doménech (Eds.), *Las reformas necesarias en las políticas activas de empleo* (pp. 45-78). Fedea.

Rebollo Sanz, Y., & García Pérez, J. I. (2021). Are the ALMP tools implemented during the Great Recession effective in increasing employment stability? Evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics*, 51, 187-235.

Rebollo-Sanz, Y., & Rodríguez-Planas, N. (2020). When the going gets tough... Financial incentives, duration of unemployment and job-match quality. *Journal of Human Resources*, 55(1), 119-161.

Shavell, S., & Weiss, L. (1979). The optimal payment of unemployment insurance benefits over time. *Journal of Political Economy*, 87(6), 1347-1362.

Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour Economics*, 15(3), 370-399.

Normativa y documentos oficiales

Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Boletín Oficial del Estado, 51, de 1 de marzo de 2023.

Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Boletín Oficial del Estado, 106, de 2 de mayo de 2024.

Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028. Boletín Oficial del Estado, 170, de 16 de julio de 2025.

Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. Boletín Oficial del Estado, 292, de 7 de diciembre de 2021.

Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas. Boletín Oficial del Estado, 9, de 11 de enero de 2023.

Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo. Boletín Oficial del Estado, 124, de 22 de mayo de 2024.

Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027. Boletín Oficial del Estado, 152, de 26 de junio de 2021.

Servicio Público de Empleo Estatal (2023). *Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*. Ministerio de Trabajo y Economía Social.