

EMPLEO/DESEMPLEO**ALEMANIA****CAE EL GASTO GENERADO POR EL DESEMPLEO¹²**

Un informe del Instituto de Investigación del Mercado Laboral y Profesional (IAB), de la Agencia Federal de Empleo (IAB 2017), analiza el gasto generado por el desempleo en 2016. En 2016 la tasa de desempleo cayó un 3,7% en comparación interanual, el número de perceptores de la prestación contributiva por desempleo se situó en 822.000 personas (-37.000, -4,3%) y los perceptores de la prestación no contributiva por desempleo en 1.869.000 (-67.000, -3,5%).

Debido a la buena situación de la economía y del mercado laboral, el coste directo e indirecto del desempleo sigue cayendo, situándose en 55.000 millones de euros, incluyendo la minoración de la recaudación de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social. Esto supone una contracción del 0,9% en términos interanuales y el coste del desempleo sobre el PIB ha pasado del 1,85% en 2015 al 1,77% (2004: 4,2%).

El gasto directo generado por el desempleo, es decir la suma de las prestaciones contributivas y no contributivas incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social, ascendió a 30.400 millones de euros, aproximadamente el 55% del coste total. En el ámbito de las prestaciones contributivas, 6.400 millones de euros, aproximadamente el 20% del gasto directo, corresponden a las prestaciones pagadas a los beneficiarios y otros 4.600 millones a las cotizaciones que la Agencia Federal transfiere a los seguros de pensiones, enfermedad y dependencia. En el ámbito de las prestaciones asistenciales, las prestaciones directas a los beneficiarios sumaron 19.300 millones de euros, el 35% del gasto directo.

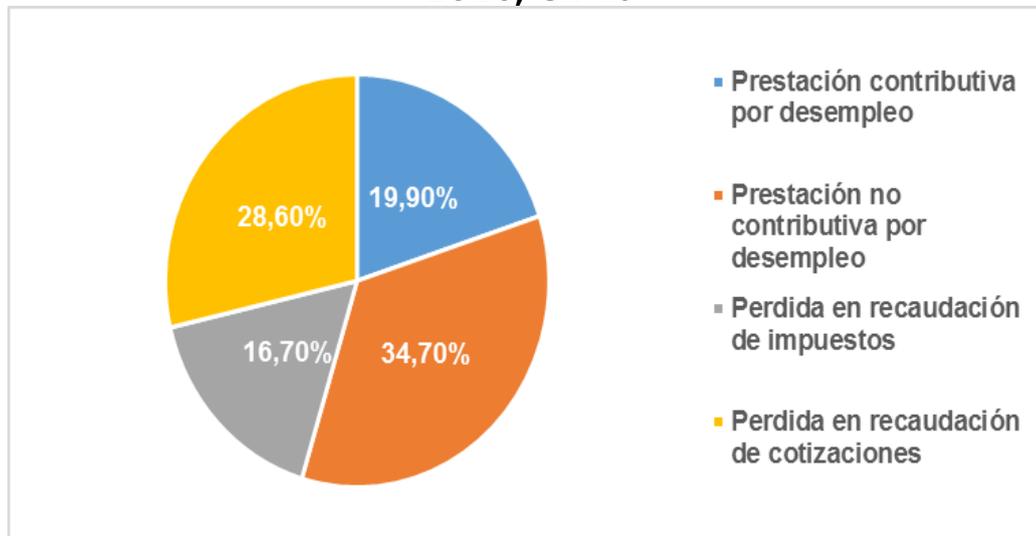
Las pérdidas en recaudación fiscal y cotizaciones a la Seguridad Social producidas por el desempleo suman 25.000 millones de euros, el 45% del coste total. La Administración dejó de recaudar 7.500 millones en concepto de impuestos directos y otros 1.700 millones en impuestos indirectos. La Seguridad Social obtuvo 15.900 millones menos en concepto de cotizaciones, lo que supone el 29% del coste

¹² **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (IAB) (2017): Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken. IAB Forum, 29.12.2017 Evolución del coste por desempleo por conceptos, 2005 = 100

Bundesbank (2017): Monatsbericht November 2017.

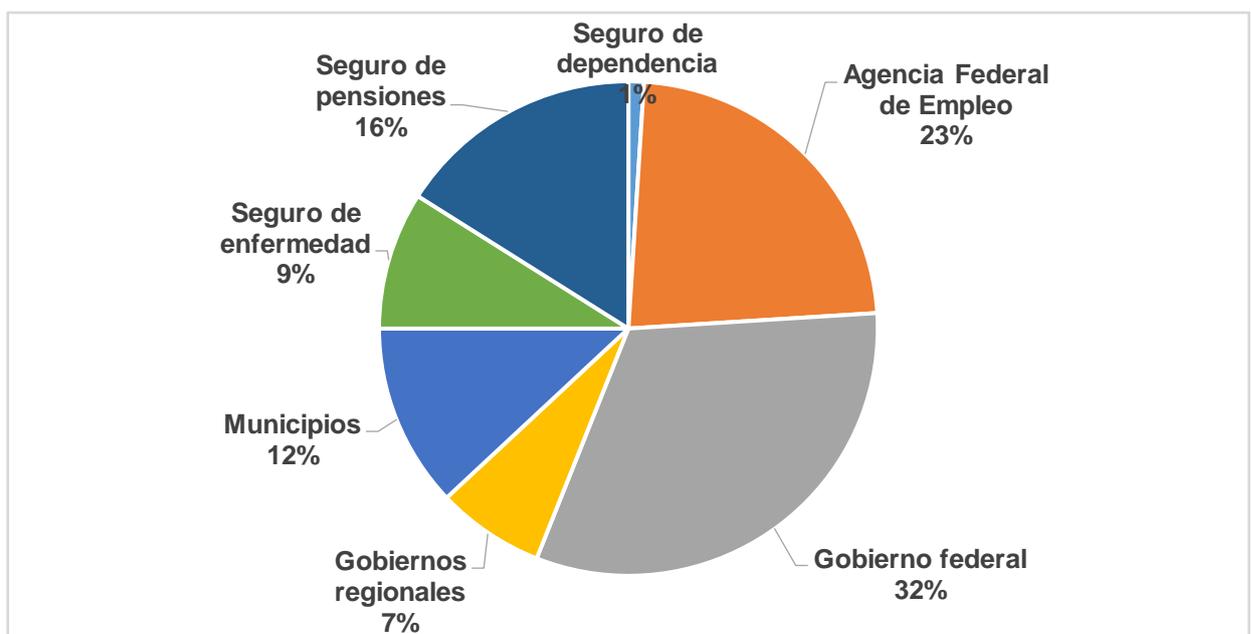
total generado por el desempleo. El seguro de pensiones dejó de recaudar 8.600 millones de euros, los seguros de enfermedad 4.800 millones, el seguro de desempleo 1.800 millones y el seguro de dependencia 700 millones de euros.

