

Panorama laboral 2012

Políticas activas contra el desempleo de larga duración en los países desarrollados

Equipo de Investigación

Ángel Díaz Chao

Pascual Fernández (Coordinador)

José Luis Montes Botella

Índice

1. <i>Resumen ejecutivo</i>	3
2. <i>Introducción. Objetivo del estudio</i>	3
3. <i>Desempleo de larga duración: España en el contexto internacional</i>	7
4. <i>Desempleo de larga duración en España</i>	13
5. <i>Desempleo de larga duración en la Comunidad de Madrid</i>	16
6. <i>Metodología</i>	19
7. <i>Clasificación de las medidas contra el desempleo de larga duración</i>	22
8. <i>Políticas activas de empleo para desempleados de larga duración</i>	28
9. <i>Conclusiones</i>	57
10. <i>Bibliografía</i>	62
11. <i>Anexo: Definiciones</i>	64



CONSEJERÍA DE EMPLEO, TURISMO Y CULTURA
Comunidad de Madrid

Esta versión digital forma parte de la Biblioteca Virtual de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid y las condiciones de su distribución y difusión se encuentran amparadas por el marco legal de la misma

www.madrid.org/culpubli
culpubli@madrid.org



1. Resumen ejecutivo

Véase power point.

2. Introducción. Objetivo del estudio

El presente trabajo presenta, un resumen de las acciones realizadas, dentro del marco de las políticas activas de empleo, centradas en el desempleo de larga duración en algunas economías seleccionadas dentro de los países de la OCDE, tales que este tipo de desempleo haya disminuido desde 2008 a la actualidad.

Se ha empleado la definición estándar de empleo de larga duración considerando desempleados de larga duración a aquellas personas que han estado sin empleo durante un periodo continuo de un año o más (52 semanas al menos).

Dentro del colectivo de desempleados, los parados de larga duración constituyen un porcentaje altamente significativo. En España, según los datos de la EPA del cuarto trimestre de 2011, la duración del desempleo de 3.4 millones de parados (65% del total) es ya de más de seis meses y la de 2.6 millones (50% del total) es superior a 12 meses. Esta situación conlleva dos consecuencias negativas principales. Por una parte, el desempleado de larga duración se enfrenta al riesgo de exclusión social. Por otra, sus perspectivas profesionales se deterioran con la duración del paro, haciendo más difícil, con el transcurso del tiempo, su reinserción laboral. Ante la situación anterior, es importante determinar qué actuaciones pueden ser más efectivas para disminuir la duración de este tipo de desempleo.

Estas circunstancias y sus secuelas no son exclusivas de España, sino que son un fenómeno común, que aparece con distintos grados de intensidad, en muchos países desarrollados; lo que ha provocado que los gobiernos hayan llevado a cabo, con mayor o menor éxito, acciones específicas para la reinserción laboral de este colectivo. Por tanto, es de interés la revisión y evaluación de estas acciones de forma que sirvan

como motivo de reflexión y fuente de ideas en la promulgación de medidas y políticas activas de empleo propias en la Comunidad de Madrid, y mejorar así la situación laboral del colectivo en estudio.

Los indicadores empleados para la medida de desempleo de larga son de dos tipos: a) la tasa de desempleo de larga duración, que se refiere a aquellos trabajadores que han estado desempleados durante un año o más como proporción de la fuerza laboral y b) la incidencia del desempleo de larga duración que expresa los desempleados con una duración superior a un año como proporción de los desempleados totales. Ambos indicadores se utilizan en este trabajo, desagregados por sexo y grupo de edad, cuando se disponía de la información estadística.

Aunque los periodos de desempleo sean una situación indeseada en todos los casos, los de corta duración son motivo de menores preocupaciones al estar, en muchas ocasiones, y en los países de economías avanzadas, cubiertos los ingresos de las personas desempleadas por subsidios o alguna otra forma de apoyo económico. Sin embargo, los periodos de desempleo largos conllevan, además de la pérdida de ingresos, una disminución de empleabilidad real, al menos a los ojos del empleador, con consecuencias morales negativas para el trabajador que va perdiendo su esperanza de volver a integrarse en el mercado laboral. Esta situación es especialmente grave si es consecuencia de desajustes estructurales entre la oferta y la demanda de trabajo debidos a una insuficiencia de demanda.

Además, la duración de los periodos de desempleo es un elemento clave para la reducción del desempleo general, ya que las probabilidades de conseguir empleo disminuyen con la duración del periodo en el que la persona ha estado desempleada siendo, por tanto, el tipo de desempleo más difícil de eliminar. También es el más penoso de sobrellevar, los subsidios que reciben los desempleados de este tipo terminan por agotarse, son a menudo insuficientes y no están disponibles para todas las personas desempleadas. Los criterios para ser receptores y la extensión de las coberturas varían ampliamente entre países.

Por todo lo anterior, tanto expertos como responsables políticos están de acuerdo sobre el hecho de la especial importancia de este tipo de desempleo, lo que aconseja acciones políticas específicas para combatirlo. Adicionalmente, existen inquietudes acerca de que las estadísticas relativas a este tipo de desempleo no recojan a un número significativo de personas que, aun queriendo trabajar, están excluidas de la definición estándar de desempleo; debido al requisito formal, para ser considerado como desempleado, de haber realizado una búsqueda activa de empleo en un periodo de tiempo determinado.

Una alternativa sería considerar un concepto más amplio de desempleo de larga duración que incluyera a las personas desempleadas en edad de trabajar que no lo hayan hecho en los dos últimos años. Este concepto incluiría también a los trabajadores desmotivados que, aun estando desempleados, no prosiguen con una búsqueda activa de empleo por creer que no lo van a conseguir nunca. La existencia de un número apreciable de personas desempleadas de larga duración desmotivadas y que no apareciesen en las estadísticas, desvirtuaría las cifras de oferta de trabajo y enmascararía la eficacia de las políticas activas de empleo.

Generalmente se admite que el desempleo de larga duración está claramente correlacionado con las características personales de los desempleados, lo que produce que se concentre en determinados grupos como trabajadores mayores, sin formación o demandantes de primer empleo. Por tanto, tasas de desempleo de larga duración altas indican serios problemas de desempleo para determinados grupos de trabajadores y, normalmente, una tasa baja de creación de empleo. En sentido contrario, una proporción alta de desempleo de corta duración refleja una tasa alta de creación de empleos y más rotación y movilidad en el mercado del trabajo.

No obstante, las generalizaciones anteriores han de ser matizadas, y no son necesariamente indicadores de la salud del mercado laboral de un país, ya que las tasas de desempleo de larga duración son consecuencia de muchos factores y pueden ser modificadas aparente y temporalmente con instrumentos tales como los programas subvencionados de empleo o las ayudas en renta a los desempleados.

Como ejemplo, la falta de dichas ayudas provocaría la aceptación por parte de los desempleados de ofertas laborales que en otro caso no hubieran admitido, disminuyendo así el período de desempleo. Si al final de los programas subvencionados el trabajador vuelve al paro, ya no aparece en las estadísticas de parados de larga duración.

Tratando de contribuir a la mejora de la situación de este colectivo, el trabajo continúa con el análisis del desempleo de larga duración, poniendo en relación la situación en España con el contexto internacional, para posteriormente centrarse en el caso español. Posteriormente, se presenta la metodología empleada en la selección de países y se revisan las políticas activas de empleo para desempleados de larga duración en ellos, finalizándose con una serie de conclusiones y recomendaciones.

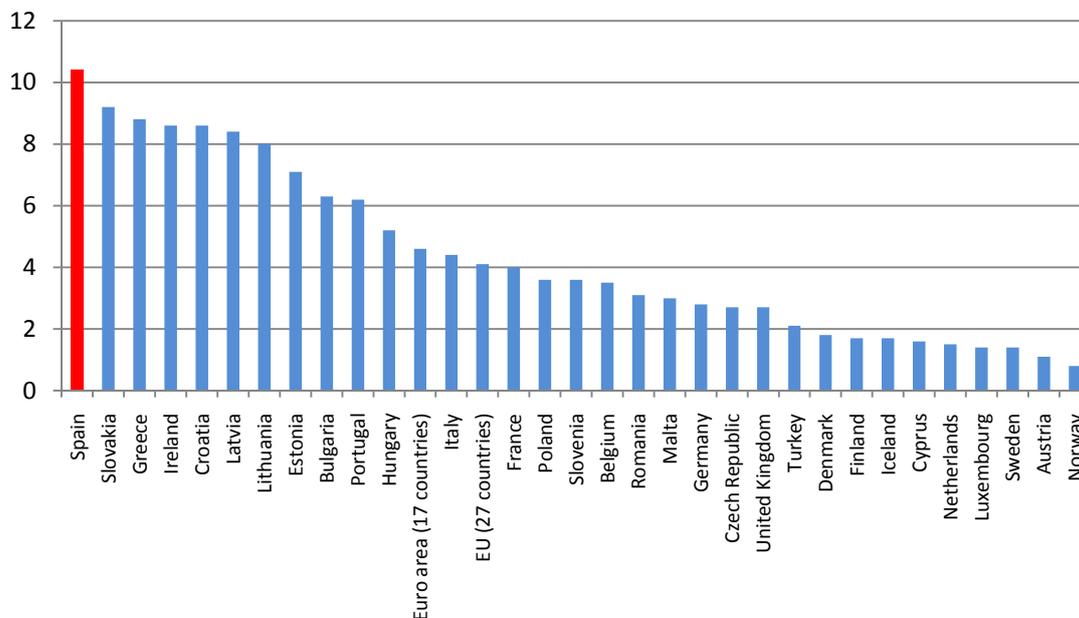
3. Desempleo de larga duración: España en el contexto internacional

El desempleo de larga duración es un problema que se ha visto agravado en los últimos años con la crisis económica y que ha puesto en evidencia los problemas estructurales en algunas economías desarrolladas, como es el caso de España. En efecto, según los datos de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2012, el número de desempleados de larga duración, esto es que llevan más de 12 meses desempleados, ascendió a 2,8 millones de trabajadores. Esta cifra es el 50% del total de paro y el 12,2% de la población activa. Es decir, la tasa de desempleo de larga duración es superior en España a la tasa de paro total de la economía de la Unión Europea.

Sin embargo, este no es un problema exclusivo de España, más bien al contrario la crisis actual ha reflejado un problema global común a muchas de economías avanzadas. El gráfico 1, a continuación, presenta las tasas de desempleo de los 27 países de la Unión Europea así como de otros países europeos (como es el caso de Turquía y Croacia) para el año 2011.

Gráfico 1. Tasa de paro de larga duración en países europeos. 2011.

Desempleados de larga duración sobre activos totales

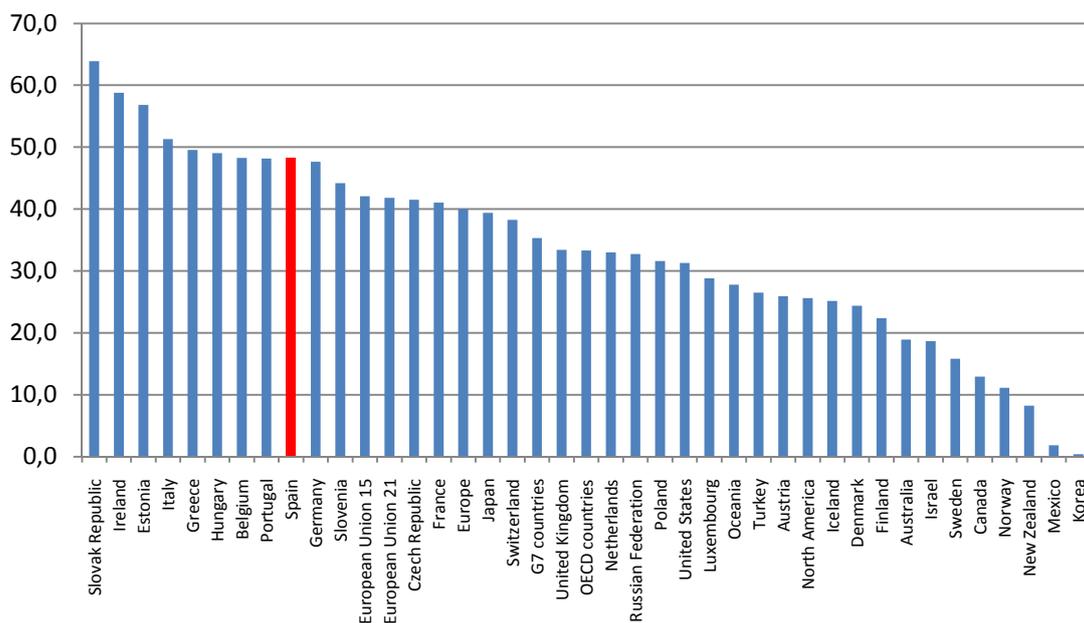


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat e INE.

En el contexto europeo, España es, con datos de 2011, el país con la tasa de desempleo de larga duración más elevada de Europa (10,4% de media 2011), por encima del 9,2% de Eslovaquia y de los países que han recibido ayudas europeas (países “rescatados”), como son Grecia, Irlanda y Portugal. En el lado contrario, los países nórdicos, Noruega y Suecia, más Austria, Luxemburgo y Holanda, componen las cinco economías con menor tasa de paro de larga duración.

Por otro lado, es importante, no sólo la tasa de desempleo de larga duración, sino la estructura o composición del propio desempleo desde el punto de vista de la duración del mismo. Tal y como se anticipaba al inicio, desde esta perspectiva el problema en España es todavía mayor, ya que, en el primer trimestre de 2012, el 50% del paro se corresponde con desempleados que llevan más de un año buscando trabajo. En esta línea, el gráfico 2 presenta la proporción de desempleados de larga duración respecto al desempleo total en un conjunto de 35 países y 6 áreas geográficas de la OCDE.

