

impacto social



impact



Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración?

Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?

Garbiñe Henry Moreno,
Garazi Azanza Martínez de Luco

impacto
s**ocial**
impact



En el marco de la labor llevada a cabo por la Universidad de Deusto (<http://www.deusto.es/>) en el tema del impacto social de la investigación, anualmente se seleccionan una serie de **proyectos** de investigación con **alto potencial de impacto social**, y a partir de ellos, se elaboran y publican los denominados Deusto Social Impact Briefings (DSIB). Son unas monografías breves dirigidas a instituciones sociales, usuarios, policy makers, o empresas que, en lenguaje no académico, responden al objetivo de poner de manifiesto la **acción transformadora de la investigación de Deusto**, posibilitando que los resultados de la investigación de Deusto sean inteligibles para los agentes sociales y puedan ayudarles a responder a los retos de transformación social a los que se enfrentan, ofreciéndoles buenas prácticas, guías o recomendaciones en la labor que desempeñan.

Frecuencia de publicación y formato

Deusto Social Impact Briefings se publica electrónicamente y en versión impresa una vez al año. Su primer número se publicó en enero de 2017.

Suscripciones

Actualmente, no se aplican cargos por la presentación, publicación, acceso en línea y descarga. Pocas copias impresas se ponen a disposición de los colaboradores y socios clave.

Derechos de autor

Deusto Social Impact Briefings es una publicación de Acceso Abierto de la Universidad de Deusto (España).

Su contenido es gratuito para su acceso total e inmediato, lectura, búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier medio o formato sólo para fines no comerciales y en cumplimiento con cualquier legislación de derechos de autor aplicable, sin la previa autorización del editor o el autor; siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

© Universidad de Deusto
P.O. box 1 - 48080 Bilbao, España
Publicaciones
Tel.: +34-944139162
E-mail: publicaciones@deusto.es
URL: www.deusto-publicaciones.es

ISBN: 978-84-16982-17-2 (version impresa / printed version)
Deposito Legal/ Legal Deposit: BI-108-2017

Impreso y encuadernado en España / Printed
and bound in Spain

Within the framework of the work carried out by the University of Deusto (<http://www.deusto.es/>) on the social impact of research, a series of research projects with high potential for social impact are selected annually, and from these, the so-called Deusto Social Impact Briefings (DSIB) are prepared and published as short monographs. They are aimed at social organisations, users, policy-makers and businesses. They seek to ensure that research outcomes are intelligible to all these different social actors. They also seek to provide guidelines, best practices and recommendations to support the tasks of meeting the challenges of social transformation that must be faced.

Publication frequency and format

Deusto Social Impact Briefings is published electronically and in print version once a year. Its first issue appears in January 2017.

Subscriptions

Currently, no charges for submission, publication, online access, and download are applicable. Few print copies are freely made available for key collaborators and partners.

Copyrights

Deusto Social Impact Briefings is an Open Access publication of the University of Deusto (Spain).

Copyright for this publication is retained by the Publisher. Any part of its content can be reused in any medium or format only for non-commercial purposes and in compliance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the Publisher or the author(s). In any case, proper acknowledgement of the original publication source must be made and any changes to the original work must be clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

DEUSTO Social Impact Briefings No. 1 (2016)

Dirección y coordinación editorial

Cristina Iturrioz Landart, Universidad de Deusto, España
Antonia Caro González, Universidad de Deusto, España

Editors

Cristina Iturrioz Landart, University of Deusto, Spain
Antonia Caro González, University of Deusto, Spain

Comité Científico:

Javier Arellano Yanguas, Director del Centro de Ética Aplicada e investigador principal del equipo «Ética Aplicada a la Realidad Social» (EARS), Universidad de Deusto

Antonia Caro González, Directora de la Oficina de Proyectos Internacionales de Investigación y experta en temas europeos, innovación en gestión de la investigación e impacto social, Universidad de Deusto, España

Laura Teresa Gómez Urquijo, investigadora y Profesora en la Facultad de Derecho e investigadora del equipo Desarrollo Social, economía e Innovación para las Personas (EDISPE), Universidad de Deusto, España

Cristina Iturrioz Landart, Vicerrectora de Investigación y Transferencia e investigadora del equipo de Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de Deusto, España

Amaia Méndez Zorrilla, Profesora en la Facultad de Ingeniería e investigadora del equipo E-vida, Universidad de Deusto, España

José Javier Pardo Izal, Profesor del departamento de Teología e investigador en Teología Bíblica y su influencia cultural, Universidad de Deusto, España.

Rosa María Santibañez Gruber, Profesora en la Facultad de Psicología y Educación e investigadora principal del equipo Intervención: Calidad de Vida e Inclusión Social, Universidad de Deusto, España

Scientific Committee:

Javier Arellano Yanguas, Head of the Centre for Applied Ethics and Main Researcher in the Ethics Applied to Social Reality research team at the University of Deusto, Spain.

Antonia Caro González, Head of the International Research Project Office and expert in European issues, social impact and innovation in research management at the University of Deusto, Spain

Laura Teresa Gómez Urquijo, lecturer at the Faculty of Law and researcher in the Economics, Social Development and Innovation for Persons (EDISPE) team at the University of Deusto, Spain

Cristina Iturrioz Landart, Deputy Rector for Research and Knowledge Transfer and researcher in the Business Competitiveness & Economic Development (CEDE) team at the University of Deusto, Spain

Amaia Méndez Zorrilla, lecturer at the Faculty of Engineering and researcher in the E-Life team at the University of Deusto, Spain

José Javier Pardo Izal, lecturer at the Department of Theology and researcher working on biblical theology and its cultural influence at the University of Deusto, Spain.

Rosa María Santibañez Gruber, lecturer at the Faculty of Psychology and Education and Main Researcher in the Intervention: Quality of Life and Social Inclusion team at the University of Deusto, Spain

Prologo

Los *Deusto Social Impact Briefings* (DSIB) son monografías breves que permiten mostrar las capacidades de investigación instaladas en la Universidad de Deusto (<http://www.deusto.es/>) a través de proyectos de investigación desarrollados por personal investigador de nuestra universidad en las áreas de conocimiento de alta relevancia social. Publicados en papel y online (en castellano e inglés) con una periodicidad anual, se pueden encontrar también en la página web de Deusto Research.

Están dirigidos a entidades sociales, usuarios, *policy makers* y/o empresas, posibilitando que los resultados de la investigación sean inteligibles para estos diferentes agentes sociales y pretenden, mediante la oferta de buenas prácticas, guías o recomendaciones, apoyarles en la labor que desempeñan para responder a los retos de transformación social a los que se enfrentan.

Dentro del proyecto estratégico Deusto 2018 y en el marco del Plan Director de Impacto Social, el presente briefing fue seleccionado, por su alto potencial de impacto social, a través de una convocatoria lanzada a toda la comunidad investigadora en 2016. Forma parte de un conjunto de cinco briefings resultantes de la mencionada convocatoria y que conforman el primer número de los DSIB.

Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración? Se trata de un briefing dedicado a analizar buenas prácticas europeas en materia de desempleo de larga duración y ofrecer recomendaciones para mejorar la oferta, la demanda y el diálogo social con el objetivo de ayudar a los ‘policymakers’ en la propuesta de soluciones a este grave problema social.

Deseamos disfruten de su lectura tanto como nosotros lo hemos hecho durante la preparación de la publicación; ha sido especialmente gratificante comprobar el grado de implicación y colaboración del personal investigador académico y de los ‘stakeholders’ en los proyectos.

Esperamos esta publicación cumpla el objetivo para el que ha sido creado, que no es otro que el de hacer la ciencia más accesible, útil y cercana a profesionales, responsables de políticas públicas y agentes sociales que trabajáis en los temas. Agradecemos vuestro interés y estamos abiertos a nuevas iniciativas, así como a comentarios y sugerencias que nos queráis hacer llegar.

Cristina Iturrioz Landart, Dirección DSIB
Antonia Caro González, Dirección DSIB

Diciembre de 2016

Foreword

The **Deusto Social Impact Briefings** (DSIB) are brief monographic publications that highlight the research capabilities based at the University of Deusto (<http://www.deusto.es/>) through projects conducted by researchers at our University in knowledge areas with a high level of social relevance. They are to be published yearly in hard copy and on-line (in both Spanish and English) and can also be found on the website of Deusto Research.

They are aimed at social organisations, users, policy-makers and businesses, and seek to ensure that research outcomes are intelligible to all these different social actors. They also seek to provide guidelines, best practices and recommendations to support the tasks of meeting the challenges of social transformation that must be faced.

As part of the Deusto 2018 strategic project under the Master Plan for Social Impact, this briefing was selected for its high potential social impact, following a call sent out to the whole research community in 2016. It is one of five briefings selected from that call for inclusion in the first issue of the DISB.

Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with? This briefing analyses European best practices in the field of long-term unemployment and offers recommendations on improving supply, demand and social dialogue with a view to helping policy-makers to draw up solutions to this serious social problem.