Distribución del coste total generado por el desempleo en 2016, en %

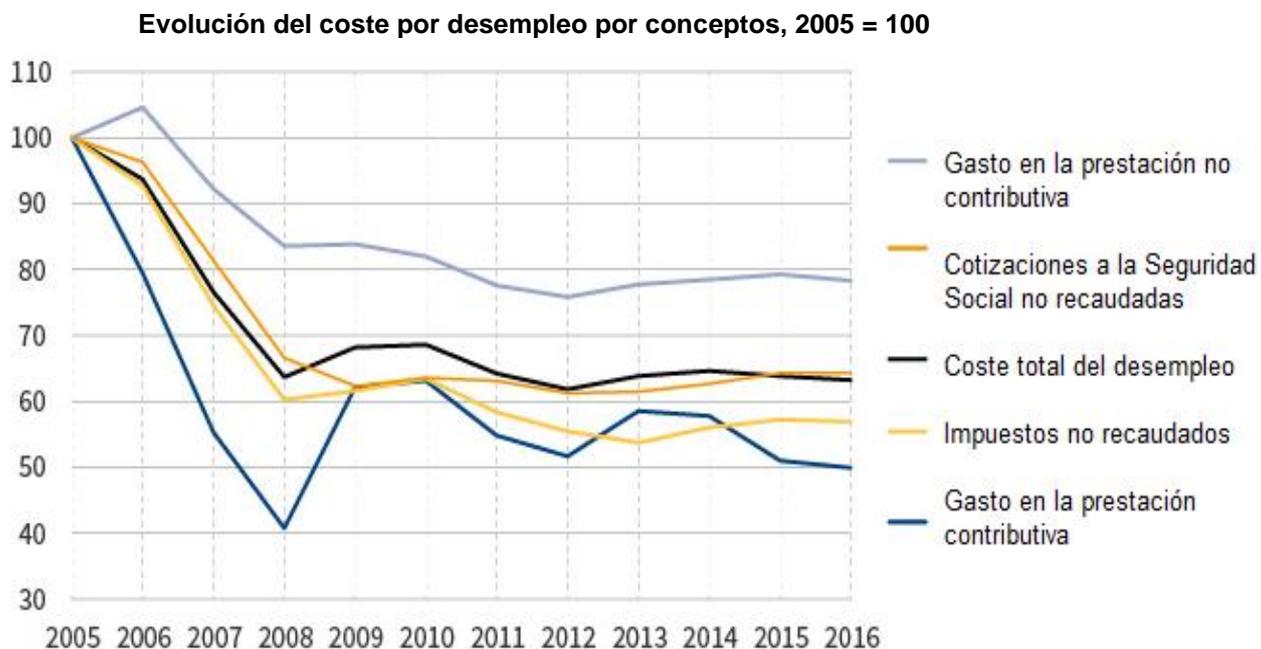


En cuanto a las fuentes de financiación del gasto en desempleo, el Gobierno federal asume el 32%, la Agencia Federal de Empleo el 23% y el seguro de pensiones el 16%.

Distribución del coste del desempleo por organismos, 2016, en %

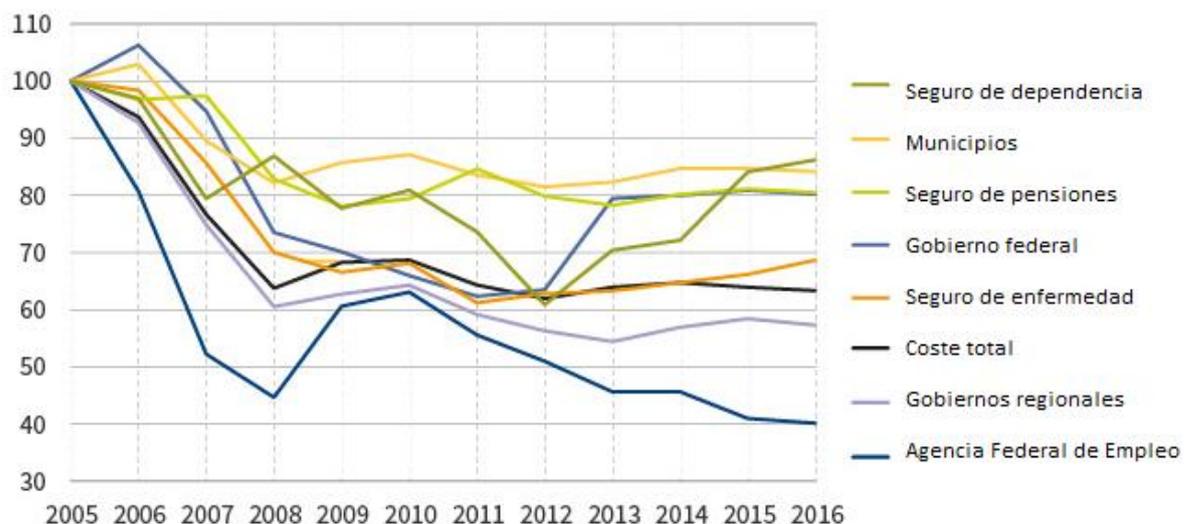


Desde 2005 hasta 2016, el número de beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo ha experimentado una mayor contracción que el de los beneficiarios de la prestación no contributiva.



Por lo tanto, el gasto que debe soportar la Agencia Federal de Empleo, organismo que asume la prestación contributiva, ha disminuido considerablemente, mientras que el gasto que asume el Gobierno Federal ha decrecido menos.

Evolución del coste por desempleo por organismos, 2005 = 100

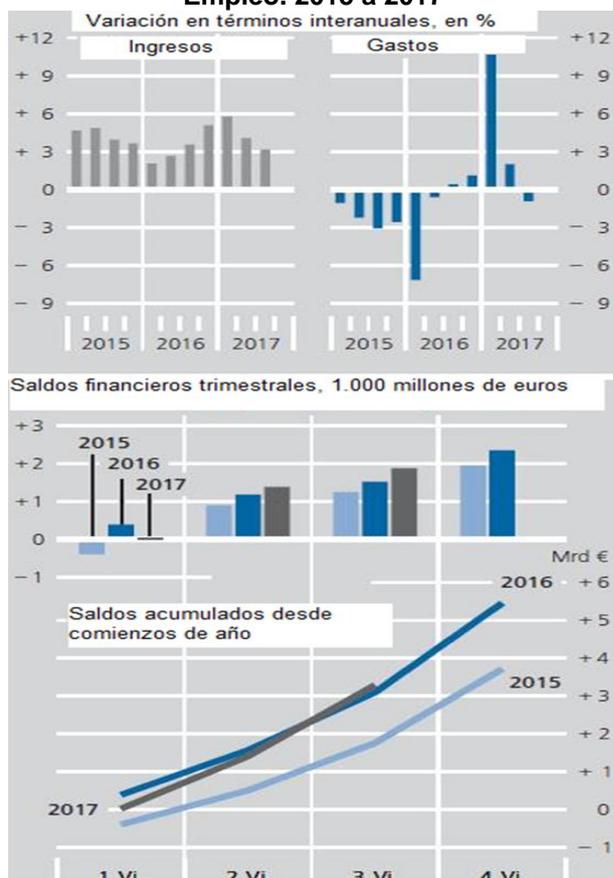


Las políticas activas de empleo, es decir el conjunto de medidas que tienen como objetivo evitar que se produzcan las situaciones de desempleo o al menos acortar la duración de éstas, comprenden la

asesoría y la intermediación laboral, el fomento de la formación y la cualificación, así como medidas de acompañamiento durante una actividad laboral o directamente de creación de empleo.