Gráfico 2. Proporción de paro de larga duración respecto al paro total. 2011.
Desempleados de larga duración sobre desempleados totales



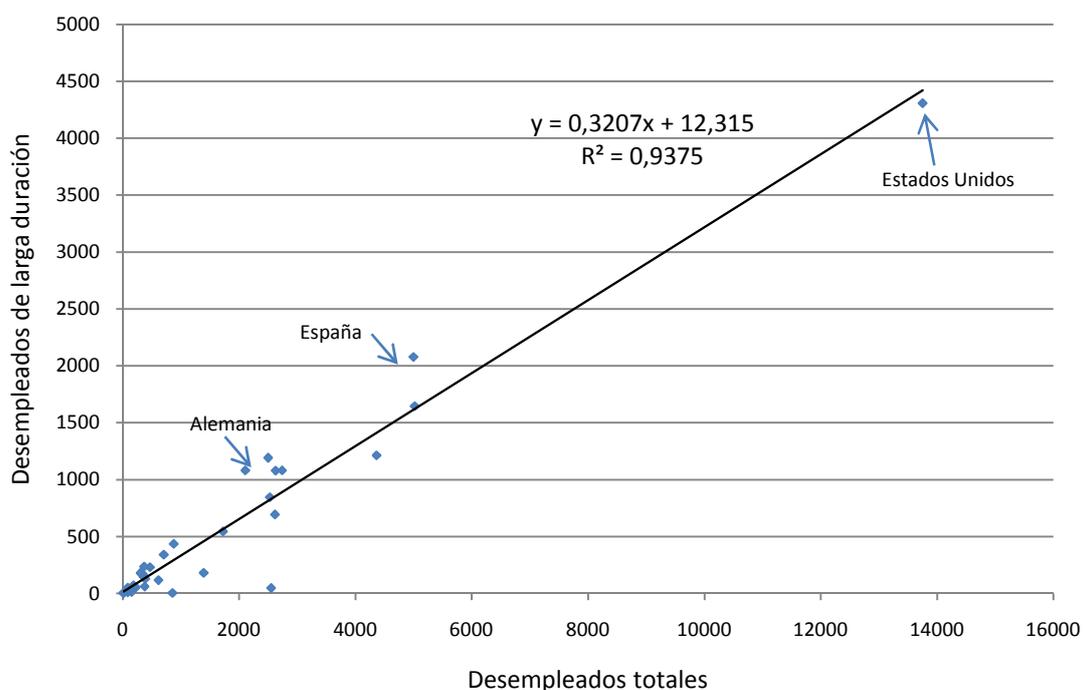
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE y del INE.

Desde esta perspectiva, y con datos de 2011, la proporción de desempleo de larga duración en España, si bien es elevada (48,2% de media en 2011), es un problema tan grave, al menos en términos relativos, como en países con tasas de paro más reducidas

(gráfico 2). Este es el caso de países como Alemania o Italia, con proporciones de parados de larga duración con respecto al total de parados en 2011 cercanas al 50% en el caso alemán e incluso superiores a dicha cifra en el caso italiano. En estos dos países, Italia y Alemania, la tasa de paro de larga duración es del 4,4 y 2,8%, respectivamente. El problema del mercado laboral español, al menos a priori y desde la óptica de la duración, apunta a un problema estructural que se traduce en un número de desempleados muy elevado y, en consecuencia, con una tasa de paro, para aquellos que llevan más de un año buscando empleo, muy elevada y por encima de las cifras de nuestros socios europeos.

Para contrastar esta información, el gráfico 3 es un gráfico de dispersión dónde se enfrenta el número de parados de larga duración al número de parados totales para un conjunto de 35 países de la OCDE. Adicionalmente, el gráfico contiene una recta de regresión que trata de confirmar la existencia de una elevada correlación entre desempleo total y desempleo de larga duración.

Gráfico 3. Paro de larga duración frente a paro total en países de la OCDE. 2011.
Miles de desempleados de larga duración (y) frente a miles de desempleados totales (x).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

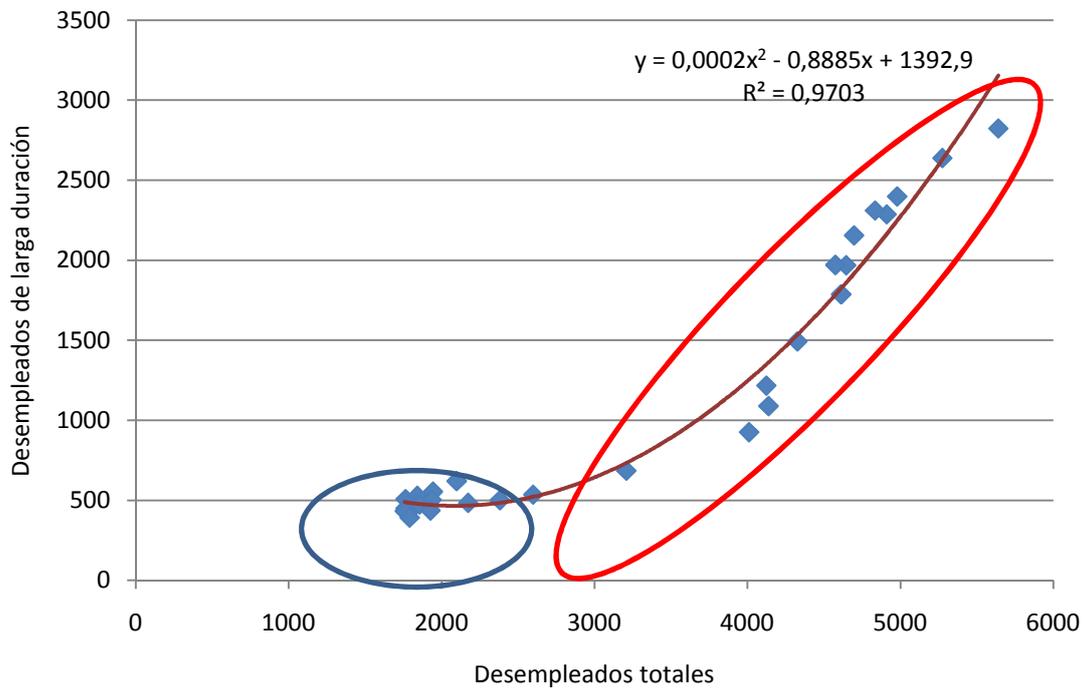
Las conclusiones que se obtienen de este gráfico son claras. La correlación entre desempleo y desempleo de larga duración es muy elevada, al menos, considerando este conjunto de 37 países de la OCDE en 2011. Según estos resultados, el nivel de desempleo de larga duración es una proporción del desempleo total que depende, fundamentalmente, de la magnitud del propio desempleo. De hecho, España ocupa la posición relativamente esperada en 2011 dado un nivel de desempleo cercano a los 5 millones de personas. Asimismo, esta relación viene confirmada por un ajuste del 97% de la recta de regresión.

Es evidente el interés del estudio de las medidas que otros países han realizado para combatir el desempleo de larga duración (propósito de este estudio); pues si bien existe una clara correlación entre estas dos magnitudes, también es cierto que hay países que han conseguido reducir esta proporción durante los últimos años caracterizados por una profunda crisis económica internacional. Ahora bien, también ha de tenerse en cuenta que la situación en el mercado de trabajo español se debe, en buena parte, a un problema estructural de funcionamiento del propio mercado y que, por tanto, las posibles medidas de combate de desempleo deben ir, no sólo dedicadas al desempleo de mayor duración (que también), sino a la reducción del desempleo en general.

Con carácter previo al análisis de las características del desempleado medio de larga duración en España, el gráfico 4, a continuación, es similar al 3 pero únicamente para el caso español y desde una perspectiva temporal.

Gráfico 4. Evolución del paro de larga duración respecto al paro total en España. 2005-2011.

Miles de desempleados de larga duración (y) frente a miles de desempleados totales (x)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

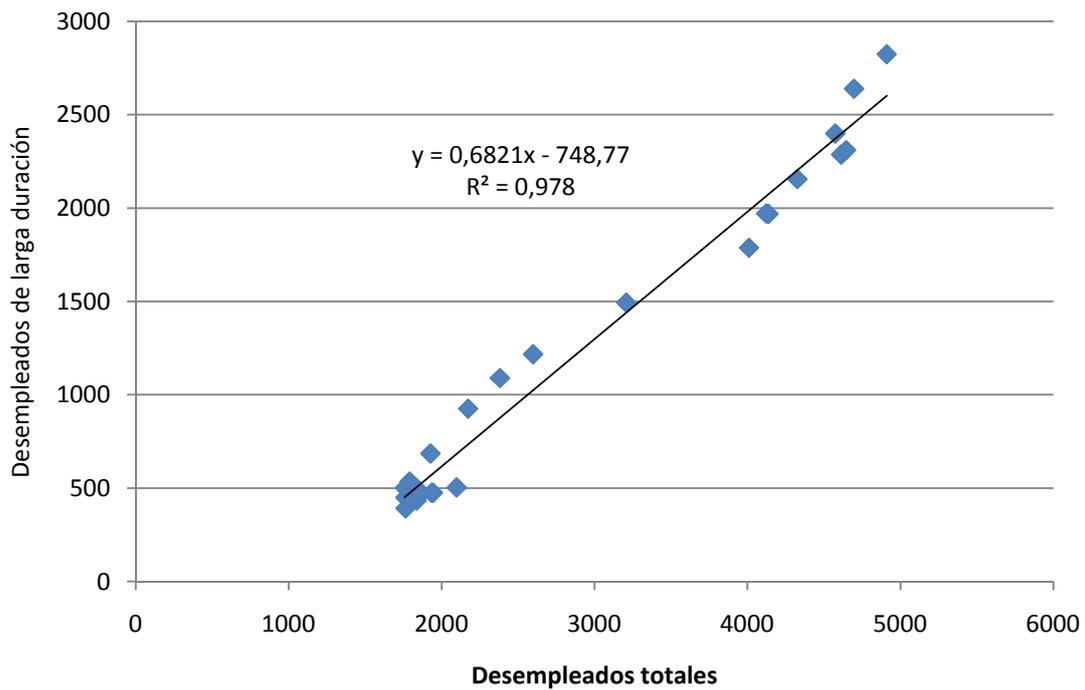
Al contrario que lo sucedido en el caso del conjunto de países de la OCDE analizado anteriormente, al considerar sólo la evolución del caso Español desde el año 2005, la relación es distinta en la época de expansión económica que frente a la de crisis y un modelo lineal no describe bien la relación entre ambas magnitudes (paro de larga duración y paro total), como sucedía en el caso internacional con datos *cross section*. Muy al contrario parece ser una función exponencial que reflejaría un mayor crecimiento del desempleo de larga duración en la época de crisis de los últimos años.

Sin embargo, al considerar solamente la relación entre desempleo de larga duración y desempleo un año antes, la relación es la encontrada para el conjunto de países de la OCDE analizados en el gráfico 3. Es decir, cuando aumenta el desempleo total, el desempleo de larga duración permanece sin muchas variaciones, especialmente al inicio de un período de crisis. Sin embargo, un año después los parados que no han encontrado empleo pasan a ser de larga duración y, en consecuencia, el desempleo de este tipo aumenta. Esta relación viene ilustrada en el gráfico 5.

Como se puede observar, la relación encontrada es lineal, igual que en el caso de la OCDE, e independiente del ciclo económico. Éste influirá únicamente para situarnos en el lugar de la recta que corresponda según el desempleo total sea mayor o menor (ciclo económico recesivo o expansivo, respectivamente).

Gráfico 5. Evolución del paro de larga duración respecto al paro total un año antes en España. 2005-2011.

Miles de desempleados de larga duración (y) frente a miles desempleados totales un año antes (x)



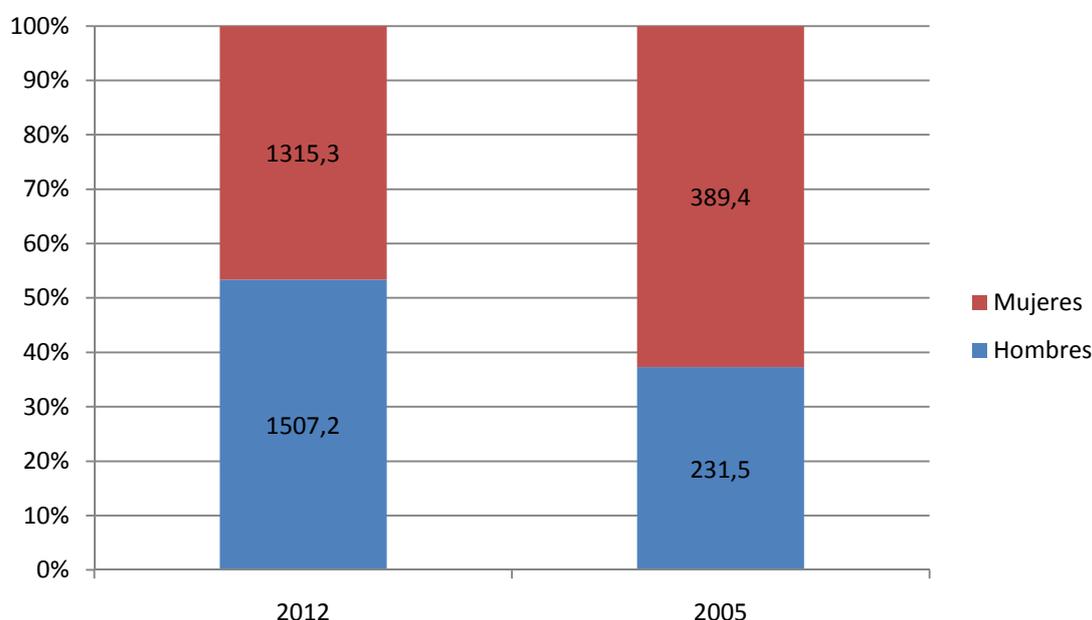
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

4. Desempleo de larga duración en España

Una vez contextualizado el problema en términos internacionales, ilustraremos con cifras cuales son las características del desempleo de este tipo en España según género y nivel de estudios alcanzado.

Gráfico 6. Evolución del paro de larga duración según género. Primer trimestre 2005-primer trimestre 2012.

Proporción de mujeres (hombres) desempleadas de larga duración sobre total de desempleados en cada período; y valores absolutos en miles de hombres y mujeres desempleados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

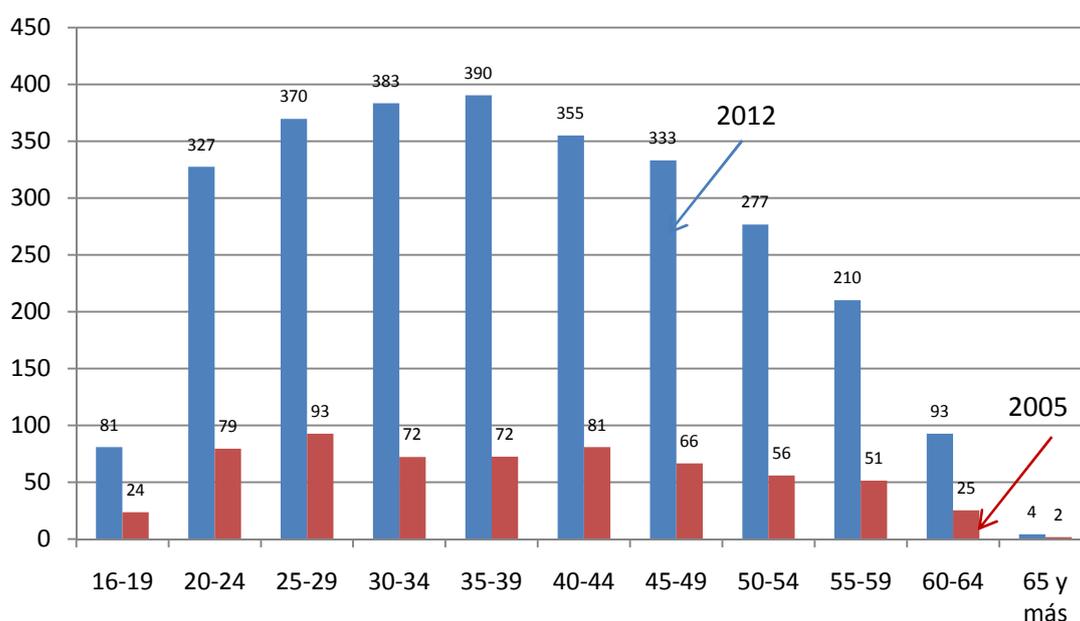
El gráfico 6 ilustra la evolución de este tipo de desempleo en función del género y comparando el primer trimestre de 2005 frente al primero del año actual. Así, en 2012 el número de parados de larga duración era ligeramente superior en el caso de los hombres (algo más de 1,5 millones) que en el de las mujeres (algo más de 1,3 millones). Estas cifras contrastan con las de inicios de 2005, cuando el número de desempleadas era mayor que el de los hombres. En concreto, 389,4 miles de mujeres frente a los 231,5 miles de hombres. Asimismo, estas cifras revelan el fuerte

crecimiento que ha tenido este tipo de desempleo, mayor en los hombres (cerca de 1,3 millones) que en las mujeres (algo menos de 1 millón).