We hope that you will enjoy reading its findings and conclusions as much as we enjoyed preparing them for publication. It has been particularly gratifying to observe the high level of engagement and cooperation on the part of academic researchers and the stakeholders involved in the project.

We also hope that this publication will meet the goals for which it was created, i.e. to make science more accessible, useful and readily available to specialists, heads of public sector policy and social actors working in the relevant fields. Thank you for your interest; we are open to new initiatives and would welcome any comments and suggestions that you may care to make.

Cristina Iturrioz Landart, Editor
Antonia Caro González, Editor

December 2016

Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración?

Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?

Garbiñe Henry Moreno, Garazi Azanza Martínez de Luco

1. Introducción	10
2. Justificación y contexto	11
A. Políticas orientadas a la oferta	15
B. Políticas orientadas a la demanda	24
3. Recomendaciones y propuestas de actuación	28
4. Conclusiones	33
5. Referencias	36
6. Notas biográficas	38

Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración?

Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?

Garbiñe Henry Moreno, Garazi Azanza Martínez de Luco

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp197-228.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp197-228.pdf)

Resumen

El desempleo de larga duración (DLD) es una de las mayores preocupaciones actuales debido a sus consecuencias devastadoras en términos económicos y sociales. Un 4,5% de la población activa europea se encuentra en esta situación de desempleo, constituyendo cerca de la mitad del total de las personas desempleadas. En la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) y el Territorio Histórico de Bizkaia los datos se acercan e incluso superan la cifra de seis personas DLD de cada diez personas desempleadas. Incidiendo en la importancia de reforzar acciones personalizadas y medidas activas del mercado laboral, este briefing ofrece propuestas de actuación que pueden ser utilizadas por las personas responsables de las políticas, *policymakers*, para hacer frente al DLD. A su vez, se incorporan una serie de experiencias concretas de acciones y políticas internacionales orientadas a la mejora de la oferta, de la demanda y del diálogo social, para impulsar la empleabilidad de las personas en esta situación y que podrían aplicarse a contextos locales de nuestro entorno.

Palabras clave

Desempleo, empleabilidad, desempleo de larga duración, políticas de empleo, desarrollo regional, innovación social.

Abstract

Long-term unemployment (LTU) is a major concern nowadays because of its devastating consequences in social and economic terms. 4.5% of the working-age population of the EU, i.e. almost half of all unemployed persons, is currently in this situation. In the Basque Country, and Biscay, the figure is close to and, in some cases, higher than six LTU for every 10 unemployed persons. This briefing stresses the importance of reinforcing

personalised actions and active measures in the job market, and offers proposals for actions that can be used by policy-makers to tackle LTU. It also features a number of international initiatives that aims to improve supply, demand and social dialogue with a view to making LTU persons more employable, and which could be applied in local contexts in our area.

Keywords

Unemployment, employability, long-term unemployment, employment policies, regional development, social innovation.

1. Introducción

El desempleo de larga duración (DLD) es una de las mayores preocupaciones actuales debido a sus consecuencias devastadoras para las personas y también en términos económicos y sociales. Abordar el desempleo de larga duración es un desafío para los diseñadores de políticas públicas que han de dar respuesta a un colectivo muy heterogéneo, con situaciones muy dispares y necesidades muy demandantes que ponen a prueba los servicios públicos, la coordinación de agentes y los recursos disponibles para plantear estrategias holísticas y sostenidas durante el periodo y la intensidad requerida para cada situación.

La pérdida de empleo que provocan las crisis económicas y factores de todo tipo (personales, familiares, profesionales...) desarrolla un cambio de actitudes y comportamientos en las personas (Pérez-Nievas et al. 2013) como reflejo también de la pérdida en la calidad de vida y muchas veces de la autoestima y en la capacidad de agencia que la persona tiene para volver a reengancharse al mundo laboral. Cuanto más tiempo se pasa en situación de desempleo más difícil resulta volver al mercado laboral (Castelló 2014).

El empleo tiene un papel fundamental en nuestra sociedad. Una manera que tenemos las personas de definirnos es por lo que hacemos para ganarnos la vida.

Los estudios sociológicos y económicos destacan que el empleo no solo es el determinante más importante del estado de las personas en cualquier país, sino que también es esencial para dotar de un sentido, ingresos, estabilidad social, calidad de vida y fomentar la participación de las personas (Jahoda 1982).

En los últimos años, a causa de la crisis financiera, se ha producido un incremento de la tasa de desempleo y según las últimas encuestas del CIS¹ (julio, 2016) y del Euskobarometro² (enero, 2016), el desempleo se encuentra entre los cuatro principales problemas que preocupan a la sociedad.

En este briefing se ofrecen propuestas de actuación para hacer frente al DLD orientadas a la mejora de la oferta, es decir a incrementar las habilidades profesionales y el capital humano; a la demanda o promoción de la contratación de las personas DLD; y al diálogo social necesario para el abordaje holístico, consensuado y coordinado de esta problemática multifacética y multidimensional que afecta en primer lugar a las personas, pero también a los sistemas de bienestar, a los servicios empleo, etc.

Partiendo del estudio realizado en 2014 en el marco del proyecto «Retos y propuestas para la empleabilidad de las personas desempleadas de larga duración en Bizkaia»³, basado en entrevistas y dinámicas llevadas a cabo con empresas empleadoras y personas DLD, presentamos en el apartado 2 una breve contextualización de la situación del mercado laboral, así como del proceso de desempleo de larga duración y el perfil sociológico de las personas DLD.

Igualmente, en base al análisis de buenas prácticas realizado en dicho estudio, este briefing recoge un resumen de las buenas prácticas internacionales más significativas en materia de DLD aplicables a contextos locales.

Por último, el apartado 3 recoge una serie de recomendaciones y propuestas de actuación de los tres ejes en los que se centra este briefing:

- Las **políticas orientadas a la demanda**, cuyo objetivo es promover la contratación de personas DLD mediante políticas directas (creación de puestos de trabajo) y políticas indirectas (subsidios e incentivos a empresas).
- Las **políticas orientadas a la oferta**, aquellas que tratan de incrementar las habilidades profesionales y el capital humano, mediante la formación, la asistencia o labores de orientación; y
- Las **iniciativas** que tratan de promover el **diálogo social** para el abordaje de esta problemática.

2. Justificación y contexto

El incremento del DLD, definido como «*situación de desempleo de aquellas personas, independientemente del sexo y nivel de formación, que se encuentran*

¹ <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>

² <http://www.ehu.eus/es/web/euskobarometro/home>

³ Henry et al. 2014, convenio Bizkailab entre Diputación Foral de Bizkaia y Universidad de Deusto.

en edad de trabajar, y llevan como mínimo doce meses desempleadas, inscritas en los servicios públicos de empleo y en búsqueda activa de empleo», se ha convertido en un problema estructural que acarrea graves consecuencias para las personas, sus entornos familiares y la sociedad.

Atendiendo a las estadísticas de desempleo publicadas por Eurostat⁴ (agosto, 2016), el desempleo en la Unión Europea de los 28 estado miembro (UE-28) superaba los 20 millones de personas, lo que corresponde a una tasa de desempleo del 10,1%, con aproximadamente un 4,5% de la población activa en situación de DLD.

Mientras Bizkaia tiene uno de los índices más bajos de desempleo en comparación con el resto de las provincias españolas (según datos del tercer trimestre del 2104 del INE), es una de las provincias con mayor tasa de DLD, con un continuo crecimiento de esta tasa tanto en hombres (9,6%, 12.322 hombres entre 2010-2014), como en mujeres (8,9%, 13.554 mujeres en el mismo periodo).

Asimismo, la CAV es la cuarta comunidad autónoma con la tasa más alta de personas DLD, donde 60.400 personas llevan más de dos años en situación de desempleo, constituyendo el 46% del total de las personas desempleadas (INE 2016).

Uno de los interrogantes a abordar con estudios específicos dedicados a este

El desempleo desciende en Bizkaia, pero el desempleo de larga duración sigue creciendo

tema es la razón de esta tendencia, de manera que podamos comprender las raíces y actuar desde el centro de los problemas que lo causan.

Cierto es que comienza a respirarse un cierto optimismo, ya que las tasas de desempleo a todos los niveles territoria-

les van experimentando un progresivo descenso, destacando sobre todo la positiva evolución del desempleo de las mujeres en la CAV y Bizkaia. Sin embargo, las tasas son aún preocupantemente elevadas y por ello, junto con la tasa de desempleo juvenil, es una de las mayores problemáticas actuales.

El DLD va generalmente acompañado de unos efectos psicosociales de gran riesgo para la población. Las situaciones de pobreza que se están viviendo actualmente, como el agotamiento de las prestaciones o la pérdida de la vivienda y los desahucios son las más visibles. A esto se añaden otra serie de consecuencias, menos visibilizadas y más estigmatizadas, como la pérdida de identidad personal y bienestar social, hasta el punto de poder definir esta situación como una *enfermedad social crónica*.