El coste generado por las políticas activas de empleo no está incluido en la suma total del coste generado por el desempleo, y en parte se refinancian con el ahorro generado por la prevención del desempleo y

Saldo financiero de la Agencia Federal de Empleo. 2015 a 2017



la finalización de la situación de desempleo. El gasto de estas prestaciones, cuya finalidad es estabilizar el mercado laboral, suele aumentar en fases de crisis. En 2009 alcanzaron los 22.000 millones de euros, mientras que en 2016 se situaron por debajo de los 11.000 millones. El concepto que experimentó una mayor caída fue la prestación para la reducción temporal de la jornada, uno de los principales instrumentos para afrontar la crisis en 2009, año en el que generó un gasto de 5.200 millones de euros (2016: 600 millones).

La situación financiera del seguro de desempleo

En su informe mensual de noviembre, el Banco Federal (*Bundesbank*) revisa la situación financiera de la Agencia Federal de Empleo en el tercer trimestre de 2017. La Agencia cerró ese trimestre con un superávit de 2.000 millones, 500 millones más que en 2016. La recaudación de cotizaciones aumentó casi un 4%, el conjunto de los ingresos un 3% y los gastos un 1%. La buena situación que atraviesa el mercado de trabajo se refleja en la reducción del número de beneficiarios de la prestación contributiva en un 2% en términos interanuales, mientras que el gasto en políticas activas de empleo aumentó un 2,5%.

El *Bundesbank* cree que esta situación se mantendrá también en el último trimestre de 2017 debido a la fortaleza del empleo y parece poco probable que el gasto generado por las políticas activas siga creciendo. A pesar de que la Agencia Federal de Empleo deberá transferir este año aproximadamente 500 millones de euros más de los previstos al fondo de previsión para la vejez de los funcionarios de

este organismo, el superávit podría ser incluso superior a los 5.500 millones de euros registrados en 2016. El fondo de reserva para las actividades operativas de la Agencia Federal de Empleo podría situarse en 11.500 millones de euros. El Bundesbank aboga por bajar la cotización al seguro de desempleo ya que aun así este organismo podría generar un superávit.

Según informó el presidente de la Agencia Federal de Empleo, Detlef Scheele, a comienzos de enero, ese organismo cerró el año con un superávit de 5.500 millones de euros, 700 millones más que el año anterior. El pronóstico inicial fue de 1.500 millones. El fondo de reserva de la Agencia alcanza los 17.000 millones de euros y a finales de 2018 podría situarse en 19.700 millones. En ese caso, Scheele vería sensato plantear una reducción de la cuota. Diversas organizaciones reclaman una reducción del 3,0% al 2,5%, lo que supondría una descarga para los afiliados de 5.000 millones de euros.

INSERCIÓN LABORAL DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN¹³

El desempleo de larga duración es uno de los principales temas de las políticas de empleo en Alemania. El número de desempleados de larga duración se contrajo en el 42,5% entre enero de 2008 y noviembre de 2017, el de los desempleados de corta duración en un 29,6% y el del desempleo en general en un 34,3%. En noviembre de 2017, 861.652 personas llevaban más de un año en situación de desempleo.

¹³ **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (IAB) (2017a): Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. Nuremberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2017b): Massnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeitarbeitslose. Nuremberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2017c): Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen. Nuremberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Deutscher Bundestag (2017a): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht und Einschätzung der Bundesregierung zur Regelung für Langzeitarbeitslose nach § 22 Absatz 4 Satz 2 des Mindestlohngesetzes.

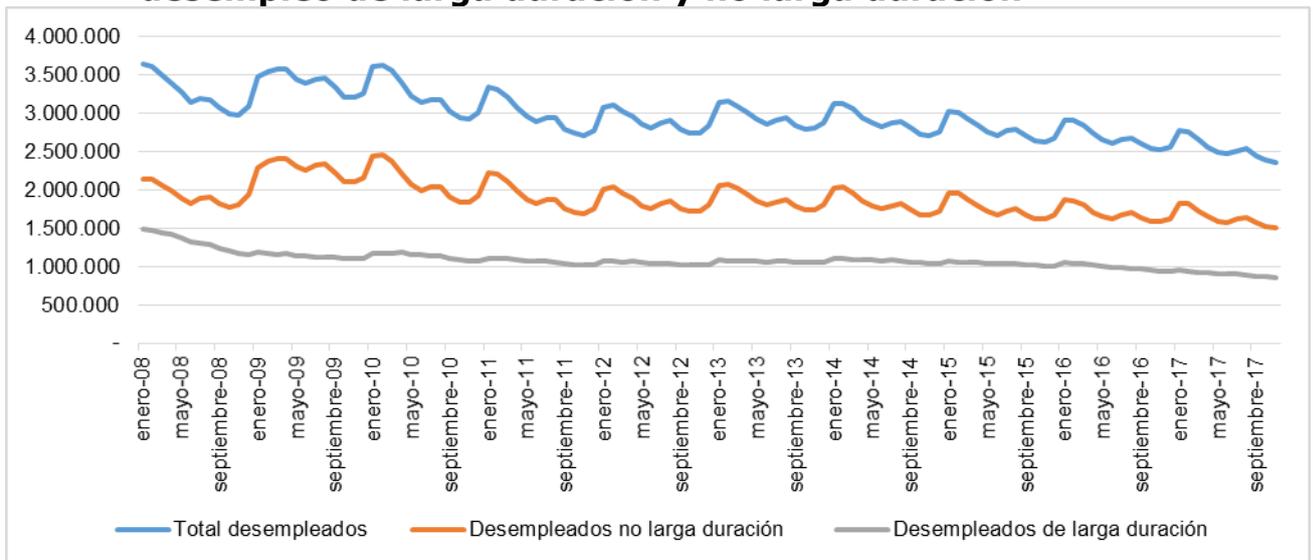
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017a): Nota de prensa del 17.9.2017

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017b): Evaluation des ESF Bundesprogrammes zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017c): Evaluation des Bundesprogrammes "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt"

Deutscher Bundestag (2017b): ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter

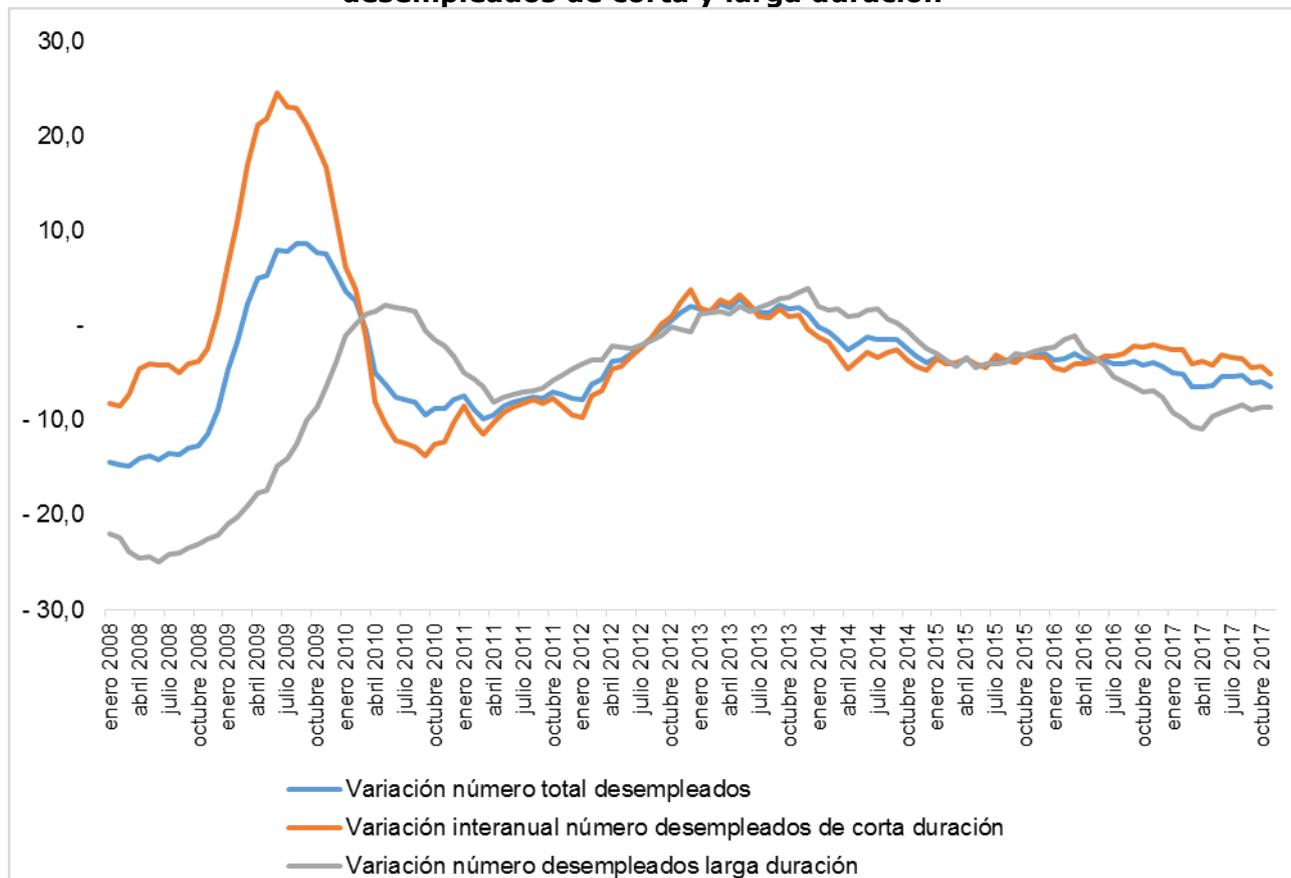
Evolución desempleo 2008 a 2017, desempleo total, desempleo de larga duración y no larga duración



Agencia Federal de Empleo 2017a

Esta evolución del número de desempleados claramente favorable para el desempleo de larga duración también se refleja en el análisis detallado de las tasas de variación interanual, aunque éste también desvela que el desempleo de larga duración suele reaccionar con cierto retraso sobre las crisis experimentadas en 2009 y 2012, y se reduce con mayor rapidez en fases de estabilidad coyuntural como la actual.

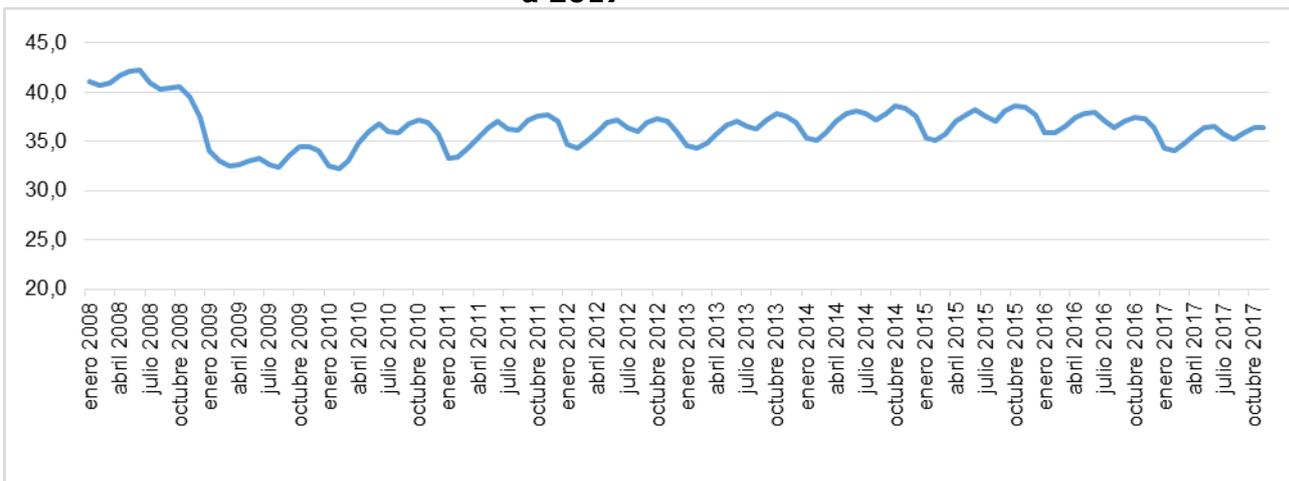
Variación interanual, número total de desempleados, desempleados de corta y larga duración



Agencia Federal de Empleo 2017a

En consecuencia, el porcentaje del desempleo de larga duración sobre el total del desempleo pasó del 40,7% en enero de 2008 al 36,4% en noviembre de 2017.

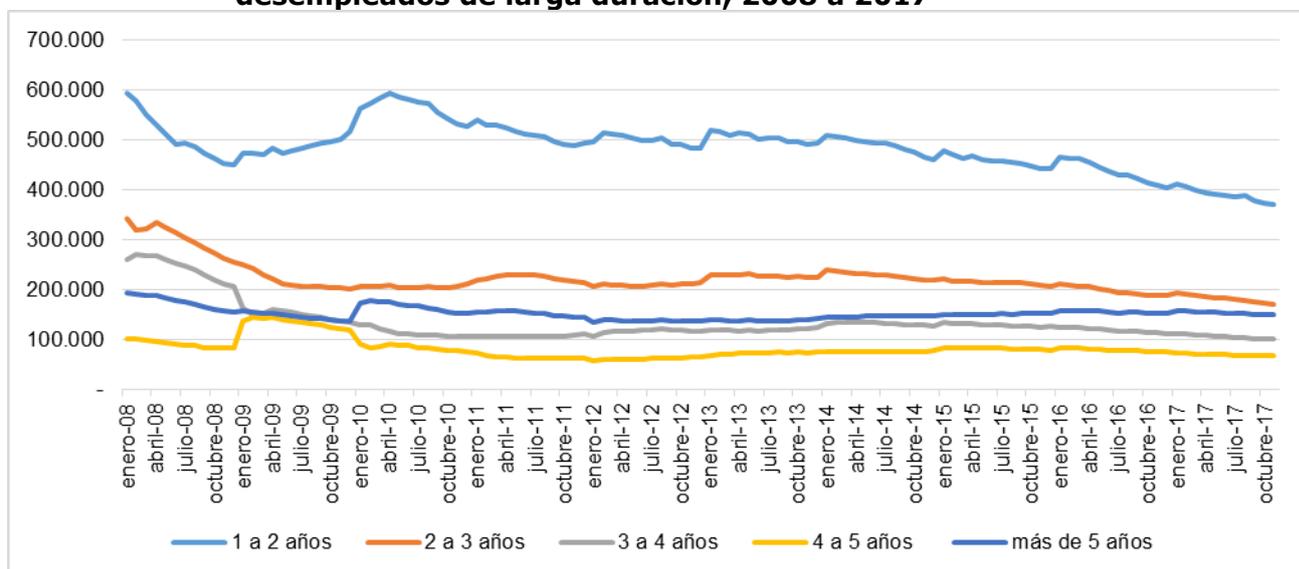
Desempleo de larga duración, sobre el conjunto del desempleo en %, 2008 a 2017