La estructura por edades viene reflejada para el primer trimestre de este año y su comparativa con inicios de 2005 en el gráfico 7 siguiente. En el primer trimestre de 2005, la edad más afectada por este tipo de desempleo era la entre 35 y 39 años, con 390.000 parados, seguida de aquellos comprendidos entre 30 y 34, con 383.000 trabajadores en paro.

Gráfico 7. Desempleo de larga duración según la edad. Primer trimestre 2005 - primer trimestre 2012.

Valores absolutos en miles de desempleados de larga duración



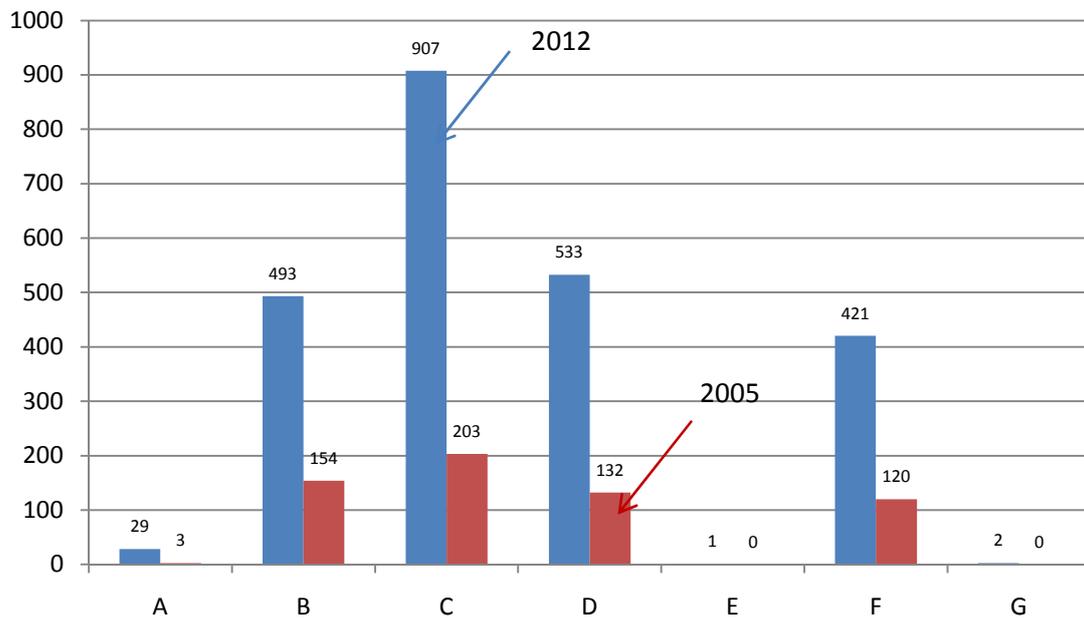
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

Un último aspecto que define el perfil del desempleo de larga duración es el nivel de formación alcanzado por aquellos trabajadores que han tenido trabajo previo y no están buscando su primer empleo (véase gráfico 8). A principios de 2005, la estructura del desempleo de larga duración se concentraba en cuatro grupos formativos de forma relativamente equilibrada. Así, el grupo con mayor desempleo de este tipo correspondía al de educación secundaria de primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente (con 203.000 desempleados), siendo el de menor incidencia el

de aquellos que habían alcanzado un nivel de formación superior. Por el contrario, a principios del presente año 2012, existen mayores diferencias, si bien el orden continua siendo el mismo. El de mayor número de parados de larga duración se corresponde con educación secundaria de primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente (con 907.000 desempleados), mientras que el de menor incidencia es el de educación superior.

Gráfico 8. Paro de larga duración según nivel de formación alcanzado (excluyendo búsqueda de primer empleo). Primer trimestre 2005- primer trimestre 2012.

Valores absolutos en miles de desempleados de larga duración



Nota.- A: Analfabetos; B: Educación primaria; C: Educación secundaria primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente; D: Educación secundaria segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente; E: Formación e inserción laboral con título de secundaria (2ª etapa); F: Educación superior, excepto doctorado; G: Doctorado.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

5. Desempleo de larga duración en la Comunidad de Madrid

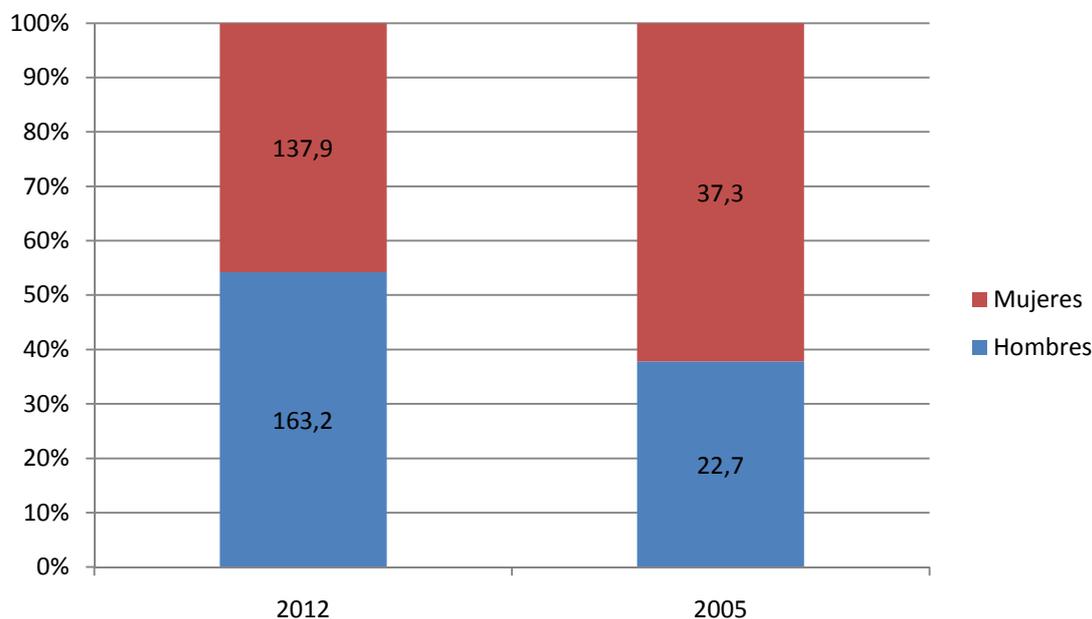
En el caso de la Comunidad de Madrid, en el primer trimestre de 2012, el número de desempleados que buscaba empleo desde hace más de 12 meses ascendía a 301.000 trabajadores, lo cual significa un 47,6% del total de paro en dicho período (632.000 de trabajadores). Desde una perspectiva temporal, estas cifras suponen un incremento de 241.000 trabajadores respecto al número de desempleados de larga duración que había en el primer trimestre de 2005. Asimismo, desde el inicio de la crisis el incremento ha sido de 257.900 de personas (variación desde el primer trimestre de 2008 hasta el primer trimestre de 2012).

Por género, según los datos del primer trimestre de este año, es de 137.900 y 163.200 de mujeres y hombres, respectivamente. Estos datos, que suponen una proporción ligeramente superior de los hombres, contrasta con la situación a principios de 2005. En este período el número de mujeres desempleadas de larga duración ascendía a 37.300 frente a los 22.700 de los hombres. Es decir, más de un 60% de los desempleados que llevaban más de 12 meses buscando empleo eran mujeres (véase gráfico 9).

La situación de este tipo de desempleo en la Comunidad de Madrid respecto al resto de comunidades viene reflejada en el gráfico 10. La proporción de desempleados de larga duración en esta comunidad es 2,4 puntos inferior a la del conjunto de España (50%) e inferior a la proporción registrada en 10 comunidades, según datos del primer trimestre de 2012. Sin embargo, se encuentra lejos de las cifras de Baleares (37%) y Navarra (39,9%).

Gráfico 9. Evolución del paro de larga duración en la Comunidad de Madrid según género. Primer trimestre 2005- primer trimestre 2012.

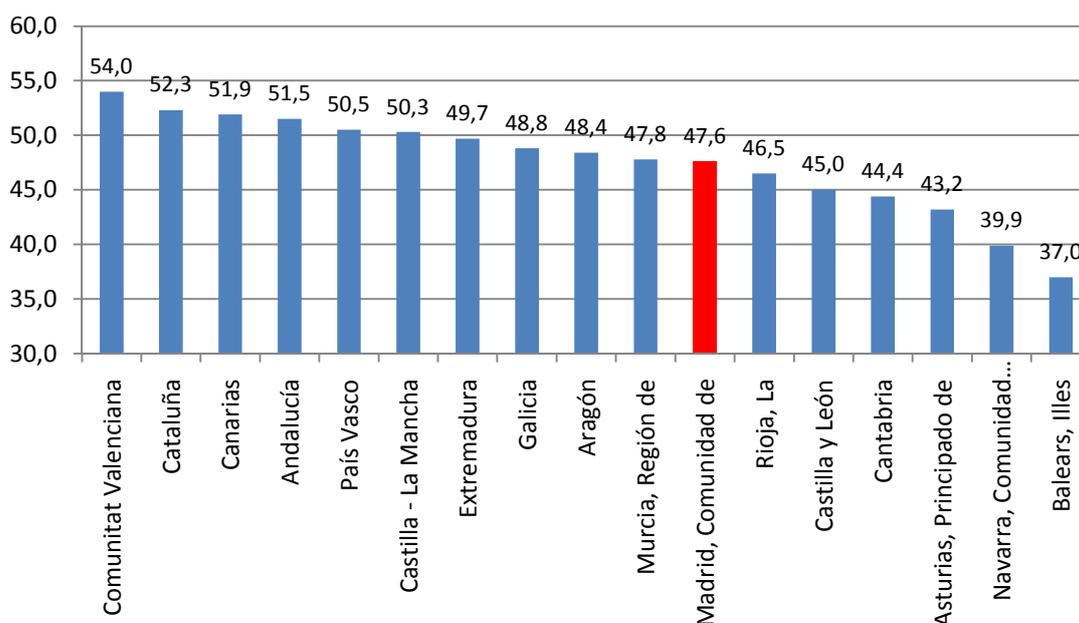
Proporción de mujeres y hombres desempleados de larga duración sobre total de desempleados en cada período; y valores absolutos en miles de hombres y mujeres desempleados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

Gráfico 10. Proporción de paro de larga duración respecto al paro total por Comunidad Autónoma. Primer trimestre de 2012.

Proporción de desempleados de larga duración sobre total de desempleados.

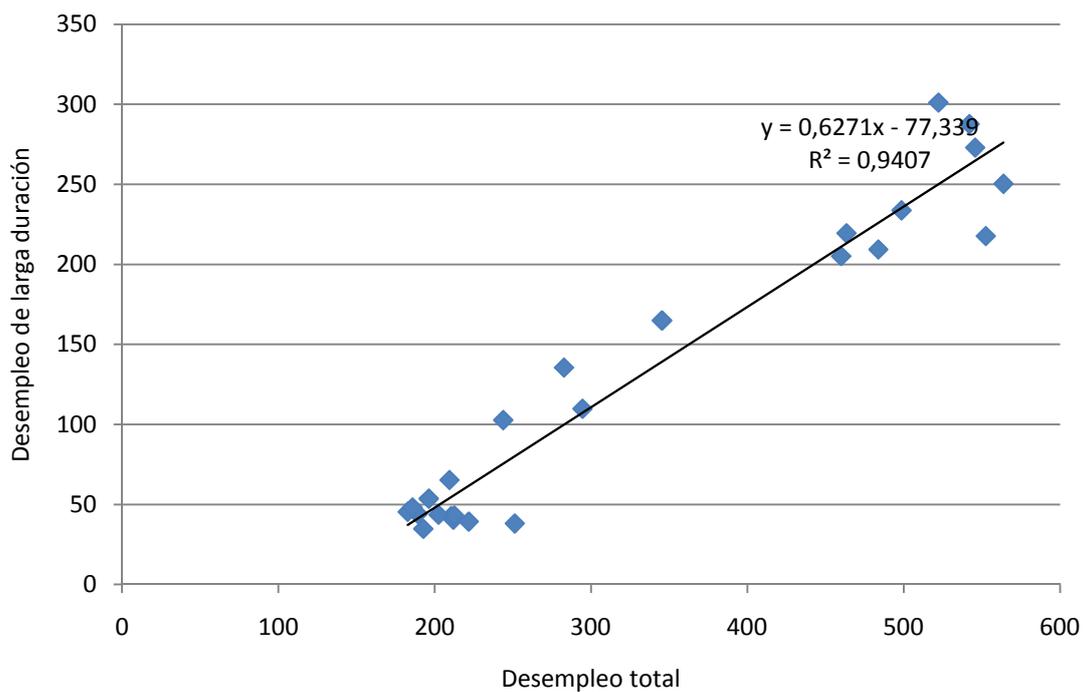


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

Un último aspecto a destacar es que, tal y como se visto en el caso del conjunto de España, el paro de larga duración en la Comunidad de Madrid responde, en gran medida, al nivel de paro total observado (véase gráfico 11). De hecho, el incremento de paro en la Comunidad de Madrid desde el primer trimestre de 2005 hasta el primer trimestre de 2011 fue de 270.900 trabajadores, mientras que el incremento de trabajadores desde el primer trimestre de 2006 hasta el primer trimestre de 2012 ha sido de 262.900. Es decir, tal y como veíamos en el caso español, el paro de larga duración es consecuencia lógica de la evolución del desempleo total.

Gráfico 11. Evolución del paro de larga duración respecto al paro total un año antes en la Comunidad de Madrid. 2005-2011.

