

EMPLEO/DESEMPLEO**ALEMANIA****SITUACIÓN DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL²⁵**

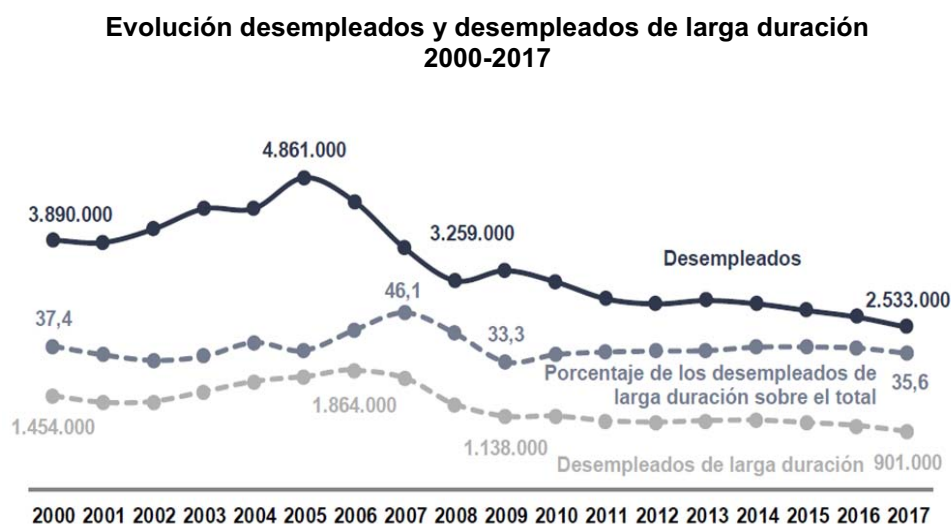
El presente informe detalla la situación de los desempleados de larga duración, tanto en lo que se refiere a los períodos de permanencia en esta situación como a los grupos más vulnerables. A continuación detallamos la participación de este colectivo en los programas de inserción laboral, resumiendo brevemente las principales conclusiones de informes de evaluación de reciente publicación. Finalizamos presentando un nuevo instrumento cuya tramitación parlamentaria está en marcha y probablemente se implemente el 1 de enero de 2019.

La situación de los desempleados de larga duración

²⁵ Bundesagentur für Arbeit (2018): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf>
 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2018): Langfristige Teilnahmewirkungen von Ein-Euro-Jobs. Das Einsatzfeld hat Einfluss auf die Integrationschancen. Nürnberg: IAB <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0818.pdf>
 Künkel, M. (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose. Das geplante Teilhabechancengesetz auf dem Prüfstand. Soziale Sicherheit 7/2018
 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB-II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Forschungsbericht 511. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb511-evaluation-des-esf-bundesprogramms.html>
 Deutscher Bundestag (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Uwe Witt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/3740 – ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Berlin: Deutscher Bundestag:
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/040/1904047.pdf>
 Deutscher Bundestag (2018a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Frank Pasemann, Martin Hebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/1721 – ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Berlin: Deutscher Bundestag
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/019/1901984.pdf>

El número de desempleados de larga duración se situó en 2017 en 901.000, una reducción de 140.000 en comparación a 2015 y menos de la mitad de los desempleados de larga duración registrados en 2006.

Número de personas desempleadas y desempleadas de larga duración, porcentaje de desempleados de larga duración sobre el total de desempleados, 2000 a 2017



Duración de la situación de desempleo, 2017



En lo relativo a la duración de la situación de desempleo, 388.000 personas estaban desempleadas entre uno y dos años, 182.000 entre dos y tres años, 106.000 entre tres y cuatro años y 224.000 más de cuatro años.

El porcentaje de los desempleados de larga duración con una duración menor de dos años de la situación de desempleo ha pasado del 50% en

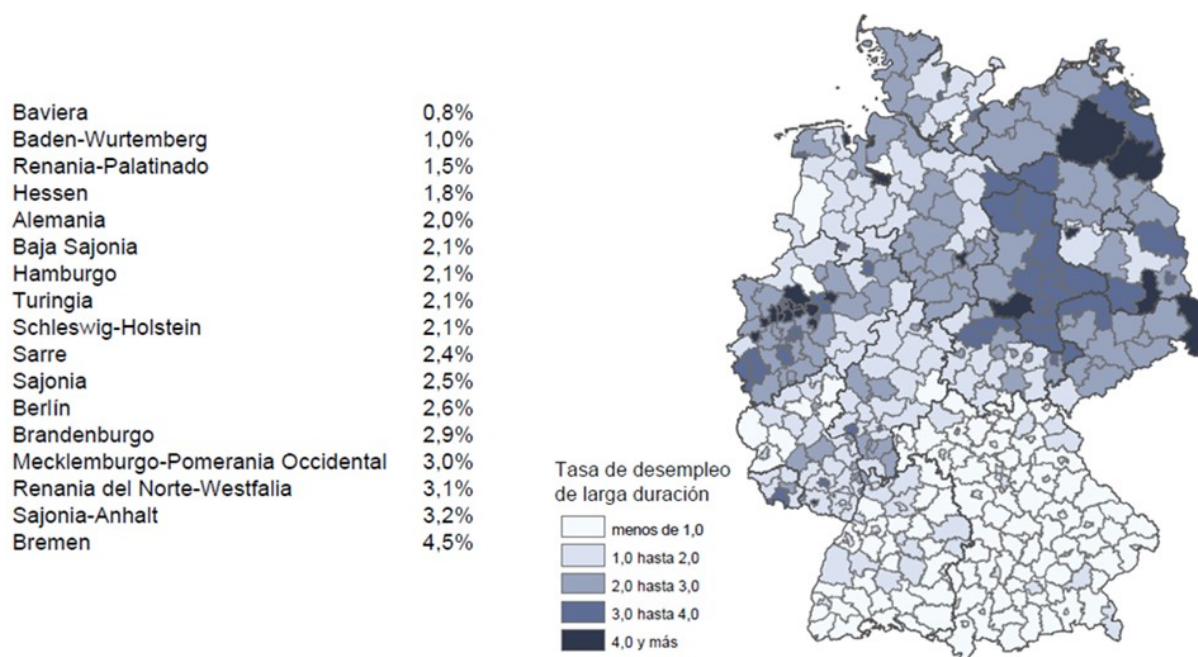
2010 al 43% en 2017 y a la vez ha aumentado el peso del colectivo con largas permanencias en esta situación sobre el conjunto. Esto significa que se están cronificando situaciones de exclusión del mercado de trabajo.

Unos 809.000 de los desempleados de larga duración pertenecen al ámbito de las prestaciones no contributivas por desempleo, reguladas por el Tomo II del Código Social y gestionadas por los organismos denominados *jobcenter*. Los 92.000 restantes pertenecen al ámbito de las

prestaciones contributivas (Tomo III del Código Social) gestionadas por las agencias locales de empleo.

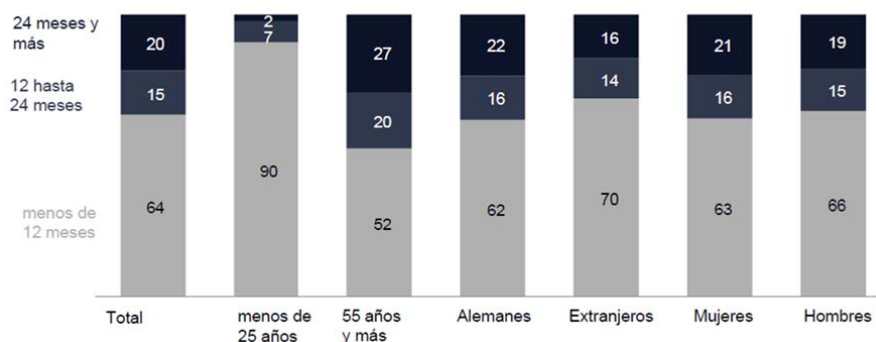
El impacto del desempleo de larga duración presenta considerables diferencias regionales. A la cabeza se sitúa Bremen con una tasa de desempleo de larga duración sobre el total de personas ocupadas del 4,5%, seguida de cinco de las seis regiones de Alemania oriental. Baviera y Baden-Wurtemberg presentan el menor porcentaje con un 0,8% y 1,0% respectivamente.

Porcentaje de los desempleados de larga duración sobre el total de personas ocupadas, 2017

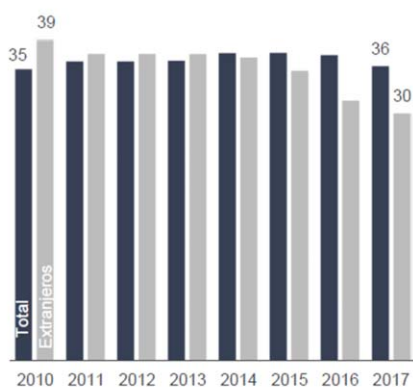


El informe de la Agencia ofrece datos acerca de colectivos más vulnerables. Destacan las personas mayores de 55 años con 253.000 desempleados de larga duración, el 48% sobre el total de los desempleados de este grupo de edad, mientras que en el colectivo de 15 a 25 años solo representan el 10% y en el de los 25 a 35 años el 26%. El informe afirma que las personas mayores son más vulnerables por poder disfrutar por período más largos de la prestación por desempleo, tener a menudo dificultades de salud, encontrar mayores impedimentos para ser contratadas y por haber finalizado diversas regulaciones especiales que beneficiaban a este colectivo.

Duración del desempleo por perfiles, en porcentaje, 2017



Porcentaje de desempleados de larga duración

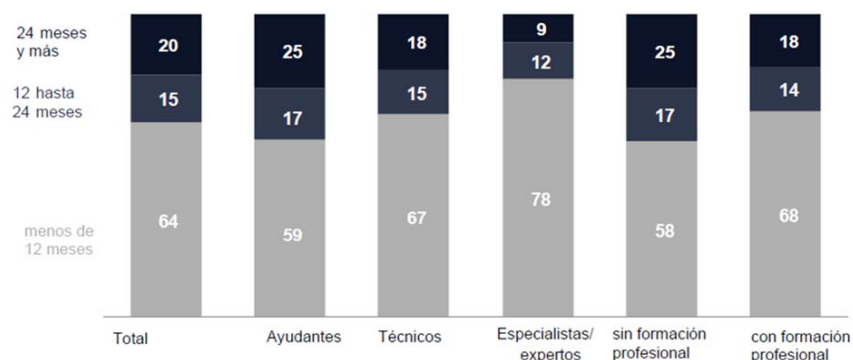


Por nacionalidades llama la atención que el porcentaje de desempleados de larga duración sobre el total es del 30% entre los extranjeros, 6 puntos inferior al conjunto. Probablemente se deba a la reciente entrada al país de un número importante de extranjeros.

En lo relativo al sexo en 2017, un total de 421.000 mujeres se encontraban más de un año en situación de desempleo, el 37% del conjunto de las mujeres desempleadas (hombres: 480.000, 34%).

El análisis detallado del perfil de los desempleados de larga duración refleja las especiales dificultades que encuentran las personas sin formación profesional. El 41% de los desempleados este colectivo se encuentra desde hace más de un año en esta situación (técnicos: 33%, especialistas y expertos: 22%).

Duración de la situación de desempleo por colectivos, 2017

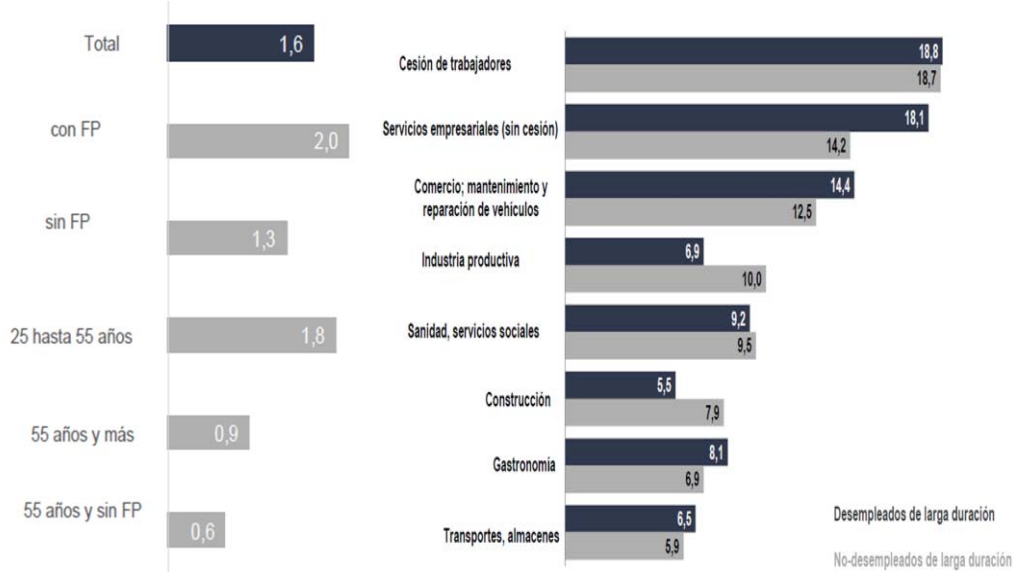


El número de desempleados de larga duración experimenta una enorme fluctuación. En 2017 un total de 1,34 millones de personas lograron abandonar esta situación, mientras que otras 631.000 personas superaron el año de permanencia en el desempleo y otras 625.000 personas volvieron a ser registradas como desempleadas de larga duración después de una interrupción inferior a las seis semanas. De las personas que abandonaron la situación, solamente 172.000 (13%) lograron encontrar un empleo en el mercado de trabajo regular, 48.000 (4%) personas accedieron al denominado segundo mercado laboral (empleo subvencionado), 245.000 (18%) iniciaron una medida en otros programas de inserción laboral y 825.000 (62%) de las personas pasaron a la inactividad (jubilación o enfermedad p.ej.). Estas cifras reflejan las dificultades que encuentran los desempleados de larga duración para acceder al mercado de trabajo. De este colectivo, solamente una de cada ocho personas que abandona la situación lo hace por haber encontrado un empleo, en el conjunto de los desempleados es uno de cada cuatro.

El informe de la Agencia analiza la probabilidad de los diferentes colectivos de abandonar la situación de desempleo de larga duración. La media porcentual mensual es del 1,6%, siendo superior la de las personas con una FP (2,0%) y la de las personas entre 25 y 55 años de edad (1,8%), mientras que la de los mayores de 55 años es del 0,9% y si además no cuentan con una FP solo del 0,6%.

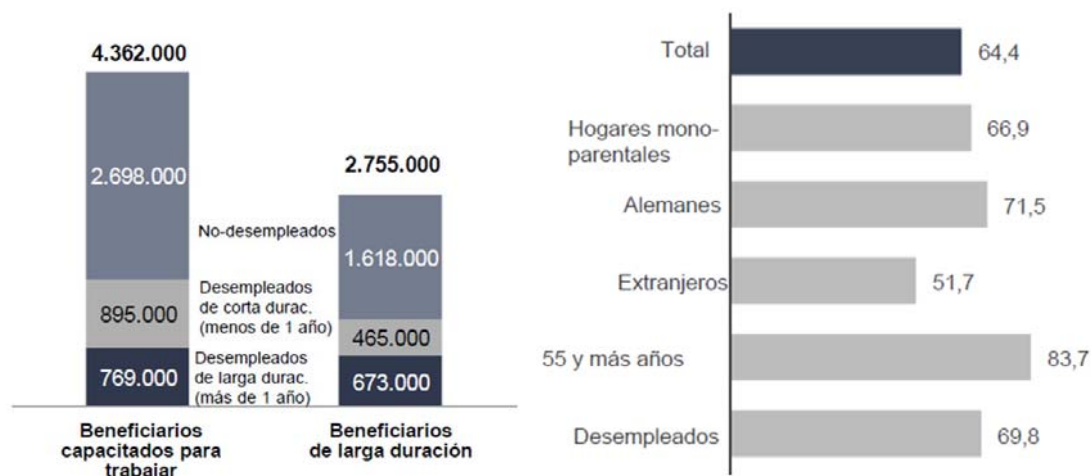
Entre los sectores que ofrecen mayores oportunidades a los desempleados de larga duración destaca el de la cesión de trabajadores, en el que se inserta el 18,8% de este colectivo que consigue un empleo, seguido de los servicios empresariales y el comercio y el mantenimiento y reparación de vehículos con 18,1% y 14,4% respectivamente.

Inserción laboral de los desempleados de larga duración, 2017
Porcentaje mensual de Inserción laboral, 2017



En lo relativo a las prestaciones el informe señala que el desempleo de larga duración no significa automáticamente que estas personas sean beneficiarias de la prestación no contributiva por desempleo, gestionadas por los *jobcenter* y no por las agencias locales de empleo. En 2017, de una media de 4,36 millones de beneficiarios de la prestación no contributiva por desempleo capacitados para trabajar un total de 2.755.000 recibieron dicha prestación al menos durante 21 meses de los últimos 24 meses. De estos, un total de 1,14 millones de personas estaban en situación en desempleo y de estas 673.000 en desempleo de larga duración. Los mayores de 55 años son los que tienen el mayor riesgo de depender durante períodos muy largo de la prestación contributiva (84%).

Beneficiarios de la prestación no contributiva por desempleo y dependencia de esta prestación Perfil de los beneficiarios 2017



La participación de los desempleados de larga duración en los programas de políticas activas de empleo

En lo relativo a la participación en los programas de políticas activas de empleo, el colectivo de los desempleados de larga duración tiene acceso a todos los programas e instrumentos. Cabe señalar que la inclusión en muchos de estos programas interrumpe la situación de desempleo.