Agencia Federal de Empleo 2017a

Si desglosamos el colectivo de los desempleados de larga duración por la duración de permanencia en la situación de desempleo, resulta que en noviembre de 2017 un total de 370.499 personas llevaban entre 1 y 2 años en esa situación (enero 2008: 595.339), 171.230 entre 2 a 3 años (342.227), 101.247 entre 3 y 4 años (261.940), 67.590 entre 4 y 5 años (102.669) y 151.086 más de 5 años (191.783).

Duración media de permanencia en la situación de desempleo, desempleados de larga duración, 2008 a 2017



Agencia Federal de Empleo 2017a

La incidencia del desempleo de larga duración es superior entre las personas mayores y aquellas que no tienen título escolar o profesional. Es similar entre hombres y mujeres y – datos sorprendente – 7,3 puntos mayor en los ciudadanos alemanes que en los extranjeros.

Perfil del conjunto de los desempleados y desempleados de larga duración noviembre 2017					
Perfil	Desempleados		Desempleados de larga duración		% desempleados de larga duración sobre el conjunto
	Total	Variación interanual	Total	Variación interanual	
Total	2.368.411	- 6,5	861.652	- 8,7	36,4
Sexo					
Hombres	1.292.957	- 6,7	459.676	- 7,9	35,6
Mujeres	1.075.449	- 6,2	401.976	- 9,5	37,4
Edad					
15 a 25 años	203.755	- 7,4	22.259	- 0,5	10,9
25 a 35 años	583.834	- 6,8	157.475	- 9,1	27,0
35 a 45 años	526.388	- 4,8	197.675	- 7,9	37,6
45 a 55 años	548.473	- 9,4	240.849	- 11,7	43,9
más de 55 años	505.798	- 4,1	243.284	- 6,5	48,1
Discapacidad					
Personas con una discapacidad	157.049	- 4,3	69.852	- 6,8	44,5
Personas sin discapacidad	2.210.848	- 6,6	791.639	- 8,8	35,8
Nacionalidad					
Alemanes	1.736.854	- 8,2	666.036	- 11,0	38,3
Extranjeros	625.273	- 1,3	193.838	0,3	31,0
de estos Italia, Grecia, España y Portugal	57.915	- 7,0	18.472	- 8,7	31,9
de estos: EU-8, EU-2 y Croacia	103.369	- 1,0	26.428	2,2	25,6
de estos: países de origen no europeos de solicitantes de asilo	185.084	7,8	36.011	45,8	19,5
Título escolar					
sin título escolar	411.916	- 1,4	180.453	- 5,3	43,8
Título básico	806.572	- 10,0	335.501	- 11,5	41,6
Grado medio	509.123	- 8,9	179.138	- 11,7	35,2
ESO	414.373	- 1,2	99.720	- 6,4	24,1
Sin datos	226.427	- 5,6	66.840	4,5	29,5
Titulación profesional					
Sin título profesional	1.077.845	- 8,1	462.880	- 8,6	42,9
Formación profesional	938.681	- 9,3	329.520	- 12,1	35,1
Formación académica	187.042	- 1,7	39.624	- 7,9	21,2
Sin datos	164.843	22,3	29.628	55,0	18,0
Requisitos del último empleo					
Ayudante/sin formación	1.102.278	- 5,3	461.946	- 8,5	41,9
Técnico	876.706	- 7,9	302.432	- 10,1	34,5
Especialista	116.350	- 3,3	28.098	- 8,8	24,1
Experto	143.827	- 2,1	27.816	- 8,6	19,3
Sin datos	129.250	- 13,2	41.360	0,9	32,0
Otras características que pueden dificultar el acceso al mercado laboral					
Baja cualificación	1.171.018	- 7,9	496.162	- 8,6	42,4

Padre/madre monoparental	205.538	- 7,7	95.431	- 10,7	46,4
Retorno al mundo laboral	41.206	- 9,3	12.869	- 16,1	31,2

En general, el colectivo de los desempleados presenta una gran fluctuación. Entre diciembre de 2015 y noviembre de 2017 se produjeron 1.345.278 altas de desempleados de larga duración en el registro de la Agencia Federal de Empleo. Se trata de 707.685 interrupciones – personas que participan en una medida de inserción o se dan de baja temporalmente por un período inferior a seis semanas – y 637.593 traspasos de personas que superan los doce meses de desempleo.

En ese mismo período se produjeron 1.352.082 bajas. Los motivos de las bajas son sumamente variados. 224.344 causaron baja por incorporarse al mercado laboral (entre ellos 163.324 al mercado de trabajo regular y 48.230 al 2º mercado de trabajo), 295.326 por iniciar una formación o estudios (5.209 estudios universitarios, 5.065 FP y 285.052 otras medidas de inserción laboral), 729.443 por pasar a una situación de inactividad (482.896 incapacidad laboral, 151.490 baja por falta de disponibilidad o cooperación, 55.276 otras causas y 39.781 por haber alcanzado la edad de jubilación) y otros 102.969 por otros motivos.

La tasa mensual media de bajas por iniciar una actividad laboral se situaba en un 2,0%, un porcentaje muy inferior 10,2% registrado en 2016 para los desempleados de corta duración. Esto es un claro indicio de que los desempleados de larga duración encuentran mayores dificultades para lograr el acceso al mercado de trabajo. No obstante, la tasa de permanencia en el empleo de los desempleados de larga duración es similar a la de los desempleados de corta duración. A los seis meses de iniciar una actividad laboral sujeta a cotizaciones a la Seguridad Social, el 75,4% de los desempleados de larga duración continuaban en ese trabajo, a los 12 meses todavía era el 65,4% (desempleados de corta duración: 81,8% y 69,7% respectivamente).

Evaluación de los instrumentos de fomento de inserción laboral para desempleados de larga duración

La evaluación de los instrumentos para la inserción laboral está regulada en Alemania por ley y es competencia del Instituto de Investigación del Mercado Laboral y Profesional (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* - IAB). La evaluación que realiza el IAB se caracteriza por su elevado nivel académico, su independencia y, además, su potestad para divulgar los conocimientos obtenidos.

El IAB, creado en 1967 con sede en Núremberg y perteneciente orgánicamente a la Agencia Federal de Empleo, cuenta con diez dependencias repartidas por todo el país. El principal cometido de este instituto es ofrecer conocimientos obtenidos a través de sus investigaciones a actores políticos de todos los ámbitos. El plan de investigación del IAB gira en torno a los siguientes ejes:

- Análisis de las causas y estructuras de los cambios y las tendencias generales del mercado laboral en un contexto macroeconómico.
- Inclusión de la dimensión tanto internacional como local en el análisis de los cambios en los mercados laborales.
- Evaluación de la eficacia de las políticas activas de empleo.
- Investigación de la demanda de trabajadores así como la estructura del mercado de trabajo por profesiones.
- Análisis de la relación entre formación y empleo.
- Análisis de las situaciones de vida, oportunidades de participación y perspectivas laborales de los beneficiarios de la prestación no contributiva por desempleo.