Miles de desempleados de larga duración (y) frente a miles desempleados totales un año antes (x)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

6. Metodología

En una primera etapa, se han seleccionado aquellos países de la Unión Europea en los que el paro de larga duración hubiera disminuido durante el periodo 2007-2012, periodo en el que, como consecuencia de la crisis financiera y económica, la situación general de empleo en España y otras economías avanzadas se ha visto seriamente deteriorada. Una vez determinado este grupo de países (véase tabla 1) se procedió a la revisión de las políticas activas de empleo, orientadas a la disminución del desempleo de larga duración.

Además, se realizó un estudio descriptivo de la evolución del desempleo de larga duración en el periodo considerado distinguiendo tramos de edad, para continuación proceder a una clasificación y síntesis de las acciones anteriores llevadas a cabo.

Las bases de datos y documentación principales utilizadas han sido las siguientes:

- Banco Mundial
- Comisión Europea
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- International Social Security Association (ISSA)
- Observatorio Europeo de Empleo
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los países seleccionados se han elegido de acuerdo con los criterios siguientes: a) disminución, en el periodo 2007-2010, de la cifra de desempleo de larga duración; lo que, en principio, puede ser un indicio de políticas activas eficientes y b) estructura social, económica y laboral comparable, en sentido amplio, con la española y más concretamente con la de la Comunidad de Madrid.

Atendiendo a estos criterios fueron seleccionados, 12 países pertenecientes a la Unión Europea, que aparecen, destacados en color verde, en la tabla siguiente junto, a efectos de comparación, con los valores correspondientes a algunas zonas económicas significativas. La última columna muestra la diferencia entre la tasa de desempleados de larga duración en 2010 y la de 2007. Un número negativo, en color verde en la tabla, significa la reducción de la tasa de desempleo de larga duración.

Tabla 1. Relación de países considerados. Variación del desempleo de larga duración el periodo 2007-2010 (diferencia en puntos porcentuales)

Año	2007	2008	2009	2010	Diferencia 2010 - 2007
País					
Austria	26,8	24,2	21,3	25,2	-1,6
Bélgica	50,4	47,6	44,2	48,8	-1,6
República Checa	53,4	50,2	31,2	43,3	-10,1
Dinamarca	16,2	13,1	9,1	19,1	2,9
Estonia	49,5	30,9	27,4	45,4	-4,1
Finlandia	23,0	18,2	16,6	23,6	0,6
Francia	40,2	37,5	35,2	40,1	-0,1
Alemania	56,6	52,6	45,5	47,4	-9,2
Hungría	47,5	47,6	42,6	50,6	3,0
Islandia	8,0	4,1	6,9	21,3	13,3
Irlanda	29,5	27,1	29,0	49,0	19,5
Italia	47,3	45,7	44,4	48,5	1,1
Luxemburgo	28,7	32,4	23,1	29,3	0,6
Holanda	39,4	34,4	24,8	27,6	-11,8
Noruega	8,8	6,0	7,7	9,5	0,7
Polonia	45,9	29,0	25,2	25,5	-20,3
Portugal	47,1	47,4	44,1	52,3	5,1
República Eslovaca	70,8	66,0	50,9	59,3	-11,5
Eslovenia	45,7	42,2	30,1	43,3	-2,4
España	27,6	23,8	30,2	45,1	17,5
Suecia	13,0	12,4	12,8	16,6	3,6
Turquía	30,3	26,9	25,3	28,6	-1,7
Reino Unido	23,7	24,1	24,5	32,6	8,9
Unión Europea 21	42,9	37,7	34,3	41,2	-1,6
Unión Europea 15	41,5	37,5	34,7	42,0	0,5
Países del G7	28,6	25,9	24,6	33,6	5,0
Norteamérica	8,7	9,2	13,9	24,5	15,8
Oceanía	22,9	24,4	21,1	27,4	4,4
Países OCDE	29,0	25,5	24,2	32,4	3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

7. Clasificación de las medidas contra el desempleo de larga duración

7.1. Comportamiento del desempleo de larga duración

Si bien el desempleo de larga duración afecta a toda la población activa, se aprecia que se presenta con mayor intensidad en algunos grupos en la fuerza de trabajo (por ejemplo, mujeres frente a hombres).

Por otra parte, en la mayoría de los países, los trabajadores de edades mayores tienen una representación más elevada en el desempleo de larga duración que en el desempleo total. Esta proporción sería todavía superior de tenerse en cuenta los trabajadores que, por haberse acogido a una jubilación anticipada, no están recogidos en las estadísticas de desempleo. Además, si el trabajador es mayor y se ve desempleado su tendencia a permanecer en el desempleo es mayor que si es joven.

Como tendencia se observa que en la mayoría de los países el desempleo de larga duración ha fluctuado con el ciclo económico y se comporta como el desempleo general. Si bien es cierto que la proporción en el desempleo total de desempleados de larga duración varía fuertemente entre países.

Además, es de tener en cuenta que la proporción en el desempleo total de desempleados de larga duración en un país depende, como parece natural, del punto en el ciclo económico en el que se encuentre. En fases contractivas, lógicamente, crece el desempleo a corto plazo en primer lugar y, con el transcurso el tiempo, los parados a corto plazo van engrosando las cifras de parados a largo. Por el contrario, en fases expansivas son los parados a corto los que más fácilmente abandonan el desempleo.

A efectos de reducción del desempleo de larga duración, resulta de particular importancia el tener en cuenta que aunque la tasa de desempleo de larga duración viene determinada por la diferencia entre sus tasas de salida y entrada, es la mayor o menor tasa de salida la que determina las diferencias entre las tasas de desempleo de

larga duración entre los países. Por tanto, las políticas activas de empleo deben de orientarse a mantener la empleabilidad de los parados de modo que éstos no pasen a formar parte del paro de larga duración.

7.2. Medidas de política económica

Del estudio de países industrializados con economías avanzadas considerados en este estudio se desprende que existen grandes diferencias entre ellos con respecto a la eficiencia de las medidas tomadas para reducir el desempleo de larga duración.

De modo que no se puede concluir que los países con políticas de mercado de trabajo con mayor gasto sean necesariamente los más eficientes en la resolución del desempleo de larga duración. Medidas activas tomadas a gran escala pueden reducir el desempleo de larga duración transitoriamente y cuando los beneficiarios de las medidas se vuelvan a reincorporar al desempleo aparecerán como desempleados a corto plazo, lo que enmascara el problema real de la duración del desempleo.

Para comprender y evaluar las distintas políticas económicas aplicadas en las economías industriales avanzadas con respecto al desempleo de larga duración, resulta útil distinguir entre el marco de políticas de empleo generales por una parte y las medidas específicas e intervenciones por otro.

Considerando el marco de políticas de empleo generales, se pueden distinguir dos tipos de estrategias seguidas por las naciones e incluso regiones.

Las políticas del mercado del trabajo se pueden clasificar en activas, si están dirigidas a incentivar el empleo, y pasivas, si están dirigidas a sostener la renta de los desempleados. A un nivel macroeconómico, una distinción típica es la siguiente:

Políticas orientadas a la demanda, que tratan de incrementar el volumen de la demanda de trabajo o de sesgar esta demanda hacia la contratación de desempleados de larga duración. Este tipo políticas incluyen medidas tanto directas (por ejemplo,

creando puestos de trabajo para los desempleados de larga duración) como indirectas (por ejemplo, a través de subsidios e incentivos a los empresarios).

Políticas orientadas a la oferta, que tratan de mejorar las posibilidades de encontrar empleo de los desempleados de larga duración, incrementando ya sean sus habilidades profesionales y su capital humano (por ejemplo, mediante formación), su capacidad para acceder a los trabajos disponibles, su motivación para la búsqueda de trabajo (mediante consejo y asistencia) o su predisposición a aceptar cierto tipo de oportunidades laborales.

7.3. Clasificación de medidas contra el desempleo de larga duración

Para comprender mejor la diversidad de políticas activas de empleo puestas en práctica en los años recientes es conveniente desglosarlas más allá de la clasificación general entre políticas de oferta y políticas de demanda. La clasificación, constituye una estructura que ayuda a interpretar las políticas activas de empleo, en general, y las destinadas específicamente al desempleo de larga duración, en particular. Clasificaciones similares, en este sentido, han aparecido frecuentemente en la literatura económica. Si bien la clasificación que se presenta a continuación ha sido desarrollada para el desempleo en general, es igualmente válida para el desempleo de larga duración. Así, la pluralidad de políticas activas de empleo llevadas a cabo en las economías avanzadas durante los últimos años se puede clasificar de la forma siguiente (Meager y Evans, 1997):

7.3.1 Incentivos o subsidios para los empleadores: bajo esta categoría se agrupan el conjunto de medidas de demanda cuyo fin es la creación de puestos de trabajo indirectamente por medio de subsidios u otros incentivos a los empleadores que les lleven a la contratación de desempleados de larga duración.

7.3.2 Programas de creación de empleo directo: comprenden iniciativas que crean empleo para los desempleados de larga duración directamente. Estos empleos constituyen un puente que ayuda a la transición entre el desempleo y el

mercado de trabajo regular. Las características que, idealmente, se requieren para las actividades incluidas en estos programas son que sean útiles para la sociedad y que no entren en competencia, y por tanto no desplacen, a actividades que se realicen a través del mercado. Esta categoría incluye un amplio abanico de medidas que van desde los esquemas tradicionales de creación de empleo que originan empleos en el sector público, normalmente a corto plazo, en actividades que no se realicen a través del mercado, hasta programas a pequeña escala, normalmente a nivel local, que constituyen un mercado de trabajo que se podría denominar "intermedio" y que busca facilitar la reintegración al mercado laboral. Estos esquemas que operan en los mercados de trabajo intermedio suelen ser de una escala menor que los esquemas de creación de empleo tradicional e implican algún tipo de subsidio, ya sea estatal o local, y la colaboración y apoyo de organizaciones caritativas e incluso del sector privado.

7.3.3 Trabajo compartido para la reducción de la oferta de trabajo. Estas medidas, desde el lado de la oferta, comprenden principalmente dos variantes ambas tendientes a la reducción voluntaria de la oferta de trabajo. Por una parte, subsidios a aquellos trabajadores ya empleados para que reduzcan su oferta de trabajo de modo que compartan el trabajo con los desempleados de larga duración. Por otra, subsidiar a los propios desempleados de larga duración de modo que sean ellos mismos los que reduzcan su oferta de trabajo; lo que puede llegar, en casos extremos, a su jubilación anticipada.

7.3.4 Formación profesional. Los esquemas que contemplan este tipo de medidas representan una proporción alta de las políticas activas de empleo destinadas a los desempleados de larga duración. Basadas en la formación, ésta puede llevarse a cabo en el aula o en la empresa; lo que permite al empleador/formador el disponer, caso necesario, de mano de obra adaptada a sus necesidades específicas. La idea detrás de este tipo de medidas está en que

una formación específicamente orientada al empleo repercutirá favorablemente en la empleabilidad de los parados de larga duración.

7.3.5 Orientación y formación en habilidades para la búsqueda de empleo. Este tipo de formación comprende el asesoramiento en la búsqueda de empleo y la instrucción en distintas habilidades, distintas de las que puedan ser formación para el empleo, que se juzgan necesarias para obtenerlo. Ejemplos comunes son el aprendizaje de técnicas efectivas para la búsqueda de empleo, la presentación al empresario o la realización del currículum. Otro grupo de actividades, también incluidas en este apartado, son las que tratan de mejorar la motivación y la actitud con respecto al trabajo del desempleado de larga duración.

7.3.6 Disminución de la falta de información y de las fricciones en el mercado del trabajo. Este tipo de medidas tratan de remediar los fallos de mercado y las carencias de información en el proceso de búsqueda de empleo. Dos son las causas principales que provocan este problema: la falta de información por parte de los oferentes y demandantes de trabajo con respecto a las cualificaciones requeridas y ofrecidas, y el uso ineficiente de los métodos de búsqueda de empleo o de notificación de vacantes, información incompleta. Este tipo de situaciones indeseables tratan de ser mejoradas, normalmente, a través de los servicios públicos de empleo, mediante una serie de medidas tales como:

- Servicios de asignación óptima de ofertas y demandas de empleo, que tratan de poner en correspondencia y comunicación las ofertas y demandas más similares, reduciendo así el desempleo friccional.
- El subsidio, durante un periodo de tiempo corto, de empleos. De modo que el empleador pueda conocer y evaluar, con un coste pequeño, las capacidades del empleado y éste refresque su experiencia laboral. La idea de esta medida es disminuir los prejuicios negativos que el

empleador pudiera albergar con respecto al desempleado de larga duración.

7.3.7 Incentivos o subsidios a los individuos. Constituyen medidas desde el lado de la oferta con el objetivo de reducir costes de búsqueda aceptación y mantenimiento de un empleo para el demandante. Aunque este tipo de medidas no son aplicadas, exclusivamente, a los parados de larga duración constituyen un conjunto significativo de actuaciones. Los tipos más importantes son:

- Beneficios en el trabajo, no monetarios, que tratan de mitigar la denominada "trampa del desempleo"; entendiéndose por tal la situación en la que los beneficios que recibe por trabajar el desempleado no compensan los que recibe por no hacerlo.
- Subsidios al individuo desempleado como ayuda para compensar los costes de formación requeridos por el nuevo empleo.
- Subsidios al individuo desempleado para compensar los costes de búsqueda y aceptación del nuevo empleo; tales como transporte para realizar las entrevistas o costes asociados con la mudanza necesaria, caso de aceptar el nuevo trabajo.
- Subsidios para la creación de nuevas empresas.

7.3.8 Medidas para la "activación" de los desempleados. Este tipo de medidas se suelen aplicar en conjunción con las anteriores. Suelen estar compuestas de dos elementos, un elemento de presión o sanciones sobre el desempleado junto con otro positivo que le reporta beneficios en caso de aceptación de empleo. Son medidas desde el lado de la oferta, que tratan de reducir el "salario la reserva" de los desempleados suministrándoles un desincentivo para rechazar empleos con remuneración baja. Este tipo de actuaciones operan haciendo depender la prestación por desempleo del estricto cumplimiento de requisitos, tales como una búsqueda activa de empleo, la aceptación de los empleos ofrecidos o incluso limitando el tiempo de percepción de prestaciones.

8. Políticas activas de empleo para desempleados de larga duración

De modo general, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) recomienda, para este tipo de desempleo, que los Estados miembros establezcan un mercado laboral que se denomina *intermedio*, entendiendo por tal aquel en el que los recursos públicos se utilicen para generar un número adecuado de empleos con miras a asegurar que los desempleados de larga duración no pierdan su conexión con el mundo laboral y mejoren sus cualificaciones. Se espera que estos empleos sean temporales y constituyan una etapa intermedia hacia la plena reintegración en el mercado del trabajo regular.

Respecto a los países considerados en este trabajo las políticas activas de empleo promulgadas son las siguientes:

Alemania

La economía alemana entró en la actual crisis en una posición relativamente sólida. Sin embargo, la caída en el comercio mundial afectó profundamente a sus exportaciones, lo que causó una contracción sin precedentes de su PIB, hasta un 4,7%. El desempleo, tras un pequeño aumento, cayó hasta el 6,6% en junio de 2012.