Las personas jóvenes menores de 30 años en búsqueda de su primer empleo y mayores de 45 años son los perfiles más afectados

les van experimentando un progresivo descenso, destacando sobre todo la positiva evolución del desempleo de las mujeres en la CAV y Bizkaia. Sin embargo, las tasas son aún preocupantemente elevadas y por ello, junto con la tasa de desempleo juvenil, es una de las mayores problemáticas actuales.

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat>

Según el análisis sobre DLD en Bizkaia, especialmente afectadas por esta situación de desempleo prolongado se encuentran tanto las personas jóvenes menores de 30 años en busca de su primer empleo e incapacitadas para comenzar un proyecto de vida autónoma, y sobre todo las personas mayores de 45 años, que han experimentado un cambio radical en la forma en la que se percibe el empleo, de una permanencia laboral continua, a una mayor flexibilidad e inestabilidad. Cabe destacar el colectivo de mujeres mayores de 45 años que, ante la necesidad de ingresos en el núcleo familiar, se enfrentan a su primera incorporación al mercado laboral, representando el 90% de las personas mayores de 45 años que comienzan su andadura profesional.

Así, atendiendo a las variables sexo, edad, nivel de formación y actividad económica, el perfil sociológico de las personas DLD en Bizkaia responde a:

Tanto hombres como mujeres, en edades comprendidas entre los 30 y 44 años. Los hombres tienen estudios secundarios y desempeñan actividades laborales en los sectores técnico-administrativos, construcción e industria; y, las mujeres poseen estudios secundarios y superiores, y pertenecen principalmente a los sectores del comercio y la hostelería, técnico-administrativo y sanitario.

Dada la diversidad existente entre las personas desempleadas de larga duración, **resulta necesario realizar un análisis exhaustivo de las características de las personas que se encuentran en esta situación de DLD y profundizar en sus**



necesidades para la elaboración de políticas de empleo eficientes, de reinserción laboral e inclusión social. Estos estudios deberían elaborarse a nivel local, en cada contexto concreto con el objeto de conocer en profundidad las casuísticas de los perfiles y plantear medidas e iniciativas más enfocadas a las necesidades detectadas en las personas DLD en dicho contexto.

Los hombres con estudios secundarios en sectores técnico-administrativos, construcción e industria

Las mujeres con estudios secundarios y superiores en los sectores del comercio y la hostelería, el técnico-administrativo y sanitario

¿Cómo disminuir el desempleo de larga duración? *Políticas activas de empleo en Europa*

La OCDE ha destacado el cambio de pasar de medidas pasivas a medidas activas del mercado laboral, dando mayor importancia a los servicios públicos de empleo (SPE), la promoción de la búsqueda activa de empleo y la influencia del derecho a las prestaciones, a la administración en este tipo de actividades, se denomina en la actualidad estrategias de «activación». Las recomendaciones del Consejo de la OCDE ya en 1964 y 1976 se centraron en:

1. la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, y
2. las estrategias para la creación de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo
 - a. favoreciendo la movilidad geográfica,
 - b. realizando prospectivas de las futuras necesidades profesionales,
 - c. ayudando a los grupos marginales a reincorporarse al empleo, y
 - d. garantizando la seguridad de ingresos durante el periodo de desempleo.

Las características principales de las estrategias de activación persiguen hacer cumplir los requisitos de trabajo y la disponibilidad de obligaciones mutuas, lo que se traduce en que las personas beneficiarias de prestaciones participen en la búsqueda activa de empleo y mejoren sus posibilidades de empleo a cambio de recibir servicios de orientación al empleo y beneficios eficaces adaptados a su situación personal y momento vital, teniendo que adaptarse a las medidas de apoyo existentes en cada momento.

Varios países han comenzado a otorgar una mayor prioridad a la coordinación efectiva de las políticas activas de empleo con la administración.

El pacto por el empleo y la inversión a través de fondos del Banco Europeo de Inversiones y los fondos estructurales de 120.000 millones de euros ha supuesto un paso adelante en el camino de la disminución del desempleo de larga duración. Sin embargo, es esencial que dichas medidas se mantengan en el tiempo y se desarrollen nuevas iniciativas que promuevan la disminución del desempleo de larga duración a todos los niveles.

*Las **políticas activas de empleo** dirigidas a personas desempleadas de larga duración, tienen como objetivo común combatir el desempleo de larga duración (el que corresponde a un periodo superior a 12 meses en situación de desempleo) a través de medidas que inciden en las distintas áreas de intervención existentes. Existen políticas orientadas a la demanda y otras orientadas a la oferta.*



El Comité Económico y Social Europeo recomienda que las políticas de empleo que se desarrollen para el colectivo de personas desempleadas de larga duración sean políticas denominadas «de intermediación»; es decir, políticas que contribuyan al descenso del nivel de personas desempleadas de larga duración sin que pierdan su conexión con

el mundo laboral, mejorando sus habilidades profesionales y fomentando que se destine el tiempo necesario para reincorporarse al mercado laboral de manera íntegra y no exclusivamente de manera puntual.

A. Políticas orientadas a la oferta

Las políticas orientadas a la oferta responden a tres tipologías diferenciadas: *formación, orientación o servicios de empleo, y subsidios y prestaciones*:

- *Medidas de formación*

Las medidas de formación son utilizadas por varios países como parte de una serie de medidas activas para reducir el desempleo de larga duración y aumentar las posibilidades de reinserción laboral de las personas desempleadas de larga duración. Las medidas de formación en algunos países se adaptan o están dirigidas a colectivos específicos, por ejemplo, jóvenes o inmigrantes, mientras que otras se dirigen a distintos sectores empresariales que identifican la demanda de competencias en el sector.

Países como Bulgaria, Alemania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Polonia, el Reino Unido, Croacia, Turquía y Serbia consideran la capacitación como parte de los servicios estándar proporcionados por los servicios públicos de empleo para las personas desempleadas de larga duración.

Las medidas de formación son la forma más importante de políticas activas del mercado de trabajo en **Alemania** en términos de presupuesto y de participantes. Las acciones de formación se han dirigido, generalmente, a grupos desfavorecidos

y han jugado un papel importante a lo largo de los últimos años. Se ha creado el denominado «sistema de transición» destinado a personas jóvenes que no logran acceder a la educación y formación profesional, entre las cuales, la juventud perteneciente a minorías, está en gran medida sobrerrepresentada.

Otras medidas se han aplicado a otros colectivos, tales como inmigrantes, organizándose cursos de idiomas, programas específicos implementados en zonas desfavorecidas, como puede ser el *BIWAQ*⁵, que es un programa que trata de reintegrar a personas desempleadas de larga duración y a jóvenes en el trabajo y la formación profesional. Otras iniciativas han incluido la mejora de habilidades de las personas de origen inmigrante y de las personas demandantes de empleo con un bajo nivel de cualificación.

En la misma línea, en **Reino Unido**, el denominado *Youth Contract*⁶ incluye una serie de medidas, distribuidas en tres años, para ofrecer de nuevas oportunidades que incluyen subsidios en efectivo a las empresas por el hecho de reclutar jóvenes.

En **Luxemburgo**, entre las políticas más relevantes y específicas para luchar contra el desempleo (incluyendo el desempleo de larga duración), destacan especialmente las iniciativas *Fit4Job*⁷, que se han aplicado a varios sectores de negocio, incluyendo el mundo de las finanzas, el comercio, los seguros y la construcción. Las iniciativas *Fit4Job* son de carácter inmediato proporcionando flexibilidad y la posibilidad de adquirir nuevas competencias a través de formación a medida, adaptándose a las demandas de cualificación de los diferentes sectores de trabajo.

En Luxemburgo, las iniciativas Fit4Job son de carácter inmediato, proporcionan flexibilidad y adquisición de competencias mediante formación a medida orientada a sectores específicos

En la práctica, dentro de estas iniciativas se evalúan los perfiles en base a competencias de quienes buscan empleo cualificado. Se trata, por tanto, de una nueva medida para prevenir que las personas solicitantes de empleo pasen a ser personas desempleadas de larga duración, promoviendo la búsqueda de trabajo, a través de la puesta en marcha de un plan de formación o aprendizaje dentro de los primeros cuatro

meses, una vez se hayan registrado en la Agencia Nacional de Empleo.

⁵ http://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home_node.html

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/youth-contract-16-and-17-year-olds/youth-contract-provision-16-and-17-year-olds>

⁷ http://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Accueil/programme-fit4-job_2/en

Un plan para los más vulnerables (Francia)

En abril de 2010, los agentes estatales y sociales dedicaron más de 700 millones de euros al plan denominado *Rebond pour l'emploi*⁸, dirigido a las personas que no pudieran acceder a la prestación por desempleo.