A la hora de realizar los trabajos de investigación, el IAB recurre en muchos casos a los datos de la propia Agencia Federal de Empleo, datos que además están a disposición de investigadores externos.

El trabajo del IAB está regulado por Ley. El Tomo III del Código Social, que regula las prestaciones contributivas dice en su artículo 280: *“La Agencia Federal debe observar, analizar y evaluar la situación y la evolución del empleo y del mercado de trabajo en general, de las profesiones, sectores económicos y regiones, así como la eficacia de las políticas activas de empleo, primero elaborando estadísticas, segundo llevando a cabo investigaciones del mercado de trabajo y de las profesiones y tercero informando”*. El apartado 2 de dicho artículo especifica la competencia en materia de evaluación de las políticas activas: *“El análisis de los efectos de las políticas de empleo es uno de los puntos centrales de la investigación del mercado laboral. Deberá ocurrir de forma prematura y es tarea regular del Instituto para la investigación del mercado laboral y de las profesiones”*. El apartado 3 detalla que esta evaluación deberá centrarse en las mejoras de la empleabilidad y las oportunidades de inserción laboral, la eficacia de las medidas así como los efectos reales sobre la economía. Además, la investigación deberá tener en cuenta aspectos regionales.

El artículo 55 del Tomo II del Código Social regula la investigación y evaluación en el ámbito de las prestaciones no contributivas por desempleo. El apartado dice que se han de analizar los efectos de las prestaciones para la inserción laboral. El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y la Agencia Federal de Empleo podrán firmar

convenios en los que se especifiquen los temas de la investigación. Además, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales deberá analizar de forma comparativa la eficacia y el impacto de las actuaciones competentes para la gestión de esta prestación.

En 2016, el IAB contaba con aproximadamente 281 colaboradores a jornada completa, 202 de ellos dedicados a la investigación. Además de con un número importante de artículos en revistas indexadas, cuenta con diversas publicaciones regulares propias, muchas de ellas de acceso abierto a través de internet. Dichas publicaciones fueron descargadas ese año 4,5 millones de veces en total, (2015: 3,6 millones). El IAB realizó en 2016 un total de 867 informes por encargo de diversos organismos públicos y privados.

Instrumentos para lograr la inserción laboral de los desempleados de larga duración

La inserción laboral de los desempleados de larga duración es un proceso complejo, también debido a que este colectivo presenta casuísticas individuales que dificultan su acceso al mercado de trabajo (enfermedad, discapacidad, sin titulación profesional, mayores de 50 años, pocos conocimientos del idioma). Un reciente informe del instituto de investigaciones de la Agencia Federal de Empleo (IAB 2017c) recoge en una encuesta la experiencia de los organismos encargados de la gestión de este colectivo. Los intermediadores de estos organismos señalan que resulta esencial crear una base de confianza con este colectivo. Coinciden en señalar que sencillamente falta tiempo para poder ofrecer una asistencia adecuada y motivar a los desempleados de larga duración o realizar un *profiling* detallado. A menudo asumen tareas ajenas al núcleo de sus competencias (acompañamiento, información sobre transportes públicos etc.). El *coaching* puede ser un instrumento ideal para afrontar este reto, algunos intermediadores han recibido una formación específica para poder asumir esta tarea, en otros casos se externaliza el *coaching*. En líneas generales renuncian al *matching* electrónico entre el solicitante y las ofertas de empleo.

Entre las políticas activas destacan, por su adecuación a las necesidades de este colectivo, aquellas que son de baja intensidad y sirven para acercar a los desempleados de larga duración a la realidad laboral. Algunas de estas medidas han sufrido recortes, otras son muy costosas y los encuestados dudan que realmente puedan servir de puente al empleo regular. Los intermediadores echan en falta programas de creación de empleo subvencionados con una duración larga a los que puedan acceder desempleados de larga duración con pocas perspectivas de acceder al mercado de trabajo regular. Los programas específicos suelen tener una duración tan corta que no es posible consolidar los logros, para lo que harían falta

al menos dos o tres años. Muchos *jobcenter* elaboran programas propios y muy flexibles (grupos de autoayuda), algunos de ellos no directamente relacionados con el mercado de trabajo (cursos de salud, movilidad). Parecen eficaces las medidas de formación a jornada parcial ya que el riesgo de abandono es inferior a las que se imparten en la modalidad de jornada completa. De todas maneras, parece que la concesión de ayudas y programas varía considerablemente en función de la situación de los mercados de trabajo regionales. En aquellos en los que la tasa de desempleo es baja, los intermediadores del servicio público son reacios a conceder ayudas de larga duración. Critican que a menudo se prime una rápida inserción laboral que a menudo resulta en abandonos tempranos de los programas. Faltan además programas que permitan apoyar a los participantes en los programas una vez finalizados estos. En opinión de los encuestados aumentaría la sostenibilidad de los programas y del empleo.

Los desempleados de larga duración tienen acceso al conjunto de los instrumentos de políticas activas de empleo de la Agencia Federal. En un primer paso pasamos a analizar la incidencia de los instrumentos regulares y la tasa de inserción de los participantes en dichas medidas.

Instrumentos regulares de las políticas activas, 2017					
	TOTAL		de estos:		Desempleados de larga duración sobre el total de participantes en %
	Participantes que han finalizado la medida	Tasa de inserción (a los seis meses de finalizar la medida), en %	desempleados de larga duración		
			Participantes que han finalizado la medida	Tasa de inserción (a los seis meses de finalizar la medida), en %	
Activación e inserción laboral, entre ellas					
Presupuesto individualizado para la inserción laboral	1.239.673	49,5	183.829	21,4	14,8
Medidas para la activación e inserción laboral	1.522.579	39,5	245.774	22,1	16,1
de estas: en una empresa	424.863	62,7	42.139	43,6	9,9
Talones de intermediación (primer tramo abonado)	28.527	69,8	4.080	53,7	14,3
Prácticas para personas con una discapacidad	3.743	68,6	441	64,2	11,8
Ayudas para el empleo para personas con una discapacidad	227	88,1	*	X	--
Promoción de jóvenes especialmente vulnerables	20	20,0	3	X	15
Orientación y formación profesional, entre ellas					
Apoyo a la inserción laboral	35.106	33,8	*	X	--
Formación asistida	7.964	53,3	215	36,3	2,6
Medidas formativas previas a la formación profesional	66.953	49,9	937	35,1	1,4