En Alemania se pueden distinguir dos tipos de políticas activas de empleo: las relativas a oportunidades de empleo y las relativas al trabajo ciudadano.

Las **relativas a las oportunidades de empleo** comprenden: los empleos de un euro por hora y el subsidio para la contratación de los desempleados de larga duración con dificultades especiales.

- **Los empleos de un euro por hora:** han de ser de utilidad pública, están remunerados a uno o dos euros por hora y tienen carácter complementario con respecto a los empleos regulares. Son trabajos adicionales para evitar que

sustituyan puestos de trabajo. Esta remuneración se añade a otras ayudas públicas que estuvieran percibiendo.

Los participantes en estos programas reciben una remuneración que oscila, como se dijo, entre uno o dos euros por hora trabajada. Las empresas u organismos públicos participantes perciben una indemnización mensual de 327 euros por participante. La ventaja de este programa es que permite acercar a los desempleados de larga duración al mercado laboral. Los empleos de un euro por hora son asumidos principalmente por jóvenes desempleados de larga duración.

- **La subvención a los empresarios** para fomentar la contratación de mayores de 25 años con alguna carencia que les dificulta su incorporación laboral (falta de formación profesional, discapacidad, etc.). Esta medida prevé la subvención de hasta el 75% del coste salarial durante 24 meses. En 2009, solamente trabajaban acogidos a esta medida 36.000 personas y 1/3 de ellas eran mujeres. El 45% tenían más de 45 años, uno de cada cinco no tenía titulación escolar y uno de cada cuatro sufría alguna enfermedad o limitación física que dificultaba su inserción laboral. Cerca de la mitad de los trabajos subvencionados corresponden a ocupaciones en los sectores de infraestructuras y medio ambiente, un tercio en servicios sociales y los restantes en el ámbito de la formación y la cultura.

Los beneficiarios de esta ayuda son los que más lejos se encuentran del mercado laboral por tratarse de personas con limitaciones físicas, por la edad (mayores de 45 años) o por formar parte del grupo de personas que perciben la prestación no contributiva para los desempleados de más de dos años, lo que refleja su dificultad para acceder a una contratación.

Las **relativas al trabajo ciudadano**: este programa, en vigor desde 2010, apuesta por unificar en una sola medida dos tipos de políticas de empleo:

- **Work first** que priorizan el inicio de una actividad laboral.

- **Mercado de trabajo social** que ofrece una perspectiva laboral a los desempleados de larga duración mediante la creación de puestos de trabajo subvencionados.

El programa “**Trabajo ciudadano**” consta de dos fases:

1. **Fase de activación:** los orientadores contactan con los desempleados de larga duración. El objetivo es actualizar los perfiles individualizados y formalizar un acuerdo de inserción laboral en el que se especifican las prestaciones de la agencia local y los pasos que dará el desempleado para encontrar un empleo. Se actúa a dos niveles: intermediación y promoción y cualificación. Con la intermediación se intenta lograr la inserción laboral de los participantes, detectando vacantes en el mercado de trabajo regular, incentivando la iniciativa del propio desempleado o, cuando parezca adecuado, sugiriendo la posibilidad de iniciar una actividad por cuenta propia. El nivel de promoción y cualificación consiste en asignar a los interesados medidas adecuadas para mejorar las oportunidades para encontrar un empleo. El programa pretende intensificar las medidas de formación y cualificación.

Una parte complementaria del programa son los procesos intensivos de elaboración de perfiles individuales y prácticas en empresas.

2. **Fase de empleo:** finalizado el periodo de activación, y siempre que no haya sido posible el inicio de una actividad laboral, el desempleado podrá acceder a uno de los puestos denominados de “trabajo ciudadano”. Se trata de trabajos adicionales que no pueden sustituir puestos de trabajos regulares y, además, que sean de interés general como, por ejemplo, asistencia a personas mayores. Participan en el programa municipios, distritos mancomunados y grandes organizaciones benéficas y asociaciones. Los contratos tendrán una duración máxima de tres años. Contarán con una subvención fija consistente en el salario y la parte empresarial de las cotizaciones a la seguridad social. No se prevén cotizaciones al seguro de desempleo para evitar que este tipo de trabajo genere el derecho a prestaciones. La subvención será de 1.080 euros al mes por una jornada semanal de 30 horas (salario: 900 euros, cotizaciones:

180 euros), de los cuales 500 euros proceden del Fondo Social Europeo (FSE) y 580 euros del presupuesto estatal. Por una jornada de 20 horas la subvención será de 720 euros (salario: 600 euros, cotizaciones; 120 euros). Durante esta fase la agencia local de empleo ofrecerá a los desempleados un servicio de asesoría y apoyo, y el orientador seguirá intentando la inserción de los participantes en el programa de mercado laboral regular.

Se sancionará a aquellos desempleados que rechacen un “trabajo ciudadano”, reduciéndoles la prestación no contributiva y en el caso de reincidencia se podrá eliminar totalmente la prestación.

Austria

La crisis financiera y económica ha empujado a la economía austriaca a la recesión más profunda en décadas, pero aunque el PIB real se contrajo un 4% en 2009, el empleo ha tenido un mejor comportamiento. Así, la tasa de desempleo es la más baja de la Unión Europea, estando en los últimos meses alrededor del 4,1%. Sin embargo, su mercado de trabajo se caracteriza por la baja tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad. Además, sus desempleados de larga duración a menudo tienen un bajo nivel de cualificación profesional, o ninguna en absoluto, lo que les hace más difícil el encontrar un empleo.

Respecto a las políticas activas de empleo para desempleados de larga duración, ya en 2007 el Servicio Público de Empleo introdujo un “talón de retorno”, para reemplazar al anterior “subsido de integración”, que recibían los empresarios al contratar a un desempleado de larga duración. El subsidio se transforma en un talón, que la persona desempleada puede utilizar como herramienta de promoción cuando solicita un trabajo.

En 2009 se extendió la vigencia del subsidio transitorio –que estaba previsto que finalizase ese año– hasta 2011, en que se eliminaría gradualmente. Los desempleados mayores de larga duración que tenían derecho a percibir una pensión de jubilación

antes de la reforma de 2004 podían recibir este subsidio, un 25% mayor que el de desempleo.

En 2010, cualquier desempleado que participara en cursos recibiría un pago extra (100 € si el curso era de 3 meses de duración, o 200 € si el curso era de 6 meses), además de su prestación por desempleo. Unas 50.000 personas se beneficiarían de este complemento, sin que se señalasen “grupos objetivo” específicos.

El tercer “Paquete para el Mercado de Trabajo”, presentado en el primer trimestre de 2010 por el presidente de Austria, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer, fue dotado con un presupuesto total de 69 millones de euros para la introducción de nuevas medidas y la continuación de las existentes, dirigidas al mantenimiento del empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo y el apoyo de la movilidad laboral, estando especialmente dirigido a los jóvenes y a los desempleados de larga duración.

En particular, la iniciativa “Acción 10.000” consistía en un subsidio salarial y la eliminación de costes laborales para 10.000 personas: 4.000 desempleados de larga duración (apoyando su empleabilidad en municipios, la Iglesia y empresas sin ánimo de lucro), y 6.000 jóvenes que acababan de terminar su formación.

Bélgica

En Bélgica, el impacto de la recesión en el empleo ha sido relativamente bajo. El programa de desempleo temporal o parcial sirvió para amortiguar la reducción de empleo a tiempo completo un 1,3%. Así, después de una disminución del 0,4% en 2009, el empleo aumentó de nuevo en 2010. No obstante, la tasa de desempleo ha aumentado desde el 7% anterior a la recesión al 8,3% en 2010.

El mayor problema es la baja tasa de empleo de los trabajadores entre 55 y 64 años, que era de un 37,3% en 2010, frente al 67,6% del total de la población pues, según predicen las estadísticas oficiales, un tercio de la población belga tendrá más de 60 años en 2020.

El 23 de mayo de 2008 el Consejo de Ministros aprobó las prioridades de la política socioeconómica, que se concretarían en el Programa Socioeconómico 2009-2011, firmado el 12 de julio. El gobierno aprobó el gasto del 40% del presupuesto en medidas fiscales, 40% en medidas sociales, con la previsión de creación de 200.000 puestos de trabajo, y el 20 % en seguridad medioambiental e investigación.

Las medidas específicas para desempleados de larga duración comenzaron a tomarse en 2009. En Flandes, el “*werk@telier*” ofrecía formación y apoyo (durante un periodo máximo de 6 meses) a menores de 25 años que hubieran estado en paro durante al menos un año y no hubieran recibido ninguna oferta del Servicio Público de Flandes para el Empleo y la Formación.

Sin embargo, la política de empleo más específica para los desempleados de larga duración no llegó hasta 2010, año en el que el Ejecutivo federal instituyó un plan específico dirigido a los demandantes de empleo más vulnerables en periodo de crisis (jóvenes menores de 26 años poco cualificados, mayores de 50 años y desempleados con 1 o 2 años en paro. Este Plan, denominado “*Win-Win*” (en el sentido de “*todos ganan*”) entró en vigor el 1 de enero de 2010.

La contratación de estos trabajadores va acompañada de una subvención al empresario que constituye una participación en el salario del trabajador durante 12 o 24 meses, y cuyo importe, 1.100, 1000 o 750 €/mes, varía en función del tipo de desempleado contratado. Desde enero hasta abril de 2010, la Oficina Nacional de Empleo (ONEM) extendió 179.615 acreditaciones a solicitantes que cumplieran las condiciones para beneficiarse de este plan.

Los trabajadores son contratados por empresas (privadas o de determinados servicios públicos) y sus salarios son los correspondientes al sector de actividad de la empresa.

El Plan “*Win-Win*” tuvo éxito desde el comienzo de su aplicación puesto que, de enero a abril de 2010, la ONEM gestionó 7.528 contratos de trabajo. Los datos de ese año ya indicaban que los jóvenes, en particular los muy poco cualificados, habían sido los más beneficiados por este sistema de incentivos para la contratación. En 2011, el

presupuesto del plan aumentó en 197 millones de euros respecto al del 2010, permitiendo la firma de 47.626 contratos de trabajo.

Eslovenia

Aunque Eslovenia tuvo un rápido crecimiento económico impulsado por el dinamismo de las exportaciones, la crisis supuso la pérdida de casi el 10% de su PIB durante el periodo 2008-2010, y un aumento del déficit público desde el 1,8 al 6,0% del PIB en 2009. No obstante, el desempleo se mantuvo por debajo de la media de la UE, pasando del 4,4% anterior a la crisis al 7,3% en 2010.

Por otra parte, la tasa empleo de los trabajadores de mayor edad es muy baja (35% en comparación con el 46,3% de la UE) debido principalmente a la baja edad de jubilación y a los insuficientes incentivos para el envejecimiento activo. A la vez, la proporción de trabajadores de 15 a 24 años con contratos temporales es la más alta de la UE (67% en 2009). El llamado “trabajo del estudiante” constituye un mercado de trabajo paralelo, de gran magnitud, poco regulado y con una fiscalidad ventajosa.

Dentro del *New Public Works Programme*, (2007-2008) el gobierno aprobó un programa de Obras Públicas dirigido a los desempleados de larga duración, siendo su objetivo principal la incorporación de los desempleados al mercado laboral.

A comienzos de junio de 2008 el Ministro de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales, junto con los Servicios Públicos de Empleo, preparó cuatro ofertas públicas destinadas a estimular el empleo de los desempleados jóvenes, mayores, y de larga duración, y a cofinanciar la formación de los empleados para mejorar su competitividad y su capacidad de empleo. Esta iniciativa, cofinanciada por el Fondo Social Europeo, tiene un coste de 19.060.500 € utilizados para la creación de 3.455 puestos de trabajo y la educación y formación de 10.000 empleados.

En 2009 el gobierno esloveno comenzó a preparar nuevas ayudas a empresarios que desarrollasen proyectos nuevos e innovadores en determinadas áreas económicas contratando a desempleados de larga duración durante un mínimo de 18 meses. Estos

empresarios recibirían 15.000 € por cada nuevo empleado contratado a tiempo completo.

En mayo de 2010 el Servicio de Empleo esloveno publicó una nueva oferta de empleo subvencionado para favorecer a los desempleados de larga duración, estando prevista la creación de 150 puestos de trabajo para este colectivo. El sistema permitiría recibir a los empleadores 4.500 € por contratado temporal, y 9.000 € por contrato indefinido firmado.

La Asamblea Nacional aprobó la Ley de Empresariado Social, que entró en vigor en abril de 2011. Esta ley establece un marco jurídico para la actividad de las empresas sociales. Sus objetivos principales son el desarrollo del sector no gubernamental y el voluntariado, la reducción de la economía sumergida y el aumento del empleo en el campo del emprendimiento social. La ley también preveía condiciones particulares de empleo para los grupos más vulnerables de la población, especialmente las personas con discapacidad, desempleados mayores de 55 años, desempleados de larga duración, buscadores de su primer empleo, gitanos y otros grupos socialmente excluidos, como ex-presidarios y toxicómanos.

El programa “Employ.Me” se dirige a los grupos desfavorecidos, incluyendo a los desempleados de larga duración, y concede subvenciones para el empleo de los grupos con mayores dificultades de contratación. El gobierno, con la cofinanciación del Fondo Social Europeo, ha destinado 13 millones de euros al programa en el periodo 2011-2012, concediéndose una subvención de 4.000 € por cada desempleado contratado a tiempo completo durante un tiempo mínimo de un año.

En marzo de 2012, el nuevo Ministro de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales de Eslovenia, concretó algunas medidas de austeridad relacionadas con el mercado laboral:

- Reducción de la duración de la prestación por desempleo a 18 meses.
- Reducción de la cuantía de la prestación desde el 80% al 70% del salario previo del trabajador durante los primeros dos meses, y de su importe máximo desde los 1.050 € a unos 850 €.

El gobierno esloveno quiere reducir de nuevo las prestaciones con el fin de aumentar la motivación de los que han perdido su trabajo para encontrar otro empleo lo antes posible. Se espera que estas medidas reduzcan el desempleo de larga duración, aparte de suponer un ahorro de 12 millones de euros en 2012 y 18 millones en 2013.

Eslovaquia

Durante los años previos a la crisis, Eslovaquia ha sido una de las economías de crecimiento más rápido, con un crecimiento medio del PIB real del 5,5%. Debido a la orientación exportadora de su economía, la crisis del comercio mundial le afectó profundamente. El desempleo aumentó hasta el 12%, y el PIB se contrajo un 4,8% en 2009.

A raíz de la crisis, el desempleo aumentó, especialmente entre los trabajadores de menor cualificación y los jóvenes, mientras que el desempleo de larga duración ha llegado a ser el más alto de la UE, con un 9,2%.