Medidas de activación e inserción laboral

- Presupuesto de intermediación (*Vermittlungsbudget*)
- Medidas de activación e inserción (*Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung*)
- Contratación en prueba de personas con una discapacidad (*Probebeschäftigung für Menschen mit Behinderungen*)
- Empleo en periodo de prueba y ayudas al empleo para personas con discapacidad. (*Probebeschäftigung für Menschen mit Behinderungen Arbeitshilfen für Menschen mit Behinderungen*)

Formación profesional continua

- Fomento de la formación profesional continua. (*Förderung der beruflichen Weiterbildung*)
- Complemento a la remuneración salarial para la formación profesional continua de trabajadores. (*Arbeitsentgeltzuschuss zur beruflichen Weiterbildung Beschäftigter*)

Inicio de una actividad laboral

- Bonificación para la inserción (*Eingliederungszuschuss*)
- Complemento de inserción para discapacitados (*Eingliederungszuschuss f. besonders betroffene schwerbehinderte Menschen*)
- Subsidio de inserción para el empleo con afiliación a la seguridad social (*Einstiegsgeld bei abhängiger sv-pflichtiger Erwerbstätigkeit*)
- Programa federal para la inserción de desempleados de larga duración. (*Bundesprogramm Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter*)
- Complemento salarial (programa en fase de extinción). (*Beschäftigungszuschuss*)
- Prestación para el inicio de una actividad autónoma para desempleados de larga duración (*Einstiegsgeld bei selbstständiger Erwerbstätigkeit*)
- Complemento para la inserción laboral de autónomos (*Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen*)
- Subvención para el emprendimiento (*Gründungszuschuss*)

Medidas especiales para la integración de personas con discapacidad

- Medidas especiales para la formación continua (*besondere Massnahmen zur Weiterbildung*)
- Determinación de la aptitud/de la profesión (*Eignungsabklärung/Berufsfindung*)
- Medidas especiales de fomento de la formación profesional (*besondere Massnahmen zur Ausbildungsförderung*)
- Ayudas en casos especiales individuales (*Einzelfallförderung*)
- Medidas individuales de rehabilitación (*individuelle rehaspezifische Massnahmen*)
- Apoyo individualizado para el empleo (*unterstützte Beschäftigung*)

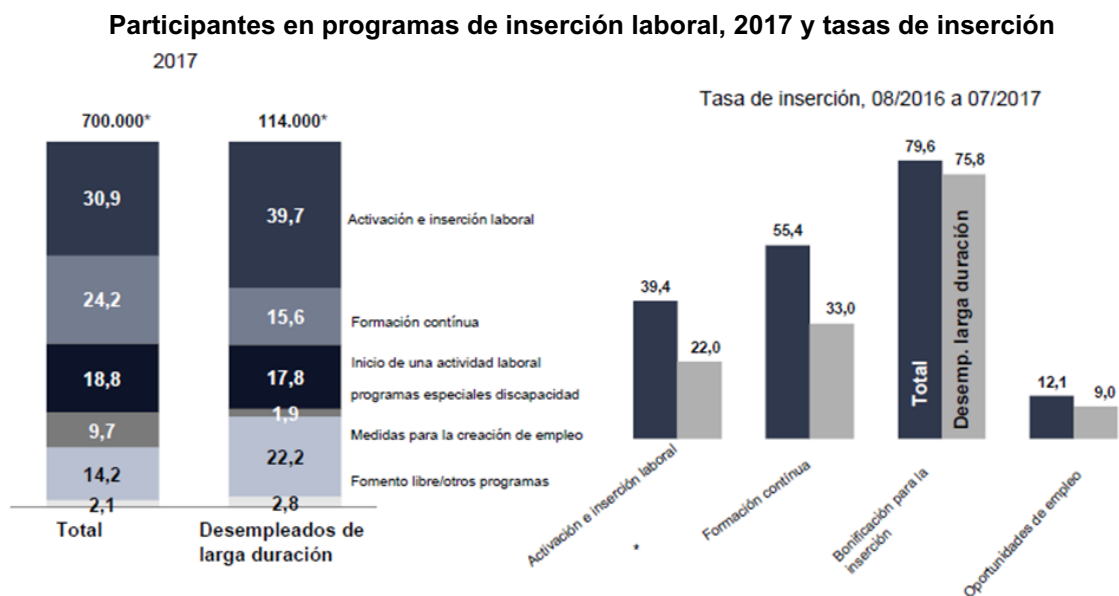
Medidas para la creación de empleo dirigidas a desempleados de larga duración

- Oportunidades de empleo (*Arbeitsgelegenheiten*)
- Fomento del empleo (*Förderung von Arbeitsverhältnissen*)
- Programa federal para la participación social en el mercado de trabajo (*Bundesprogramm soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt*)

En 2017, un total de 349.000 parados de larga duración participaron en un programa de inserción laboral, 48.000 menos que en 2016.

La media de participantes fue de 116.000 personas en 2017, 2.000 de ellas en medidas de orientación profesional. El 39,7% de los participantes lo hicieron en programas del grupo de medidas para la activación e inserción laboral, seguidas de las oportunidades de empleo (17%) pertenecientes al grupo de medidas para la creación de empleo dirigidas a desempleados de larga duración. El 15,6% participó en medidas destinadas a la formación continua y el 17,8% en medidas dirigidas al inicio de una actividad laboral.

La bonificación para la inserción obtiene la mayor tasa de inserción con un 75,8% de participantes insertados. Dicha bonificación se abona a los empresarios que contraten a desempleados con dificultades de intermediación. El complemento puede consistir en hasta el 50% del salario durante hasta doce meses. Para trabajadores mayores de 50 años la duración puede prolongarse hasta 36 meses; a partir del mes 13 se reduce el importe 10 puntos porcentuales al año. En el caso de personas con discapacidad y con discapacidad grave el complemento puede elevarse al 70% del salario y la duración hasta 24 meses (discapacitados graves: 60 meses, mayores de 55 años 96 meses)



El Tribunal de Cuentas criticó en un informe para el Ministerio de Trabajo publicado en mayo de 2018 los cursos para desempleados de larga duración. El Tribunal afirma que las agencias de empleo y los *jobcenter*, organismos encargados de gestionar los desempleados de larga duración, despilfarran dinero público derivando a los desempleados a cursos que no tienen ninguna utilidad para lograr su inserción laboral. Al parecer, los empleados públicos están sujetos a conseguir que el máximo número

posible de desempleados participe en estas medidas, realizadas por proveedores privados. El informe concluye que en muchos casos el curso no forma parte del acuerdo individualizado de inserción que los desempleados deben firmar. Critica que muchos de los desempleados sencillamente desconocen la finalidad de los cursos y que el 30% repite un curso idéntico o similar. El Tribunal cifra en 190 millones de euros anuales el perjuicio económico que causa esta práctica. El ministerio afirma que no comparte las conclusiones del informe. La Agencia Federal señala que la contratación de los cursos se realiza en función de los perfiles que presentan los desempleados y niega que sus funcionarios tengan orden de derivar a los desempleados a dichas medidas

La evaluación de las oportunidades de empleo

Un reciente informe del Instituto de Investigación del Mercado Laboral y Profesional (IAB), de la Agencia Federal de Empleo (IAB 2018), evalúa los efectos de las denominadas oportunidades de empleo o empleo a 1 euro. Las oportunidades de empleo se introdujeron en 2005 y se dirigen exclusivamente a los beneficiarios de la prestación no contributiva por desempleo. Cuentan con dos modalidades: la más común prevé un salario entre 1 y 2 euros por hora trabajada, la menos usual fomenta el inicio de un empleo regular con cotizaciones a la seguridad social, pero no al seguro de desempleo. Los participantes acumulan experiencia laboral durante varios meses, consiguen regularizar y estructurar su día a día. Están obligados a participar en el programa; desde abril 2012 los gestores del programa deben asegurarse de que los empleos no distorsionan el mercado laboral, p.ej. destruyendo empleo regular. En el pasado fue el principal instrumento para lograr la inserción laboral de los desempleados de larga duración. Hasta 2009 todos los años se incorporaban hasta 720.000 personas al programa, desde entonces el número de participantes ha caído gradualmente, situándose en 2016 en 220.000; en 2017 los desempleados de larga duración participantes en esta medida representaban el 17% sobre el conjunto de los desempleados de larga duración integrados en alguna medida.

Anteriores evaluaciones del instrumento llegaron a la conclusión de que la participación incrementa la probabilidad de encontrar un puesto de trabajo regular para mayores de 35 años, mujeres en Alemania Oriental y desempleados de larga duración. Para la mayoría de desempleados jóvenes este instrumento no tiene ningún efecto, salvo para hombres jóvenes en Alemania Oriental y mujeres en Alemania Occidental, que a los 28 meses de haber iniciado la medida cuentan con un probabilidad entre un 3% y un 4% mayor.

La actual evaluación identifica un efecto *lock-in*, reduciéndose considerablemente la probabilidad de inserción laboral de los participantes

durante los primeros meses inmediatamente posteriores al inicio de la medida. No obstante en un período de seis años después de la incorporación laboral, este instrumento tiene efectos positivos tanto en lo que se refiere a la inserción laboral como a los niveles salariales de mujeres en Alemania occidental, oriental y de hombres en Alemania occidental. El efecto neutro del programa para los hombres en Alemania oriental se debe que muchos de ellos participaron en medidas el sector del medio-ambiente / paisajismo y mejora de las infraestructuras. Ambos sectores experimentaron un fuerte crecimiento de su actividad hasta mediados de los años 2000 pero han ralentizado considerablemente su actividad. La sanidad, atención a la dependencia y los cuidados de menores tienen un efecto significativamente positivo para la inserción y los salarios de las mujeres en ambas partes de Alemania, debido al fuerte crecimiento de los tres sectores y un aumento de la falta de trabajadores cualificados.

Sin embargo, la participación en el programa aumenta la probabilidad de volver a pasar a percibir la prestación no contributiva por desempleo. Los autores afirman que esto se debe al hecho de que gracias al programa los participantes se mantienen en el mercado de trabajo mientras que aquellos que no participan en él con una mayor probabilidad se retiran del mismo, pasando a la jubilación anticipada o retirándose definitivamente del mercado de trabajo.

Los programas específicos para la inserción laboral de desempleados de larga duración

Entre los programas de políticas activas para los desempleados de larga duración destacan dos:

Por una parte, el Gobierno Federal puso en marcha el programa integral **“Ofrecer oportunidades – garantizar la participación social”** (*Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern*) que aúna una serie de medidas como la unificación de instrumentos de políticas activas dirigidas a diversos colectivos, entre ellos, la captación de puestos de trabajo específicos para desempleados de larga duración, medidas que garanticen la continuidad de las relaciones laborales, medidas especiales para personas con especiales dificultades de inserción laboral por su lejanía del mercado de trabajo, mejora de los principios de apoyo y asesoría y, por último, puesta en marcha del programa “Participación social en el mercado de trabajo” (*Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt*). El programa se concentra en especial en dos colectivos especialmente vulnerables y que percibieran la prestación no contributiva por períodos muy largos: beneficiarios de la prestación no contributiva que han sufrido una enfermedad y desempleados de larga duración con hijos a cargo. En diciembre de 2017 el programa ha logrado alcanzar la meta de 20.000

participantes. El programa prevé una bonificación fija de mensual de 1.370 euros para relaciones laborales de al menos 30 horas semanales. Para ello el programa cuenta con un presupuesto de 750 millones de euros para el período 2015 hasta finales de 2018.

En el período actual del FSE, el Gobierno Federal puso en marcha en 2015 el programa "**Participación social en el mercado de trabajo**" que finalizará en 2020, con el que pretende lograr la inserción laboral duradera en el mercado de trabajo regular de los desempleados de larga duración que pertenecen al ámbito de la prestación no contributiva por desempleo. Hasta 2020 destinará aproximadamente 885 millones de euros (470 millones del FSE, 415 millones del presupuesto estatal) para facilitar que los organismos gestores de este colectivo, los *jobcenter*, puedan dedicar más recursos humanos a identificar puestos de trabajo, a mejorar la cualificación de los desempleados de larga duración e intensificar la atención para, de esta manera, estabilizar las relaciones laborales que se produzcan. Los tres ejes que conforman el programa son la búsqueda de contactos directos con empresarios, el *coaching* de los desempleados de larga duración una vez que inicien la relación laboral y unas bonificaciones que van decreciendo con el transcurso del tiempo. El objetivo es lograr la inserción laboral de al menos 23.000 personas, que deben incorporarse al programa hasta mediados de 2017, momento en el que finaliza la financiación de los funcionarios encargados de la búsqueda de empresas.

Además, el programa tiene una segunda modalidad, dirigida a beneficiarios de esta prestación no contributiva que se encuentren en situación de desempleo desde al menos cuatro años y tengan problemas de salud o convivan con otras personas en situación similar.

El gasto real y previsto del programa al parecer va ser muy inferior al previsto, situándose para todo el período en 556 euros.

Año	Gasto ejecutado en millones de euros
2015	28
2016	147
2017	192
	Gasto presupuestado en millones de euros
2018	143
2019	38
2020	8

Deutscher Bundestag 2018b

Inicialmente estaba previsto que los desempleados de muy larga duración representen el 10% sobre el conjunto de los participantes, finalmente este porcentaje se situó en el 23%.

La evaluación del programa "Participación social en el mercado de trabajo"

El Ministerio federal de Trabajo y Asuntos (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2018) publicó en agosto el informe de evaluación del programa "Participación social en el mercado de trabajo", que, unido a varias respuestas del Gobierno Federal a interpelaciones del Parlamentario del partido AfD (*Deutscher Bundestag* 2018a y 2018b), permite conocer los detalles del programa. En lo relativo al número de participantes para la primera modalidad constata que a fecha diciembre de 2017 contaba con un total 20.323 participantes, el 85% del número previsto. La evaluación subraya la importancia del *coaching* que depende en gran medida de la formación y cualificación de éstos. De cara a los beneficiarios, el *coach* tiene un papel central para saber identificar el puesto de trabajo adecuado, motivar al participante y ayudar a estabilizar la relación laboral, mientras que de cara al empresario juega un papel crucial para transmitir que el mero hecho de la situación de desempleo de larga duración no significa que por ello la contratación de esta persona no pueda suponer una importante aportación a la productividad de la empresa.

En lo relativo a los participantes llama la atención la predominancia de los hombres (hombres: 13.191, mujeres: 7.132), los mayores de 54 años representan 4.268 y 4.878 personas de origen migratorio. Por niveles formativos de los participantes destaca con 11.455 los intermedios (niveles 3-4 Isced de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación), seguidos de los bajos (niveles 1.2) con 7.247 y los altos (niveles 5-8) con 1.035 (*Deutscher Bundestag* 2018 a).

El Gobierno (*Deutsche Bundestag* 2018b) reconoce no haber alcanzado el objetivo explicitado en la norma reguladora del programa de lograr una participación equilibrada de hombres y mujeres. Señala que uno de los principales motivos reside en los sectores económicos que ofrecieron puestos de trabajo a los participantes. Además afirma que los organismos gestores del programa, los *jobcenter*, que los cuidados de los hijos representó un impedimento para muchas de las mujeres interesadas en participar, realidad especialmente acuciante en el ámbito rural.

El 45% de los puestos de trabajo subvencionados son a jornada parcial y el 50% temporales y el 36% indefinidos (el 14% restante no es identificable). El 25% de los participantes afirma haber buscado y encontrado el puesto de trabajo por su propia cuenta. Por otro lado parece significativo que el porcentaje de intermediaciones realizadas gracias a la intervención de los *coach*, el perfil que coincide con los conocimientos y la experiencia profesional previa de los participantes es inferior al de aquellos, en lo que el propio participante afirma haber encontrado el puesto.

Dos tercios de las empresas son del sector privado, estando sobrerrepresentadas las empresas pequeñas y muy pequeñas. Dos tercios de las empresas afirman que el principal motivo para participar en el programa es dar una oportunidad a un desempleado de larga duración aunque otro tercio reconoce que la bonificación salarial es el argumento central.

En total se produjeron 5.818 bajas del programa, el 29% del conjunto de los participantes, un dato que en opinión de los autores del informe avala la estabilidad del programa. 1.900 de las bajas se produjeron debido al inicio de una actividad remunerada. En cuanto a la estabilidad del programa los primeros seis meses son cruciales. En este período, el 17% de los contratos fueron rescindidos por las empresas o los participantes, en los siguientes doce meses fue rescindido otro 12%. La firma de un contrato temporal, el importe del salario y el contenido concreto de la actividad laboral son elementos centrales, de los que depende el nivel de satisfacción de los participantes y en buena medida la perspectiva de continuidad en el programa.

Año	Rescisiones por el empresario	Rescisiones por el participantes
2015	171	48
2016	1.517	445
2017	1.674	546

Deutscher Bundestag 2018b

En lo relativo a las retribuciones, el 80% de los participantes obtiene salarios entre 10 y 12 euros por hora, los salarios de las mujeres están claramente por debajo de los de los hombres. Algo más del 50% de los participantes consigue superar el umbral salarial (hombres 64%; mujeres: 50%). La gran mayoría de las empresas participantes afirman estar satisfechas con el programa, destacando el grado de satisfacción con el perfil de los participantes, si bien aproximadamente un tercio critica la integración de los participantes en la empresa y su capacidad de rendimiento. El 60% de las empresas cree que la probabilidad de contratar a los participantes una vez finalizada la medida es elevada. El *coaching* es valorado de forma muy desigual por las empresas.

[Nuevo programa federal para desempleados de larga duración](#)

Tras largas negociaciones, el SPD, la CDU y CSU lograron cerrar el 7 de febrero las negociaciones de un acuerdo para formar una coalición de Gobierno, cuatro meses después de las elecciones generales celebradas en septiembre. Ambos partidos se proponen conseguir pleno empleo, lo que implica ofrecer perspectivas laborales a los parados de larga duración. Con un enfoque general, pretenden impulsar la cualificación, la intermediación y su reinserción en el mercado laboral, lo que incluiría un

nuevo instrumento normativo en el Código Social II bajo el nombre "Participación de todos en el mercado laboral". Para financiarlo se incrementa la partida para inserción laboral en 1.000 millones de euros anuales entre 2018 y 2021, esperan que participen hasta 150.000 personas.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentó a mediados de junio un proyecto de ley que modifica el Tomo II del Código Social para poder crear un programa que facilite la inserción laboral de los desempleados de larga duración. Este programa constaría de líneas de actuación para dos colectivos distintos:

1. Las personas en situación de desempleo de muy larga duración y beneficiarios de la prestación no contributiva por desempleo durante al menos seis años en los últimos siete años podrán acceder a las siguientes ayudas:

- Bonificación salarial, que será del 100% del salario mínimo interprofesional durante los dos primeros años, reduciéndose en un 10% al año en los siguientes años. El período máximo de percepción es de cinco años.
- Fomento de puestos de trabajo en el sector privado, entidades sociales o municipios.
- Apoyo continuo e individualizado. Los beneficiarios de esta ayuda obtendrán un apoyo regular e individualizado (*coaching*) durante el primer año y, en caso de ser necesario, durante la totalidad del período de vigencia de la ayuda.

2. Las personas en situación de desempleo de larga duración, en concreto que estén desempleadas desde al menos dos años, podrán obtener las siguientes ayudas:

- Bonificación salarial durante 24 meses, que equivaldrá al 75% del salario regular durante el primer año y al 50% de este durante el segundo.
- Podrán recibir la ayuda aquellas personas que accedan a un empleo en el mercado de trabajo regular.
- El empresario deberá garantizar la continuidad de la relación laboral hasta al menos seis meses después de finalizar el período de percepción de la ayuda.
- Los beneficiarios de la bonificación tendrán derecho a un apoyo individualizado (*coaching*), en caso de ser necesario durante todo el período de vigencia de la ayuda. El empresario deberá facilitar que el trabajador acuda durante los primeros meses al *coaching* durante su jornada laboral.

- Los beneficiarios tendrán acceso a medidas de cualificación regulados por las normas generales.

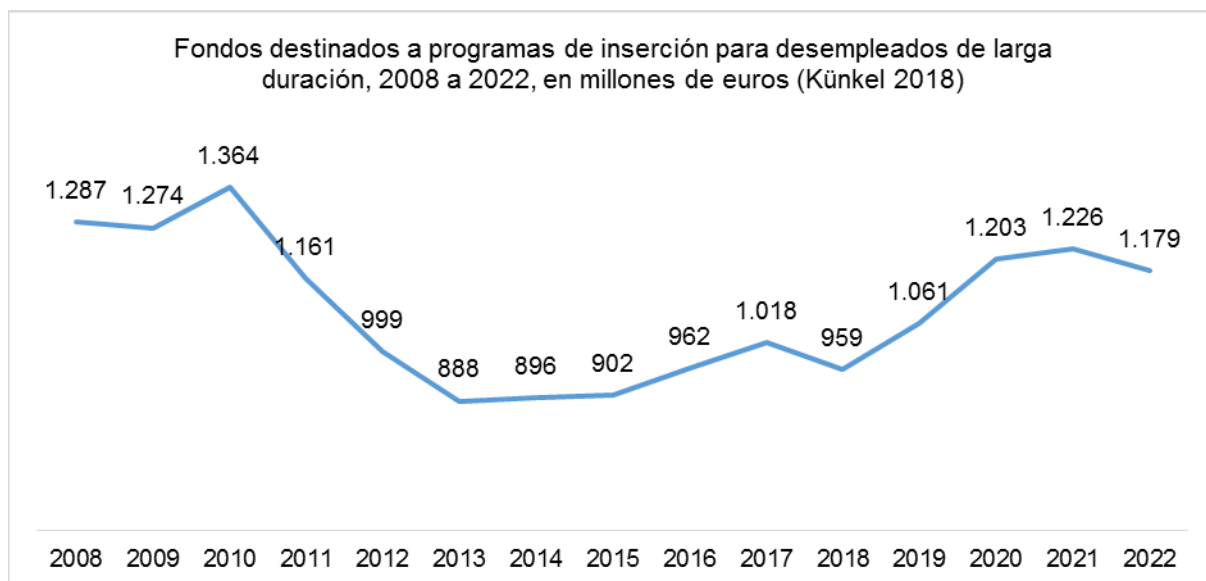
Entre las novedades de este programa destacan las siguientes:

- A diferencia de otros programas que prevén también una bonificación salarial, en este caso no se aplicaría al salario un coeficiente reductor para compensar el menor rendimiento de los desempleados de larga duración.
- La introducción del apoyo individualizado (*coaching*) recoge experiencias de otros programas específicos para la inserción laboral de desempleados de larga duración y tiene como objetivo estabilizar la relación laboral. El asesor deberá colaborar estrechamente tanto con el beneficiario de la ayuda como con el empresario. En el caso de los desempleados de muy larga duración el proyecto subraya expresamente que sería conveniente que el empresario participe en el *coaching* al menos durante el primer año. Si bien el proyecto de ley no especifica la formación de la que deberán disponer los asesores, recalca que es conveniente que cuenten con una titulación académica y una experiencia laboral mínima de dos años.
- Los participantes deberán tener más de 25 años de edad.

El coste de este nuevo programa ascenderá a 4.000 millones de euros hasta el año 2022. El proyecto de Ley cifra el coste anual por cada 1.000 participantes de larga duración en 18 millones de euros y en 24 millones para los desempleados de muy larga duración.

El proyecto de ley ha sido transmitido a los diferentes ministerios para conocer su opinión antes de pasar al Consejo de Ministros e iniciar la tramitación parlamentaria. Su entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2019.

Este programa supondría un incremento del 24% de los fondos destinados a programas de inserción laboral de los desempleados de larga duración.



La Confederación alemana de sindicatos (DGB) saluda la propuesta pero ha manifestado las siguientes críticas al programa (Künkel 2018):

- que el SMI sea la referencia de la subvención salarial en la primera de las dos modalidades (desempleados de muy larga duración),
- que no se especifique las características concretas de los puestos de trabajo a subvencionar,
- que no prevea mecanismos para evitar la destrucción de empleo regular,
- que la participación en los programas no sea voluntaria y
- que los fondos adicionales no sean finalistas, existiendo el peligro de que las entidades gestoras los utilicen para cubrir gastos administrativos.

Las críticas a este proyecto de ley no se han hecho esperar. La Confederación de las Asociaciones Patronales Alemanas (BDA) es contraria a que el proyecto centre la financiación en trabajos de interés público. Los municipios por su parte critican que la bonificación salarial para los desempleados de muy larga duración tenga como tope el SMI ya que están sujetos a pagar las retribuciones acordadas por los convenios colectivos, muy superiores al SMI. En este mismo sentido argumenta la Agencia Federal de Empleo, que cree que este tope podría llevar a muchas empresas privadas a no contratar a un desempleado de larga duración ya que podrían tener que asumir la diferencia entre el SMI y el salario establecido por convenio para los diferentes sectores. La Agencia Federal de Empleo advierte además que la obligación de mantener la relación laboral al menos seis meses después de que la bonificación finalice podría restar interés para la PYME. El diputado Kai Whittaker, experto en materia

laboral de la CDU, cree que la bonificación salarial es poco eficaz y aboga por mejorar la atención y el coaching individualizado en los jobcenter, organismos encargados de la intermediación de los desempleados de larga duración.

REFORMA DE LOS CONTRATOS TEMPORALES

El Instituto de Investigación del Mercado Laboral y Profesional (IAB) analiza en su reciente informe "Reforma de los contratos temporales en el acuerdo de coalición: magnitud, riesgos y alternativas" (<https://www.iab.de/751/section.aspx/1654>) la reforma de los contratos temporales que se propone el Gobierno.

Los aspectos a destacar en el estudio, sumamente crítico con la propuesta del Gobierno, son los siguientes:

- Unos 3,15 millones o un 8,3% de los trabajadores tenían en 2017 un contrato temporal, alcanzando con ello este tipo de relación laboral un nuevo récord. De ellos, cerca de 1,6 millones de contratos no tenían razón alguna que lo justificara.
- Pero al mismo tiempo, desde 2009 ha aumentado continuamente la posibilidad de que el trabajador con contrato temporal logre insertarse en la empresa con un contrato indefinido. Durante el primer semestre de 2017, un 42.3% de los cambios de contrato temporal se atribuyen a una absorción por la empresa, mientras que en un 33.0% de los casos el contrato temporal se prolongó y en el 24.9% se rescindió.
- Parece ser que la probabilidad de obtener contrato indefinido es mayor si la contratación temporal no tenga causa que la justifique.
- Los actuales planes de reforma del Gobierno federal tienen el objetivo de restringir la cifra de los contratos temporales sin causa que los justifique fijando una cuota y limitar el tiempo de la temporalidad y el encadenamiento de contratos.
- En este sentido hay que tener en cuenta que la planeada normativa podría tener un efecto negativo para los trabajadores afectados. Por ello el autor aconseja tomar en consideración enfoques alternativos a la hora de reformar la temporalidad.

Introducción

Desde que se introdujo la Ley de Promoción del Empleo en 1985, la regulación legal de los contratos de trabajo temporal y el grado adecuado de flexibilidad en el mercado laboral alemán ha sido motivo de un continuo debate. El hecho de que las reformas de la regulación de la temporalidad siempre haya sido compleja puede explicarse por el carácter ambivalente de los contratos de trabajo temporales: Por una parte, se consideran un instrumento para promover el empleo, dando a los

empresarios más margen de maniobra y a los trabajadores mayores facilidades para acceder al empleo. Pero por otro lado, se teme que se abuse de esta modalidad contractual y que aumente el encadenamiento de los contratos temporales. Desde el punto de vista de los trabajadores, la temporalidad resulta problemática por la incertidumbre laboral que genera y la amenaza del desempleo.

El principal reto de la regulación legal de los contratos de trabajo temporales es equilibrar los intereses, a veces contradictorios, de empresarios y los trabajadores: Los empresarios quieren poder adaptar la mano de obra a las necesidades de la empresa y los trabajadores intentan conseguir seguridad laboral que les permita planificar su vida y asegurar su existencia. El actual Gobierno de coalición, formado por la Unión Cristianodemócrata de Alemania (CDU), la Unión Cristianosocial (CSU) y el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), cree necesario reequilibrar este conflicto de intereses. La decisión del acuerdo de coalición de abolir el abuso de los contratos temporales contiene tres medidas principales:

- limitar el porcentaje de contratos de trabajo temporales sin causa que medie para ello en las grandes empresas,
- recortar la duración de estos contratos de trabajo temporales a 18 meses
- establecer un plazo máximo de contratación temporal de cinco años por trabajador con el mismo empresario

El presente informe analiza el alcance de estas medidas, los riesgos que entrañan y los enfoques alternativos que podrían contemplarse. Primeramente se ofrece una visión general de las disposiciones aplicables de la Ley sobre la jornada parcial y los contratos temporales (TzBfG) y, sobre esta base, se presentan las medidas de reforma esbozadas en el acuerdo de coalición.

Situación jurídica actual

Sin tener en cuenta las disposiciones especiales²⁶ los empresarios tienen, según el derecho laboral alemán, básicamente dos posibilidades para formalizar contratos temporales: contratación temporal con y sin razón que medie para ello, según el art. 14, apdo. 1 y 2 de la Ley de empleo a tiempo parcial y los contratos temporales (TzBfG). Estas dos categorías jurídicas hay que considerarlas primero independientemente de si existen razones justificables desde el punto de vista de la empresa.

²⁶ Aplicables a la investigación (WissZeitVG), la formación continua de médicos (ÄArbVtrG), la prestación parental y al permiso parental (art. 21 BEEG), al cuidado de familiares dependientes (art. 6 PflegeZG) y al momento de alcanzar la edad regular de jubilación (art. 41 SGB VI).

El artículo 14, párrafo 1, de esta ley permite la temporalidad laboral si existe razón que medie para ello, y desde 2001 enumera en esta ley un total de ocho razones:

1. si existe una necesidad temporal de la empresa,
2. si el contrato temporal se produce a continuación de una formación profesional o unos estudios universitarios a fin de facilitar la transición del trabajador al empleo,
3. si se emplea a un trabajador para sustituir a otro trabajador,
4. si el tipo de trabajo justifica la temporalidad,
5. el contrato temporal se considera periodo de prueba,
6. si razones relacionadas directamente con el trabajador justifican la contratación temporal,
7. si el trabajador es remunerado con cargo a fondos presupuestarios destinados a un empleo temporal y, en consecuencia, se formaliza un contrato temporal, o
8. si la contratación temporal se basa en un acuerdo judicial.

De conformidad con el artículo 14, párrafo 2, de la Ley de empleo a tiempo parcial y los contratos temporales, se permitirá la temporalidad en un contrato de trabajo por un periodo de dos años aun cuando no exista razón alguna que medie para ello. En el margen de esos dos años será posible renovar el contrato hasta tres veces. Se podrán adoptar disposiciones diferentes a estas por convenio colectivo.

Desde su introducción en 1985, la contratación temporal sin justificación ha sido un tema controvertido y las enmiendas realizadas en la ley desde entonces muestran también una imagen contradictoria. Por una parte, la Ley de fomento del empleo de 1996 facilitó aún más la formalización de contratos temporales al aumentar el período máximo de 18 meses, en vigor desde 1985, a 24 meses, y al permitir la contratación temporal de trabajadores mayores de 60 años sin restricción alguna. Por otra parte, en la Ley de empleo a tiempo parcial y contratación temporal de 2001 creó nuevos obstáculos con la "prohibición del preempleo" para hacer frente a posibles abusos mediante un encadenamiento de contratos temporales. A partir de entonces, ya no fue posible tener un contrato temporal sin causa justificada si anteriormente había existido una relación laboral con el mismo empresario, ya fuera a través de contrato temporal o indefinido. En 2011, el Tribunal Federal del Trabajo flexibilizó esta prohibición al dictaminar que no existía "precontratación" si una relación laboral anterior se remontaba a más de tres años (BAG 7 AZR 716/09), restricción que acaba de ser rechazada por el Tribunal Constitucional Federal el 6 de junio de 2018 (1 BvL 7/14).

En los últimos años también se han realizado esfuerzos para limitar el encadenamiento de contratos temporales con razón que los justifique. Si anteriormente solo se examinaba la legalidad de la contratación temporal, desde hace algunos años se evalúa por encargo de la Corte Federal de Justicia el conjunto de los contratos anteriores que pudieran ser indicio de un uso fraudulento de esta modalidad contractual. Dos sentencias de 2012 y 2017 respectivamente desarrollan un sistema de revisión en tres fases conforme a los principios del abuso institucional de derechos (art. 242 del Código Civil - BGB).

En este contexto jurídico y de reformas legislativas de contratos temporales, el proyecto de reforma del acuerdo de coalición representa un punto de inflexión hacia una reglamentación más estricta de los contratos de duración temporal: un sistema de cuotas pretende reducir la contratación temporal y se limitará su duración con la reducción a cinco años de los periodos de contratación temporal sin justificación y la limitación de contratos encadenados.

Extracto del acuerdo de coalición 2018

"Queremos abolir el abuso de los contratos temporales. Por esta razón, los empresarios con más de 75 trabajadores sólo podrán contratar temporalmente sin causa que medie para ello a un máximo del 2,5% de los trabajadores. Si se supera esta cuota, cada contrato de trabajo temporal sin justificación se considera como contrato indefinido. La cuota debe referirse siempre a la fecha de la última contratación sin justificación. La temporalidad de un contrato de trabajo sin una razón objetiva sólo se permitirá por un período de 18 meses, en lugar de los actuales 24 meses, período total durante el cual sólo es posible una única prórroga en lugar de tres veces.

No deseamos aceptar por más tiempo el encadenamiento infinito de relaciones laborales temporales. Una relación laboral temporal no estará permitida si con el mismo empresario ya ha existido una relación laboral indefinida o una o más relaciones laborales temporales con una duración total de cinco años o más.

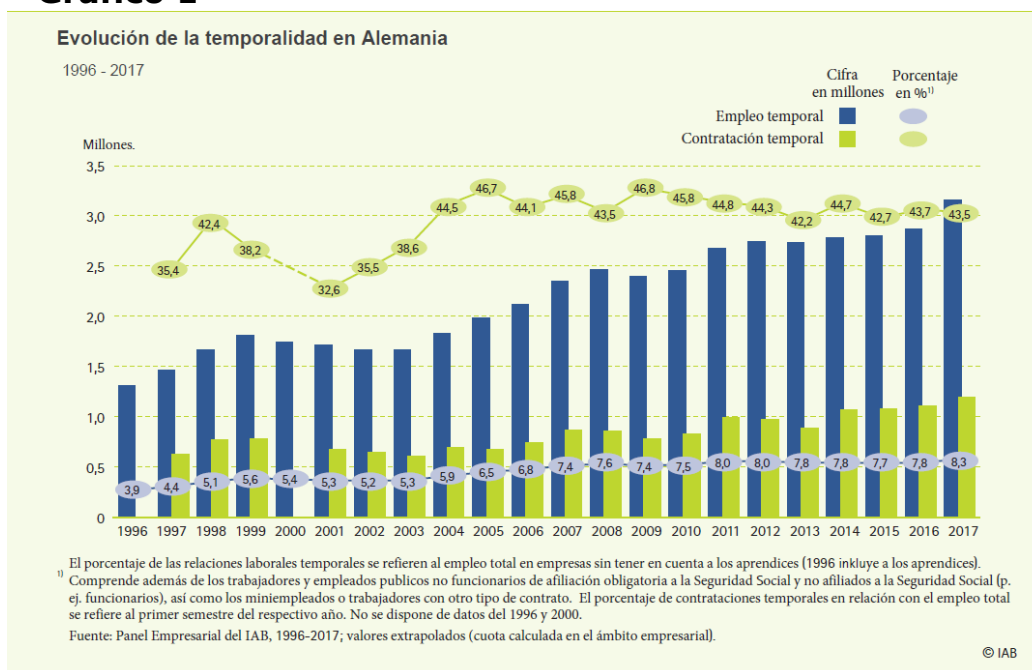
Estamos de acuerdo en que por la naturaleza de la relación laboral (artistas, futbolistas,...) hay que adoptar una regla de excepción para los contratos temporales con justificación según el artículo 14, párr. 1, núm. 4, de la Ley de empleo a tiempo parcial y contratos temporales. El período máximo de cinco años también incluirá una o varias contrataciones anteriores en cesión laboral del trabajador contratado ahora temporalmente por una o más empresas de contratación temporal. Un nuevo contrato de trabajo temporal con el mismo empresario sólo será posible después de un período de espera de tres años".

Para evaluar mejor la necesidad del proyecto de reforma y su alcance, el informe ofrece en primer lugar una visión general de la evolución del empleo temporal así como del empleo temporal sin causa que lo justifique. La siguiente cuestión es la probabilidad de que la reforma logre su objetivo de poner freno a los contratos temporales y los riesgos que encierra el proyecto de ley, especialmente para los principales beneficiarios de la reforma: los trabajadores con contratos temporales.

Evolución general del empleo temporal

El número de contratos temporales aumentó entre 2016 y 2017 en casi 300.000 al pasar de 2.886.000 a 3.154.000. El porcentaje de contratos temporales en relación con la cifra total de contratos aumentó en 0,5 puntos porcentuales al pasar de 7,8% al 8,3%, alcanzando con ello un alto nivel tras el prolongado período de estancamiento registrado entre 2011 y 2016. Cabe señalar que se trata de valores extrapolados de una muestra, sujetos a cierto grado de incertidumbre.

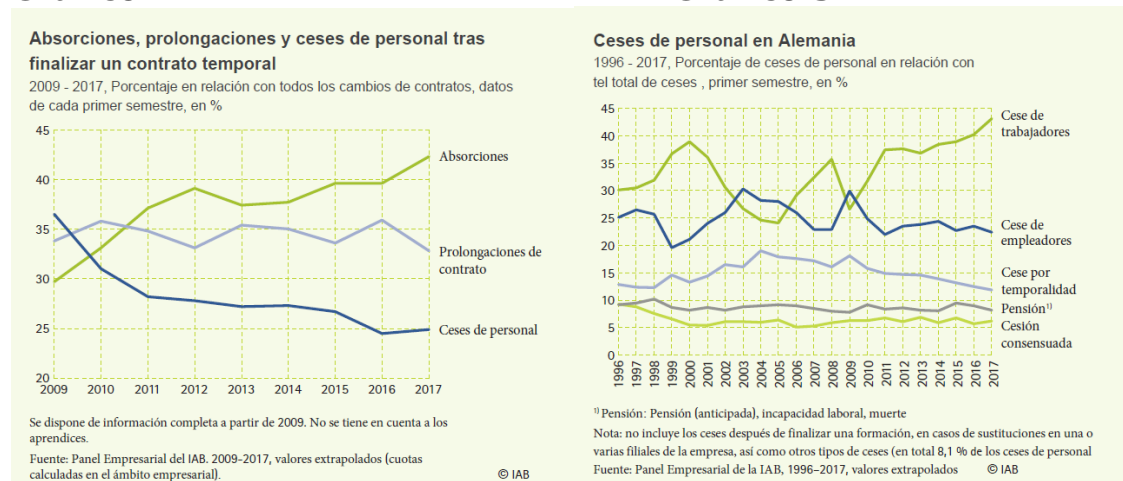
Gráfico 1



También alcanzó un máximo histórico la cifra de trabajadores temporales que consiguieron un contrato indefinido: en más del 42% de los cambios de contrato realizados durante la primera mitad de 2017 se puso fin a la temporalidad contractual pasando a un contrato indefinido. En el año de la crisis 2009 -el primer año del que se disponen datos completos- este valor se situaba ligeramente por debajo del 30%. Así pues, las desde entonces oportunidades de ser absorbido por la empresa han mejorado gradual y significativamente. El porcentaje de baja de trabajadores tras la expiración de contratos temporales ha evolucionado de forma opuesta: si

en 2009 esta cuota era algo inferior al 37%, en 2017 bajó al 25%, por lo que también en este caso se observa una continua mejora. Sin embargo, la cuota de contratos temporales en relación con la cifra total contrataciones apenas ha variado desde 2004 (véase el gráfico anterior). Con un 43,5% sobre el total de contrataciones, la temporalidad es un instrumento relevante para la contratación de personal, pero cada vez es menor el porcentaje en el que la relación laboral se extingue una vez finalizado el contrato.

Gráfico 2



En 2004 (19,0%) y 2009 (18,1%) se registraron los porcentajes más altos de ceses de personal resultantes de la expiración de contratos temporales. En 2017 se alcanzó con el 11,9% el nivel más bajo desde la primera estadística recabada en 1996 (grafico 3). Por otra parte, cada vez es más alta la cuota de rescisiones de contrato laboral por parte del trabajador: con el 43,1 % de todos los ceses de personal en 2017 el cese de la relación contractual por deseo del propio trabajador alcanzó el valor más alto desde 1996.

No obstante, la contratación temporal y los despidos por parte del empresario se puede interpretar en parte como las dos caras de una misma moneda: los trabajadores de sectores e industrias con una tasa muy baja de rescisiones contractuales tienden a marcharse con mayor frecuencia debido a la expiración de sus contratos temporales, y viceversa. En cuanto a la finalización de una relación laboral, la temporalidad es de gran importancia, por ejemplo, en el sector público (26,2 % de todos los ceses de personal). Por otro lado, la rescisión de contratos por parte del empresario apenas tiene importancia en el sector público (3,8%). Se puede observar una situación similar en el sector privado, en donde el 9,3% de las bajas de personal se deben a la expiración de los contratos temporales y el 25,1% a despidos por parte del empresario (Hohendanner 2018).

Contratación temporal con y sin justificación

Con el paso del tiempo, la contratación temporal sin causa que la justifique ha ido ganando en importancia: En 2017 aproximadamente 1,6 millones de contratos temporales habían sido formalizados sin que existiera una causa justificada, lo que corresponde aproximadamente a la mitad de todos los contratos temporales.

El uso frecuente de la contratación temporal sin causa justificada se explica, en primer lugar, por la mayor seguridad jurídica que esta supone para los empresarios, ya que la existencia legal de una razón justificada no siempre está clara y, en última instancia, está sujeta a un control judicial individual (Hohendanner et al. 2015). Puede hacerse uso de la contratación temporal sin causa que medie para ello en distintos campos laborales con mayor flexibilidad, por ejemplo en sustituciones, mientras que en el caso de la temporalidad con causa justificada sirve como criterio la actividad concreta del trabajador al que se debe sustituir.

Temporalidad con y sin justificación

2001 - 2017 (años disponibles)

	Cifra de contratos temporales			Cuota en relación con los empleados en empresas (sin aprendices)		
	según tamaño de empresa			según tamaño de empresa		
	hasta 75 empleados	más de 75 empleados	Total	hasta 75 empleados	más de 75 empleados ¹⁾	Total
	en 1.000			in %		
Temporalidad sin causa justificada						
2001	178	375	554	1,1	2,4	1,7
2004	320	414	734	2,0	2,8	2,4
2012	397	801	1.198	2,2	5,0	3,6
2013	471	841	1.312	2,6	5,1	3,8
2017	522	1.058	1.580	2,7	6,1	4,3
Temporalidad con causa justificada						
2001	265	517	782	1,6	3,4	2,5
2004	318	475	792	2,0	3,3	2,6
2012	326	568	894	1,8	3,5	2,6
2013	337	504	841	1,9	3,0	2,4
2017	372	579	950	1,9	3,3	2,6
Temporalidad total						
2001	570	1.142	1.711	3,4	7,2	5,3
2004	744	1.092	1.835	4,6	7,3	5,9
2012	1.026	1.717	2.742	5,7	10,5	8,0
2013	1.043	1.696	2.739	5,8	10,0	7,8
2017	1.113	2.042	3.154	5,7	10,9	8,3

¹⁾ Empleados en empresas, incluidos los aprendices, sin propietarios no afiliados a la Seg. Social

Fuente: Panel Empresarial de la IAB, 2001-2017, los valores absolutos y los porcentajes de los trabajos temporales con y sin justificación no suman la cifra o porcentaje total ya que no se reflejan reglas especiales, contratos temporales de fomento público y valores omitidos.

© IAB

La contratación temporal sin causa que medie para ello se utiliza a menudo como herramienta para la contratación de personal y en muchas ocasiones sirve de puente a un empleo indefinido (Hohendanner 2018a). En los sectores en los que el empleo temporal sin justificación desempeña un papel más importante, también suele ser alta la tasa de conversión de empleo temporal en empleo indefinido. También se pone de manifiesto que los sectores que tienden a la contratación temporal sin causa justificada por regla general presentan una tasa de contratación temporal más baja que aquellos sectores que hacen un uso más intensivo de la

temporalidad. Estos sectores con bajas tasas de contratación temporal

además destacan por registrar cuotas más altas de conversión del trabajo temporal en indefinido.

Es improbable que las grandes empresas, con el fin de reducir sus esfuerzos, sometan cada contratación temporal a una evaluación individual. Un indicio de ello es que la práctica del empleo temporal apenas ha cambiado desde 2004, a pesar de que la demanda de mano de obra ha aumentado constantemente y, como resultado, han mejorado las oportunidades de empleo de los trabajadores. Las facilidades que ofrece la contratación temporal (injustificada) hace más probable que ésta se convierta en indefinida. Por lo tanto, las elevadas cuotas de conversión de un contrato temporal sin causa justificada en uno indefinido puede ser también un indicio de que los empresarios tienden a contratar temporalmente de forma generalizada aun cuando una u otra contratación podría haber tenido lugar por un período indefinido. Una encuesta cualitativa realizada a responsables de recursos humanos del sector público apoya esta hipótesis. Uno de los directores de personal informa que esta práctica sirve para reducir al mínimo los gastos administrativos que supondría la rescisión de la relación laboral durante el período de prueba.

La sincronización del contrato temporal con el período de prueba parece servir, por una parte, para eludir la cogestión dentro de la empresa en caso de rescisión durante el período de prueba. Por otra parte, la contratación temporal sin causa justificada se considera un contrato inicial que podrá dar lugar a otras contrataciones temporales con causa justificada.

Sobre la relevancia cuantitativa de esta práctica no se puede hacer afirmación alguna, por lo tanto, también puede ser que se trate de un observación anecdótica. Sin embargo, es cierto que tal procedimiento es legal. Por lo tanto, la contratación temporal sin justificación está relacionada, por una parte, con unas buenas posibilidades de conversión del contrato temporal en indefinido, pero, al mismo tiempo puede responder a reducir los gastos no-laborales a través de contrataciones temporales.

Sin embargo, los contratos temporales con razón justificada también ofrecen a los empresarios ciertas ventajas. Al contrario de los contratos sin razón justificada, no se limitan por regla general a dos años, sino que, dependiendo de la causa que los origina, pueden celebrarse por varios años. Además, no están sujetos a la prohibición de empleo previo y pueden celebrarse de forma encadenada varias veces siempre que medie una causa justificada. Por lo tanto, el encadenamiento de contratos temporales sólo es posible en esta variante.

Los autores afirman que resulta insuficiente una diferenciación entre los contratos temporales "problemáticos" sin causa justificada -también denominados "infundados" u ocasionalmente "arbitrarios"- y los "no problemáticos" con causa justificada. Los socios de la coalición han reconocido este hecho e intentan reducir tanto los contratos temporales sin razón justificada como los contratos temporales encadenados con causa justificada; y al hacerlo, persiguen dos objetivos: reducir la contratación temporal en general y limitar el tiempo de duración y el encadenamiento de los contratos temporales.

Valoración de propuestas de reforma de contratos temporales sin justificación

El objetivo de la propuesta de reforma es limitar el número total de contratos temporales sobre todo estableciendo una cuota del 2,5% para las empresas con una plantilla superior a 75 trabajadores. Mientras que las empresas con 75 trabajadores podrían, en teoría, contratar a los 75 trabajadores con un contrato temporal sin causa que mediara para ello, en las empresas con una plantilla de entre 76 y 79 trabajadores sólo podría formalizarse un contrato temporal sin causa justificada, a partir de 80 trabajadores podrían formalizarse dos contratos de este tipo, con más de 120 trabajadores tres contratos, a partir de los 200 trabajadores cuatro contratos, a partir de 400 trabajadores diez contratos temporales sin causa justificada, y así sucesivamente. Por lo tanto, las restricciones para las empresas más grandes serían considerables.

Teniendo en cuenta que la importancia de los contratos temporales aumenta con el tamaño de la empresa, resulta más apropiado para tener un mayor alcance la adopción de medidas específicas enfocadas al tamaño de la empresa que, por ejemplo, la aplicación de soluciones que afecten a sectores o industrias específicas (Hohendanner 2018a). La contratación temporal desempeña en las pequeñas empresas de hasta diez trabajadores -en las que no se aplican las disposiciones generales de protección ante el despido- un papel relativamente marginal. El 93,5% de todos los trabajadores con contrato temporal trabajan en empresas con más de diez trabajadores; aproximadamente el 67% de todos los trabajadores con contrato temporal trabajan en empresas con una plantilla superior a 75 trabajadores. Sin embargo, el alcance cuantitativo de la cuota del 2,5% sólo puede evaluarse de forma limitada por que todavía no consta el texto definitivo de la proposición de ley y por el hecho de que el acuerdo de coalición no especifica exactamente cómo se calcula el valor límite.

En los límites que marca la legislación laboral vigente, por ejemplo, los trabajadores con jornada parcial se tienen en cuenta de forma diferente y se incluyen o no a determinados grupos de trabajadores, como por ej.

aprendices o trabajadores en cesión laboral. En segundo lugar, la propuesta legislativa sólo puede cuantificarse de forma limitada con los datos del Panel Empresarial de la IAB porque la regulación se refiere a los "empresarios" y no a las empresas individuales. En el sector público, por ejemplo, sólo existe el Gobierno como empresario en el ámbito federal, mientras que en el ámbito federado son los estados federados o *länder*. Los distintos ministerios, instituciones y autoridades que pertenecen al gobierno federal o al *land* respectivo tendrían que sumar sus relaciones laborales y calcular una cuota basándose en esta suma. La cuota se referiría entonces a la última contratación sin causa justificada que se hizo en algún lugar, ya fuera en el ámbito federal o estatal. Si el acuerdo de coalición se implementara de esta manera, esto podría conllevar que los empresarios prescindieran completamente de contratar temporalmente sin causa justificada ya que resultaría difícil la implementación técnica de la propuesta legal. Además tampoco resultaría fácil en muchas ocasiones realizar una evaluación legal individual de cuántos trabajadores fueron contratados por un empresario mayor en un momento determinado. Hasta ahora, los empresarios no han estado obligados a declarar en el contrato de trabajo si un contrato de duración determinada se celebra con o sin una razón justificada. A fin de garantizar la efectividad de la cuota, los empresarios tendrían que especificar por escrito el fundamento de la temporalidad (con o sin razón justificada) al comienzo de la relación laboral y los trabajadores tendrían derecho a recibir de su empresario información sobre la cuota.

El Panel Empresarial del IAB permite distinguir entre empresas individuales y otros tipos de empresas (oficinas centrales, sucursales y medianas instancias). Suponiendo que el concepto de empresario sea aplicable a empresas individuales, se puede estimar el posible alcance del acuerdo de coalición al menos para este grupo. A diferencia de la estimación aproximada realizada anteriormente con datos de 2013, (Hohendanner 2018b), el cálculo del Panel Empresarial del IAB no se lleva a cabo a nivel agregado, sino a nivel empresarial y sobre la base de los datos de 2017. Se determina la cuota de las contrataciones temporales sin

Cifra de contratos temporales sin justificación afectados y posible porcentaje de contratos temporales sin justificación tras una reforma 2001 - 2017 (años disponibles)

	Cifra de contratos temporales sin justificación afectados ¹⁾ (en 1.000)		Contratos temporales sin justificación (en %)		
	empresa individual	todas las empresas	Cuota posible después de una reforma ²⁾		Status quo
			Variante mínima	Variante máxima	
2001	138	258	1,3	0,9	1,7
2004	126	282	2,0	1,5	2,4
2012	292	612	2,7	1,7	3,6
2013	299	638	2,9	2,0	3,8
2017	359	839	3,3	2,0	4,3

¹⁾ Cifra de contratos temporales sin justificación en empresas con más de 75 empleados, que se sitúan por encima del umbral del 2,5%. La cifra de empleados contiene todos los empleados en empresas incluidos los aprendices, sin los propietarios con cotización a la Seg. Soc.

²⁾ Cuota de contratos temporales sin justificación en relación con todos los empleados sin aprendices, después de la pérdida de contratos temporales sin justificación que se han visto afectados. Variante máxima: cada empresa se considera como empleador individual: el umbral es válido para cada empresa. Variante mínima: el umbral es válido para empresas individuales. El resto de las empresas calculan la cuota entre sí y no alcanzan el umbral.

causa justificada para cada empresa así como como el excedente individual de cada empresario frente a la cuota del 2,5%. Por ejemplo, si un empresario tiene el 4% de sus trabajadores contratados temporalmente sin causa justificada, el 1,5% debería pasar a formar

parte de la plantilla fija, cambiar a un contrato temporal con causa justificada o ser despedido. Si el empresario tiene un total de 100 trabajadores (cuatro de los cuales tienen un contrato temporal sin causa justificada), 1,5 personas se verían afectadas en términos puramente aritméticos. Dado que las personas no pueden dividirse, el empresario debe ajustar los contratos de trabajo de dos personas. Después de la reforma, seguiría teniendo dos trabajadores con contratos temporales sin causa justificada y su cuota sería del 2,0%.

Sobre la base de este cálculo, basándose en datos de 2017 y sin tener en cuenta los cambios en el comportamiento de los agentes del mercado laboral, unos 360.000 contratos temporales sin justificación en empresas individuales se verían afectados. Para otros 480.000 contratos de este tipo en sedes centrales, agencias, filiales o sucursales no puede estimarse claramente el grado de impacto porque no se sabe cómo cada empresa puede compensar sus cuotas de temporalidad a nivel de empresario. En una variante mínima, la reforma afectará a unos 360.000 trabajadores con contrato temporal sin justificación. En la variante máxima, en la que cada empresa cumple estrictamente la cuota del 2,5%, se verían afectados unos 840.000 trabajadores temporales. El porcentaje de contratos temporales sin justificación en relación con todos los trabajadores, que en 2017 era del 4,3%, se reduciría al 3,3% en la variante pequeña y al 2% en la variante máxima. En ello no se ha tenido en cuenta la posibilidad de que algunos empresarios renuncien por completo a esta posibilidad por tener un menor atractivo los contratos temporales sin justificación y opten por otras vías de contratación de personal.

La intención de limitar la temporalidad sin causa que la justifique se basa en última instancia en dos supuestos implícitos: En primer lugar, las empresas celebran a menudo contratos temporales sin causa justificada a pesar de existir condiciones económicas e individuales para celebrar contratos indefinidos. Las elevadas cuotas de conversión de contrato temporal en contrato indefinido pueden considerarse como un indicio de que las empresas tienen realmente necesidades a largo plazo. En segundo lugar, si las empresas tienen que contratar temporalmente, pueden recurrir a un gran número de razones que abarcan gran parte de los posibles motivos para una temporalidad. Por ello, la reforma parte de la suposición de que muchos empresarios celebran contratos temporales porque pueden y no porque tengan que hacerlo. Y si tienen que hacerlo, entonces esto también sería legalmente posible sin ningún problema con la temporalidad con justificación. Estos supuestos son cuestionables en dos aspectos:

En primer lugar, no hay pruebas empíricas de que las empresas realmente carecen de la base económica para realizar contrataciones indefinidas ni

de cuántas empresas estarían afectadas por ello. Si este fuera el caso, ya no habría empleo indefinido, sino reacciones evasivas. Un indicio son los motivos que tuvieron los empresarios encuestados en el Panel Empresarial de la IAB para formalizar contratos en 2009, el año de la crisis económica. Alrededor del 25% de las empresas afirmaron que necesitaban comprobar aptitud de los trabajadores, el motivo más importante. El 22% menciona la inseguridad económica, el 20% la representación de los trabajadores, el 18% una necesidad adicional temporal y el 8% afirma que los puestos de trabajo solamente contaban con una previsión presupuestaria temporal (Hohendanner et al. 2015). Aunque es probable que la inseguridad económica sea menos problemática en 2017 y el empleo temporal desempeñe un papel más importante como período de prueba prolongado, cabe suponer que una parte considerable de las empresas seguirá necesitando contratos de trabajo temporales.

En segundo lugar, el problema de la inseguridad jurídica sigue existiendo en el caso de la temporalidad con causa justificada. Por lo tanto, además del aumento de la demanda de asesoramiento jurídico, cabe preguntarse si los empresarios afectados cambiarán completamente a contratos temporales con justificación, siempre que ofrezcan o puedan ofrecer un puesto de trabajo indefinido. Alternativamente, los empresarios podrían cambiar cada vez más a otras formas de empleo, como la cesión laboral o los contratos de servicio y obra o sencillamente renunciar a realizar nuevas contrataciones. Es cierto que estas posibles reacciones evasivas no pueden cuantificarse previamente. Sin embargo, las empresas -siguiendo el cálculo económico- optarán por las modalidades contractuales legales y que además les parezcan más adecuadas.

Evaluación de las propuestas de reforma para limitar la temporalidad y el encadenamiento de contratos temporales

Además de reducir la temporalidad en general, el acuerdo de coalición persigue el objetivo de limitar la duración de los contratos temporales y el encadenamiento de los mismos, para lo que quiere acortar la duración de los contratos temporales sin justificación e introducir una limitación general de la temporalidad con el mismo empresario.

Limitación de la duración de los contratos temporales a 18 meses

Con la reducción del tiempo de los contratos temporales sin justificación de 24 a 18 meses se restablece la condición establecida en la Ley de fomento del empleo de 1985. Sólo será posible una prórroga dentro de

este plazo. La limitación temporal podría

3 Esquema de control de contratos temporales encadenados con causa justificada

Nivel	Duración	Prórrogas	duración y prórrogas
1	máximo 8 años	máximo 12	duración máxima de 6 años con 9 prórrogas
2	más de 8 y máximo de 10 años	13 - 15	duración de más de 6 años y 8 como máximo con entre 10 y 12 prórrogas
3	más de 10 años	más de 15	duración de más de 8 años con más de 12 prórrogas

acelerar en un principio la realización de los correspondientes ajustes de personal a través de la contratación indefinida, la contratación temporal con justificación o también los despidos de personal. Con períodos de empleo planificados superiores a 18 meses es probable que hubiera reacciones evasivas, por ejemplo, con la contratación temporal con justificación.

Sin embargo, la limitación temporal tiene implicaciones adicionales: Para los trabajadores con contrato temporales, que debido a ello trabajen seis meses menos y posteriormente sean despedidos, también se reduce el período de percepción de la prestación contributiva por desempleo de doce a nueve meses (si no se ha alcanzado el período acumulativo de empleo de 24 meses en los últimos cinco años). Además, la limitación de contrataciones temporales injustificadas a 18 meses en el caso de una única prórroga también conduciría a restringir los contratos temporales encadenados con justificación, siempre que el sistema de revisión del Tribunal Federal del Trabajo siga haciendo referencia a la regulación (actualizada) de las contrataciones temporales sin causa que las justifique.

No obstante, el acuerdo de coalición prevé la sustitución completa del sistema de revisión del Tribunal Federal del Trabajo para contratos temporales encadenados y la introducción de un límite común para la duración de la temporalidad con el mismo empresario.

Limitación del tiempo de temporalidad con el mismo empresario a 5 años

La temporalidad de una relación laboral (con o sin razón justificada) no estará permitida si ya existía con el mismo empresario una relación laboral indefinida o el trabajador haya tenido con ese empresario uno o más contratos temporales con una duración total de cinco o más años. El período máximo de cinco años también incluirá las cesiones laborales del trabajador. Un nuevo contrato de trabajo de duración temporal con el mismo empresario sólo será posible después de un período de espera de tres años.

En general, se carece de información empírica sobre la relevancia cuantitativa y la duración de las contrataciones temporales encadenadas, por lo tanto, la reforma del acuerdo de coalición y su evaluación deben llevarse a cabo en gran medida sin pruebas empíricas. La limitación general del encadenamiento de contratos temporales a un máximo de cinco años va, en cualquier caso, mucho más allá de la jurisprudencia actual, que está más orientada hacia el caso individual.

La limitación a cinco años tiene consecuencias -posiblemente involuntarias- para el ámbito de aplicación de las causas establecidas en el

artículo 14, apartado 1, números del 1 al 8 de la Ley sobre la jornada parcial y los contratos temporales. Los ejemplos que se muestran a continuación han sido tomados de Löwisch (2018): Una persona que haya trabajado durante diez años consecutivos en dos trabajos de temporada de seis meses cada uno no podría continuar haciéndolo en el undécimo año (núm. 1 necesidades operativas temporales). La contratación temporal como periodo de prueba (núm. 5) de un antiguo trabajador para un nuevo empleo sería posible, como muy pronto, después del período de espera de tres años. La continuación de una contratación temporal basada en un acuerdo judicial (núm. 8) también quedaría anulada para los trabajadores con una relación laboral de al menos cinco años.

Además, un conflicto judicial ya no podría resolverse manteniendo la relación laboral trabajador durante un cierto período de tiempo. Además, es probable que la consideración de las relaciones de cesión laboral dificulte la transición de los trabajadores en cesión laboral a una relación laboral con las empresas usuarias. Por ejemplo, si una empresa desea contratar a un trabajador en cesión laboral que ya ha trabajado debido a sus cualificaciones específicas en un proyecto por más tiempo pero temporalmente, esto podría fracasar debido al tiempo acumulado de contratación superior a cinco años (horas de trabajo en cesión laboral más duración del proyecto). Cabe señalar, sin embargo, que no se sabe qué relevancia empírica tendrán estos ejemplos legalmente formulados.

Aparte de esto, si una persona contratada ha superado el límite de cinco años teniendo en cuenta el período de espera de tres años podría aumentar la incertidumbre entre las empresas matrices con varias oficinas y las empresas individuales. En general, aumenta la carga administrativa, la incertidumbre podría tener un impacto negativo en la evolución de la contratación y se podría acortar considerablemente la duración de los contratos. Visto de forma positiva –en el sentido del proyecto de coalición– el límite de cinco años aumenta la presión sobre los empresarios para formalizar un mayor número de contratos indefinidos. Esta reforma tendrá mayor impacto en los empresarios públicos, probablemente responsables de gran parte de los encadenamientos de contratos, aunque no haya pruebas empíricas de ello. Por lo general, los puestos indefinidos se conceden de acuerdo con los organismos responsables del presupuesto, y las posibilidades de despido son limitadas. Los empresarios públicos se enfrentan al reto de evaluar las futuras necesidades de plantilla en el contexto del cambio demográfico y de las posibles disrupciones causadas por la digitalización, al tiempo que deben manejar eficazmente los ingresos fiscales y los gastos. Los instrumentos de ajuste de personal en el sector público son limitados –salvo las contrataciones temporales–, ya que apenas juegan un papel los despidos y además son limitadas las posibilidades de recurrir a la cesión laboral. Una cita del estudio de Hohendanner et al (2015) sobre la

situación de la temporalidad en el sector público ilustra este hecho. Uno de los jefes de personal encuestados, poniendo como ejemplo el departamento de administración de su institución, describe que en el futuro se necesitará menos personal en esta área de trabajo debido al progreso tecnológico, mientras que espera una mayor necesidad de personal en otras áreas. Parte de la base de que será difícil asignar al personal del departamento de administración a las nuevas áreas de trabajo por la falta de aptitud. Por esta razón, los "puestos indefinidos" que queden vacantes en la administración sólo se cubrirían por un período de tiempo limitado.

Tanto los empresarios públicos como los privados basan su política de personal en diversas estrategias de flexibilidad interna y externa. Entre las internas incluyen la flexibilidad de horarios, como horas extraordinarias, cuentas de jornada de trabajo, pero también ajustes de organización, rotación y formación continua. La flexibilidad externa incluye la contratación y los despidos, pero también el uso de contratos temporales, contratos de obra o la cesión laboral. El aumento de la flexibilidad interna, por ejemplo mediante un sistema de sustitutos internas flexibles en ámbitos en los que estuvieron a la orden del día las sustituciones temporales de permisos parentales, es una vía para reducir los contratos de trabajo temporales. Es probable que el envejecimiento de la sociedad, el aumento del empleo femenino y de la tasa de natalidad, así como unos modelos de jornada laboral más flexibles haga más importantes aún la contratación temporal para sustituir a trabajadores. La creación de oficinas de sustitución permanente puede no ser siempre fácil, pero aumenta las exigencias tanto de los departamentos de personal como entre los trabajadores y es necesario que todos estén dispuestos a aceptar estas nuevas vías de flexibilidad. En este contexto es especialmente relevante la inversión de los empresarios en la formación (continua) de su personal, sobre todo a la vista de que los puestos de trabajo indefinidos en el sector público son difíciles de cubrir en parte debido a los requisitos de cualificación formales, por ejemplo en la contratación temporal de profesores.

Por lo tanto, un paso necesario para complementar la introducción del límite de cinco años de las contrataciones temporales sería mejorar la flexibilidad interna y la cualificación de los trabajadores. Esto podría facilitar a los empresarios la creación de puestos de trabajo permanentes adicionales para mitigar las posibles desventajas que la reforma pudiera tener para los trabajadores afectados. Teniendo en cuenta que especialmente en el sector público aumenta el número de trabajadores que se jubilan (Hohendanner 2018^a) así como los problemas generales para la contratación de trabajadores cualificados, es probable que aumente la necesidad de que los empresarios públicos y los privados actúen.

Propuestas alternativas de reforma

Como ya se ha mencionado, la hipótesis principal del acuerdo de coalición es que muchos empresarios formalizan contratos temporales porque pueden y no porque tengan que hacerlo, y cuando tienen que hacerlo es también legalmente posible hacerlo sin problemas con los contratos temporales justificados. Sin embargo, si el Gobierno no puede imponer a los empresarios públicos o privados la creación de puestos de trabajo indefinidos adicionales -que pretende que sea uno de los resultados de la reforma- y no puede resolver el problema de la seguridad jurídica en el caso de los contratos temporales con causa justificada, debería al menos estudiar alternativas para reducir el uso fraudulento de la temporalidad laboral.

Las soluciones alternativas para frenar los contratos de trabajo temporales tienden a centrarse en incentivos económicos para generar empleo indefinido y en evitar una reglamentación excesivamente general del derecho sobre la temporalidad. La idea compartida por muchos de los planteamientos alternativos es hacer que los contratos de trabajo temporales sean más caros para los empresarios y/o proporcionar incentivos económicos para el empleo indefinido -independientemente del fundamento jurídico.

Hausner y Hohendanner (2017a; 2017b) proponen, por ejemplo, que los empresarios paguen una cotización más alta al seguro de desempleo por su personal con contrato temporal. A cambio, se reducirá la contribución del empresario para los trabajadores con contrato indefinido. Esta propuesta no sólo crea los incentivos económicos mencionados, sino que además toma en consideración los costes sociales que genera el desempleo resultante de una mayor flexibilidad. La ventaja es que los respectivos porcentajes de cotización pueden ajustarse de forma flexible en función de la situación económica. Podrían aumentar las cotizaciones sociales de los trabajadores temporales en caso de que la empresa atravesase una situación económica positiva. En caso de tener dificultades, las cotizaciones bajarían. La flexibilidad de los empresarios apenas se vería restringida y el abuso sería menos probable debido a los mayores costes. Por ejemplo, los empresarios tendrían menores incentivos para contratar por seis meses sólo con el fin de evitar cargas administrativas en caso de que se interrumpiera la relación laboral durante el período de prueba.

Möller (2018) desarrolló una propuesta basada en esta idea, de la que también se beneficiarían económicamente los trabajadores afectados. En el caso de contratación temporal, los empresarios podrían pagar la totalidad de la cotización al seguro de desempleo, es decir también la

parte que corresponde al trabajador. Como resultado, el trabajador en cuestión recibiría un salario neto más alto y el incentivo económico para el empleo indefinido sería aún mayor. Sin embargo, ya no se aplicaría el ajuste flexible y cíclico de los tipos de cotización del empresario por los trabajadores contratados temporal e indefinidamente.

Otra propuesta, que también incluye el seguro de desempleo, fue presentada por Weber (2018). Su enfoque se opone al encarecimiento general de los contratos temporales y apunta sobre todo al encadenamiento de contratos temporales, independientemente de que se formalicen o no por el mismo empresario. Esto podría motivar a los empresarios a contratar indefinidamente a personas que ya han tenido varios contratos temporales en otras empresas. Como contrapartida, en estos casos se les podría eximir del pago de las cotizaciones al seguro de desempleo durante los primeros años. Además, aboga - en el sentido de un seguro de empleo - por asesorar y apoyar complementariamente a las personas con muchos contratos temporales. El objetivo sería estabilizar su trayectoria laboral, independientemente de si está registrados actualmente como solicitante de empleo o desempleado o si se encuentra en una relación laboral.

Conclusión

Los datos del Panel Empresarial del IAB muestran que los contratos temporales han ganado importancia a pesar de la creciente escasez de mano de obra. En vista de las desventajas individuales del empleo temporal frente al empleo indefinido sigue siendo un tema de actualidad la cuestión de su regulación. Sin embargo, las oportunidades de ser absorbido por la empresa con un contrato indefinido han aumentado continuamente desde 2009, lo que sin duda se debe también a la favorable evolución del mercado laboral en los últimos años. Aunque se sigue haciendo un uso habitual del empleo temporal a la hora de contratar, esta modalidad tiene un papel cada vez menor en los despidos de personal. Al mismo tiempo, la mitad de todos los contratos temporales se formalizan sin que se especifique una razón justificada. Por lo visto, los empresarios valoran una mayor seguridad jurídica de esta figura frente a la contratación temporal con razón justificada. Por un lado, la absorción por las empresas con un contrato indefinido tiene lugar más a través de la contratación temporal sin razón justificada; y por otro lado, esta hace posible recurrir a la contratación temporal de forma generalizada.

El nuevo nivel récord alcanzado en la contratación temporal y la creciente importancia que adquieren los contratos temporales sin justificación son argumentos a favor de crear una nueva regulación. Las restricciones previstas en el acuerdo de coalición tendrían ciertamente un efecto, aunque no es posible hacer una estimación precisa del alcance de la

reforma. Si bien la restricción de los contratos temporales sin justificación afectaría a entre 360.000 y 840.000 contratos, resulta imposible hacer una valoración cuantitativa del impacto que tendría introducir el límite de la temporalidad a cinco años con el mismo empresario, simplemente porque no hay información representativa sobre la relevancia y la duración de los contratos temporales encadenados.

Sin embargo, independientemente de la cuantificación empírica, se pueden identificar ciertos riesgos del proyecto de la coalición. En caso de que persista la inseguridad jurídica en el caso de los contratos temporales con causa justificada, la limitación de los contratos temporales sin causa justificada podría llevar a los empresarios a recurrir cada vez más a otras formas de empleo, como la cesión de trabajadores, los contratos de obra o de servicios o abstenerse de contratar personal. La limitación general de los contratos temporales encadenados a cinco años sin tener en cuenta los casos individualmente podría encerrar el riesgo de que los intereses de los trabajadores no solo no se vean fortalecidos, sino que éstos se vean perjudicados. En el peor de los casos, algunos de los trabajadores afectados, en lugar de tener un trabajo con un contrato temporal, ya no tendría contrato. A este respecto, la conversión de puestos de trabajo temporales en indefinidos en el sector público y el fomento de la formación continua en las empresas tendrían sentido para poder emplear a los trabajadores de forma indefinida pero flexible.

Hay otros dos aspectos sobre los que merece la pena discutir: la consideración de los contratos indefinidos y las relaciones laborales en cesión laboral en el cálculo de la duración del empleo -un límite rígido que no tuviera en cuenta las circunstancias especiales (en beneficio de los trabajadores)- y la aplicación de la tasa de temporalidad que el Gobierno piensa aplicar a los "empresarios", con independencia de la situación especial, por ejemplo de las Administraciones y, en concreto, la del el Gobierno federal y los *länder* como empresarios.

Dadas las tasas relativamente altas de absorción del trabajador con un contrato indefinido, se plantea la cuestión de si la reforma prevista es apropiada y si sería preferible un planteamiento que tuviera efectos secundarios potencialmente menores. Por otra parte, cualquier efecto secundario podría ser probablemente absorbido teniendo en cuenta la buena situación actual del mercado laboral. Sin embargo, la frágil situación política mundial, la volatilidad de los mercados financieros y el rápido desarrollo tecnológico pueden volver a cambiar la situación del mercado de trabajo a medio plazo. Existen planteamientos alternativos para introducir efectos de estímulo en el seguro de desempleo, que al menos deberían ser tomados en consideración.

LITERATURA

Hausner, Karl Heinz; Hohendanner, Christian (2017a): [Der Flexibilitätsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung](#). In: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, H. 6, S. 415-420.

Hausner, Karl Heinz; Hohendanner, Christian (2017b): [Ein neues Modell für den Arbeitsmarkt](#). In: Wirtschaftswoche, H. 47, S. 70.

Hohendanner, Christian (2018a): Befristete Beschäftigung in Deutschland, Aktuelle Daten und Indikatoren, 3.7.2018 (http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristete_Beschaeftigung_in_Deutschland.pdf).

Hohendanner, Christian (2018b): Zur Einschränkung befristeter Arbeitsverträge im Koalitionsvertrag. In: IAB-Forum, 12.2.2018 (<https://www.iab-forum.de/zur-einschraenkungbefristeter-arbeitsvertraege-im-koalitionsvertrag/>).

Hohendanner, Christian (2014): Befristete Beschäftigung. Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 17. März 2014. [IAB-Stellungnahme, Nr. 1](#), Nürnberg.

Hohendanner, Christian; Ostmeier, Esther; Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. [IAB-Forschungsbericht Nr. 12](#), Nürnberg.

Löwisch, Manfred (2018): Kettenbefristungen: Unausgegorenes im Koalitionsvertrag. Handelsblatt Rechtsboard – Wirtschafts- und Arbeitsrechtliche Perspektiven, 13.3.2018.

Möller, Joachim (2018): [Vorstoß der SPD: Warum es nichts bringt, grundlos befristete Verträge zu verbieten](#). In: Spiegel Online, 25.1.2018.

Weber, Enzo (2018): Befristungen – nötig sind gezielte Maßnahmen und ein breiter Flexibilitätskompromiss. In: Ökonomenstimme, 29.1.2018 (<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2018/01/befristungen-noetig-sind-gezielte-massnahmen-und-ein-breiter-flexibilitaetskompromiss/>).

CAMBIO DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DIGITALIZACIÓN²⁷

Un informe publicado por la Oficina Federal de Estadística (Schwahn et al. 2018) analiza el profundo cambio experimentado por la estructura productiva en Alemania en los últimos años, en concreto, la tercerización de la economía alemana. Aproximadamente el 25% de los trabajadores pertenecían en 1950 al sector primario, porcentaje que pasó al 1% en 2017. En ese período el peso del sector secundario sobre el conjunto de los trabajadores pasó del 43% al 24%, el sector terciario representa aproximadamente el 75% de todos los trabajadores.

²⁷ Schwahn, F.; Mai, Chr.-M.; Braig, M. (2018): Arbeitsmarkt im Wandel – Wirtschaftsstrukturen, Erwerbsformen und Digitalisierung, 24-29 "WISTA - Wirtschaft und Statistik", 3/2018

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2018/03/ArbeitsmarktWandel_032018.pdf;jsessionid=76F1A6B558711E823796467ED73E6027.InternetLive1?_blob=publicationFile

Dengler, K.; Matthes, B. (2018): Substituierbarkeitspotenziale von Berufen. Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt. IAB-Kurzbericht 4/2018

<http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0418.pdf>

Zika, G.; Helmrich, R.; Maier, T.; Weber, E.; Wolter, M. I. (2018): Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035. Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle. IAB-Kurzbericht 9/2018 <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0918.pdf>

Arntz, M.; Gregory, T.; Zierahn, U. (2018): Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/DigitalisierungundZukunftderArbeit2018.pdf>

Ahlers, E. (2018): Forderungen der Betriebsräte für die Arbeitswelt 4.0. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.

https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_20_2018.pdf

Maschke, M.; Mierich, S.; Werner, N. (2018): Arbeiten 4.0. Diskurs und Praxis in Betriebsvereinbarungen – Teil II. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

https://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2018_41.pdf

Schreyer, J.; Schrape, J.F. (2018): Plattformökonomie und Erwerbsarbeit. Auswirkungen algorithmischer Arbeitskoordination – das Beispiel Foodora. Hans-Böckler-Stiftung.

Working Paper 087. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung

https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_087_2018.pdf

Gegenhuber, Th.; Ellmer, M.; Scheba, C. (2018): Partizipation von Crowdworkerinnen auf Crowdsourcing-Plattformen. Study 391. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

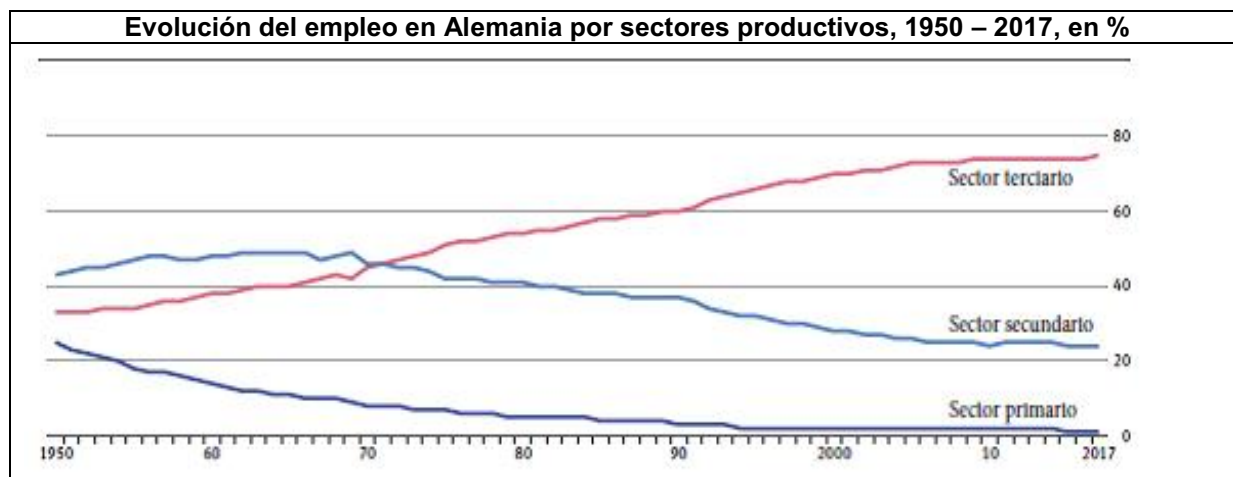
http://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_391.pdf

Dittrich, P.-J. (2018): Online Platforms and how to regulate them: An EU Overview.

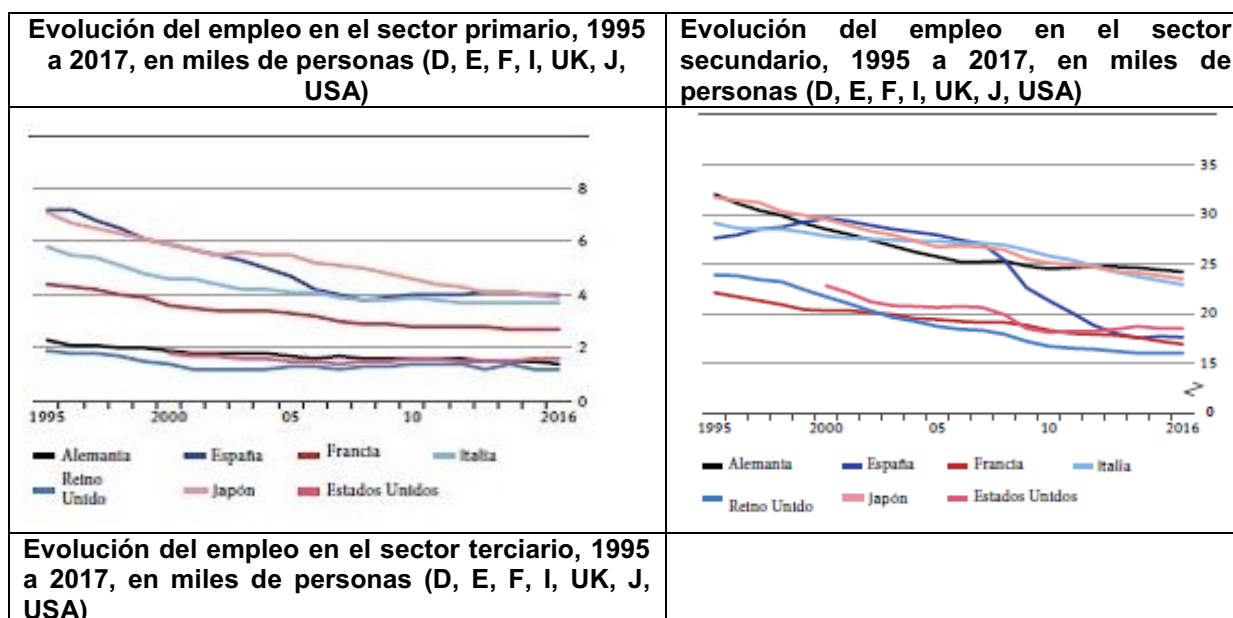
Berlin: Jaques Delors Institut Berlin. • https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/06/20180614_OnlinePlatformsandHowtoRegulateThem-Dittrich-June2018-4-1.pdf

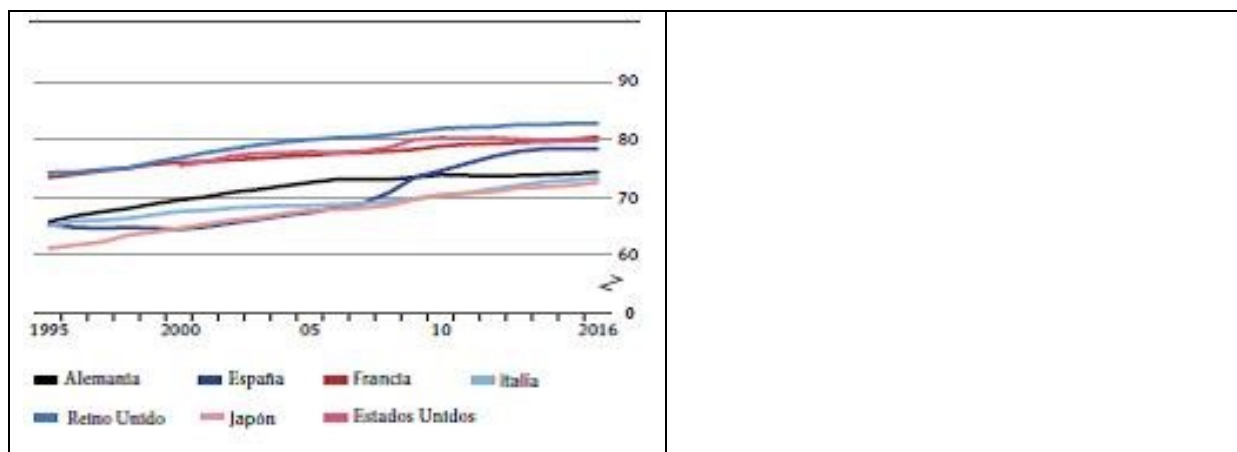
Schwemmler, M.; Wedde, P. (2018): Alles unter Kontrolle? Arbeitspolitik und Arbeitsrecht in digitalen Zeiten. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/14087.pdf>

Lenz, F. (2018): Digitalisierung und Beschäftigung. Ein Ende ohne Arbeit oder Arbeit ohne Ende? Berlin: Stiftung Marktwirtschaft. https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argument_141_Digitalisierung_und_Beschaeftigung_2018_04.pdf



En comparación internacional el ajuste del empleo en el sector primario en Alemania, Reino Unido y los EE.UU. fue algo más rápido que en España, Italia, Japón y Francia. En todos los países analizados, el peso del sector secundario ha caído de forma gradual, aunque sigue teniendo mayor importancia en Japón, Italia y Alemania. Los autores mencionan expresamente la evolución del empleo en este sector en España, con un crecimiento atípico hasta comienzos de los 2000 y una contracción especialmente fuerte a raíz de la crisis económica y financiera. En lo relativo al sector terciario cabe destacar que este sector ha tenido en los últimos diez años un crecimiento más moderado, posiblemente debido a que en 2009 el sector productivo no haya estado tan expuesto a la crisis gracias también a las medidas de choque implementadas por el Gobierno, que sobre todo tenían como objetivo estabilizar el empleo en ese sector.





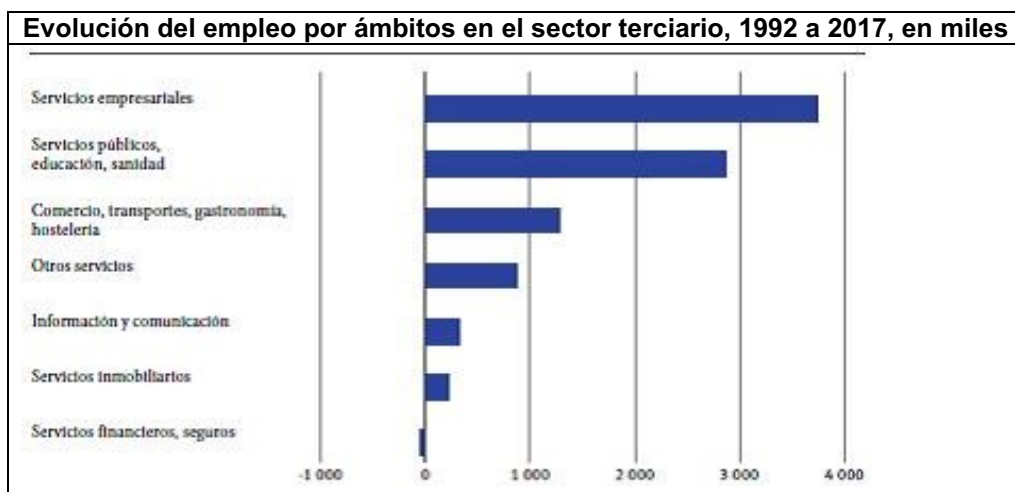
En lo relativo al empleo sectorial, el informe destaca que el sector secundario ha perdido desde 1991 un total de 3,2 millones de puestos de trabajo, el 23% del total. La destrucción de empleo en este sector tiene diversos motivos como la deslocalización de la producción a otros países o la desindustrialización que se produjo a raíz del proceso de reunificación. Entre 2009 y 2017 se ha producido un ligero incremento del 5,0% del número de trabajadores en este sector. Algunos autores creen que podría deberse a la recuperación de empleo deslocalizado.



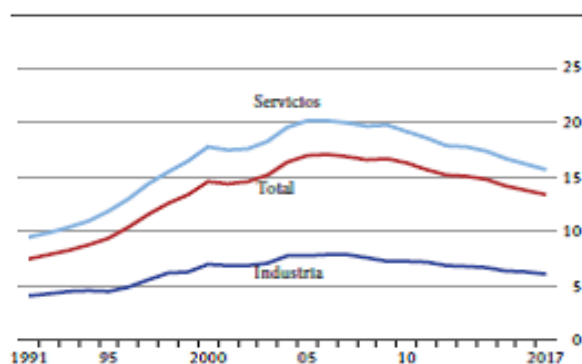
En el sector terciario el empleo aumentó en 9,1 millones de personas, un incremento del 39%. Aumento se ha producido en todos los años entre 1992 y 2017, salvo en 2009, año en que la crisis de los sistemas financieros y económicos también golpeo el mercado de trabajo alemán.



Sin embargo, la evolución del empleo en el sector terciario ha sido muy diferente en los diferentes ámbitos. Destacan los servicios empresariales con la creación de 3,7 millones de empleos (+ 162%) entre 1992 y 2017, los servicios públicos, la sanidad y la educación con 2,9 millones (+35%) y el comercio, transportes y logística con 1,3 millones (+14%).



Tasa de empleo marginal, 1992 a 2017, en % sobre el total



El informe detalla que la tercerización de la economía alemana ha ido acompañada de una pérdida del peso del empleo regular. Para cuantificar este cambio del tipo del empleo, los autores del informe utilizan la categoría de tasa de marginalización que incluye los miniempleos, el trabajo temporal y los puestos de

trabajo subvencionados a través de los diferentes instrumentos de las políticas activas. El número de trabajadores con alguna de estas tres

modalidades de empleo aumentó en 3,4 millones de personas entre 1992 y 2017, el 93% de estos nuevos empleos creados pertenecieron a los servicios. En 2006, la tasa de empleo marginal sobre el total del empleo alcanzó el 17,1% (servicios: 20,2%, industria: 7,9%). A partir de 2006, la tasa de empleo marginal cae sobre todo gracias a la fuerte expansión del trabajo a jornada parcial, que alcanzó el 26,8% en 2016 (1991: 14,3%).

Impacto de la digitalización en el empleo

El Instituto de Investigación del Mercado Laboral y Profesional (IAB) de la Agencia Federal de Empleo analiza en un reciente informe (Dengler & Matthes 2018) el impacto de la digitalización en las diferentes profesiones. Para ello compara los datos de 2013 con los del 2016, señalando que en ese espacio de tiempo algunas herramientas informáticas han alcanzado su estado de aplicabilidad. A modo de ejemplo detallan la rápida evolución de sistemas autónomos de transporte, de las impresoras 3D y aplicaciones de realidad virtual

Potencial de sustitución por nivel de formación, 2013 a 2016, en %



El IAB ha analizado los perfiles y las tareas de 4.000 profesiones para identificar el potencial de sustitución de estos empleos por herramientas informáticas o máquinas operadas por ordenadores.

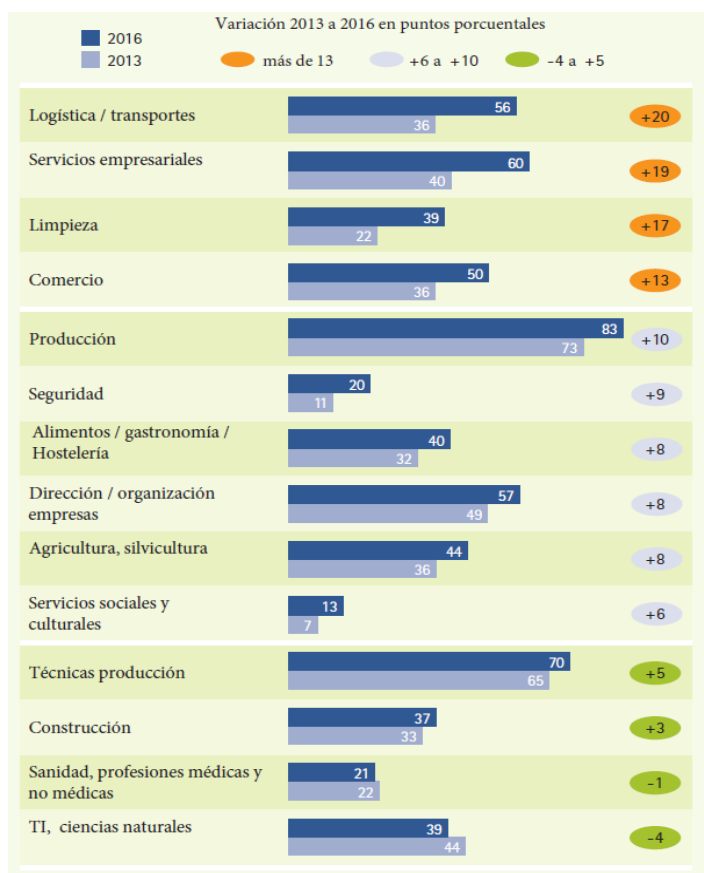
Los autores afirman que en este período se han acentuado aún más las diferencias entre las profesiones que no requieren formación alguna y las altamente especializadas.

Por sectores, las relacionadas con la producción serán las más afectadas, mientras que el riesgo de sustitución es muy bajo en los servicios sociales y culturales. Llama la atención la rapidez con la que ha aumentado el porcentaje de empleos con un elevado riesgo de ser sustituidos en el sector del transporte y la logística. Las nuevas tecnologías permiten automatizar prácticamente el conjunto de la cadena de transporte y

almacenamiento, mientras que es probable que los sistemas autónomos de conducción no eliminen los puestos de trabajo en el transporte por carretera.

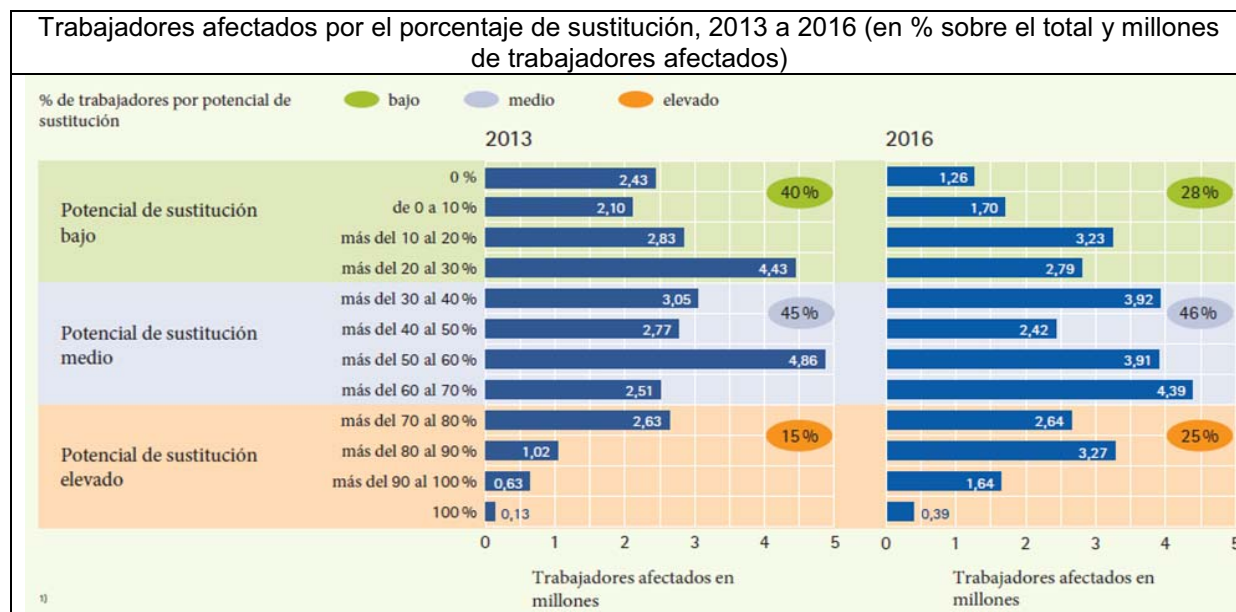
En lo relativo al fuerte incremento del porcentaje en los servicios empresariales, los autores lo achacan a la introducción de software y programas de ordenador capaces de aprender de forma autónoma y ejecutar p.ej. traducciones. El aumento en el sector de la limpieza se debe al uso cada vez más extendido de robots capaces de asumir tareas complejas como la limpieza de tuberías o equipos industriales.

Tasa de sustitución por sectores, 2013 a 2016



millones) al 46% (14,6 millones).

En líneas generales, el porcentaje de trabajadores que ocupan puestos de trabajo con un elevado potencial de sustitución ha pasado del 15% en 2013 al 25% en 2016. El porcentaje de trabajadores que ocupan puestos con un bajo potencial de sustitución ha pasado del 40% en 2013 (11,8 millones) al 28% (9,0 millones) en 2016 mientras que el de los que presentan un elevado potencial alcanza el 25% (7,9 millones) en 2016, un incremento de 10 puntos en comparación a 2013 (4,4 millones). El segmento de los trabajadores con un riesgo medio de sustitución ha variado mucho menos, pasando del 45% (13,2

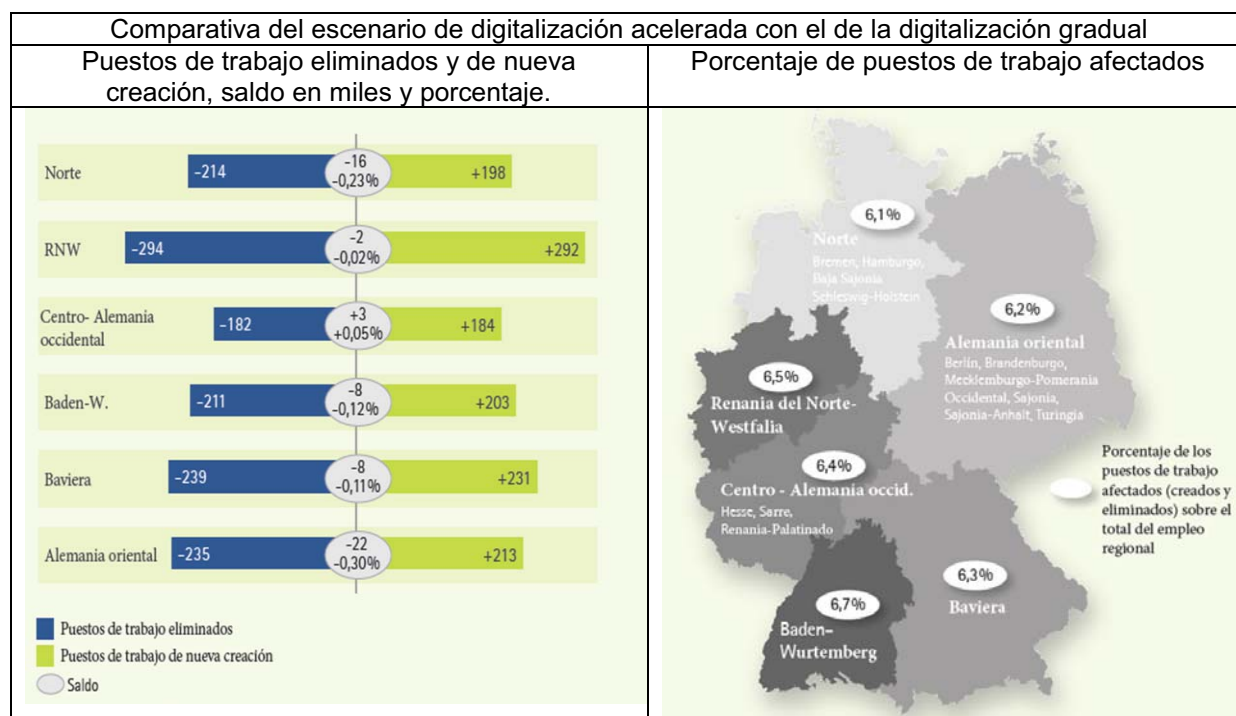


Sin embargo, los autores advierten que el potencial de sustitución no significa que estos puestos de trabajo realmente vayan a ser eliminados ya que razones de índole económica, ética o legal pueden llevar a renunciar a la eliminación de un puesto de trabajo. Señalan que los perfiles profesionales evolucionan de forma más lenta que los avances tecnológicos por lo que creen imprescindible hacer un seguimiento continuo de los perfiles para adecuarlos a los entornos laborales.

Zika et al. (2018) analizan el impacto de la digitalización sobre los mercados de trabajo (norte, Renania del Norte Westfalia, centro – Alemania occidental, Baden-Wurtemberg, Baviera, Alemania oriental) y comparan para ello dos escenarios diferentes de digitalización hasta el año 2035: un itinerario de digitalización gradual, que mantiene el ritmo actual, y un itinerario de digitalización acelerada, con una implantación completa de la digitalización hasta el año 2025.

En líneas generales, los autores creen que en comparación al primer escenario, en caso de darse la digitalización acelerada y completa hasta 2035, se eliminarán 1,46 millones de puestos de trabajo y se crearán un total de 1,40 millones. Se verá afectada sobre todo la industria productora y en especial la categoría denominada producciones varias (-66.000 puestos de trabajo), mientras que la producción de metal y de productos derivados del metal perderá 17.000, la construcción de automóviles 21.000 y la fabricación de maquinaria 11.000 puestos de trabajo. Otros sectores experimentarán un considerablemente incremento del número de puestos de trabajo, destacando el sector de las TIC (+123.000), los servicios domésticos (+79.000) así como el de la educación (+21.000).

Los autores constatan que el impacto de la digitalización sobre los mercados de trabajo regionales será moderado, oscilando entre el -0,30% sobre el total del empleo en Alemania oriental y +0,05% en la región centro de Alemania occidental. La digitalización del mercado de trabajo alemán afectará entre el 6,1% y el 6,7% del conjunto de los puestos de trabajo, lo que equivale entre 360.000 (centro Alemania occidental) y 590.000 puestos de trabajo (Renania del Norte Westfalia).



Por último, una encuesta representativa a empresas alemanas del Centro de Estudios Económicos Europeos (Arntz et al. 2018) detalla la situación actual de la digitalización de la economía alemana. La implantación de las tecnologías digitales es lenta, aunque está produciéndose una aceleración. La mitad de las empresas encuestadas afirma aplicar tecnologías digitales aunque estas solamente representan el 5% de los equipos productivos y el 8% de las herramientas de oficina y comunicación. Por otro lado, constatan una polarización entre aquellas empresas que hacen un uso intensivo de estas herramientas y aproximadamente la mitad de la empresa que todavía no las utilizan o están comenzando. Las empresas pioneras tienen un mayor número de trabajadores y generan una facturación y beneficios muy superiores. En lo relativo al saldo del empleo este es ligeramente positivo, situándose en un 0,18% al año entre 1995 y 2011 y un 1% entre 2011 y 2016. Pronostican un incremento anual del empleo por motivos relacionados con la digitalización del 0,4% anual para los años 2016 a 2021.

Los efectos estructurales sobre los perfiles profesionales serán mucho mayores que los efectos moderados sobre la creación de empleo. Las

profesiones con un perfil rutinario perderán en importancia, mientras que tendrán mayor peso las de un perfil analítico e interactivo. Ganarán en peso los sectores económicos con una mayor implantación de tecnologías digitales como los transportes, comunicaciones, electrónica, construcción de vehículos y también las administraciones públicas, mientras que la gastronomía, hostelería y la agricultura experimentarán una pérdida de empleo.

Todo ello se traducirá en una polarización retributiva entre profesiones y sectores con un elevado nivel salarial y aquellos en los que predominan los salarios bajos. Concluyen que los efectos de la digitalización sobre el empleo serán moderados, a diferencia de los cambios estructurales en la mayoría de los sectores y de las profesiones.

Retos de la digitalización: perspectiva de los comités de empresa y los acuerdos empresariales

Dos informes del ámbito sindical analizan las mayores preocupaciones de los comités de empresa de cara a la digitalización (Ahlers 2018) y las regulaciones relativas a la digitalización incluidas en los acuerdos colectivos a nivel empresarial (Maschke et al. 2018).

El Instituto de Estudios Económicos y Sociales (WSI), cercano a los sindicatos, analiza una encuesta representativa a comités de empresa para conocer los temas que más preocupan a los representantes de los trabajadores en relación con la digitalización. El 40% de los encuestados afirma que la digitalización mejora la situación de la empresa y las condiciones de trabajo, el 38% cree que además aumenta la autonomía de los trabajadores en el mundo laboral. Sin embargo el 78% cree que la carga de trabajo se ha intensificado considerablemente debido a la implementación de tecnologías digitales y el 56% afirma que la satisfacción general con el trabajo ha disminuido. La carga de trabajo ha aumentado sobre todo en el sector servicios (servicios financieros y seguros: 87%; educación, sanidad: 84%, comercio: 80%).

A las preguntas sobre los ámbitos de actuación centrales para afrontar la digitalización, los comités de empresa destacan el incremento de la plantilla (74%), la limitación de la carga de trabajo y la consolidación y garantía del empleo (70% respectivamente), la cualificación de los trabajadores (69%), la mejora de la conciliación (63%), la adaptación a las herramientas digitales de la normativa que regula la seguridad laboral (58%), la limitación del trabajo fuera del horario regular (54%) y una protección más eficaz ante los controles por parte del empresario del rendimiento y comportamiento (54%).

Según el informe de la fundación sindical Hans Böckler Stiftung sobre los acuerdos empresariales, el 69,7% de los acuerdos contienen una regulación sobre la protección de datos (2015: 63,7%), el 55,2% sobre salud laboral (2015: 41,8%), y el 30,3% sobre un informe de riesgos síquicos (2015: 11,5%). Además el informe ofrece ejemplos sobre los ámbitos regulados por los acuerdos empresariales, recurriendo para ello al archivo de la fundación que recoge más de 17.000 acuerdos.

Uno de los ámbitos regulados por los acuerdos empresariales es el uso de las nuevas tecnologías como el de la comunicación en la red, el uso correcto de *smartphones* y *tablets*, la evaluación de riesgos para la salud, el aumento de la corresponsabilidad de los trabajadores en el uso de las tecnologías digitales, el uso privado de los equipos digitales, los programas empresariales de cualificación, así como el uso de herramientas en nube, medios sociales, telefonía por internet y videoconferencias.

En lo relativo a la organización del trabajo, algunos acuerdos empresariales regulan la introducción de sistemas de producción integrales y conceptos de producción ajustada, tanto en el ámbito de producción industrial como en la administración empresarial. Algunos de estos acuerdos prevén la presencia de los representantes de los trabajadores en los equipos de dirección y gestión de estos procesos, mientras que otros regulan la introducción de equipos de producción autogestionados. Los acuerdos incluyen regulaciones relacionados con la gestión de la calidad y crean procesos de mejora continua, basados en las aportaciones y la participación de los trabajadores y sus representantes. Asimismo contienen regulaciones acerca de la distribución del trabajo, en especial en lo relativo a la flexibilidad horaria y del lugar de trabajo, la disponibilidad fuera del horario regular del trabajo.

Algunos de los acuerdos analizados regulan los procesos de reestructuración empresarial originados por la introducción de nuevas herramientas digitales, creando p.ej. fondos para afrontar estos procesos.

Por último, los acuerdos introducen programas de formación específicos que permiten adecuar los conocimientos y las habilidades de los trabajadores a las nuevas tecnologías, adaptando las categorías profesionales a los nuevos requisitos profesionales.

Debate sobre el trabajo en plataformas y la economía colaborativa

Diversos informes publicados recientemente por la fundación sindical Hans-Böckler (Schreyer & Scharpe 2018 y Gegenhuber et al. 2018) intentan describir el funcionamiento de la economía en plataforma para poder identificar los problemas y retos que derivan de este modelo.

Schreyer y Scharpe (2018) analizan la economía en plataforma tomando como ejemplo el proveedor alemán de servicios de entrega de comida Foodora, que en 2017 dio empleo a entre 3.000 y 4.000 repartidores y 900 trabajadores. Esta empresa basa su modelo en algoritmos que subdivide todas las fases de su servicio, asignando a los trabajadores los encargos de forma automatizada en función de diversos criterios como la distancia y el volumen medio de encargos por trabajador. Éste tiene que aportar las herramientas de trabajo por su propia cuenta (bicicleta, móvil, contrato de telefonía). La empresa ejerce el control efectivo a través de esta herramienta digital que almacena las jornadas de trabajo, la interacción digital así como el rendimiento individualizado. No está previsto que el repartidor pueda rechazar o modificar individualmente un encargo. El trabajador tiene acceso a los datos agregados, que a su vez predeterminan los umbrales a partir de los que obtendrá una mayor retribución o una subida de categoría en el *ranking* de trabajadores, introduciendo elementos de competencia entre ellos. Si bien las reivindicaciones de los trabajadores se centran en las retribuciones y en el hecho de que son ellos los que tienen que aportar las herramientas de trabajo, los autores señalan que el control y de gestión que la plataforma permite son altamente problemáticas en lo que se refiere a la configuración del mercado de trabajo pero también a la concentración de poder en un mercado como el gastronómico, en caso de producirse constelaciones de quasi-monopolio.

Gegenhuber et al. (2018) analizan las vías de participación de los trabajadores en diversas plataformas tipo *crowdworking*. Constatan que, en líneas generales, las plataformas prevén canales de comunicación y participación verticales, entre el trabajador y la empresa, y descartan las horizontales entre los trabajadores. Por parte de las plataformas identifican cuatro motivos que pueden explicar esta falta de vías de comunicación y participación: falta de recursos humanos y de conocimientos, diseño de la plataforma y falta de interés. Por parte de los trabajadores también existen diversos impedimentos: el principio de competencia entre los trabajadores que rige muchas de las plataformas, la distancia social entre los trabajadores y el anonimato en el que ejecutan sus tareas, la extrema diversidad de los perfiles de las personas que trabajan a través de las plataformas así como las limitaciones de las propias herramientas digitales. Proponen diversas formas de participación como la elección de representantes de los trabajadores en plataforma o la puesta en marcha de plataformas que asuman el modelo de la cooperativa.

Retos normativos de la digitalización

Una publicación actual de la Fundación Friedrich-Ebert (2018), cercana al SPD, analiza los retos normativos que plantea la digitalización. Los autores comparan la situación actual con la descrita en un informe de 2012 e identifican los siguientes ámbitos en los que las regulaciones de las relaciones laborales precisan con urgencia una adecuación normativa:

1. Flexibilización y eliminación de fronteras de las condiciones marco del trabajo:

- Lugares de trabajo digitales
- Disponibilidad digital
- Jornada laboral digital
- Seguridad laboral digital

2. Cambios en las relaciones de poder motivados por la digitalización

- Impacto de la digitalización en el empleo: sustitución y cualificación
- *Crowdwork* y trabajo en plataforma
- Cogestión y representación de los trabajadores en el contexto del trabajo digitalizado
- Protección de datos

Concluye el informe que, a pesar del amplio debate impulsado por el proceso Trabajo 4.0 liderado por el Ministerio de Trabajo, el legislador no ha logrado ofrecer propuestas normativas adecuadas para dar respuesta a estos retos.

En concreto reclama una adecuación de la legislación que:

- ofrezca a los trabajadores una mayor autonomía para determinar la jornada y el lugar de trabajo haciendo uso del trabajo móvil o del tele-trabajo,
- introduzca el derecho a la desconexión, que permita frenar una tendencia encaminada a una disponibilidad prácticamente ilimitada de los trabajadores,
- revise la normativa que regula la seguridad laboral para dar cobertura al trabajo digital móvil,
- diseñe una agenda laboral para garantizar la estabilidad del empleo ante los cambios del modelo productivo y de los perfiles profesionales,
- mejore la protección de los trabajadores en plataforma,
- reforme la cogestión y representación de los trabajadores,

- y garantice los derechos de los trabajadores en lo relativo a la protección de datos.

Por último, señala que esta reforma legislativa urgente tendrá que afrontar los siguientes retos:

- la velocidad en la que están se produciendo e implementando las innovaciones tecnológicas,
- la falta de datos fiables sobre el impacto real de la digitalización,
- el difícil encaje de los cambios necesarios en el reparto competencial en materia laboral, políticas laborales, jurídicas, económicas etc. que hacen necesario un enfoque transversal,
- el ámbito de aplicación de estos cambios normativas que necesariamente deberá incluir a colectivos como el de los autónomos sin trabajadores,
- el planteamiento reactivo y defensivo de las políticas laborales, y
- los enfoques jurídicos y legislativos centrados en relaciones laborales análogas, poco adecuadas para regular realidades digitales.

Un planteamiento antagónico es el que desarrolla la fundación liberal Stiftung Marktwirtschaft (Lenz 2018) que aboga por mantener en mínimos la regulación de la digitalización. La fundación afirma que un exceso regulador no tendría otro efecto que el de ralentizar o incluso impedir un cambio estructural necesario. Recomiendan limitarse a amortiguar los efectos negativos del cambio estructural. Las propuestas de una mayor regulación solamente responden a un rechazo infundado de innovaciones tecnológicas.

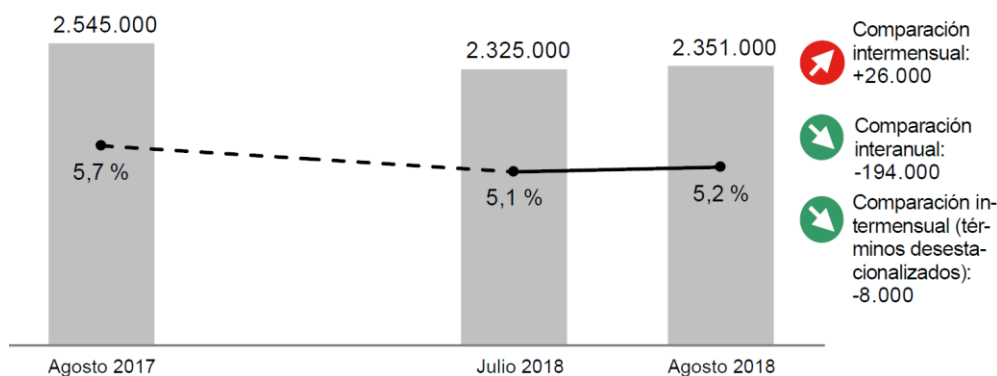
Abogan por una política centrada en apoyar a los perdedores del cambio estructural digital. Se trataría de garantizar que este colectivo pueda acceder a políticas activas de empleo y programas de formación encaminadas a adecuar sus conocimientos y habilidades a los requisitos del trabajo digitalizado.

EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL EN AGOSTO

La Agencia Federal de Empleo publicó el 30 de agosto las cifras relativas a la evolución del mercado laboral correspondientes a ese mes. "El mercado laboral sigue evolucionando favorablemente. Tal y como se esperaba, el desempleo aumentó ligeramente durante el mes de agosto. El aumento fue estacional, en términos desestacionalizados descendió tanto el paro registrado como el subempleo", afirmó el presidente de la agencia, Detlef Scheele.

El número de parados registrados en las Agencias de Empleo aumentó en agosto en 26.000 personas frente al mes anterior (-8.000 en términos desestacionalizados). Con una cifra total de 2.351.000, había 194.000 personas paradas menos en comparación interanual. La tasa de desempleo aumentó 0,1 puntos porcentuales, situándose en el 5,2%.

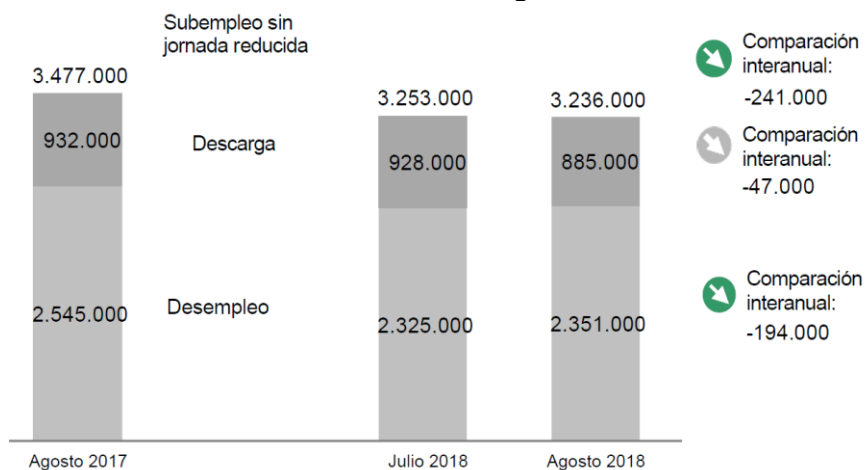
CIFRA Y TASA DE DESEMPLEO – Agosto de 2018



Fuente: Agencia Federal de Empleo

El subempleo, que además de los parados incluye a las personas que participan en medidas de integración laboral o están en situación de incapacidad laboral, descendió en agosto en 18.000 personas frente al mes anterior en términos desestacionalizados. El número total de personas subempleadas se cifró en 3.236.000, unas 241.000 menos que hace un año.

SUBEMPLEO TOTAL – Agosto de 2018



Según los criterios de la OIT ofrecidos por la Oficina Federal de Estadística (Destatis), en julio registrado el paro se situó en 1,44 millones de personas y la tasa de desempleo fue del 3,4%.

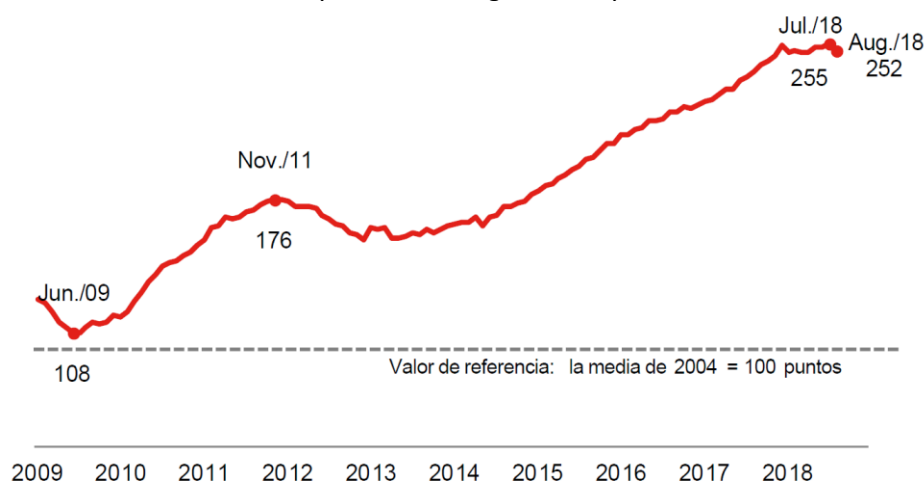
Continuó aumentado la ocupación y la afiliación a la Seguridad Social. De acuerdo con los datos facilitados por la Oficina Federal de Estadística siguiendo criterios nacionales, la ocupación aumentó en julio en 46.000 personas (términos desestacionalizados) frente al mes anterior y en 574.000 en comparación interanual. La cifra total de ocupados se elevó a 44,95 millones. El aumento se atribuye principalmente al crecimiento del empleo acogido al Régimen General de la Seguridad Social. De acuerdo con los cálculos de la Agencia Federal de Empleo, la afiliación de trabajadores a la Seguridad Social aumentó de mayo a junio en 55.000 personas (términos desestacionalizados) y en 704.000 en comparación interanual. La cifra total fue de 32,87 millones de personas afiliadas.

**EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN (valor original y desestacionalizado)
Junio de 2013 - Junio de 2018**



La demanda de mano de obra sigue siendo alta. En agosto había registrados en la Agencia Federal de Empleo 828.000 puestos de trabajo vacantes, 62.000 más que hace un año. En términos desestacionalizados no ha variado la cifra de puestos de trabajo vacantes registrados en la Agencia Federal de Empleo. El índice BA-X, indicador del nivel de demanda de mano de obra, volvió a aumentar en agosto tres puntos, situándose en los 252 puntos, 11 puntos por encima del nivel alcanzado el año pasado.

EVOLUCIÓN DE ÍNDICE BA-X (Junio 2009 - Agosto 2018)



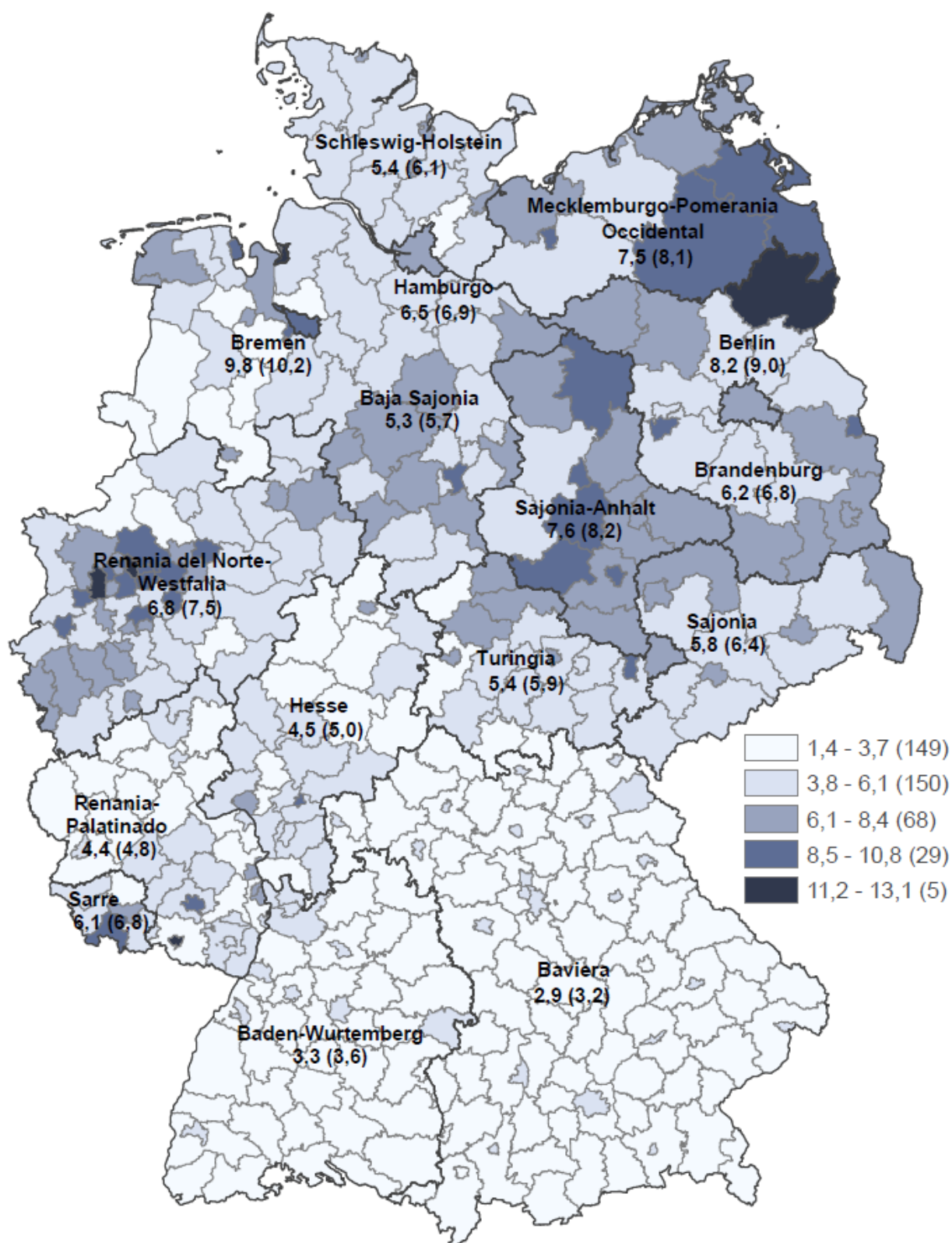
Fuente: Agencia Federal de Empleo

En cuanto a las prestaciones económicas, un total de 699.000 personas percibieron en agosto la prestación contributiva por desempleo, 32.000 menos que hace un año. En lo relativo al seguro básico de las personas que buscan trabajo, el número de beneficiarios de la prestación no contributiva por desempleo se situó en 4.139.000 personas, 229.000 menos en comparación interanual. Con ello, un 7,6% de la población alemana en edad laboral se encontraba en situación de necesidad.

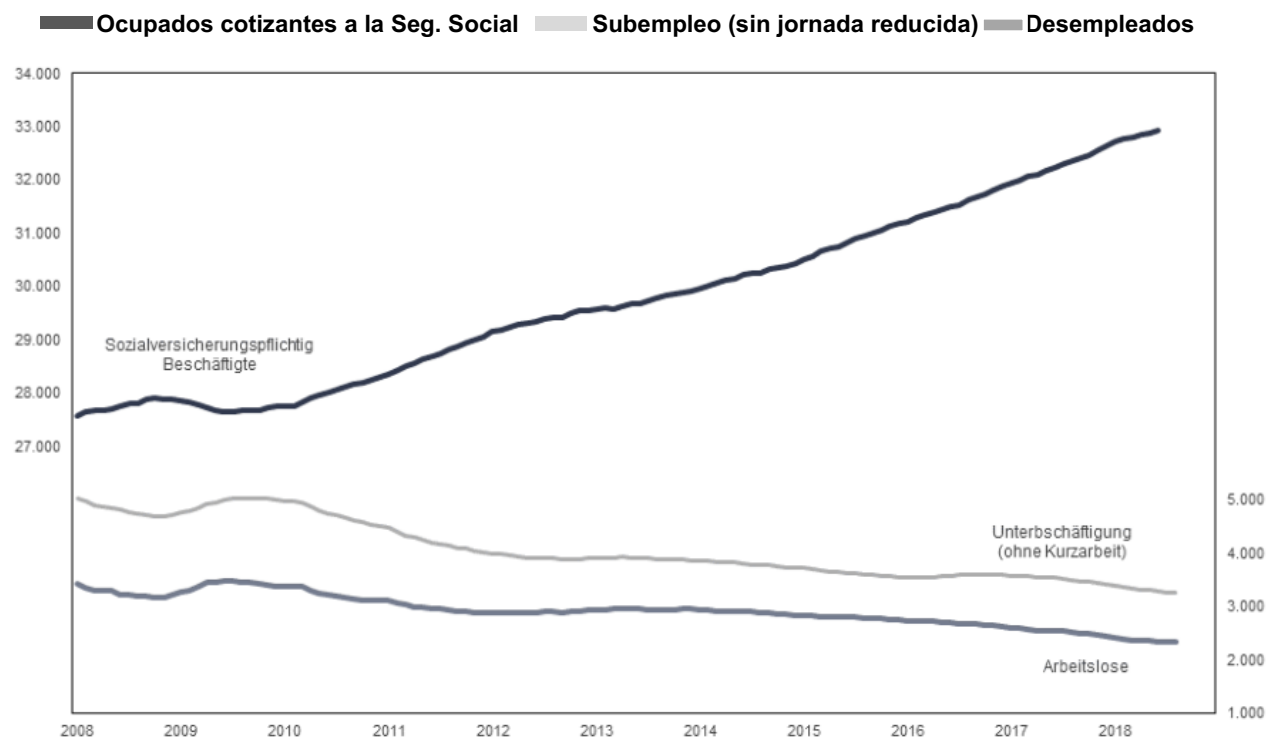
En cuanto al mercado de formación han mejorado las oportunidades para las personas que buscaban un puesto de FP. De octubre de 2017 a agosto de 2018 se habían registrado en las agencias de empleo y *jobcenter* unas 521.000 personas interesadas en realizar una formación, 11.000 menos que hace un año. Al mismo tiempo, se habían notificado desde octubre 548.000 puestos de formación, 23.000 más en comparación interanual. De las personas interesadas en realizar una formación, 91.000 seguían buscando a finales de agosto un puesto de formación. Además, unas 49.000 personas habían optado por otra alternativa pero seguían buscando un puesto de formación. A finales de agosto 149.000 puestos de formación se encontraban todavía sin ocupar, aunque se espera que se ocupen más plazas de formación ya que, según muestra la experiencia, algunas personas encontrarán en las próximas semanas un puesto de formación u optarán por una alternativa. Al igual que en años anteriores, siguen presentándose disparidades regionales, profesionales y de cualificación, lo que dificultará considerablemente un equilibrio entre la oferta y la demanda.

Fuente: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitsmarkt-im-Ueberblick/Arbeitsmarkt-im-Ueberblick-Nav.html>

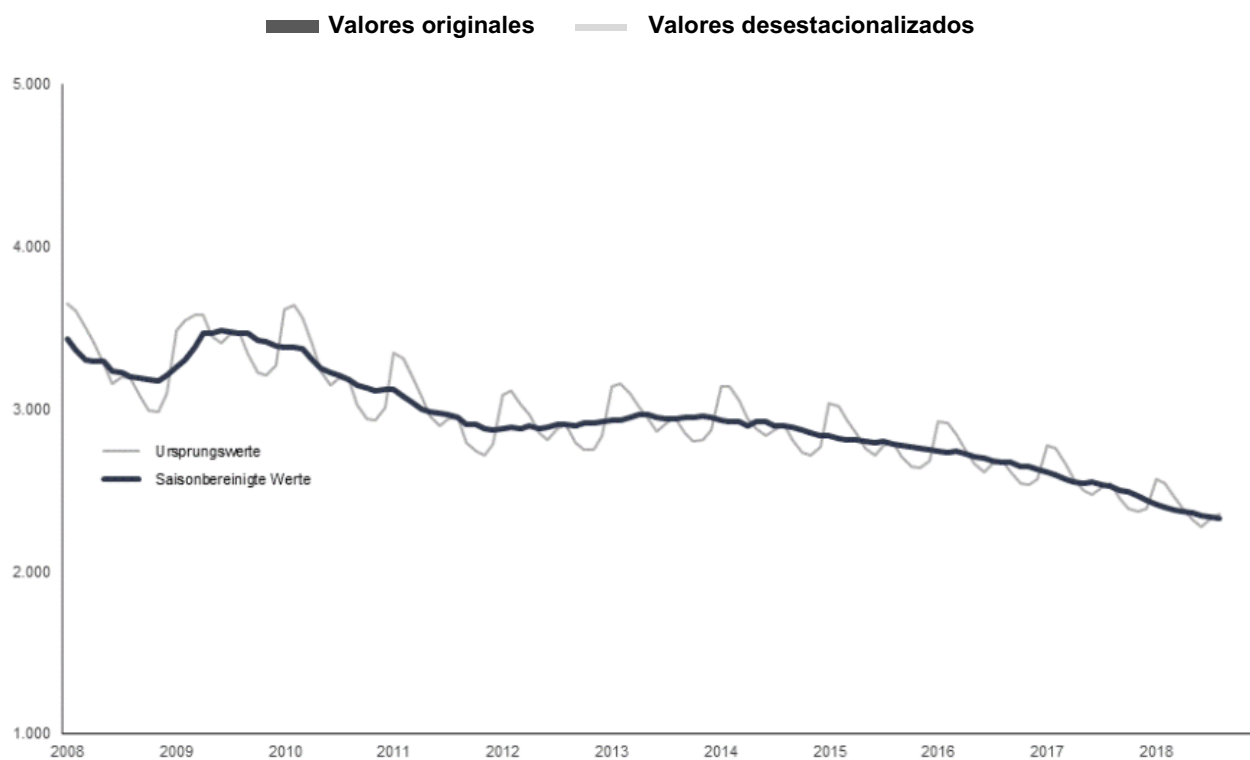
TASA DE DESEMPLEO EN LÄNDER Y DISTRITOS
sobre la población activa total - JUNIO DE 2018 (junio de 2017)



EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, EL SUBEMPLEO Y DESEMPLEO EN ALEMANIA (2008-2018, en miles, cifras desestacionalizadas)



EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN ALEMANIA (2008-2018, en miles, cifras desestacionalizadas)



INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO ALEMÁN

AGOSTO 2018	2018				Variación en comparación interanual (cuota de desempleo/subempleo: valores)			
	Agosto	Julio	Junio	Mayo	Agosto		Julio	Junio
					v. absoluto	en %	en %	en %
	1	2	3	4	5	6	7	8
POBLACION OCUPADA								
Ocupados (promedio mensual)	...	44.949.000	44.936.000	44.810.000	...	...	1,3	1,3
Trabajadores afiliados a la Seguridad Social	...	...	32.869.400	32.838.400	...	...	...	2,2
DESEMPLEO REGISTRADO	2.350.876	2.324.746	2.275.787	2.315.487	-193.969	-7,6	-7,7	-8,0
De ellos: 34,2% según el Código Social III	803.943	787.951	735.011	750.628	-51.244	-6,0	-6,5	-7,6
65,8% según el Código Social II	1.546.933	1.536.795	1.540.776	1.564.859	-142.725	-8,4	-8,3	-8,1
54,2% hombres	1.274.969	1.266.617	1.250.330	1.276.420	-103.882	-7,5	-7,7	-8,0
45,8% mujeres	1.075.905	1.058.128	1.025.452	1.039.064	-90.084	-7,7	-7,6	-8,0
10,4% ≥15 y <25 años	245.492	232.646	196.540	195.038	-23.978	-8,9	-8,6	-9,5
2,4% de ellos ≥15 y <20 años	57.141	48.334	38.978	38.924	-4.303	-7,0	-7,1	-8,6
21,1% ≥55	495.970	494.764	496.799	504.784	-21.258	-4,1	-4,5	-4,7
26,9% extranjeros	633.008	618.010	609.596	617.924	-33.151	-5,0	-5,2	-5,6
72,8% alemanes	1.710.635	1.699.815	1.659.534	1.690.992	-161.168	-8,6	-8,6	-8,8
6,7% con sería discapacidad	156.845	156.003	155.734	157.435	-5.421	-3,3	-3,3	-3,3
TASA DE DESEMPLEO								
- en relación con la población activa	5,2	5,1	5,0	5,1	5,7	-	5,6	5,5
De ellos	5,3	5,3	5,2	5,3	5,8	-	5,8	5,8
mujeres	5,1	5,0	4,8	4,9	5,6	-	5,5	5,3
≥15 y <25 años	5,4	5,1	4,3	4,3	6,0	-	5,6	4,8
≥15 y <20 años	4,3	3,7	3,0	2,9	4,6	-	3,9	3,2
≥55 y <65 años	5,5	5,5	5,5	5,6	6,0	-	6,0	6,1
extranjeros	12,7	12,4	12,2	12,4	14,5	-	14,2	14,0
alemanes	4,3	4,2	4,1	4,2	4,7	-	4,7	4,6
- en relación con la población activa por cuenta ajena	5,8	5,7	5,6	5,7	6,3	-	6,3	6,1
SUBEMPLEO								
Desempleo en sentido amplio	2.698.676	2.679.590	2.635.308	2.676.236	-198.981	-6,9	-7,1	-7,5
Subempleo en sentido estricto	3.213.108	3.229.896	3.212.699	3.261.033	-239.327	-6,9	-7,0	-7,0
Subempleo sin trabajo de jornada reducida	3.236.078	3.252.895	3.236.138	3.284.303	-241.214	-6,9	-7,1	-7,1
Cuota de subempleo (sin jornada reducida)	7,0	7,1	7,0	7,1	7,7	-	7,7	7,7
PERCEPTORES DE PRESTACIONES								
- Prestación contributiva por desempleo (ALG I)	698.530	702.765	661.255	669.976	-32.140	-4,4	-3,7	-4,5
- Prestación no contributiva por desempleo (capacitados para	4.139.381	4.156.142	4.174.610	4.202.009	-228.880	-5,2	-5,4	-5,3
- Prestación no contributiva por des. (no capacitados para	1.661.732	1.662.584	1.663.402	1.667.936	-49.449	-2,9	-2,9	-2,8
- Cuota de perceptores capacitados s/población en edad laboral	7,6	7,6	7,7	7,7	7,9	-	8,0	8,1
OFERTAS DE EMPLEO NOTIFICADAS								
- Nuevas en el mes	189.200	220.413	192.461	210.716	-20.834	-9,9	2,1	-1,5
- Nuevas desde inicios de año	1.596.148	1.406.948	1.186.535	994.074	-17.949	-1,1	0,2	-0,1
- Total de ofertas	827.758	822.582	805.213	792.637	62.478	8,2	9,6	10,2
Índice de empleo BA-X	252	255	253	253	x	x	x	x
PARTICIPANTES EN MEDIDAS SELECCIONADAS DE LA POLÍTICA ACTIVA DE MERCADO LABORAL								
de ellos: Activación y reinserción profesional	762.769	802.369	845.895	856.652	-38.774	-4,8	-6,5	-7,6
Orientación y formación profesional	179.972	188.712	194.486	196.920	-14.830	-7,6	-10,6	-13,0
Formación continua	140.076	171.953	192.347	198.172	-2.546	-1,8	-0,7	-1,2
Inicio de una ocupación	148.608	151.866	163.812	167.910	-1.519	-1,0	-3,4	-4,7
Medidas especiales para personas con discapacidad	121.654	119.455	118.673	117.864	-12.819	-9,5	-12,6	-14,3
Medidas de creación de empleo	61.501	60.485	65.235	65.557	-50	-0,1	-1,2	-1,3
Otros tipos de fomento	97.075	95.510	96.642	95.584	-6.402	-6,2	-8,4	-9,0
	13.883	14.388	14.700	14.645	-608	-4,2	-1,7	-2,0
Datos desestacionalizados	Agos./18	Jul./18	Jun./18	Mayo 18	Abr./18	Mar./18	Feb./18	Ene./18
Población ocupada	...	46.000	31.000	34.000	30.000	19.000	43.000	120.000
Ocupados afiliados a la Seguridad Social	...	...	55.000	26.000	63.000	25.000	40.000	94.000
Desempleados	-8.000	-6.000	-14.000	-11.000	-8.000	-18.000	-21.000	-23.000
Subempleo (sin trabajos de jornada reducida)	-18.000	-16.000	-18.000	-17.000	-17.000	-21.000	-29.000	-26.000
Ofertas de trabajo notificadas	0	5.000	4.000	5.000	2.000	2.000	2.000	1.000
Cuota desempleo en relación con total de pob. activa	5,2	5,2	5,2	5,2	5,3	5,3	5,4	5,4
Cuota de desempleo según OIT	...	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5