Cualificación previas a la formación	17.916	66,0	365	55,6	2,0
Ayudas complementarias a la formación	37.503	80,9	35	54,3	0,09
Formación extra-empresarial	20.026	57,3	746	48,1	3,7
Complemento a las retribuciones de jóvenes con una discapacidad en una formación profesional	3.513	69,5	37	X	1,1
Formación para el empleo, entre ellas					
Fomento de la formación para el empleo	324.742	55,7	38.307	33,5	11,8
Inicio de una actividad laboral , entre ellas					
Fomento del trabajo por cuenta ajena	205.666	76,3	29.190	70,3	14,2
Ayuda a la inserción	147.250	79,4	17.773	75,1	12,1
Ayuda a la inserción de personas con una discapacidad	8.728	73,4	1.015	67,6	11,6
Complemento inicial para trabajos por cuenta ajena	44.763	70,4	8.659	68,7	19,4
Programa federal para la inserción de desempleados de larga duración con derecho a prestaciones	4.265	43,5	1.693	31,4	39,7
Apoyo al emprendimiento	42.310	14,6	1.842	8,0	4,4
Complemento inicial para un trabajo por cuenta propia	2.990	11,5	735	7,5	24,6
Prestaciones para la inserción de los trabajadores por cuenta propia	10.436	8,5	675	5,6	6,5
Ayudas para el emprendimiento	28.884	17,2	432	12,5	1,5
Medidas especiales para la inserción de personas con una discapacidad, entre ellas					
Medidas especiales para la formación para el empleo	9.707	35,8	767	19,9	7,9
Identificación de las competencias / orientación profesional	8.726	34,8	1.188	18,4	14,4
Medidas especiales para la formación	15.554	48,2	192	30,7	1,2
Ayudas individuales	12.361	91,3	91	58,2	0,7
Medidas individuales para la rehabilitación	16.305	71,1	696	60,3	4,3
Empleo asistido	2.898	55,3	378	48,7	13,0
Medidas de creación de empleo, entre ellas					
Empleo subvencionado	215.137	11,9	55.696	8,8	25,9
Ayudas para empleo	6.286	39,7	1.385	36,5	22,0
Programa federal participación en el mercado de trabajo	1.706	38,1	623	35,2	34,5
Ayudas individuales de libre disposición, entre ellas					
Ayudas individuales libre disposición Tomo II del Código Social	41.540	39,6	7.600	29,6	18,3
Prestaciones municipales para la inserción laboral	85.431	20,1	20.025	11,6	23,4

El grupo de medidas denominadas de activación e inserción laboral es el que cuenta con el mayor número de participantes en general pero en concreto también de desempleados de larga duración. Surgen en 2009 de la fusión de dos ayudas: las medidas de prácticas y entrenamiento así como la contratación de intermediadores del sector privado. Pretenden dotar a los funcionarios del servicio público de un instrumento más flexible. Un informe del instituto de investigaciones

de la Agencia Federal de Empleo (IAB 2017b) evalúa la eficacia de este instrumento en la inserción a largo plazo de los desempleados de larga duración que participaron en alguna de estas medidas en 2010. En aquel entonces los participantes podían realizar unas prácticas en una empresa o en un centro de formación. El intermediador podía optar por una de las dos modalidades o combinar elementos de ambas. Las medidas en un centro tienen una duración media de 71 días y suelen centrarse en que los participantes aprendan habilidades y adquieran conocimientos que faciliten su inserción laboral. Las medidas en una empresa tienen una duración máxima de cuatro semanas y están encaminadas a aprender habilidades prácticas y afrontar déficits profesionales. La evaluación de estas medidas concluye que sobre todo los desempleados de larga duración que participan en una medida en una empresa se benefician a largo plazo, un efecto que el informe mide hasta tres años después de finalizar la medida. Los participantes logran establecer contactos con posibles empleadores, sobre todo en la PYME el contacto personal es decisivo para que se produzca una contratación.

Un reciente informe del instituto de investigación de la Agencia Federal de Empleo (IAB 2017a) revisa la eficacia para lograr la inserción laboral de la asesoría, intermediación de los servicios públicos de empleo y los instrumentos de las políticas activas de empleo.

En lo relativo a la asesoría y la intermediación concluye que una mayor intensidad de la actividad asesora de los servicios públicos de empleo mejora considerablemente la probabilidad de que los desempleados de larga duración logren insertarse en el mercado de trabajo. La evaluación del proyecto "Perspectiva 50plus" demuestra que la inserción de este colectivo aumenta en 10 puntos. El proyecto piloto "Ofensiva de empleo en Berlín" apostó por incrementar en 600 el número de funcionarios encargados de la intermediación laboral. También aquí la probabilidad de encontrar un empleo aumentó un 10% lo que a su vez generó un importante ahorro en prestaciones y un considerablemente incremento en impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social. El mayor número de intermediadores resultó en una atención más individualizada e intensiva.

En lo relativo a las políticas activas concluyen que los actuales instrumentos son poco eficaces porque apenas prestan atención a la prevención y ofrecen ayudas poco individualizadas. Además critican que desde 2010 el número de participantes en las distintas medidas de políticas activas ha caído considerablemente, en algunos casos hasta el 80%.

Participantes en los programas de las políticas activas de empleo, 2010 y 2015						
	Total			Desempleados de larga duración		
	2010	2015	Variación interanual, %	2010	2015	Variación interanual, %
Medidas de cualificación	2.119,1	1.541,8	-27,2	322,0	250,0	-22,4
Ayudas para la formación para el empleo	498,5	305,8	-38,6%	62,3	44,3	-28,9
Ayudas para el inicio de un empleo en el mercado de trabajo regular	279,9	192,6	-31,2	42,9	28,1	-34,5
Empleo con subvenciones públicas	751,3	236,4	-68,5	169,7	60,2	-64,5
Sujeto a cotizaciones	90,9	10,4	-88,6	20,2	3,0	-85,4
No sujeto a cotizaciones	660,4	226,1	-65,8	149,4	57,3	-61,7
Ayudas al emprendimiento	163,3	33,3	-79,6	7,8	1,4	-81,9

Los autores critican que la caída del número de participantes extraña ya que la evaluación demuestra que la mayoría de estos programas tiene un efecto sobre la empleabilidad sobre todo de los desempleados de larga duración. Sobre todo es llamativa la caída de ayudas concedidas para iniciar una actividad laboral por cuenta propia a pesar de que la eficacia de estas ayudas ha quedado demostrada en diversas evaluaciones. Abogan por incrementar los fondos destinados a las medidas de cualificación de los desempleados de larga duración, que pueden mejorar las oportunidades de empleo de algunos de los colectivos afectados por el desempleo de larga duración hasta en un 17%. Asimismo, creen que el empleo subvencionado puede ser un instrumento útil para impulsar el empleo de los desempleados de larga duración y acercar a estas personas a la realidad del mercado de trabajo, del que algunos de ellos han estado alejados durante muchos años. Proponen acompañar estas medidas con un *coaching* intensivo para prevenir abandonos del programa.

Por último mencionan el efecto que tiene la exclusión de la aplicación del SMI en los desempleados de larga duración durante los seis primeros meses de una relación laboral. Las primeras evaluaciones de este instrumento reflejan el poco conocimiento que los desempleados de larga duración tienen de esta norma. Pero además, mencionan el escepticismo de muchos intermediarios de los servicios públicos que consideran este instrumento poco eficaz ya que no incide en los auténticos retos para este colectivo: las reticencias de los empresarios a contratar a un desempleado de larga duración y la falta de cualificación. De hecho, la propia Ley del SMI obliga al Gobierno a informar al Parlamento sobre la eficacia de esta norma (*Deutscher Bundestag* 2017a). El informe del Gobierno deja claro que apenas el 1,4% de los desempleados de larga duración piden el

correspondiente certificado antes de iniciar una relación laboral (aproximadamente 350 al mes), que no tiene un efecto significativo sobre el salario que perciben. El Gobierno afirma que no ha tenido efectos positivos pero tampoco negativos. Propone mantener la norma y encargar más adelante una segunda evaluación.