Se consideró que la introducción del llamado mercado intermedio en 2010 –una combinación de apoyo al desempleado (o asistencia social) y rentas del trabajo por un periodo determinado de tiempo– podría motivar la búsqueda de empleo de los desempleados jóvenes y de larga duración. La razón es que, en ocasiones, el empleado de larga duración solamente encuentra trabajos cuyo salario difiere muy poco de la prestación de desempleo. Así, durante un periodo de tiempo el trabajador recibiría la prestación de desempleo y algunos bonos que le motivarán a trabajar por un salario menor.

Aunque posteriormente pierdan su trabajo, se espera que durante este período hayan desarrollado las suficientes habilidades laborales para no volver a formar parte de los desempleados de larga duración.

Estonia

Desde 2000 hasta comienzos de 2008, el mercado laboral estonio mejoró notablemente su tasa de desempleo, cayendo hasta el 4% en 2008, el valor más bajo alcanzado en 16 años. Junto a este valor, la tasa de desempleo de larga duración se redujo hasta el 2%.

Las primeras medidas para hacer frente al desempleo de larga duración comenzaron a considerarse en 2009. Los fondos asignados en abril de ese año se emplearon para establecer nuevos centros de formación para la vida laboral, destinados a los desempleados de larga duración.

La Estrategia Estonia de Competitividad 2009-2011, aprobada por el gobierno en noviembre de 2009, planteaba propuestas para la salida de la crisis con iniciativas en tres ámbitos: política macroeconómica, entorno empresarial, y educación y políticas del mercado laboral. Para mantener y crear empleo se proponía la mejora del entorno empresarial, el aumento de las inversiones públicas y la concesión de subvenciones adicionales con el objetivo de prevenir el desempleo de larga duración, que en 2010 había aumentado hasta el 7,7%.

Por otro lado, el Ministerio de Asuntos Sociales, en colaboración con el Fondo de Seguro de Desempleo de Estonia, introdujo un nuevo plan de acción nacional para el periodo 2009-2010, con el objetivo de apoyar el retorno al empleo. Comenzado en el segundo semestre de 2009, contó con 45 millones de euros destinados a programas de empleo que deberían concluir con la creación de más de 5.000 nuevos puestos de trabajo.

Las medidas del plan nacional trataban de mantener los niveles de empleo mediante la mejora del entorno de los negocios y la estimulación de la creación de empleo, aumentando las inversiones públicas y suministrando subsidios adicionales destinados a prevenir el desempleo a largo plazo. Su objetivo es mantener la tasa general de desempleo en el 2011 en el 63.5% para el segmento de edad entre 15 y 64 años, la

tasa de desempleo a largo plazo por debajo del 8% y la proporción de desempleados de larga duración con respecto a los desempleados totales inferior al 50%.

A tal fin, se incrementó, considerablemente, la dotación financiera para "esquema de subsidio de salarios" cuyo objetivo es apoyar la retención de los empleados actuales y la creación de 5000 nuevos puestos de trabajo. Además de prevenir el desempleo a largo plazo y de mantener a las personas activas en el mercado el trabajo. Acogiéndose a este esquema el empresario puede solicitar el reembolso de un máximo del 50% del salario pagado a un empleado de nueva contratación siempre que éste haya estado desempleado seis meses o más. El importe máximo del reembolso es igual al del salario mínimo nacional.

En junio de 2010, Estonia aprobó una nueva legislación para apoyar la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial. Se trataba de reducir las cotizaciones sociales de los empresarios bajo ciertas condiciones, y así disminuir sus costes en la creación de esos empleos, según el siguiente esquema:

- Reducción de las cotizaciones del empresario durante un año por la contratación de un desempleado de larga duración a tiempo parcial.
- Reducción de las cotizaciones del empresario cuando la persona contratada tenga más de un empleo. En estos casos las cotizaciones sociales de cada uno de los empleadores pueden combinarse para alcanzar la cuantía mínima de cotización prevista (hasta entonces, cada uno de los empresarios tenía que pagar independientemente esa cuota mínima).

Se estimó que la medida afectaría a unas 41.900 personas, creándose 3.000 nuevos empleos a tiempo parcial.

En noviembre de 2010, el parlamento estonio comenzó el debate sobre los cambios en los servicios del mercado de trabajo, con los siguientes objetivos:

- Incrementar la actividad de búsqueda de empleo entre los desempleados.
- Acelerar el proceso de encontrar un empleo, evitando el desempleo de larga duración.
- Facilitar a los desempleados el proceso de búsqueda mediante la habilitación de formas más flexibles de relación con el Fondo de Seguro de Desempleo.

Francia

En Francia, la tasa de desempleo de larga duración aumentó ligeramente (un 0,2%) entre 2003 y 2006, pero entre 2008 y 2010 no dejó de crecer, a un ritmo de 0,5% anual. De esta manera, el porcentaje de desempleados de larga duración, llegó a ser en 2011 un 38% del total de demandantes registrados de empleo, lo que plantea un reto particularmente difícil para los servicios públicos de empleo.

El segundo cuatrimestre del año 2007 vino marcado por la elección de Nicolás Sarkozy como presidente de la República, y por su mayoría en el Parlamento. El nuevo presidente anunció entonces sus prioridades respecto al mercado laboral francés:

- Fortalecimiento de la democracia social mediante una reforma de los sindicatos y de las elecciones profesionales.
- Reforma de la formación profesional y del mercado de trabajo.
- Creación de un nuevo ministerio (Economía y Empleo) para reforzar las sinergias entre las dos esferas más importantes de la economía nacional, mientras que el Ministerio de Trabajo y Solidaridad seguía a cargo de las leyes laborales y de las relaciones con los agentes sociales.

En el proyecto de presupuestos para 2008 se presentaron una serie de prioridades en materia de empleo, entre las que destacaba la creación de contratos de apoyo para las personas con mayores dificultades de empleabilidad: jóvenes sin cualificación y parados de larga duración.

El proyecto de modernización de la economía francesa se centra en el espíritu empresarial y la creación de empresas. Se establece un estatuto simplificado para el empresario individual, se establecen pagos mensuales o trimestrales para aquellos que estén creando una empresa, medidas fiscales para reducir los costos de creación de empresas, y medidas para facilitar el desarrollo económico de las empresas de jóvenes y emprendedores. Se firmó además un convenio para apoyar el emprendimiento a través de varias iniciativas durante un periodo de 5 años, destinadas a que las personas

excluidas del mercado de trabajo puedan crear empresas en condiciones de seguridad, y para acelerar el crecimiento de las microempresas.

La “pensión equivalente de retiro” (*Allocation équivalent retraite*), creada en 2002, se mantuvo con diversas modificaciones hasta el 1 de enero de 2011. La asignación aseguraba un ingreso mínimo para los desempleados de larga duración, menores de 60 años, que contribuyeron a un régimen de jubilación durante un periodo mínimo especificado.

El desempleo de larga duración se ha ido incrementando desde 2009 en todos los grupos. Según el Ministerio de Empleo, el 87% de los desempleados de larga duración fueron recibidos por los consejeros del Servicio Público de Empleo entre marzo y mayo de 2011. En ese año se planteó que este servicio ofreciera a todos los desempleados un curso de formación certificado o un empleo en el plazo de tres meses. De hecho, el aumento significativo del desempleo de larga duración en 2011 llevó al gobierno francés a desarrollar un nuevo plan de empleo que abordase la cuestión. Se estableció además la fusión de los dos principales servicios encargados de la reasignación laboral.

Pero la principal medida específica de ayuda para los desempleados de larga duración han sido los contratos subvencionados, desarrollados a partir de 2011 mediante el Contrato Único de Inserción, impulsado como forma de contrarrestar el impacto de la crisis sobre el empleo.

En el presupuesto de 2011 el Gobierno francés se comprometió a financiar sólo 390.000 contratos subvencionados, frente a los 590.000 anteriores, aplicando además una disminución del importe de la subvención por contrato, hasta llevarlos a los niveles previos a la actual crisis. Sin embargo, vista la alarmante situación del desempleo, el Gobierno decidió en marzo aumentar el número de contratos subvencionados con el objetivo de dar prioridad a los beneficiarios de la Renta Activa de Solidaridad, quienes representan parte de los desempleados de larga duración.

Estos contratos se plantearon como contratos subvencionados en la administración o en organizaciones sin ánimo de lucro, de 7 horas semanales y 6 meses de duración, renovables por una sola vez, que se ofrecían a personas con especiales dificultades para el acceso al empleo, siendo pagados con el salario mínimo (214 € mensuales). Su entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2012.

A finales de 2011 se diseñó el nuevo plan de empleo 2012-2014, incluyendo algunos cambios importantes, especialmente en el aumento de la ayuda para la reincorporación al mercado laboral. El 11 de enero de 2012 se firmó el nuevo convenio tripartito entre el gobierno, los interlocutores sociales y el Servicio Público de Empleo. Este acuerdo 2012-2014 ofrece más apoyo individualizado a los demandantes de empleo, y a los objetivos de retorno al mercado laboral, con especial énfasis en los desempleados de larga duración. Los puntos fundamentales desarrollados han sido:

- Asignación de 430 millones de euros a medidas para combatir el desempleo. De ellos, 39 millones de euros se destinan a la creación de 1.000 empleos temporales de consejeros para atender las necesidades del creciente número de personas desempleadas, y particularmente para atender a los desempleados de larga duración, que pasan a considerarse una prioridad en el nuevo plan.
- Redistribución de 2.000 empleados como asesores “sobre el terreno” durante el periodo 2012-2014.
- Programas de formación profesional dirigidos a grupos específicos, incluyendo jóvenes, mayores y desempleados de larga duración

Otras prioridades son la proximidad con los servicios locales y la optimización de recursos financieros y humanos. Sin embargo, las fuertes restricciones presupuestarias y el creciente número de demandantes de empleo hacen bastante improbable la consecución de sus objetivos sólo a través de una mayor eficiencia, pues los recursos internos disponibles para el apoyo de las personas que buscan empleo siguen siendo limitados (6.700 empleados equivalentes a tiempo completo, de un total de 45.000).

Holanda

También la economía holandesa, a pesar de su buen desempeño previo, sufrió los efectos de la crisis con una contracción del PIB real del 4% en 2009. La recuperación, que comenzó en el segundo semestre de 2009 gracias a un repunte de la demanda externa, se consolidó durante el primer semestre de 2010, resultando un crecimiento del PIB del 1,8%. Con una tasa de paro del 6,2% en mayo de 2012, existe un amplio grupo de discapacitados parciales y parados de larga duración que se enfrentan a un riesgo creciente de formar parte de un desempleo estructural, para los que las políticas de empleo aparentemente no han producido resultados positivos. No obstante, su nivel de desempleo juvenil es de los más bajos de la UE, por debajo del 10%.

En 2008 se puso en marcha el programa “Todos Participan”, con el objetivo de integrar en el mercado laboral a desempleados de larga duración. Las medidas que se utilizaron fueron la formación, la educación, el aprendizaje y los subsidios salariales, que alcanzarían hasta el 50% del salario mínimo.

Asimismo, a partir del 1 de julio de 2008, los desempleados que permanecieran en esta situación durante más de un año estarían obligados a aceptar cualquier trabajo que les ofrezca el Servicio Público de Empleo.

Como última medida, los empresarios que contraten discapacitados o desempleados durante más de un año, tendrán derecho a una subvención para el salario del trabajador durante un año, con una cuantía de hasta el 50% del salario mínimo. Entre otras condiciones, la subvención debe dedicarse a una oferta de un puesto de trabajo ya existente, o a un nuevo puesto, siempre que se mantenga durante más de un año.

Polonia

A pesar de la crisis financiera mundial, Polonia ha evitado la recesión generalizada. Su PIB real aumentó un 5,1 % en 2008 y un 1,7% en 2009, y su mercado laboral pudo ajustarse a través de los salarios y la reasignación sectorial del trabajo desde la industria a los servicios.

Así, el aumento del desempleo durante estos años ha sido bastante contenido (7,1% en 2008, 9,6% en 2010). Se prevé que en 2012 la actividad económica aumente un 3,7% al fortalecerse la demanda interna, pues la mejora de la situación laboral y el incremento sostenido de los salarios es probable que estimule la demanda de los hogares. De hecho, en el primer cuatrimestre de 2012, el número de personas empleadas aumentó en 300.000, lo que supone una tasa del 2,5%.

No obstante, su mercado laboral no está exento de problemas: la tasa de empleo es una de las más bajas de la UE (el 64,6% en 2010 frente a la media de la Unión del 68,6%, lejos del objetivo europeo 2020 del 75%). Esto se debe sobre todo a la baja participación de los trabajadores mayores en la fuerza laboral (el 34%, entre los más bajos de los países de la UE). Como en otros países de la Unión, el envejecimiento de la población plantea de larga duración una significativa amenaza para el futuro de las finanzas públicas.

El segundo cuatrimestre de 2007 comenzaron las inversiones en el Programa de Déficit de Habilidades en el Mercado Laboral, para promover el empleo, la mitigación de los efectos del desempleo y el desarrollo profesional. El Programa tiene por objeto la formación de los grupos más desfavorecidos del mercado laboral: jóvenes menores de 25 años, desempleados de larga duración, mayores de 50 años, personas sin cualificación, discapacitados y familias monoparentales con niños de hasta 7 años. El objetivo es ayudar a las personas de estos sectores a acceder o a permanecer en el empleo en las profesiones más demandadas por el mercado laboral local.

Los empresarios que creasen nuevos puestos de trabajo y los que empleasen discapacitados y personas en situación desfavorecida obtendrían apoyo público mediante ventajas en sus obligaciones tributarias, incluido el pago aplazado de impuestos y el fraccionamiento en plazos de estos. Podían acceder a estas ventajas los empresarios que creasen nuevos puestos de trabajo, manteniéndolos durante tres años, y los que contratasen durante un periodo mínimo de un año a un discapacitado o a una persona de los grupos desfavorecidos del mercado laboral.

Turquía

A pesar de ser una economía emergente, las tasas de desempleo en Turquía han sufrido cierto estancamiento, especialmente entre mujeres y jóvenes de zonas urbanas. 2009 fue el año más crítico, con un aumento del desempleo que alcanzó los 3,4 millones de personas (lo que suponía una tasa de desempleo del 14%). No obstante, este porcentaje se ha ido reduciendo hasta el 9,8% en 2011, próximo a los niveles de 2007. Con un crecimiento del 9% en 2010 y del 8,5% en 2011, Turquía es la economía de desarrollo más rápido entre las de la OCDE, y la segunda entre las de los países del G20. En febrero de 2012, la tasa de desempleo era del 9,1%, y dentro del programa “Visión 2023” (año escogido por cumplirse un siglo desde la fundación de la república), Turquía tratará de reducir su tasa de desempleo hasta el 5%.