El plan proponía la implementación de 70.000 cursos de formación remunerados, 170.000 contrataciones subvencionadas y una ayuda financiera extra de 460€ durante seis meses para aquellas personas que cumplieran con los requisitos de elegibilidad.

Un año después de la puesta en marcha de esta iniciativa, 150.000 personas de las 340.000 evaluadas estaban inmersas en alguna de las medidas específicas mencionadas (55.000 en cursos de formación remunerados, 79.000 en los contratos subvencionados y 13.000 percibían la ayuda financiera).

En 2011, a medida que las tasas de desempleo aumentaron, se implementaron nuevas medidas para introducir un plan de movilización de trabajo dedicado específicamente al desempleo de larga duración, que fue ejecutado por el PSE (*Plan de sauvegarde de l'emploi*⁹), de marzo a julio de 2011.

Del análisis realizado a diferentes prácticas europeas encontramos soluciones de distinta naturaleza y calado:

- por un lado, **soluciones centradas en la capacitación y formación directa a personas**, como el caso en Francia de aquellas que no pueden acceder a prestaciones por desempleo o el de Alemania dirigido a colectivos específicos (personas inmigrantes o demandantes de empleo con bajas cualificaciones);
- por otro, **medidas dirigidas a las empresas**, como es el caso de Reino Unido donde se ofertan subsidios en efectivo a las empresas para la contratación de jóvenes en desempleo, o las iniciativas Fit4Job de Luxemburgo que, adaptándose a las demandas de cualificación de los diferentes sectores de



⁸ http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/le-plan-rebond-pour-l-emploi.html

⁹ <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/maintien-dans-l-emploi/accompagnement-des-licenciements-economiques/article/plan-de-sauvegarde-de-l-emploi-pse>

trabajo, proporcionan la posibilidad de adquirir nuevas competencias a través de formación a medida en cada sector.

TABLA 1. Relación de políticas internacionales orientadas a la oferta para personas desempleadas de larga duración. Medidas de formación

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>BIWAQ</i> ⁵	Alemania	Programa específico implementado en zonas desfavorecidas y dirigido específicamente a la mejora de habilidades de las personas inmigrantes	Personas desempleadas de larga duración y jóvenes que no logran acceder a la educación y formación profesional. Las personas jóvenes pertenecientes a minorías, están en gran medida, sobrerrepresentadas.
<i>Rebond pour l'emploi</i> ⁸	Francia	Implementación de 70.000 cursos de formación remunerados, 170.000 contrataciones subvencionadas, y una ayuda financiera extra de 460€ durante seis meses para aquellas personas que cumplieran con los requisitos de elegibilidad.	Personas que no pueden acceder a la prestación por desempleo.
<i>Youth Contract</i> ⁶	Reino Unido	Medidas, distribuidas en tres años, para ofrecer nuevas oportunidades que incluyen subsidios en efectivo a las empresas por el hecho de reclutar jóvenes.	Jóvenes de 16 y 17 años que no participan en programas educativos, formativos o laborales.
<i>Fit-4job</i> ⁷	Luxemburgo	Son iniciativas que proporcionan flexibilidad y la posibilidad de adquirir nuevas competencias a través de formación a medida, adaptándose a las demandas de cualificación de los diferentes sectores de trabajo. En la practica se evalúan las competencias de quienes buscan empleo cualificado y se pone en marcha un plan de formación dentro de los primeros cuatro meses tras su registro en la Agencia Nacional de Empleo.	Personas desempleadas de larga duración. Dirigido a sectores económicos fuertes en los que aún hay puestos de trabajo disponibles debido a la expansión (por ejemplo, el comercio) o el crecimiento (por ejemplo, el sector financiero). Las medidas solo admiten un número limitado de participantes (16 participantes en el año 2012).

Un estudio en profundidad de dichas medidas nos permitiría evaluar su eficacia y limitaciones, así como su aplicabilidad en otros contextos. Las evaluaciones realizadas en materia de Políticas Activas del Mercado Laboral llevadas a cabo por el Observatorio Europeo de Empleo (European Employment Observatory¹⁰) han puesto de manifiesto los diversos grados de eficacia de las medidas de formación para reducir el riesgo de estar en situación de desempleo. Por ejemplo, una evaluación de las políticas activas realizada en 2009-2010 en Croacia (Matkovic, Babic y Vuga, A. 2012) identificó que los programas de formación, en general, no parecían tener un efecto notable para las personas participantes con respecto al riesgo de estar en situación de desempleo o ser una persona desempleada de larga duración. Sin embargo, sí se evidenció un efecto positivo entre aquellas personas que accedían al empleo sin contar con una educación secundaria superior o que eran jóvenes, quienes contaron con más probabilidades de salir de la situación de desempleo que aquellas personas que no participaron en la iniciativa.

- *Medidas de orientación, prevención y servicios de empleo*

El objetivo de estas medidas, entre las que se incluyen la elaboración del perfil de las personas demandantes de empleo, es **promocionar el acceso a intervenciones del mercado laboral inmediatamente después de que la persona pierda su empleo con el fin de evitar que los solicitantes de empleo, ya de por sí vulnerables, caigan en el desempleo de larga duración**. Muchos países cuentan con iniciativas que ayuden a identificar a las personas más vulnerables de cara a ofertar servicios de empleo a medida para ellas.

Ejemplos de intervención temprana y de elaboración de perfiles de las personas demandantes de empleo son evidentes en varios países europeos como Austria, Francia e Islandia, Noruega, Luxemburgo o Alemania. A continuación presentaremos brevemente las características de algunas iniciativas significativas de estos países, que en muchos casos se centran en la prevención del desempleo juvenil de larga duración al ser esta una de las principales preocupaciones en la mayoría de países.



¹⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1087&langId=en>

El enfoque de intervención temprana se evidencia en las actividades de colocación del Servicio Público de Empleo de **Austria**¹¹. Las personas orientadoras tratan de establecer medidas de reintegración en una etapa temprana del desempleo, incluyendo a las personas desempleadas en cursos de formación y actividades de búsqueda de empleo, antes de que se conviertan en personas desempleadas de larga duración.

En **Francia**, cuando las personas se registran como desempleadas, el servicio de orientación emprende una evaluación y diagnóstico inicial. Tras este diagnóstico, las personas con menos posibilidades de volver a contar con un empleo pueden acceder a un **apoyo intensivo**, que consta de una duración mínima de seis meses. Existen diferentes tipos de servicios, entre los que se destacan los siguientes:

- *Accompagnement des licenciés économiques*¹²: Programa de apoyo a personas que han perdido su empleo por causas económicas de las empresas empleadoras de un año de duración.
- *Atouts cadres*¹³: orientado a ejecutivos y a ejecutivos desempleados de larga duración o mayores de 50 años.

Es importante señalar que las evaluaciones de apoyo intensivo están diseñadas para acelerar el retorno al empleo y disminuir el riesgo de desempleo continuado.

En **Islandia**, poco después de la crisis, se creó un grupo de trabajo para analizar los métodos disponibles para activar a las personas jóvenes desempleadas y las oportunidades de educación ofrecidas y poder hacer así propuestas de mejora. En 2010, la Dirección del Trabajo presentó el programa, *Ungt folk til athafna*¹⁴, destinado a la activación de todas las personas de 16-24 años de edad, ampliándose después hasta los 29 años, que se encontraran durante al menos seis meses inscritas como desempleadas, con el fin de evitar las consecuencias negativas de una inactividad prolongada. La experiencia obtenida por la iniciativa fue trasladada a un segundo programa llamado *Pekking og reynsla*¹⁵, dedicado más específicamente a personas que hubieran estado desempleadas durante tres meses o más y animarlas a participar en las medidas disponibles en el mercado de trabajo. La mitad de las 7.500 personas de entre 30 a 70 años de edad que participaron en el programa encontraron un puesto permanente o retomaron sus estudios en la escuela o la universidad.

¹¹ <http://www.ams.at/en/public-employment-service-austria-ams/unemployment-insurance/general>

¹² <http://www.pole-emploi.fr/candidat/le-contrat-de-securisation-professionnelle-csp--@/article.jspz?id=61019>

¹³ <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/evaluation-de-la-prestacion-d-accompagnement-renforce-atouts-cadres-@/8727/view-article-55541.html?>

¹⁴ <https://www.velferdarraduneyti.is/velferdarvaktin/FrettirVelferd/nr/5270>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>

Según indica el Observatorio Europeo de Empleo (European Employment Observatory 2012), un informe del Instituto de Investigación de Políticas Públicas en el **Reino Unido** ha descrito el **crecimiento del desempleo de larga duración como la crisis oculta de la lenta recuperación económica, señalando el impacto negativo que puede tener en la salud y el bienestar** de las personas afectadas por el mismo. El informe menciona asimismo la necesidad de establecer un sistema de garantía de empleo dirigida a las personas desempleadas de larga duración, que ofrezca al menos seis meses de trabajo que la persona en cuestión deberá aceptar o, de lo contrario, verá disminuidos sus beneficios.