Políticas activas específicas de empleo

La anterior Ministra de Empleo y Asuntos Sociales, Andrea Nahles (SPD), señaló el 5.11.2014 que resultaba preocupante que los desempleados de larga duración siguieran teniendo menos oportunidades de encontrar un empleo a pesar de la buena situación de la economía alemana. Menciona las diversas razones que pueden motivar una situación de desempleo de larga duración y reconoce que no existe un instrumento que pueda dar respuesta a las necesidades de un colectivo tan heterogéneo. Anunció la puesta en marcha de cinco medidas para combatir el desempleo de larga duración (mejorar la eficacia del servicio público de empleo (*jobcenter*), convertir los programas de salud para desempleados de larga duración en transversales, mejorar la coordinación con el resto de las administraciones y con la Agencia Federal de Empleo, programa del FSE para inserción laboral de los desempleados de larga duración y programa de "Participación social en el mercado de trabajo". El Ministerio de Trabajo publicó en 2017 una primera evaluación externa de estos dos últimos programas, ambos puestos en marcha en 2015.

El **programa FSE para reducir el desempleo de larga duración** tiene como objetivo lograr la inserción laboral de aproximadamente 33.000 desempleados de larga duración con un contrato regular de al menos dos años. Este programa puesto en marcha en 2015 estará operativo hasta 2020 y cuenta con una dotación de 770 millones de euros (403 millones FSE y 367 fondos propios). El Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales amplió en 2016 y 2017 considerablemente el colectivo diana de este programa además de extender el plazo máximo de acceso al programa desde julio de 2017 a finales de ese año. Por un lado apunta a los mayores de 35 años que han estado desempleados por un período superior a los dos años y que no cuentan con una formación profesional. Este colectivo accederá a la denominada atención regular. El segundo colectivo diana es el de las personas en situación de desempleo desde al menos cinco años y que presentan al menos un impedimento adicional para acceder al mercado de trabajo. Los empresarios que empleen a personas de este colectivo recibirán bonificaciones. La ayuda consiste en una bonificación del salario relativamente alto que se va reduciendo paulatinamente, los desempleados que participan en el programa cuentan con el apoyo de personal especializado que busca las empresas y un servicio de *coaching* una vez que han iniciado la actividad laboral.

Según informa el Gobierno Federal en respuesta a una interpelación parlamentaria (*Deutscher Bundestag* 2017b), un total de 17.985 personas habían logrado acceder al mercado de trabajo hasta finales de abril de 2017 gracias a este programa (42,3% contratos temporales y 46,4% jornada parcial); sin embargo, en 3.617 casos la relación laboral se extinguió. El 35% de los participantes eran mujeres, el 20% eran extranjeros y el 22% mayores de 54 años. El 76% de los participantes estaban integrados en la modalidad denominada atención regular y el 24% en la atención intensiva.

La evaluación de este programa presentada en 2017 por Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2017b) destaca la importancia de la ampliación del círculo de posibles destinatarios. Afirma que la participación en el programa ha sido un elemento decisivo para que muchos empresarios se decidieran a invitar a una persona a una entrevista que lleva al menos dos años en una situación de desempleo. En general, los empresarios son poco receptivos a atender las solicitudes presentadas por este colectivo. Parece decisiva la actuación de los funcionarios encargados de contactar a las empresas, en muchos casos avalan en cierta manera al solicitante tanto en lo que se refiere a su rendimiento como a la capacidad de afrontar los retos que se encontrarán en la empresa. Otro elemento central del programa es la oferta de *coaching*. Los evaluadores constatan que gracias a la asesoría y al apoyo ofrecido a los participantes se han podido evitar despidos por parte de la empresa así como abandonos por parte de los participantes. El *coaching* refuerza la confianza de los participantes en su capacidad de afrontar una situación laboral después de haber permanecido por períodos muy extensos en el desempleo. No obstante, señalan que tanto los funcionarios encargados de identificar puestos de trabajo y contactar con las empresas como aquellos otros que asumían el *coaching* no contaban con protocolos de actuación por lo que recomiendan estandarizar en cierta manera los procedimientos en estos dos ámbitos.

El segundo programa es el denominado "**Participación social en el mercado de trabajo**", dirigido a desempleados de larga duración con problemas de salud o con hijos a cargo. El colectivo diana son desempleados de larga duración con hijos a cargo o que por un motivo de salud necesitan especial apoyo para incorporarse al mercado de trabajo. Estará en vigor desde 2015 hasta el 31.12.2018, hasta la fecha han participado 10.000 personas, a comienzos de 2017 el Ministerio amplió el número de plazas en otras 10.000. El 44% de los participantes son mujeres, el 90,8% son ciudadanos alemanes. La duración media de la percepción de la prestación no contributiva por desempleo es de 8,6 años en el período 2005 a 2014 y solamente 1,2

años de alta por un empleo sujeto a cotizaciones a la Seguridad Social.

Dotado inicialmente con 750 millones de euros básicamente consiste en que la Administración ofrece una bonificación que puede llegar a equivaler al 100% del salario. Las ayudas pueden ser pagadas por un período máximo de tres años, los organismos gestores (*jobcenter*) podrán además conceder ayudas y medidas complementarias que traten temas y retos individuales. El objetivo principal no es la inserción laboral en el mercado de trabajo regular sino el fomento de la participación social.

La evaluación encargada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017c*) recoge datos del programa hasta septiembre de 2016. Los organismos gestores de las ayudas valoran de forma especialmente positiva la duración de las ayudas (tres años), así como el propio carácter de las mismas (subvención salarial). El resto de las características específicas del programa (colectivo diana y actividades complementarias) parecen no ser una ventaja frente a otros programas. Confirman que la intensidad de los contactos con los desempleados de larga duración aumenta considerablemente antes y durante el inicio de la actividad laboral subvencionada. Casi la mitad de los organismos encuestados afirma que fue difícil encontrar un puesto de trabajo para los participantes y la gran mayoría afirma mantener un estrecho contacto no solo con el participante sino también con la empresa. Las actividades complementarias son sumamente variadas. Una mayoría de los *jobcenters* ofrece servicios de asesoría y orientación y servicios de apoyo para la estructuración diaria. Un porcentaje elevado además presta apoyo para problemas cotidianos y ofertas para mejorar la salud.

Además de las mencionadas, el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales ha puesto en marcha recientemente una nueva iniciativa denominada "**Redes ABC**" que apuesta por mejorar la intensidad de la asesoría y atención que se presta a los desempleados de larga duración y crear un paquete de instrumentos que permita individualizar al máximo las medidas que se implementen para mejorar la inserción laboral de este colectivo. Para ello ha prolongado hasta finales de 2018 la duración de un total de 1.000 contratos de intermediadores laborales, está creando redes e impulsando el intercambio entre las agencias de empleo y los *jobcenters* e identificando buenas prácticas.