Aunque el grupo principal de desempleados en Turquía estaba constituido por las mujeres y los jóvenes (18,3 % sobre el total de parados en febrero de 2012), se consideró como prioridad la lucha contra el desempleo de larga duración. Dentro de la reestructuración de la Agencia de Empleo de Turquía (ISKUR), se anunció que en agosto de 2011 comenzarían a trabajar 2.000 consultores laborales profesionales, a los que habría que añadir otros 2.000, que se prevén contratar en 2012. Esta labor de consultoría sería asumida por licenciados en administración de empresas, economía, derecho y relaciones laborales, que recibirían formación durante un periodo de 2,5 meses, dando lugar a una certificación.

Esta era la primera vez que ISKUR introducía este tipo de consultoría, pues hasta ahora sus principales actividades eran la organización de cursos de formación y la administración del fondo de seguro de desempleo. La contratación de estos consultores, definidos como “el nuevo rostro del ISKUR”, es la consecuencia de la percepción popular de este organismo como agencia de empleo, pero solo para obreros y trabajadores manuales. Hasta el momento, los licenciados universitarios no se registraban en ISKUR ni utilizaban sus recursos, pues el adiestramiento que se llevaba a cabo se orientaba hacia la formación profesional. Con esta reforma, ISKUR aspiraba a ser una institución donde cualquier graduado reciente se registraría normalmente. Las funciones habituales de la agencia quedarían en segundo plano,

mientras que los consultores serían el principal sistema de apoyo a los desempleados, ofreciendo servicios de orientación profesional.

República Checa

La crisis financiera mundial ha afectado de manera intensa a la economía checa: el PIB disminuyó un 4,1% en 2009 como consecuencia de la caída de las exportaciones y la inversión interna, y la tasa de desempleo pasó del 4,4% en 2008 al 7,3% en 2010.

Además, el desempleo de larga duración ha sufrido un considerable aumento, especialmente en el grupo de 20 a 29 años de edad. Este aumento puede atribuirse a políticas activas de empleo de bajo nivel y escasos fondos, y a la baja proporción de los participantes en las medidas de activación regulares.

En 2007 el Ministerio de Trabajo comenzó a considerar planes para mejorar la calidad de vida de las personas desempleadas durante más de un año, y encargó una primera evaluación de los efectos de las políticas activas de empleo. El gobierno también aprobó una propuesta para crear un ente estatal, muy necesario, que comenzase a tratar de forma sistemática, los problemas específicos de la comunidad romaní.

Comenzó entonces un amplio proyecto para atender a los desempleados de larga duración en los distritos de Most y Ostrava, dos regiones con alto desempleo, destinándose un presupuesto de ocho millones de euros, tres cuartos de los cuales fueron aportados por el Fondo Social Europeo.

Un problema más específico de la República Checa, que causa una creciente preocupación pública, son los problemas de desempleo de larga duración de la comunidad gitana, debido a sus altos niveles de endeudamiento. La ley de bancarrota personal¹ promulgada en 2008 es aplicable solo para trabajadores de ingresos medios-altos con amplias posibilidades de trabajo. Una típica familia gitana con empleo

¹ Un resumen de la ley de bancarrota personal puede verse en Šedová, Jindřiška "Consumer Insolvency in the Czech Republic".

precario que se enfrenta a grandes deudas y bajos ingresos tendrá dificultades para alcanzar el periodo de cinco años de protección previsto por la ley, pues previamente tendrían que pasar tres años trabajando con todas sus ganancias confiscadas.

Durante los años 2010 y primeros meses de 2011 los esfuerzos del gobierno se centraron en la definición de las prioridades políticas a largo plazo, incluyendo la modernización de los servicios públicos de empleo mediante su centralización, como paso previo a la integración de las instituciones y procesos en el sector de las políticas sociales y de empleo.

Un ejemplo de integración de estas políticas es la “Estrategia para combatir la exclusión social 2011-2015”, presentada en Praga en septiembre de 2011. Algunas de las medidas allí recogidas son:

- Apoyo del empleo flexible en general, y particularmente mediante devolución al empresario de parte de sus impuestos, de manera que la contratación de personas socialmente excluidas, entre las que se citan los desempleados de larga duración, sea una mínima carga para el empleador. La legislación laboral permite la creación de relaciones contractuales sobre la base del número de horas de trabajo, y una devolución al empresario sobre una base diaria.
- Firma de contratos socialmente responsables en localidades socialmente excluidas para apoyar a sus desempleados de larga duración. Por ejemplo, exigiendo a los proveedores que un cierto porcentaje de sus empleados sean contratados entre desempleados de larga duración.

Tabla 2. Relación de políticas activas de empleo para desempleados de larga duración.

Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Empleos de 1 €/hora	Alemania	2009	Empleo remunerado con 1-2 €/hora en empresas u organismos públicos, que reciben una subvención mensual de 327 € por participante.	Jóvenes desempleados de larga duración.
Subvención al empresario	Alemania	2009	Subvención de hasta el 75% del coste salarial durante 24 meses.	Mayores de 25 años con alguna carencia que les dificulta su incorporación laboral (falta de formación profesional, discapacidad, etc.).
Empleo subvencionado	Alemania	2010	Subvención salarial para puestos de trabajo que no sustituyan puestos de trabajos regulares y sean interés general (vg. asistencia a mayores). 1.080 € al mes por una jornada semanal de 30 horas, o 720 € por 20 horas.	Desempleados de larga duración.
Talón de retorno	Austria	2007	Talón que la persona desempleada puede utilizar como herramienta de promoción cuando solicita un trabajo.	Desempleados de larga duración.
Subsidio transitorio	Austria	2009 a 2011	Subsidio complementario de la pensión, un 25% mayor que el de desempleo.	Desempleados mayores de larga duración.
Cursos remunerados	Austria	2010	Pago extra de 100 € por realización de un curso de 3 meses de duración, o 200 € por un curso de 6 meses.	Desempleados, incluidos los de larga duración.
Subsidio salarial ("Acción 10.000")	Austria	2010	Subsidio salarial y eliminación de costes laborales de los beneficiarios, empleados en municipios, la Iglesia y empresas sin ánimo de lucro.	Desempleados de larga duración (4.000) y jóvenes que acabasen de terminar su formación (6.000).
Formación	Bélgica	2009	Formación y apoyo (durante un periodo máximo de 6 meses).	Menores de 25 años en paro durante al menos un año que no hubieran recibido ninguna oferta del Servicio Público de Flandes para el Empleo y la Formación.
Subvención al empresario ("Win-Win")	Bélgica	2010	Subvención al empresario en forma de participación en el salario del trabajador durante 12 o 24 meses, y cuyo importe, 1.100, 1000 o 750€/mes, varía en función del tipo de desempleado contratado.	Menores de 26 años poco cualificados, mayores de 50 años y desempleados con 1 o 2 años en paro.

Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Trabajo en obras públicas	Eslovenia	2007	Incorporación al mercado laboral dentro del <i>New Public Works Programme 2007-2008</i>).	Desempleados de larga duración.
Oferta pública de empleo	Eslovenia	2008	Creación de 3.455 puestos de trabajo y la educación y formación de 10.000 empleados.	Desempleados jóvenes, mayores, y de larga duración
Subvención al empresario	Eslovenia	2009	Ayudas a empresarios que desarrollasen proyectos nuevos e innovadores en determinadas áreas económicas contratando a desempleados de larga duración durante un mínimo de 18 meses. 15.000 € por cada nuevo empleado contratado a tiempo completo.	Desempleados de larga duración.
Subvención al empresario	Eslovenia	2010	Creación de 150 puestos de trabajo subvencionando a los empleadores con 4.500 € por contratado temporal, y 9.000 € por contrato indefinido firmado.	Desempleados de larga duración.
Apoyo al empresariado social	Eslovenia	2011	Condiciones particulares para favorecer el empleo de los grupos más vulnerables de la población.	Personas con discapacidad, desempleados mayores de 55 años, desempleados de larga duración, buscadores de su primer empleo, y grupos socialmente excluidos.
Subvención al empresario ("Employ.Me")	Eslovenia	2011 a 2012	Subvención de 4.000 € por cada desempleado contratado a tiempo completo durante un tiempo mínimo de un año.	Grupos desfavorecidos, incluyendo desempleados de larga duración.
Reducción de la prestación por desempleo	Eslovenia	2012	Reducción de la duración de la prestación por desempleo a 18 meses, disminución de su cuantía desde el 80% al 70% del salario previo del trabajador durante los primeros dos meses, y reducción de su importe máximo de 1.050 € a unos 850 €, para incentivar la búsqueda activa de empleo.	Desempleados, especialmente los de larga duración.
"Mercado intermedio"	Eslovaquia	2010	Integración de apoyo al desempleado (o asistencia social) y rentas del trabajo por un periodo determinado de tiempo para motivar la búsqueda de empleo.	Desempleados jóvenes y de larga duración.
Formación	Estonia	2009	Establecimiento de centros de formación para la vida laboral.	Desempleados de larga duración.

Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Reducción de cotizaciones sociales	Estonia	2010	Reducción de las cotizaciones del empresario durante un año para estimular la contratación a tiempo parcial.	Desempleados de larga duración.
Contratos de apoyo	Francia	2008	Creación de contratos de apoyo.	Jóvenes sin cualificación y desempleados de larga duración.
Prestación económica	Francia	2002 a 2011	Ingreso mínimo garantizado para los grupos objetivo.	Desempleados de larga duración mayores de 60 años que contribuyeron a un régimen de jubilación durante un periodo mínimo.
Contrato Único de Inserción	Francia	2012	Contratos subvencionados en la administración o en organizaciones sin ánimo de lucro, de 7 horas semanales y 6 meses de duración, renovables por una sola vez, siendo pagados con el salario mínimo (214 € mensuales).	Personas con especiales dificultades de acceso al empleo
Asesoramiento	Francia	2012	Creación de consejeros profesionales.	Desempleados de larga duración.
Formación profesional	Francia	2012	Programas de formación profesional dirigidos a grupos específicos.	Jóvenes, mayores y desempleados de larga duración.
“Todos participan”	Holanda	2008	Formación, educación, aprendizaje y subsidios salariales, hasta el 50% del salario mínimo.	Desempleados de larga duración.
Obligación de aceptar un empleo	Holanda	2008	Obligación de aceptar cualquier trabajo ofrecido por el Servicio Público de Empleo.	Desempleados, en esta situación durante más de un año.
Subvención al empresario	Holanda	2009	Subvención para el salario del trabajador durante un año, (hasta el 50% del salario mínimo). Entre otras condiciones, la subvención debe dedicarse a una oferta de un puesto de trabajo ya existente, o a un nuevo puesto, siempre que se mantenga durante más de un año.	Discapacitados, o desempleados durante más de un año.
Formación	Polonia	2007	Formación de los grupos más desfavorecidos del mercado laboral.	Jóvenes menores de 25 años, desempleados de larga duración, mayores de 50 años, personas sin cualificación, discapacitados y familias monoparentales con niños de hasta 7 años.

Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Ventajas fiscales	Polonia	2007	Ventajas tributarias, incluido el pago aplazado de impuestos y su fraccionamiento en plazos, para aquellos empresarios que creasen nuevos puestos de trabajo, manteniéndolos durante tres años, y los que contratasen durante un periodo mínimo de un año a una persona de los grupos desfavorecidos del mercado laboral.	Discapacitados, jóvenes menores de 25 años, desempleados de larga duración, mayores de 50 años, personas sin cualificación, discapacitados y familias monoparentales con niños de hasta 7 años.
Asesoramiento	Turquía	2011	Servicios de orientación profesional.	Desempleados de larga duración.
Ventajas fiscales	República Checa	2011	Devolución al empresario de parte de sus impuestos.	Personas socialmente excluidas y desempleados de larga duración.
Contratos públicos socialmente responsables	República Checa	2011	Exigencia de responsabilidad social a los proveedores públicos: que cierto porcentaje de sus empleados sean contratados entre desempleados de larga duración.	Desempleados de larga duración.

Tabla 3. Relación de políticas activas de empleo para desempleados de larga duración: Políticas de oferta.

Tipo de Política	Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Oferta	Subsidio transitorio	Austria	2009 a 2011	Subsidio complementario de la pensión, un 25% mayor que el de desempleo.	Desempleados mayores de larga duración.
Oferta	Reducción de la prestación por desempleo	Eslovenia	2012	Reducción de la duración de la prestación por desempleo a 18 meses, disminución de su cuantía desde el 80% al 70% del salario previo del trabajador durante los primeros dos meses, y reducción de su importe máximo de 1.050 € a unos 850 €, para incentivar la búsqueda activa de empleo.	Desempleados, especialmente los de larga duración.
Oferta	“Mercado intermedio”	Eslovaquia	2010	Integración de apoyo al desempleado (o asistencia social) y rentas del trabajo por un periodo determinado de tiempo para motivar la búsqueda de empleo.	Desempleados jóvenes y de larga duración.
Oferta	Formación	Estonia	2009	Establecimiento de centros de formación para la vida laboral.	Desempleados de larga duración.
Oferta	Formación profesional	Francia	2012	Programas de formación profesional dirigidos a grupos específicos.	Jóvenes, mayores y desempleados de larga duración.
Oferta	Prestación económica	Francia	2002 a 2011	Ingreso mínimo garantizado para los grupos objetivo.	Desempleados de larga duración mayores de 60 años que contribuyeron a un régimen de jubilación durante un periodo mínimo.

Tipo de Política	Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Oferta	Asesoramiento	Francia	2012	Creación de consejeros profesionales.	Desempleados de larga duración.
Oferta	Obligación de aceptar un empleo	Holanda	2008	Obligación de aceptar cualquier trabajo ofrecido por el Servicio Público de Empleo.	Desempleados, en esta situación durante más de un año.
Oferta	Formación	Polonia	2007	Formación de los grupos más desfavorecidos del mercado laboral.	Jóvenes menores de 25 años, desempleados de larga duración, mayores de 50 años, personas sin cualificación, discapacitados y familias monoparentales con niños de hasta 7 años.
Oferta	Asesoramiento	Turquía	2011	Servicios de orientación profesional.	Desempleados de larga duración.

Tabla 4. Relación de políticas activas de empleo para desempleados de larga duración: Políticas de demanda.

Tipo de Política	Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Demanda	Empleos de 1 €/hora	Alemania	2009	Empleo remunerado con 1-2 €/hora en empresas u organismos públicos, que reciben una subvención mensual de 327 € por participante.	Jóvenes desempleados de larga duración.
Demanda	Subvención al empresario	Alemania	2009	Subvención de hasta el 75% del coste salarial durante 24 meses.	Mayores de 25 años con alguna carencia que les dificulta su incorporación laboral (falta de formación profesional, discapacidad, etc.).
Demanda	Empleo subvencionado	Alemania	2010	Subvención salarial para puestos de trabajo que no sustituyan puestos de trabajos regulares y sean interés general (vg. asistencia a mayores). 1.080 € al mes por una jornada semanal de 30 horas, o 720 € por 20 horas.	Desempleados de larga duración.
Demanda	Talón de retorno	Austria	2007	Talón que la persona desempleada puede utilizar como herramienta de promoción cuando solicita un trabajo.	Desempleados de larga duración.
Demanda	Cursos remunerados	Austria	2010	Pago extra de 100 € por realización de un curso de 3 meses de duración, o 200 € por un curso de 6 meses.	Desempleados, incluidos los de larga duración.
Demanda	Subsidio salarial ("Acción 10.000")	Austria	2010	Subsidio salarial y eliminación de costes laborales de los beneficiarios, empleados en municipios, la Iglesia y empresas sin ánimo de lucro.	Desempleados de larga duración (4.000) y jóvenes que acabasen de terminar su formación (6.000).
Demanda	Formación	Bélgica	2009	Formación y apoyo (durante un periodo máximo de 6 meses).	Menores de 25 años en paro durante al menos un año que no hubieran recibido ninguna oferta del Servicio Público de Flandes para el Empleo y la Formación.