Garantías juveniles para prevenir la propagación del desempleo de larga duración entre la juventud de Noruega y Luxemburgo

En **Noruega** el apoyo a jóvenes que buscan empleo es una prioridad explícita a pesar de que, en general, las políticas activas de empleo en Noruega no se dirigen a grupos específicos. La garantía específica para jóvenes afirma que a todas las personas desempleadas registradas en el rango de edad entre 16 a 20 años se les debe ofrecer medidas de empleo; y su situación debe ser objeto de seguimiento después de transcurrir tres meses en situación de desempleo continuado.

En **Luxemburgo**, además de los contratos pre-existentes para mantener el empleo entre las personas jóvenes en situación de búsqueda activa, se introdujo una medida para prevenir que las personas solicitantes de empleo jóvenes cayeran en el desempleo de larga duración, mediante la promoción de la búsqueda de trabajo a través de un plan de formación o aprendizaje dentro de los primeros cuatro meses después del registro en la Agencia Nacional de Empleo.

- *Subsidios y prestaciones por desempleo*

La buena gestión de los subsidios y prestaciones por desempleo es indispensable para que dichas medidas sean efectivas. Ejemplos de esta gestión son las reformas de las prestaciones por desempleo de Dinamarca y Suecia.

El Ministerio de Empleo del Gobierno de **Dinamarca** realizó una introducción progresiva de la disminución gradual de las prestaciones por desempleo. El principal objetivo de la reforma fue que el número de personas desempleadas no perdiese su derecho a las prestaciones por desempleo de manera brusca, sino que esta reducción en las prestaciones a percibir se distribuyese de manera más uniforme a lo largo del período 2013-2016.

Una de las claves de dicha propuesta fue que los menores de 30 años sin formación debían tener derecho a formarse, en vez de continuar formando parte del sistema de asistencia social.

En Suecia hicieron una reforma de las prestaciones por desempleo, con el objetivo de reducir el coste individual del seguro por desempleo, aumentando la afiliación y la cobertura de tasa de seguro por desempleo, en particular para las personas que perciben bajos ingresos. En la Ley de Presupuestos 2014, el Gobierno propuso la abolición de las cotizaciones de desempleo diferenciadas, lo que implicaba la reducción de la prestación por desempleo a 2,2 millones de personas.

A modo de resumen, en la tabla 2 que se presenta a continuación se recogen los principales elementos de las iniciativas presentadas. Una de las principales claves de las medidas de prevención es el diagnóstico y la orientación personalizada, así como una intervención temprana que evite dilatar y prevenir periodos largos de inactividad.

TABLA 2. Relación de políticas internacionales orientadas a la oferta para personas desempleadas de larga duración. Medidas de orientación, prevención y servicios de empleo

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>Actividades de colocación del Servicio Público de Empleo de Austria</i> ¹¹	Austria	Personas orientadoras tratan de establecer medidas de reintegración en una etapa temprana del desempleo, incluyendo a las personas desempleadas en medidas de integración, tales como cursos de formación y actividades de búsqueda de empleo, antes de que se conviertan en personas desempleadas de larga duración.	Personas en situación de desempleo.
<i>Accompagnement des licenciés économiques</i> ¹²	Francia	Cuando las personas se registran como desempleadas, el servicio de orientación emprende una evaluación y diagnóstico inicial. Tras este diagnóstico, las personas con menos posibilidades de volver a contar con un empleo pueden acceder a un apoyo intensivo de una duración mínima de seis meses.	Personas que han perdido su empleo por causas económicas de las empresas empleadoras.

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>Ungt folk til athafna</i> ¹⁴	Islandia	Se solicita a las personas registradas desempleadas asistir a reuniones individuales y grupales para presentar medidas disponibles y ofrecer orientación y asistencia psicológica. También pueden recibir asistencia psicológica y participar en procesos de orientación vocacional. La inactividad no está permitida y las personas beneficiarias pueden ser obligadas a renunciar temporalmente a sus beneficios de desempleo si se niegan a participar.	Personas de 16 a 29 años que se encuentren durante al menos seis meses inscritas como desempleadas en el Servicio Público de Empleo.
<i>JobPerspektive</i> ¹⁶	Alemania	En colaboración con los centros de empleo locales, el programa facilita la inserción en el mercado laboral. El proyecto identifica a personas en situación de desempleo durante más de 10 años y ofrece formación en áreas como el metal, la madera, la jardinería y el paisajismo. También ayuda a las personas participantes a superar sus problemas personales. El proyecto se centra principalmente en la mejora de las condiciones de vida más que en una colocación rápida, aunque el apoyo puede resultar en prácticas en empresas o un puesto de trabajo.	Personas desempleadas de larga duración (más de 10 años en situación de desempleo).

Para conseguir políticas efectivas deberían poder combinarse medidas que incluyan planes de formación y capacitación, con búsquedas activas de empleo, medidas de reintegración social y apoyos específicos que ayuden a superar problemas personales, logrando así intervenciones más completas que harían necesaria la coordinación de agentes (ej. policy makers, orientadores, ... en colaboración con los centros de empleo locales).

B. Políticas orientadas a la demanda

Las políticas orientadas a la demanda responden a dos tipologías diferenciadas: *Subsidios salariales y exenciones de contribución a empresas y programas de empleo público.*

- *Subsidios salariales y exenciones de contribución de empresas empleadoras*

Algunas medidas del mercado laboral ante la demanda de empleo incluyen proporcionar a las empresas empleadoras subsidios salariales o exenciones del pago de las cotizaciones de seguros en un esfuerzo por alentarles a contratar a personas desempleadas de larga duración o pertenecientes a grupos vulnerables.

Se presentan a continuación algunos ejemplos de prácticas existentes en países europeos: a partir de los estudios de evaluación llevados a cabo en estos países, parecería que los subsidios salariales tienen un efecto positivo sobre las perspectivas de empleo de las personas desempleadas de larga duración. En muchos países, el énfasis de las medidas de políticas activas de empleo se ha centrado en la demanda de trabajo, tratando de compensar la menor productividad de las personas por un período limitado de tiempo.

En **Alemania**, el programa *JobPerspektive*¹⁶ es un pequeño programa, que ofrece subsidios salariales a empresas para emplear a personas desempleadas de larga duración con determinadas barreras para acceder al empleo.

En **Suecia**, el programa *Nystartjobb*¹⁷ introducido en 2007 es una forma subvencionada de empleo para personas que han estado desempleadas durante más de un año (seis meses para los jóvenes de 20-25 años de edad). La extensión de la ayuda es proporcional a la duración del periodo en el que la persona demandante



se ha encontrado en situación de desempleo, siendo la duración máxima de la subvención salarial de cinco años para las personas con edades comprendidas entre 26 y 54 años de edad (un máximo de 10 años para las personas demandantes de empleo mayores de 55 años).

En **Bélgica**, también hay una serie de programas que otorgan a las empresas empleadoras una

¹⁶ <http://www.jobperspektive-sachsen.de/>

¹⁷ <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anstallningsstod/Nystartsjobb.html>

reducción en las cotizaciones a la seguridad social, así como un subsidio salarial, cuando se hacen cargo de personas desempleadas de larga duración. El plan *Activa* contempla todos los tipos de trabajo, mientras que el plan *Activa APS*¹⁸ cubre a personas trabajadoras pertenecientes al gremio de seguridad y prevención empleados/as por los municipios; el programa SINE¹⁹, por el contrario, promueve el empleo en el ámbito de la economía social y los programas de transición profesional imparten formación en el puesto de trabajo en el sector público y en sectores sin ánimo de lucro.

Las medidas más utilizadas en distintos países son los subsidios salariales y los incentivos a empleadores

Existen también subvenciones para las entidades empleadoras que dirijan sus objetivos de contratación a grupos específicos, como pueden ser personas jóvenes mayores en otros países como Alemania (Perspektive 50 Plus), Luxemburgo, Rumania y Reino Unido (Youth Contract)^{20,21}.

Incentivos a empresas empleadoras²² (Islandia)

La Dirección del Trabajo de Islandia introdujo en 2012 un cambio temporal en el sistema dirigido a animar a las empresas a contratar a personas desempleadas de larga duración. Las empresas e instituciones públicas y privadas dispuestas a contratar a personas registradas desempleadas recibieron las subvenciones correspondientes a cada persona empleada de manera mensual.

Mientras que las personas empleadas recibieron salarios de acuerdo con los acuerdos salariales en vigor. Las empresas se hacían cargo de la diferencia entre los salarios y la subvención percibida. Con las subvenciones, otorgadas por un plazo máximo de un año, se logró la contratación de aproximadamente 1.500 personas desempleadas de larga duración y en numerosos casos estas personas fueron además contratadas de manera permanente.

Para las personas que puedan adscribirse a esta iniciativa en el futuro, se espera que este acercamiento al empleo sea una plataforma de lanzamiento para nuevos emprendimientos en el mercado laboral.

La tabla 3 muestra de manera sintética algunos ejemplos presentados arriba en las prácticas internacionales: desde formas subvencionadas de empleo, pasando por exenciones o reducciones tributarias hasta subvenciones específicas por contratar personas desempleadas de larga duración.

¹⁸ <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e4>

¹⁹ <https://www.leforem.be/particuliers/aides-financieres-sine.html>

²⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/youth-contract-16-and-17-year-olds/youth-contract-provision-16-and-17-year-olds>

²¹ <http://www.perspektive50plus.de/>

²² <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>.

TABLA 3. Relación de políticas internacionales orientadas a la demanda para personas desempleadas de larga duración. Subsidios salariales y exenciones de contribución de empresas empleadoras

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>Nystartjobb</i> ¹⁷	Suecia	Forma subvencionada de empleo, con ayudas proporcionales a la duración del periodo en el que la persona demandante se ha encontrado en situación de desempleo.	Personas que han estado desempleadas durante más de un año (6 meses para los jóvenes de 20-25 años de edad).
<i>Plan Activa y Plan Activa APS</i> ¹⁸	Bélgica	Programas que otorgan a las empresas empleadoras una reducción en las cotizaciones a la seguridad social, así como un subsidio salarial cuando contratan a personas desempleadas de larga duración.	Personas desempleadas de larga duración.
<i>Incentivos a empresas empleadoras</i> ²²	Islandia	Cambio temporal en el sistema dirigido a animar a las empresas a contratar a personas desempleadas de larga duración. Las empresas e instituciones públicas y privadas dispuestas a contratar a personas desempleadas registradas reciben las subvenciones correspondientes a cada persona empleada de manera mensual.	Personas desempleadas de larga duración (más de 12 meses).

- *Creación de empleo público de interés social*



Algunas de las iniciativas llevadas a cabo en empleo público generan empleo directo para las personas desempleadas de larga duración. Varios países, como Letonia, Eslovaquia y Malta ofrecen programas de empleo público para ayudar a personas desempleadas de larga duración a obtener experiencia laboral,

mantener sus competencias o adquirir nuevas; proporcionando oportunidades de integración social.

Afirmar que estas iniciativas son medidas eficaces como un camino nuevo en el mercado de trabajo para enfrentar el paro de larga duración, es cuestionable, y determinadas evaluaciones realizadas han demostrado tener impactos negativos de reinserción laboral

En **Letonia** no hay políticas activas dirigidas exclusivamente a personas desempleadas de larga duración, no obstante el programa de Empleos Públicos Temporales²³ (iniciado a principios del año 2012) y su predecesor, el Programa de Empleos Públicos de Emergencia²⁴ (2009-11) han apoyado en la práctica a las personas desempleadas de larga duración. Más de 72.000 personas se beneficiaron del programa con una duración media de seis meses; un 22% de todas las personas participantes fueron capaces de encontrar un puesto

de trabajo en los seis meses siguientes a la participación en esta iniciativa. Además, el programa contribuyó a preservar sus habilidades de trabajo.

Plan de Trabajo Comunitario²⁵ (Malta)

El Plan de Trabajo Comunitario de Malta tiene como objetivo desinstitucionalizar el desempleo de larga duración. El plan, originalmente diseñado para las personas desempleadas de larga duración (que habían estado registradas como tales durante cinco años o más), se ofreció también a personas que habían estado desempleadas durante períodos de tiempo más cortos. Las personas participantes debían realizar trabajo comunitario, por lo que percibían un 75% del salario mínimo y continuaban recibiendo beneficios sociales.

Una vez inmersos en el mismo, el programa es obligatorio y las personas que no toman parte en él sin una razón válida son expulsadas del registro de desempleo durante seis meses. De este modo, el programa toma medidas contra las personas que abusan del sistema. Las personas participantes encontraron este esquema beneficioso y agradecieron la oportunidad de mejorar sus habilidades y contribuir a la comunidad.

En **Eslovaquia**, la mayoría de programas de activación existentes, explícita o implícitamente, estaban dirigidos a personas desempleadas de larga duración, clasificadas como solicitantes de empleo desfavorecidas. La proporción de

²³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11410&langId=en>.

²⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practicId=13>

²⁵ <https://education.gov.mt/en/Pages/Community-Work-Scheme-Fact-Sheet.aspx>

personas participantes desempleadas de larga duración en los programas de políticas activas de empleo osciló entre un 10% y un 99% en 2010. Los empleos de activación municipales atraen, tradicionalmente, el mayor número de personas desempleadas de larga duración. El programa genera actividades temporales sin un contrato de trabajo, con el objetivo principal de apoyar a una rutina de trabajo diario.

La eficiencia de las políticas activas en materia de empleo varía y tiende a ser relativamente baja para el desempleo de larga duración. Varios estudios (e.g., Duell, Thurau y Vetter 2016) argumentan que las medidas de activación tienen un efecto relativamente bajo en el segmento de personas desempleadas de larga duración, debido a varios factores, entre ellos el impacto negativo de la inactividad de larga duración y la reticencia de las empresas empleadoras a contratar a este segmento de la población. Por otro lado, tanto la formación como los subsidios tienen impactos positivos sobre las posibilidades de reinserción laboral.

En el País Vasco el Gobierno está trabajando para alcanzar un acuerdo en materia de empleo público; la medida persigue mejorar la calidad del empleo público y reducir su interinidad.

3. Recomendaciones y propuestas de actuación

A continuación se exponen una serie de recomendaciones orientadas a la oferta, a la demanda y a la actuación de diálogo social que pueden ser utilizadas por responsables de políticas o *policymakers* para orientar las políticas de empleo dirigidas a reducir el desempleo de larga duración. También pueden ser utilizadas por otros agentes sociales (organizaciones sociales, sindicatos, empresas...) interesados en la cohesión social, la inclusión, el desarrollo humano y la justicia y desarrollo socio-económico equilibrado.

- **Recomendaciones para mejorar la oferta**

Recomendación 1: Rediseño de los servicios ofertados por los servicios públicos de empleo

La diversidad actual y las necesidades específicas del colectivo de personas desempleadas de larga duración requieren de una personalización de los servicios y una orientación y acompañamiento no sólo laboral, sino también en el ámbito de lo personal y/o psicológico, con un seguimiento y un análisis específico de cada caso. Esto demanda personal especializado y profesional, además de un entorno más amigable.

Puede resultar útil a la hora de realizar la medición del desempeño y la efectividad de estos servicios, de cara a mejorar las prestaciones, el establecimiento de feedback regular entre la persona orientadora y la desempleada. Incluso podría plantearse un diseño colaborativo de los servicios en colaboración con este colectivo de personas.



De especial relevancia para las personas desempleadas de larga duración es la formación en mecanismos de búsqueda de empleo acordes a sus aspiraciones y ocupaciones, por ej. detección de 'empleo oculto' o de ofertas laborales por distintos canales, formándose en un uso avanzado de herramientas 'on line', facilitando espacio de acceso a internet y a orientación específica, con un acompañamiento personalizado para los casos que lo requieran. No menos importante

es incidir en la actitud y aptitud ante las entrevistas de trabajo. En este sentido existe el riesgo de que tras meses intentándolo, la persona haya perdido su autoestima y confianza ante este proceso, y por tanto, disminuyan enormemente sus posibilidades ante una oferta laboral.

Aunque el cambio de sector profesional es una oportunidad para las personas desempleadas de larga duración, esto requiere de una orientación y acompañamiento muy fuerte y especializado en un proceso que puede resultar arduo y complicado.

Recomendación 2: Mayor oferta de formación, formación especializada y facilidades de acceso a la misma

La demanda laboral es cada vez más especializada y más exigente en cuanto a formación y experiencia. Es, por tanto, necesario ampliar las posibilidades de formación, entender las necesidades específicas de las empresas y diseñar formación orientada a la especialización. Además, se propone aumentar las subvenciones a personas desempleadas de larga duración para que estas puedan acceder a formación de alto coste como cursos de especialización, máster, MBA, etc. de cara a mejorar su empleabilidad. No debemos olvidarnos también de aquellas personas con baja cualificación, que requieren de programas específicos de formación que les permitan acceder a un empleo.

Por último, la formación en crecimiento personal y en habilidades personales es esencial en este colectivo de cara a mantener una identidad personal y un bienestar. En este sentido, es necesario realizar una llamada a la actuación de los agentes educativos, para incidir en la importancia de la formación en habilidades personales desde edades tempranas.

A continuación, se ofrecen propuestas de actuación concretas basadas en las buenas prácticas analizadas:

Formación

Dotación de cursos remunerados, e intensivos orientados a la especialización o a la adquisición de certificados de profesionalidad que permitan a la persona desempleada de larga duración adquirir una formación para mejorar su empleabilidad en un período reducido de tiempo y bajo unas condiciones económicas más estables. Como ejemplo están los cursos remunerados y becas para profesionales y personal trabajador cualificado de Austria, y la iniciativa *Rebond pour l'emploi* de Francia.

Subvenciones para la formación superior de personas que ya poseen una alta cualificación y experiencia laboral, pero que por razones de edad tienen dificultades de acceso al mundo laboral.

Oferta

Orientación

Intervención temprana en los primeros meses de desempleo con medidas acordes a los perfiles individuales y el riesgo de estos, con los ejemplos de Francia (*Atouts cadres*) o Islandia (*Þekking og reynsla*)

Orientación

Activación de jóvenes de 16 a 29 años que se encuentren en situación de riesgo de desempleo juvenil de larga duración mediante acciones de formación, empleo, emprendimiento, etc. Como ejemplos, el programa *Ungt folk til athafna* en Islandia, o los sistemas de Garantía Juvenil en ámbito Europeo.

Orientación

Proyecto integral de diseño del servicio de orientación para el empleo en base a las necesidades específicas de las personas desempleadas de larga duración que incluye a diversos agentes de empleo, personal del SPE y las propias personas desempleadas. Como ejemplo, el Plan de Acción Intensificado²⁷ para el desempleo de larga duración implantado en Letonia.



²⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11748&langId=en>

Oferta

Subsidios,
prestaciones

Control sobre las prestaciones para que estas no representen un sustituto del salario profesional, y por tanto reduzcan la motivación de la persona desempleada de buscar un empleo. Reorientación de los subsidios hacia prestaciones por formación o educación o empleos de interés público. Siempre asegurando un bienestar. Como ejemplo la reforma de las prestaciones por desempleo llevada a cabo en Dinamarca tanto para jóvenes específicamente como para otras personas desempleadas de larga duración.

• *Recomendaciones para mejorar la demanda*

Recomendación 3: Aumento de las subvenciones y beneficios fiscales a empresas empleadoras para la contratación de personas desempleadas de larga duración

Es esencial favorecer la contratación de dicho colectivo mediante incentivos fiscales que incrementen el atractivo para persona empleadora a la hora de realizar la contratación. Estos deben ser acordes a las necesidades de los diferentes grupos de edad, sexo, etc.

Generar nuevas bolsas de empleo específicas para el colectivo que nos ocupa es otra de las posibles líneas de actuación. Sería interesante contar para su diseño con distintos agentes del tejido socio-político y económico, desde los servicios públicos de empleo hasta las Empresas de Inserción a través de la Red de Economía Alternativa y Solidaria; responsables de políticas, patronal y sindicatos, servicios sociales, asociaciones, personas emprendedoras, universidades y centros de formación profesional y continua, etc.

Recomendación 4: Flexibilidad laboral, nuevas fórmulas de empleo

Ante una situación de desempleo prolongado, la confianza de la persona empleadora disminuye. Proponer nuevas fórmulas de contratación, como el trabajo a tiempo parcial, la posibilidad de empleo como persona autónoma, el trabajo a distancia o una mayor flexibilidad salarial pueden mejorar la disposición de dicha persona empleadora.

Además, en este sentido, se propone realizar un trabajo directo con las personas empleadoras para aumentar su cercanía y accesibilidad para con las personas DLD. La creación de foros de encuentro entre las personas DLD y los agentes empleadores puede ser un espacio adecuado para generar estos acercamientos.



A continuación, se ofrecen propuestas de actuación concretas basadas en las buenas prácticas analizadas:

 Demanda	Subvenciones a empresas empleadoras	Subvenciones y beneficios fiscales destinados específicamente a la contratación de personas desempleadas de larga duración, y dentro de este grupo, pueden diferenciarse por edades, sexos, según el perfil de las personas desempleadas de larga duración o en riesgo de entrar en situación de desempleo más continuado o de largo plazo. Por ejemplo, <i>JobPerspektive</i> y <i>Perspektive 50 Plus</i> en Alemania, <i>Nystartjobb</i> en Suecia, o el programa <i>Activa APS</i> en Bélgica.
		Ofrecer las subvenciones mensualmente, de modo que la empresa empleadora no tenga que adelantar el salario y posteriormente esperar a recibir la subvención a posteriori, como en el caso de Islandia.
	Programas de empleo público	Nuevas fórmulas de empleo a tiempo parcial o empleos transitorios de menor remuneración y de interés público y social como puente al mercado laboral para personas desempleadas de larga duración (creación de rutinas de trabajo, activación de la persona, mejora de la autoestima y las relaciones sociales, etc.). Es esencial que estos empleos se desarrollen en un área de cualificación cercana a la de las personas desempleadas para que sean efectivos. Por ejemplo, el Plan de Trabajo Comunitario de Malta.

- *Recomendaciones para la mejora del diálogo social*

Recomendación 5: Desestigmatizar el desempleo de larga duración

Como trabajo de base, y a fin de mejorar en la medida de lo posible la experiencia negativa que estas personas están viviendo, es necesario visibilizar socialmente las situaciones del desempleo de larga duración con el doble objetivo de sensibilizar a la población y de generar programas para que estas personas se mantengan psicológicamente activas y arropadas por la sociedad.

Para ello es necesario fomentar espacios de comunicación e intercambio de sensaciones y experiencias acerca del desempleo de larga duración que puedan contribuir a crear sinergias entre estas personas y derivar en un soporte mutuo y un trabajo colectivo y colaborativo de cara a superar dicha situación. Podría derivar en grupos de búsqueda de empleo colectivo, creación de iniciativas de negocio conjuntas, etc.

Los espacios de trabajo colectivo pueden ser espacios adecuados para que las personas DLD se acerquen a otras personas que han decidido autoemplearse, y puedan surgir complicidades.

Recomendación 6: Fomentar el acceso a cualquier tipo de empleo independientemente del sexo

A pesar de no tratarse de una actuación específica para personas desempleadas de larga duración, el autoimponernos barreras ante un empleo, por tratarse de un empleo «no adecuado para mujeres» o «de mujeres y no de hombres» supone una barrera adicional ante el desempleo. En el desempleo de larga duración esto es un *hándicap* que puede superarse mediante un trabajo de base en co-educación y orientación laboral sin distinción de géneros.

En edades adultas abordar estos temas supone un reto en aquellos casos donde los estereotipos o roles de género se encuentran fuertemente arraigados en la personalidad y/o en el entorno socio-cultural donde la persona se inserta. En estos casos es necesario una formación y sensibilización específica que debería coordinarse con iniciativas existentes y especialistas en la materia.

4. Conclusiones

Siendo conscientes de la necesidad de estudios más contextualizados y en profundidad que nos permitan proponer medidas *ad hoc* que tengan en cuenta las situaciones de partida concretas y las necesidades de las personas, ambos factores absolutamente necesarios para abordar con éxito las situaciones de desempleo de larga duración, este primer análisis realizado (entrevistas a distintos agentes, estudio de buenas prácticas internacionales...) permite aportar las siguientes conclusiones:

- *Desde la percepción de las empresas empleadoras*

El tiempo en desempleo, la edad y la formación recibida durante el período de desempleo son los factores clave que influyen en la contratación de una persona desempleada de larga duración.

En la facilidad o dificultad de adaptación al trabajo, se perciben diferencias entre personas desempleadas de larga duración y otras candidaturas. Las personas empleadoras afirman que las siguientes iniciativas pueden facilitar la incorporación de las personas DLD al mercado laboral:

1. Un incremento de **programas formativos con prácticas** o contrato temporal,
2. Un aumento de **ofertas temporales** y
3. Una mayor **flexibilidad en cuanto al salario a percibir** por parte de las personas desempleadas de larga duración (garantizando los derechos laborales y los salarios mínimos interprofesionales).

- *Desde la percepción de las personas desempleadas de larga duración*

El **tiempo en desempleo y la edad son factores determinantes** en la situación de DLD y el cambio de actividad laboral, a pesar de presentarse como una oportunidad de responder a dicha situación, resulta un proceso complejo, que exige abordajes más holísticos que incluyan aspectos psicosociales (autoestima, desarrollo personal, empoderamiento); acciones coordinadas de distintos agentes (políticos, servicios sociales...) y una revisión crítica de los planteamientos socioeconómicos.

Se da una alta exigencia del mercado en cuanto a formación y especialización y hay cierta **inadecuación entre la oferta laboral y la demanda**. En este sentido, la colaboración de los servicios públicos de empleo es escasa e inadecuada, no adaptándose a las necesidades de orientación y características de cada persona.

Se percibe una **falta de atención al colectivo específico de las personas desempleadas de larga duración** en todos los ámbitos, sindical, institucional y desde la posición de la empresa empleadora. Esto puede apreciarse en la inexistencia de políticas de empleo orientadas específicamente a este colectivo de personas, a pesar de la problemática evidente y alarmante que existe en torno a ellas.

- *Lecciones extraídas de las buenas prácticas internacionales*

Las medidas de activación tienen un efecto relativamente bajo en el segmento de personas desempleadas de larga duración, debido principalmente al impacto negativo de la inactividad de larga duración y la reticencia de las empresas empleadoras a contratar a este segmento de la población.

La formación tiene un impacto positivo sobre las posibilidades de reinserción laboral y los subsidios a las empresas empleadoras tienen también un impacto positivo significativo.

A modo de resumen, con respecto a la oferta, resulta necesario el rediseño de los servicios ofertados por los servicios públicos de empleo y una mayor oferta de formación, formación especializada y facilidades de acceso a la misma. Para mejorar, la demanda se propone un aumento de las subvenciones y beneficios fiscales al colectivo empleador y a empresas para la contratación de personas DLD y nuevas fórmulas de empleo más flexibles.

En el ámbito de la mejora del diálogo social, destacamos la importancia de desestigmatizar el desempleo de larga duración y fomentar el acceso a cualquier tipo de empleo sin distinción de género y proponiendo, en la medida de lo posible, soluciones 'personalizadas' para las diferentes situaciones que viven las personas DLD.

Por último comentar que el 15 de febrero de 2016, el Consejo Europeo adoptó la Propuesta de Recomendación de la Comisión (Comisión Europea 2016) sobre la integración de las personas desempleadas de larga duración en el mercado de trabajo y propuso tres medidas a tener en cuenta:

- **Fomentar el registro de las personas desempleadas de larga duración a través un servicio de empleo**, para lo que se necesitaría proporcionar acceso simplificado y puntos únicos de acceso y de contacto para acceder a los apoyos proporcionados; así como mejorar las ayudas para aquellas personas que están fuera del trabajo por largos períodos;
- **Proporcionar a cada persona desempleada de larga duración registrado una evaluación detallada individualizada** para identificar sus necesidades y su potencial a más tardar antes de cumplir los 18 meses de desempleo;
- **Ofrecer un acuerdo de integración laboral** a todas las personas desempleadas de larga duración inscritos a más tardar antes de cumplir 18 meses en desempleo, que debería consistir en un plan a medida para volver a poner en funcionamiento a las personas desempleadas de larga duración y que puede incluir, en función de los servicios existentes en cada Estado miembro:
 - a. Orientación personalizada (mentoring),
 - b. Ayuda en la búsqueda de empleo,
 - c. Educación y formación continua,
 - d. Apoyo a la vivienda, el transporte, los servicios de cuidado de menores o de rehabilitación.

En octubre de 2016, los ministros de empleo de todos los Estados miembros de la UE aprobaron un marco para supervisar la aplicación de la Recomendación del Consejo y la primera recopilación de datos tendrá lugar a mediados de 2017.

Será interesante para los policy makers en esta materia analizar las medidas existentes a la luz de dichas recomendaciones y realizar seguimiento de los datos recogidos en el ámbito europeo.

5. Referencias

- Castelló, V. 2014. «El reto del paro de larga duración». *Cinco Días*, 4 de agosto de 2014. Acceso el 10 de diciembre de 2016. http://cincodias.com/cincodias/2014/08/04/economia/1407170947_699626.html
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>
- Comisión Europea, 2016. Long-term unemployment. En <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1205&langId=en>
- Duell, N., Thurau, L. y Vetter, T. 2016. «Long-term Unemployment in the EU Trends and Policies». Acceso el 20 de diciembre de 2016. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_Long-term_unemployment.pdf
- European Employment Observatory. 2012. «EEO Review: Long-term unemployment». Acceso el 10 de diciembre de 2016, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9473&langId=en>.
- Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Euskobarometro. <http://www.ehu.eus/es/web/euskobarometro/home>
- Henry, G., Honorato, A., Azanza, G., Moya, G., López, I. y Martín, S. 2014. «Retos y propuestas para la empleabilidad de las personas desempleadas de larga duración en Bizkaia». *Informe Proyecto Bizkailab*. Universidad de Deusto.
- Jahoda, M. 1982. *Employment and unemployment: A social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matković, T., Babić, Z., y Vuga, A. 2012. «Evaluacija mjera aktivne politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Republici Hrvatskoj». *Revija za socijalnu politiku* 19 n° 3: 303-336.
- Pérez-Nievas, S, García Albacete, G., Martín, I., Montero, J.R., Sanz, A., Lorente, J., Paradés, M., Navarrete, R.N. y Mata, T. 2013. «Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección». Universidad Autónoma de Madrid. Acceso el 10 de diciembre de 2016, <http://docplayer.es/9556455-Los-efectos-de-la-crisis-economica-en-la-democracia-espanola-legitimidad-insatisfaccion-y-desafeccion.html>

Buenas prácticas:

- Accompagnement des licenciés économiques (Francia). <http://www.pole-emploi.fr/candidat/le-contrat-de-securisation-professionnelle-csp--@/article.jspz?id=61019>
- Active APS (Bélgica). <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e4>
- Atouts cadres (Francia). <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/evaluation-de-la-prestation-d-accompagnement-renforce-atouts-cadres-@/8727/view-article-55541.html?>
- BIWAQ (Alemania). http://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home_node.html
- Fit4job (Luxemburgo). http://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Accueil/programme-fit4-job_2/en

- Incentivos a empresas (Islandia). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>.
- ISKUR (Turquía). <http://www.iskur.gov.tr/en-us/homepage.aspx>
- JobPerspektive (Alemania). <http://www.jobperspektive-sachsen.de/>
- Nystartsjobb (Suecia). <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anstallningss-tod/Nystartsjobb.html>
- Plan de sauvegarde de l'emploi (Francia). <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/maintien-dans-l-emploi/accompagnement-des-licenciements-economiques/article/plan-de-sauvegarde-de-l-emploi-pse>
- Pekking og reynsla (Islandia). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>.
- Perspektive 50 plus (Alemania). <http://www.perspektive50plus.de/>
- Programa de Empleos Públicos de Emergencia (Letonia). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=13>
- Programa de Empleos Públicos Temporales (Letonia). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11410&langId=en>.
- Programa SINE (Bélgica). <https://www.leforem.be/particuliers/aides-financieres-sine.html>
- Plan de Trabajo Comunitario (Malta). <https://education.gov.mt/en/Pages/Community-Work-Scheme-Fact-Sheet.aspx>
- Rebond pour l'emploi (Francia). http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/le-plan-rebond-pour-l-emploi.html
- Servicio Público de Empleo (Austria). <http://www.ams.at/en/public-employment-service-austria-ams/unemployment-insurance/general>
- Ungt folk til athafna (Islandia). <https://www.velferdarraduneyti.is/velferdarvaktin/Frettir-Velferd/nr/5270>
- Youth Contract (Reino Unido). <https://www.gov.uk/government/publications/youth-contract-16-and-17-year-olds/youth-contract-provision-16-and-17-year-olds>

6. Notas biográficas

Garbiñe HENRY MORENO

Garbiñe Henry Moreno es Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto y Máster en Dirección de Empresas. Desde septiembre de 2010 es directora de Deusto Innovación Social, cuyo *leit motiv* es «nuevos valores y actitudes para un mundo en transformación». Su trayectoria personal, profesional y docente se centra en los ámbitos de la innovación tecnológica y social; empleo; sostenibilidad económica, social y medioambiental de territorios y ciudades; planificación estratégica; y políticas públicas y gobernanza, y viene marcada por su convencimiento en la máxima de que todo está hecho «por» personas, «para» personas y «con» personas.

Garbiñe Henry Moreno (garbine.henry@deusto.es) holds a Bachelor's Degree in Political Science and Sociology from the University of Deusto and a Master's Degree in Business Management. Since September 2010 she has been the head of Deusto Innovación Social, whose motto is «new values and attitudes for a changing world». Her personal, professional and teaching track record is centred on the fields of social and technological innovation; employment; the economic, social and environmental sustainability of territories and cities; strategic planning; and public policies and governance, and is marked by her belief in the maxim that everything is done by, for and with people.

Garazi Azanza MARTÍNEZ DE LUCO

Garazi Azanza Martínez de Luco es Licenciada en Psicología por la Universidad de Deusto y Doctora en Psicología (Mención Europea) por la UNED. Actualmente, desarrolla su labor como investigadora en Deusto Innovación Social y Deusto Entrepreneurship Centre y es profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto en el Grado en Lenguas Modernas y Gestión. Es coordinadora del programa de emprendimiento DeustoStart e imparte formación y talleres en los ámbitos de la empleabilidad y el emprendimiento.

Garazi Azanza Martínez de Luco (garazi.azanza@deusto.es) holds a Bachelor's Degree in Psychology from the University of Deusto and a Doctorate in Psychology (European Mention) from the UNED (Spain's National Distance Education University). She currently works as a researcher at Deusto Innovación Social and the Deusto Entrepreneurship Centre and lectures on the Degree in Modern Languages and Management at the Faculty of Social and Human Science of the University of Deusto. She is the coordinator of the DeustoStart entrepreneurship programme, and also gives training and workshops in the fields of employability and entrepreneurship.

impacto
social
impact