Tipo de Política	Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Demanda	Subvención al empresario ("Win-Win")	Bélgica	2010	Subvención al empresario en forma de participación en el salario del trabajador durante 12 o 24 meses, y cuyo importe, 1.100, 1000 o 750€/mes, varía en función del tipo de desempleo contratado.	Menores de 26 años poco cualificados, mayores de 50 años y desempleados con 1 o 2 años en paro.
Demanda	Trabajo en obras públicas	Eslovenia	2007	Incorporación al mercado laboral dentro del <i>New Public Works Programme 2007-2008</i>).	Desempleados de larga duración.
Demanda	Oferta pública de empleo	Eslovenia	2008	Creación de 3.455 puestos de trabajo y la educación y formación de 10.000 empleados.	Desempleados jóvenes, mayores, y de larga duración
Demanda	Subvención al empresario	Eslovenia	2009	Ayudas a empresarios que desarrollasen proyectos nuevos e innovadores en determinadas áreas económicas contratando a desempleados de larga duración durante un mínimo de 18 meses. 15.000 € por cada nuevo empleado contratado a tiempo completo.	Desempleados de larga duración.
Demanda	Subvención al empresario	Eslovenia	2010	Creación de 150 puestos de trabajo subvencionando a los empleadores con 4.500 € por contratado temporal, y 9.000 € por contrato indefinido firmado.	Desempleados de larga duración.
Demanda	Apoyo al empresariado social	Eslovenia	2011	Condiciones particulares para favorecer el empleo de los grupos más vulnerables de la población.	Personas con discapacidad, desempleados mayores de 55 años, desempleados de larga duración, buscadores de su primer empleo, y grupos socialmente excluidos.
Demanda	Subvención al empresario ("Employ.Me")	Eslovenia	2011 a 2012	Subvención de 4.000 € por cada desempleado contratado a tiempo completo durante un tiempo mínimo de un año.	Grupos desfavorecidos, incluyendo desempleados de larga duración.

Tipo de Política	Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Demanda	Reducción de cotizaciones sociales	Estonia	2010	Reducción de las cotizaciones del empresario durante un año para estimular la contratación a tiempo parcial.	Desempleados de larga duración.
Demanda	Contratos de apoyo	Francia	2008	Creación de contratos de apoyo.	Jóvenes sin cualificación y desempleados de larga duración.
Demanda	Contrato Único de Inserción	Francia	2012	Contratos subvencionados en la administración o en organizaciones sin ánimo de lucro, de 7 horas semanales y 6 meses de duración, renovables por una sola vez, siendo pagados con el salario mínimo (214 € mensuales).	Personas con especiales dificultades de acceso al empleo
Demanda	“Todos participan”	Holanda	2008	Formación, educación, aprendizaje y subsidios salariales, hasta el 50% del salario mínimo.	Desempleados de larga duración.
Demanda	Subvención al empresario	Holanda	2009	Subvención para el salario del trabajador durante un año, (hasta el 50% del salario mínimo). Entre otras condiciones, la subvención debe dedicarse a una oferta de un puesto de trabajo ya existente, o a un nuevo puesto, siempre que se mantenga durante más de un año.	Discapacitados, o desempleados durante más de un año.
Oferta	Formación	Polonia	2007	Formación de los grupos más desfavorecidos del mercado laboral.	Jóvenes menores de 25 años, desempleados de larga duración, mayores de 50 años, personas sin cualificación, discapacitados y familias monoparentales con niños de hasta 7 años.

Tipo de Política	Medida	País	Año	Descripción	Colectivo al que va dirigida
Demanda	Ventajas fiscales	Polonia	2007	Ventajas tributarias, incluido el pago aplazado de impuestos y su fraccionamiento en plazos, para aquellos empresarios que creasen nuevos puestos de trabajo, manteniéndolos durante tres años, y los que contratasen durante un periodo mínimo de un año a una persona de los grupos desfavorecidos del mercado laboral.	Discapacitados, jóvenes menores de 25 años, desempleados de larga duración, mayores de 50 años, personas sin cualificación, discapacitados y familias monoparentales con niños de hasta 7 años.
Demanda	Ventajas fiscales	República Checa	2011	Devolución al empresario de parte de sus impuestos.	Personas socialmente excluidas y desempleados de larga duración.
Demanda	Contratos públicos socialmente responsables	República Checa	2011	Exigencia de responsabilidad social a los proveedores públicos: que cierto porcentaje de sus empleados sean contratados entre desempleados de larga duración.	Desempleados de larga duración.

9 Conclusiones

- Dentro del colectivo de desempleados, los parados de larga duración constituyen un porcentaje altamente significativo: Según los datos de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2012, el número de desempleados de larga duración, esto es que llevan más de 12 meses desempleados, ascendió a 2,8 millones de trabajadores. Esta cifra es el 50% del total de paro y el 12,2% de la población activa. Es decir, la tasa de desempleo de larga duración es superior en España a la tasa de paro total de la economía de la Unión Europea.
- El problema del desempleo de larga duración no es un problema exclusivo de España. La crisis actual ha reflejado un problema global común a muchas de economías más avanzadas. En el contexto europeo, España es, con datos de 2011, el país con la tasa de desempleo de larga duración más elevada de Europa (10,4% de media 2011), por encima de los países que han recibido ayudas europeas (países rescatados), como son Grecia, Irlanda y Portugal.
- El enfrentamiento de la proporción de desempleados de larga duración respecto al desempleo total en un conjunto de 40 países de la OCDE revela, con datos de 2011, como la proporción de desempleo de larga duración en España, si bien es elevada (48,2% de media en 2011), es un problema tan grave, al menos en términos relativos, como en países con tasas de paro reducidas. Este es el caso de países como Alemania o Italia, con proporciones respecto al total de parados en 2011 cercanas al 50% en el caso alemán e incluso superiores a dicha cifra en el caso italiano. En estos dos países, Italia y Alemania, la tasa de paro de larga duración es del 4,4 y 2,8%, respectivamente.
- El problema del mercado laboral español, desde la óptica de la duración, apunta a un problema estructural que se traduce en un número de

desempleados muy elevado y, en consecuencia, con una tasa de paro para aquellos que llevan más de un año buscando empleo muy elevada y por encima de las cifras de nuestros socios europeos. Este hecho se produce también en la Comunidad de Madrid. Así, la correlación entre desempleo y desempleo de larga duración es muy elevada, y el nivel de desempleo de larga duración es una proporción del desempleo total que depende, fundamentalmente, de la magnitud del propio desempleo.

- La relación encontrada entre desempleo y desempleo de larga duración es lineal, tanto para OCDE como para España y para la Comunidad de Madrid, e independiente del ciclo económico. Éste influirá únicamente para situarnos en el lugar de la recta que corresponda según el desempleo total sea mayor o menor (ciclo económico recesivo o expansivo, respectivamente).
- En suma, la situación en el mercado de trabajo español se debe, en buena parte, a un problema estructural de funcionamiento del propio mercado y que, por tanto, las posibles medidas de combate de desempleo deben ir, no sólo dedicadas al desempleo de mayor duración (que también), sino a la reducción del desempleo en general.
- Por lo que se refiere a las características del desempleo de este tipo en España se ha analizado desde la perspectiva de género, edad y nivel de estudios alcanzado. En función del género, en 2012 el número de parados de larga duración era ligeramente superior en el caso de los hombres (algo más de 1,5 millones) frente a las mujeres (algo más de 1,3 millones). La estructura por edades revela como, en el primer trimestre de este año, la edad más afectada por este tipo de desempleo era la entre 35 y 39 años, con 390 mil parados, seguida de aquellos comprendidos entre 30 y 34, con 383 mil trabajadores en paro. Por último, con respecto al nivel de formación alcanzado para aquellos trabajadores que han tenido trabajo previo y no están buscando su primer empleo, a principios del presente año 2012, existen mayores diferencias que en 2005, si bien el orden continua siendo básicamente el mismo. El de mayor

número de parados de larga duración se corresponde con educación secundaria de primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente (con 907 mil desempleados), mientras que el de menor incidencia es el de educación superior.

- En el caso de la Comunidad de Madrid, en el primer trimestre de 2012, el número de desempleados que buscaba empleo desde hace más de 12 meses ascendía a 301.000 trabajadores, lo cual significa un 47,6% del total de paro en dicho período (632,6 miles de trabajadores). Por razón de género, según los datos del primer trimestre de este año, es de 137,9 y 163,2 miles de mujeres y hombres, respectivamente.
- La situación este tipo de desempleo en la Comunidad de Madrid respecto al resto de comunidades sitúa a ésta comunidad 2,4 puntos por debajo del conjunto de España (50%) y por debajo también de la proporción registrada en 10 comunidades. Sin embargo, se encuentra lejos de las cifras de Baleares (37%) y Navarra (39,9%).
- Un último aspecto a destacar que, tal y como se visto en el caso del conjunto de España, el paro de larga duración en la Comunidad de Madrid responde, en gran medida, al nivel de paro total observado. De hecho, el incremento de paro en la Comunidad de Madrid desde el primer trimestre de 2005 hasta el primer trimestre de 2011 fue de 270.900 trabajadores, mientras que el incremento de trabajadores desde el primer trimestre de 2006 hasta el primer trimestre de 2012 ha sido de 262.900. Es decir, tal y como veíamos en el caso español, el paro de larga duración es consecuencia lógica de la evolución del desempleo total.
- Las probabilidades de conseguir empleo disminuyen con la duración del periodo en el que la persona ha estado desempleada siendo el tipo de desempleo más difícil de eliminar.

- El desempleo de larga duración está claramente correlacionado con las características personales de los desempleados, concentrándose en trabajadores mayores, sin formación o aquellos que han sido despedidos.
- La proporción en el desempleo total de desempleados de larga duración en un país depende del punto en el ciclo económico en el que se encuentre y se comporta como el desempleo general.
- En fases contractivas, lógicamente, crece el desempleo a corto plazo en primer lugar y con el transcurso el tiempo los parados a corto plazo van engrosando las cifras de parados a largo. Por el contrario, en fases expansivas son los parados a corto los que más fácilmente abandonan el desempleo.
- Su proporción en la proporción total de desempleados de larga duración varía fuertemente entre países.
- Aunque la tasa de desempleo de larga duración viene determinada por la diferencia entre sus tasas de salida y entrada, es la tasa de salida la que determina las diferencias entre las tasas de desempleo de larga duración entre los países. Por tanto, las políticas activas de empleo deben de orientarse a mantener la empleabilidad de los parados de modo que éstos no pasen a formar parte del paro de larga duración.
- Del estudio de países industrializados con economías avanzadas, se desprende que existen grandes diferencias entre ellos con respecto a la eficiencia de las medidas tomadas para reducir el desempleo de larga duración.
- Para comprender mejor la diversidad de políticas activas de empleo puestas en práctica en los años recientes es conveniente desglosarlas más allá de la

clasificación general entre políticas de oferta y políticas de demanda.

Obteniéndose los siguientes grupos de políticas:

- incentivos o subsidios para los empleadores,
 - programas de creación de empleo directo,
 - trabajo compartido para la reducción de la oferta de trabajo,
 - formación profesional,
 - formación en habilidades para la búsqueda de empleo,
 - disminución de la falta de información y de las fricciones en el mercado del trabajo,
 - incentivos o subsidios a los individuos,
 - medidas para la "activación" de los desempleados.
-
- La gran mayoría de las políticas activas analizadas son políticas de demanda (22 medidas). Por el lado de la oferta se han encontrado únicamente 10 medidas centradas en Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Francia, Holanda, Polonia y Turquía, destacando la ausencia de medidas de oferta en Alemania.

10 Bibliografía

Gaëlle, P. (1999). "A framework for active labour market policy evaluation". Employment and Training Papers (49). Employment and Training Department. International Labour Office. Ginebra.

Jackman, R. (2002). "Determinants of Unemployment in Western Europe and possible Policy Responses". UNECE 5th Spring Seminar. Ginebra.

Kvist, J. y Ploug, N. (2003). "Active labour market policies when do they work – and where do they fail?" The Danish National Institute of Social Research. København. Dinamarca.

Machin, S. y Manning, A. (1998). "The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe". Centre for Economic Performance. London School of Economics and Political Science.

Marksoo, Ü. y Tammaru, T. (2011). "Long-term unemployment in economic boom and bust: the case of Estonia". TRAMES, 15 (65/60), 3, 215-234.

Martin John, P. (2000). "What works among active labour market policies: evidence from OCDE countries y experiences". OCDE Economics Studies. Nº 30. 2000/1.

Meager, N. y Evans, C. (1998) "The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed". Employment and training papers (16). Employment and training Department. International Labour Office. Ginebra.

Schütz, H., Speckesser, Stefan y Günther, S. (1998). "Benchmarking labour market performance and labour policies: theoretical foundations and applications. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Forschungsschwerpunkt: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Nº FS/98-205.

Šedová, Jindřiška (2011). "Consumer Insolvency in the Czech Republic". World Academy of Science, Engineering and Technology 60 2011

OIT. Global Employment Trends 2012 (2012). International Labour Office. Ginebra.

OIT. Short-term labour market outlook and key challenges in G20 countries (2012). International Labour Office. Ginebra.

OIT. Global Employment Trends 2011 (2011). International Labour Office. Ginebra.

Bases de datos y documentación:

- Banco Mundial
- Comisión Europea
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- International Social Security Association (ISSA)
- Observatorio europeo de empleo
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).

11 Anexo: Definiciones:

Subsidio: prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada. Constituyen transferencias unilaterales que una persona o institución remite a otras. El término se usa, generalmente, para designar las transferencias de los gobiernos a los particulares.

Constituyen una prestación económica de carácter público asistencial, con una duración determinada y que pretende cubrir enteramente o en gran medida la necesidad social que la genera

Los subsidios se suelen clasificar en directos, cuando consisten en donaciones que se dan a las personas para mejorar sus ingresos, o indirectos, cuando se dan a las empresas.

Subvención: Beneficio económico o financiero concedido por el Estado u otros organismos públicos otorgado para una finalidad concreta, no pudiendo destinarse a otro fin distinto para el que se concede.

Incentivos: estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía, normalmente con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos.