

EMPLEO/DESEMPLEO

ALEMANIA

EL MERCADO LABORAL DEL MES DE FEBRERO. DATOS ESTADÍSTICOS

La Agencia Federal de Empleo ha publicado los datos del mercado laboral correspondiente al mes de febrero. Empeoran los tres principales indicadores: aumenta el desempleo, cae la población activa y la oferta de empleo se contrae.

El desempleo ha aumentado 63.000 personas en febrero, situándose en 3.552.000. En el mismo mes de los últimos dos años la cifra de desempleados había caído en 42.000 y 37.000 respectivamente, aunque hay que señalar que el aumento registrado es sensiblemente inferior al de enero de 2009 (+387.000) y diciembre de 2008 (+114.000). El 37% de la cifra total de desempleados, es decir 1.299.000 personas, pertenecen al ámbito de la prestación contributiva, mientras que los 2.253.000 restantes (63%) dependerán del subsidio por haber agotado la contributiva o por carecer del derecho a esa prestación.

La tasa de desempleo, tomando como referencia la totalidad de las personas activas, se situó en el 8,5% en febrero, lo que supone un incremento del 0,1% en comparación a febrero 2008. En Alemania Oriental es del 14,1%, el doble de la tasa registrada en Alemania Occidental (7,0%).

La Agencia Federal destaca el aumento del número de trabajadores que perciben la prestación para los afectados por reducción de jornada debido a motivos coyunturales o a las condiciones climatológicas. En diciembre de 2008 recibieron esta prestación un total de 270.000 trabajadores, (201.000 de ellos porque su empresa tuvo que reducir la actividad a causa de la coyuntura económica). Entre septiembre y diciembre esta modalidad aumentó en 162.000 trabajadores y en comparación interanual incluso en 187.000. El Presidente de la Agencia Federal de Empleo, Frank-J. Weise, cree que al menos de momento las empresas intentan evitar despidos masivos. Muchas prefieren recurrir a la prestación para los trabajadores afectados por reducción de jornada. La Agencia destaca en su informe de febrero de 2009 el aumento del número de trabajadores que perciben la prestación para los afectados por reducción de jornada debido a motivos coyunturales o a las condiciones climatológicas.

La reducción media de la jornada en diciembre de 2008 fue del 36,5%, lo que equivale a 99.000 puestos de trabajo a jornada completa. Esta prestación se da con mayor frecuencia en Alemania Occidental, donde en comparación interanual aumentó en 165.000, alcanzando los 223.000 afectados. En Alemania Oriental la cifra creció en 28.000, situándose en 48.000. Las primeras estimaciones de la Agencia para el mes de febrero señalan que han tenido entrada un total de 670.000 notificaciones de reducción de jornada, el doble de las registradas en el mes anterior. En cuanto a la distribución geográfica de la reducción de jornada, ésta tiene mayor incidencia en aquellas regiones en las que tienen mayor actividad los fabricantes de maquinaria y de componentes para la industria del automóvil, así como las industrias del plástico y del caucho. Tanto el

Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Olaf Scholz (SPD), como el secretario general de la CDU, Ronald Pofalla, animaron a las empresas a hacer un uso más extensivo de este instrumento.

La oferta total de puestos de trabajo en cifras destacionalizadas se redujo en 11.000, mientras que la oferta de puestos de trabajo convencionales cayó en 9.000. Sin desestacionalizar, la oferta aumentó en 20.000, situándose en 506.000. De éstas, 291.000 corresponden a trabajos convencionales no subvencionados, 14.000 más que el mes anterior y 53.000 menos que en febrero de 2008. El 86% de las vacantes notificadas pudieron ocuparse inmediatamente, 86.000 menos en comparación interanual. La reducción de la oferta de empleo se concentró en Alemania Occidental (-60.000, -13%), mientras que fue insignificante en la parte oriental del país (-300, -0,2%). En cuanto al número de días transcurridos entre la fecha de ocupación notificada y la baja de la oferta en el registro, la Agencia informa que en febrero se situó en 79, un aumento de 6 días en comparación interanual, lo que indica que las empresas ralentizan los procesos de selección ante la incertidumbre que suscita la crisis.

El Instituto de investigación del mercado laboral y profesional de la Agencia Federal de Empleo informa que en el cuarto trimestre de 2008 cayó la oferta sobre todo en los sectores del metal, fabricación de maquinaria y electrónica, donde la caída se aproxima al 50%.

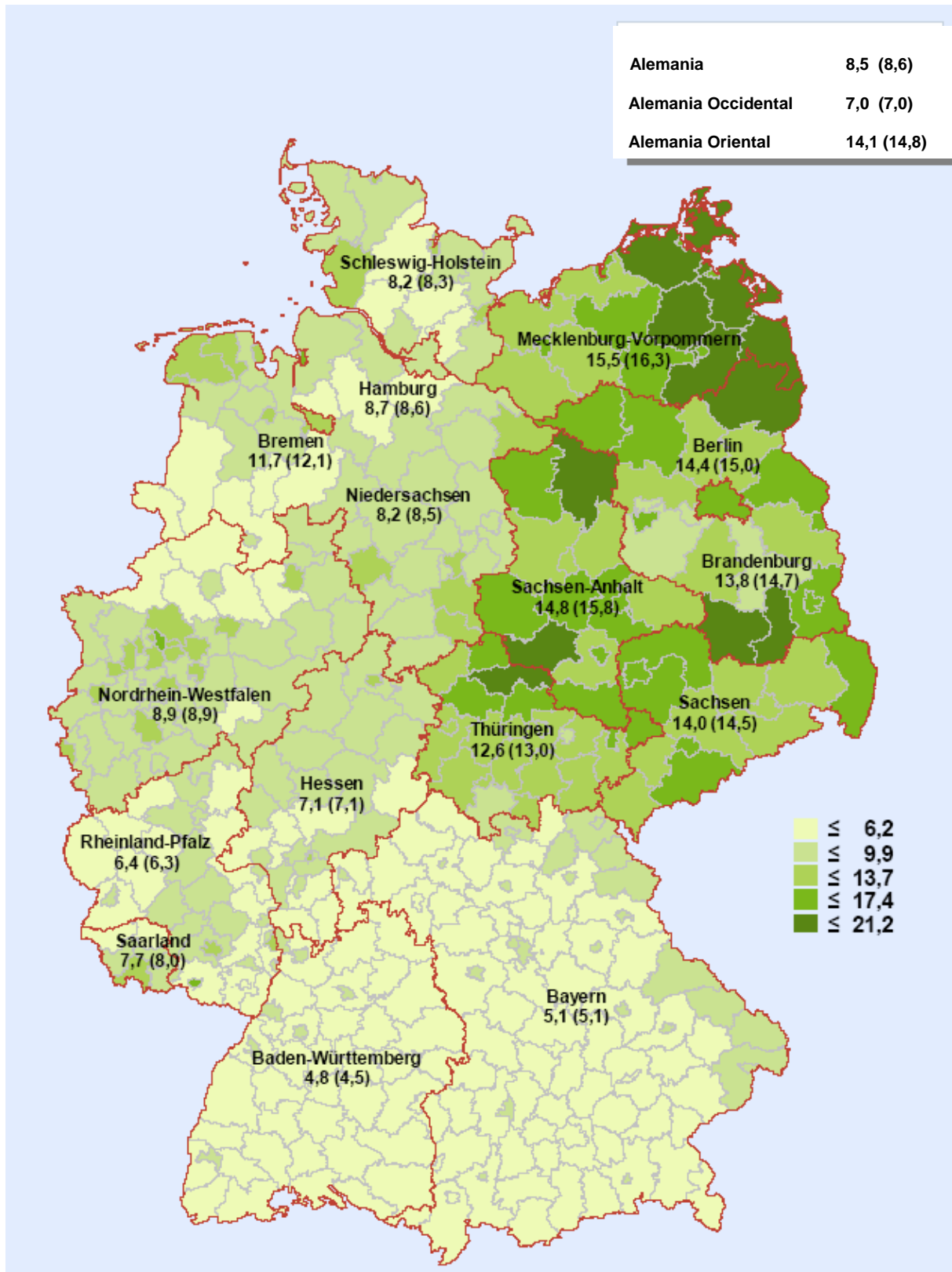
En lo relativo a la cobertura del seguro de desempleo, en febrero de 2009 un total de 5.952.000 personas capacitadas para trabajar recibían prestaciones contributivas o no contributivas por desempleo, 221.000 menos que hace un año. En lo relativo a la tasa de cobertura, la Agencia informa que los últimos datos disponibles, correspondientes a octubre de 2008, indican que el 47% de los perceptores de las prestaciones estaban registrados como desempleados. El 87% de las personas desempleadas recibían una prestación. Los datos provisionales indican que en febrero un total de 1.232.000 personas percibían la prestación contributiva por desempleo (diciembre: 913.000). En diciembre de 2008 la media mensual de esta prestación se situaba en 740 euros, oscilando entre 577 euros para mujeres casadas y con hijos y 1.046 euros para hombres casados y con hijos. En lo relativo a las personas activas que perciben la prestación no contributiva, la cifra provisional de beneficiarios asciende a 4.846.000. La prestación no contributiva media para una familia tipo de 1,9 personas se situaba en octubre de 2008 en 826 euros mensuales, importe del que hay que descontar las cuotas a la seguridad social. El importe de la prestación no contributiva oscila en función de la situación familiar y es de 696 euros para los hogares unipersonales y 1.366 euros para un hogar con cinco o más personas.

Un total de 1.550.000 personas participaron en alguna medida activa de empleo financiada por la Agencia Federal de Empleo o por el Gobierno, lo que supone un incremento del 2,4% en comparación interanual.

La Oficina Federal de Estadística informa que el número de personas activas cayó en enero de 2009 en 704.000 (-1,7%), situándose en 39.830.000, si bien todavía es superior en 107.000 (+0,3%) a la registrada en enero de 2008. La caída típica en los meses de enero ha resultado ser este año más pronunciada que en los años anteriores.

La oposición parlamentaria comenta las cifras del mercado de trabajo criticando la reducción de la cuota al seguro del desempleo al 2,8% por considerar que esta medida resta fondos a las políticas activas de empleo (La Izquierda), reclamando mayor flexibilidad en el mercado laboral (liberales) y exigiendo que se formalice el acuerdo sobre la competencia en la gestión de los desempleados de larga duración (Los Verdes). En éste último aspecto también insiste la patronal, que ve con gran preocupación que socialdemócratas y demócratacristianos no logran cerrar un acuerdo al respecto. Una sentencia del Tribunal Constitucional que invalidaba la actual gestión compartida entre la Agencia Federal y los municipios hace necesario buscar un modelo alternativo o modificar la Constitución. La propia Agencia Federal cree que urge encontrar una solución, ya que probablemente aumentará el número de personas que pasará a la situación de paro sin tener derecho a prestaciones contributivas.

Cuota de desempleo en Alemania, febrero de 2009 (entre paréntesis 2008)



Fuente: Agencia Federal de Empleo

Febrero 2009

Característica	2009		2008		Cambios respecto al mes correspondiente del año anterior (Cuota de desempleo: valores del año anterior)			
	Febrero	Enero	Diciembre	Noviembre	Febrero		Enero	Diciembre
					cifras absolutas	%	%	%
POBLACIÓN ACTIVA (promedio mensual)	...	39.850.000	40.583.000	40.837.000	...	...	0,3	0,9
Empleados cotizantes a Seg. Social	...	...	27.577.800	27.893.600	...	...		1,3
DESEMPLEADOS								
- Total	3.551.926	3.488.805	3.102.085	2.988.444	-65.517	-1,8	-4,7	-8,9
de ellos: hombres 55,2 %	1.959.644	1.899.024	1.617.943	1.515.454	64.879	3,4	-0,4	-5,7
mujeres 44,8 %	1.592.270	1.589.770	1.484.134	1.472.974	-130.394	-7,6	-9,1	-11,8
jóvenes <25 años 11 %	389.200	360.142	306.150	291.006	8.306	2,2	-3,2	-10,2
de ellos: <20 años 1,8 %	64.084	60.931	56.862	56.415	-5.920	-8,5	-12,1	-17,2
personas ≥ 50 años 26,6 %	944.543	935.374	843.710	819.012	23.904	2,6	0,7	-3,5
de ellos: ≥ 55 años 14,1 %	499.824	493.117	444.515	431.206	68.427	15,9	14,6	9,4
extranjeros 14,9 %	528.395	522.405	480.699	468.599	-5.707	-1,1	-3,4	-7,3
alemanes 85,0 %	3.017.596	2.960.327	2.615.687	2.514.305	-60.915	-2,0	-4,9	-9,3
CUOTA DE DESEMPLEO								
- en rel. con la población civil activa	8,5	8,3	7,4	7,1	8,6	-	8,7	8,1
Hombres	8,8	8,5	7,2	6,8	8,5	-	8,5	7,7
Mujeres	8,1	8,1	7,6	7,5	8,8	-	8,9	8,6
15 a 25 años	8,1	7,5	6,4	6,1	7,9	-	7,7	7,1
15 a 20 años	4,2	4,0	3,7	3,7	4,6	-	4,5	4,5
50 a 65 años	9,2	9,1	8,2	8,0	9,2	-	9,2	8,7
Alemanes	9,1	9,0	8,1	7,9	8,1	-	8,1	7,6
Extranjeros	16,9	16,7	15,3	15,0	16,9	-	17,1	16,4
- en rel. con la población civil asalariada	7,8	7,6	6,8	6,5	7,9	-	8,0	7,4
PERCEPTORES DE PRESTACIONES								
- Prestación contributiva por desempleo	1.231.740	1.148.441	913.267	818.214	110.246	9,8	2,6	-4,0
- Subsidio de desempleo ("ALG II")	4.845.599	4.794.643	4.781.275	4.787.424	-320.991	-6,2	-6,6	-6,2
- Ayuda social	1.805.288	1.797.366	1.801.972	1.813.975	-129.894	-6,7	-7,0	-6,3
OFERTAS DE EMPLEO								

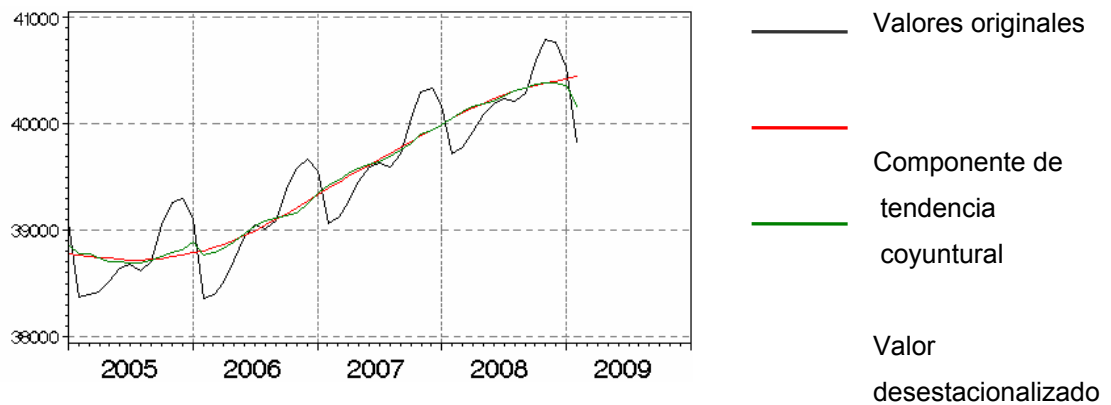
NOTIFICADAS								
- Nuevas / mes	194.606	147.692	175.888	192.097	-46.223	-19,2	-17,6	-6,5
de ellas: no subvencionadas	141.539	99.431	124.938	146.307	-35.690	-20,1	-26,1	-11,2
- Nuevas desde principio de año	342.298	147.692	2.649.186	2.473.298	-77.857	-18,5	-17,6	-8,6
de ellas: no subvencionadas	240.970	99.431	1.957.212	1.832.274	-70.739	-22,7	-26,1	-8,3
- Total de ofertas	505.534	485.107	503.128	539.384	-59.807	-10,6	-8,2	-7,8
de ellas: no subvencionadas	318.714	302.699	328.626	368.392	-60.311	-15,9	-14,3	-11,2
De ocupación inmediata	435.222	435.728	441.585	489.170	-48.578	-10,0	-8,3	-8,8
PARTICIPANTES EN MEDIDAS SELECTAS DE LA POLÍTICA ACTIVA DE MERCADO LABORAL								
- Total	1.545.883	1.536.814	1.672.361	1.695.479	35.708	2,4	3,8	5,3
de ellos: cualificación	273.144	253.600	285.292	298.096	37.012	15,7	20,5	22,9
Asesor. profesional y fomento a la FP	309.036	319.399	331.388	328.404	1.955	0,6	2,8	7,5
Prestaciones de apoyo al empleo	359.895	360.139	374.026	384.118	4.320	1,2	1,1	-1,6
Medidas de creación de empleo	324.858	328.101	369.211	384.302	1.626	0,5	2,3	5,1
EVOLUCIÓN								
DESESTACIONALIZADA	Febrero 09	Enero 09	Dic. 08	Nov. 08	Oct. 08	Sep. 08	Ago. 08	Julio 08
	Variación frente al mes anterior							
Población activa	...	-83.000	-22.000	-12.000	9.000	16.000	13.000	45.000
Ocupados sujetos a seguridad social	...	...	9.000	-21.000	4.000	44.000	24.000	36.000
Desempleados	40.000	59.000	35.000	4.000	-15.000	21.000	-34.000	-14.000
Ofertas notificadas (con puestos de trabajo subvencionados)	-11.000	-11.000	-9.000	-7.000	-4.000	2.000	0	-6.000
Puestos de trabajo no subvencionados	-12.000	-19.000	-16.000	-8.000	-3.000	2.000	1.000	0
de estos: ordinarios	-9.000	-12.000	-11.000	-7.000	-4.000	1.000	-2.000	-3.000
Cuota de desempleo en rel. con el total de la población civil activa	7,9	7,8	7,7	7,6	7,6	7,6	7,7	7,7
Cuota de desempleo según la OIT	...	7,3	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,3

Fuente: Agencia Federal de Empleo

Estadística de la OIT: Población activa residente en Alemania (miles)

Año / mes	Valor original		Valores desestacionalizados según Census X-12-ARIMA	
	Valor	Variación frente al mismo mes del año anterior %	Valor	Variación frente al mes anterior %
Enero	39,719	1,7	40,106	0,4
Febrero	39,781	1,7	40,169	0,2
Marzo	39,935	1,7	40,228	0,1
Abril	40,087	1,6	40,244	0,0
Mayo	40,192	1,5	40,240	0,0
2008 Junio	40,236	1,5	40,256	0,0
Julio	40,210	1,6	40,297	0,1
Agosto	40,289	1,5	40,315	0,0
Septiembre	40,600	1,4	40,333	0,0
Octubre	40,797	1,2	40,344	0,0
Noviembre	40,776	1,1	40,327	0,0
Diciembre	40,530	0,9	40,295	-0,1
2009 Enero	39,826	0,3	40,211	-0,2

Evolución de la población activa (miles)



Estadística de la OIT: Desempleados y cuota de desempleo

Valores desestacionalizados (estimación)

Año, mes	Desempleados, millones	%	Cuota de desempleados		
			Variación frente al mes anterior, puntos porcentuales	Variación frente al mismo mes del año anterior, puntos porcentuales	
2009	Enero	3,2	7,3	0,1	-0,4
	Diciembre	3,1	7,2	0,0	-0,7
	Noviembre	3,1	7,2	0,0	-0,8
	Octubre	3,1	7,2	0,0	-0,9
	Septiembre	3,1	7,2	0,0	-1,0
	Agosto	3,1	7,2	-0,1	-1,1
	Julio	3,2	7,3	0,0	-1,1
2008	Junio	3,2	7,3	-0,1	-1,1
	Mayo	3,2	7,4	0,0	-1,1
	Abril	3,2	7,4	0,0	-1,1
	Marzo	3,2	7,4	-0,2	-1,2
	Febrero	3,3	7,6	-0,1	-1,1
	Enero	3,3	7,7	-0,2	-1,2

Fuente: OIT

PRESTACIÓN POR REDUCCIÓN DE JORNADA

El 20 de febrero el Senado aprobó el segundo paquete de medidas para afrontar la crisis económica. Uno de los instrumentos centrales en materia laboral es la ampliación de la prestación para trabajadores afectados por la reducción de jornada por motivos coyunturales. El objetivo de esta prestación es garantizar los puestos de trabajo, permitir que las empresas mantengan en su plantilla trabajadores especializados y compensar al menos parcialmente parte de la pérdida salarial que supone la reducción de jornada.

La duración inicial de la prestación era de seis meses. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales puede ampliar el período de duración de la prestación en situaciones de especial gravedad. De hecho, desde el 1 de julio de 2007 hasta el 31 de diciembre 2008 ya se había ampliado el período máximo a 12 meses, desde el 1 de enero de 2009 ese período se amplió a 18 meses por un período limitado hasta el 31 de diciembre de 2010

Para trabajadores con hijos a cargo el importe de la prestación consiste en el 67% de la diferencia entre el último salario neto percibido antes de la reducción y el salario neto que resulta de la reducción de jornada; los trabajadores sin hijos perciben el 60% de esa diferencia. El salario neto resulta de deducir del salario íntegro los impuestos en función del tipo impositivo personal, el complemento de solidaridad y una cuota unificada a la seguridad social del 21%. La prestación por reducción de jornada no está sujeta a tributación, si bien se tiene en cuenta a la hora de gravar otros ingresos.

Durante el período en que se percibe esta prestación el trabajador puede obtener ingresos por otros trabajos, que se tendrán en cuenta en el cálculo de la diferencia entre ambos salarios. Por lo que respecta a las cotizaciones a la seguridad social, los trabajadores mantendrán su afiliación a todos los efectos sin que en el período de esta prestación consuman nada del derecho a la prestación por desempleo. La Agencia Federal de Empleo asume el 50% de las cotizaciones correspondientes a las horas de trabajo reducidas y en caso de que el empresario ofrezca formación a los trabajadores afectados, este porcentaje asciende al 100%.

Medidas de formación durante la percepción de la prestación por reducción de actividad

Formación de trabajadores poco cualificados	Formación de trabajadores cualificados
Grupos diana	
Trabajadores que no cuentan con un título de FP Trabajadores que desde hace al menos cuatro años realizan una actividad para la cual no están formados	Trabajadores que cuentan con un título de FP y están ejerciendo una actividad laboral relacionada con éste.
Tipos de formación que se fomenta	
Acciones formativas dirigidas a la obtención de un título de FP. Todas las medidas deben estar incluidas en la normativa que regula el fomento de medidas de formación laboral.	Acciones que capaciten al trabajador para realizar otros trabajos. Medidas que transmiten conocimientos de utilidad para el trabajo que está realizando en la actualidad.
Gastos que asume la Agencia Federal de Empleo	
Totalidad de gastos de la acción formativa. Ayuda para gastos de transporte y atención a los hijos.	25% al 80% de los costes del curso, en función del tipo de formación, del tamaño de la empresa y del perfil del trabajador.

Fuente: Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, 2009

El Gobierno ha incluido en el círculo de beneficiarios de esta prestación transitoriamente hasta 2010 a los trabajadores contratados en la modalidad de cesión.

La normativa reguladora de esta prestación

Regulada por los art. 169 a 182 del volumen III del Código Social, esta prestación podrá concederse a trabajadores que se vean afectados por una considerable reducción de jornada con la consiguiente merma salarial, siempre que tanto el trabajador como la empresa cumplan los requisitos previstos por la Ley y que la empresa haya notificado con antelación al Servicio Público de Empleo la reducción de jornada (art. 169).

Se entiende por reducción considerable de jornada aquella que esté motivada por razones de índole económica o debido a una circunstancia irremediable, que sea transitoria e inevitable, y cuando en el mes para el que se solicita la prestación al menos 1/3 de la plantilla vea reducido su salario en un 10%. La obligatoriedad del cumplimiento de este último requisito se ha suspendido transitoriamente hasta finales de 2010. La ley define como razones de índole económica las provocadas por la situación económica general, y entiende por circunstancias irremediables sobre todo las que deriven de condiciones climatológicas que difieran de las correspondientes a la estación del año (art. 170).

Esta prestación es aplicable a todas las empresas que cuenten con un trabajador por lo menos (art. 171), cuando esté ejerciendo, reiniciando o iniciando una relación laboral sujeta a cotizaciones a la seguridad social (art. 172). A la reducción de jornada debe anteceder una notificación preceptiva a la agencia local de empleo (art. 173).

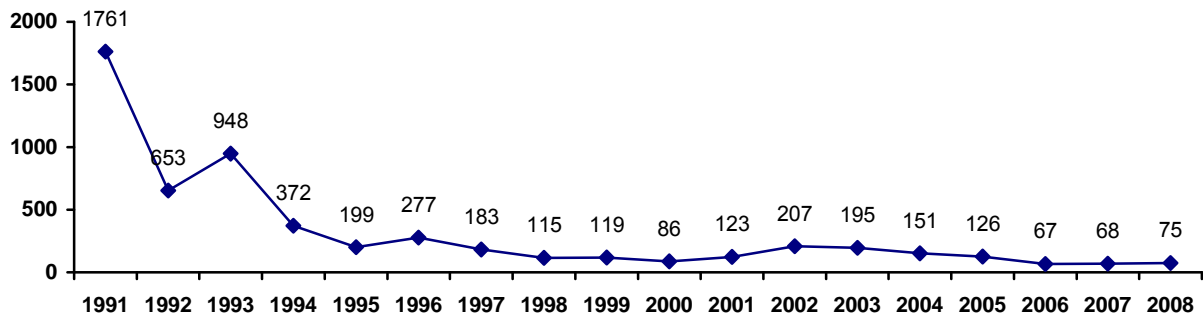
Existen diversas modalidades de esta prestación.

- La prestación para trabajadores afectados por reducción de la jornada debido a motivos coyunturales (art. 170)
- La prestación para trabajadores afectados por reducción de jornada por motivos estacionales. Se abona desde el 1 de diciembre hasta el 31 de marzo a los trabajadores de la construcción afectados por condiciones climáticas que hacen inviable continuar la actividad laboral (art. 175).
- La prestación para trabajadores afectados por reducción de jornada indefinida motivada por un expediente de regulación de empleo y que hayan sido transferidos transitoriamente a una sociedad de rescate (art. 216b).

La incidencia de la reducción de la jornada por motivos económicos

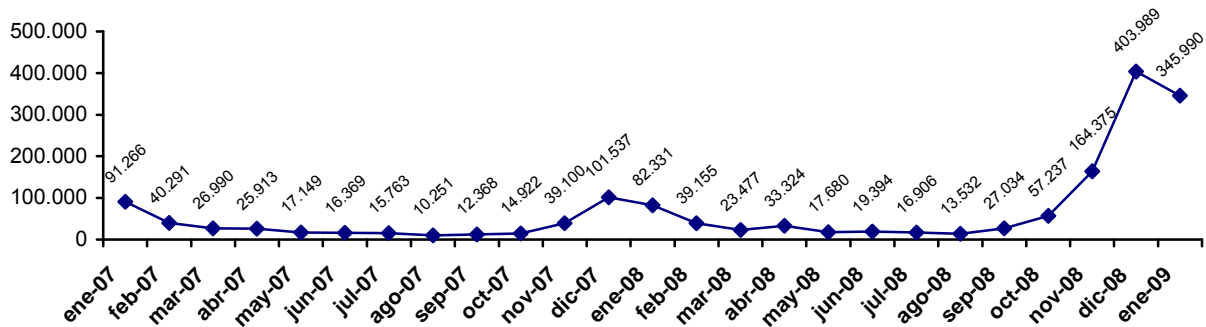
Esta prestación existe desde 1910, año en que se creó para dar cobertura a los trabajadores afectados por la reducción de capacidad en las salinas alemanas. En 1924 se reguló la prestación para los trabajadores afectados por la reducción de jornada. Este instrumento fue utilizado ampliamente después de la reunificación, período en el que llegaron a acogerse a ella hasta 1.800.000 trabajadores, aunque en los últimos años esta prestación apenas había tenido importancia.

Beneficiarios de la prestación, 1991 - 2008



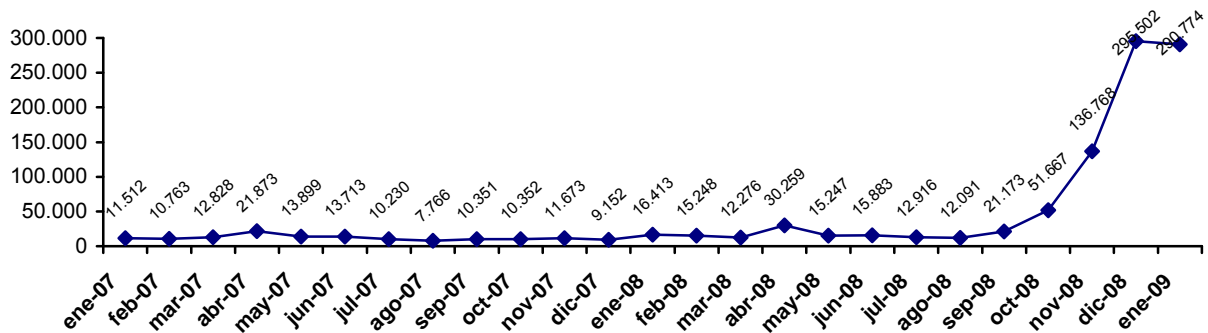
Sin embargo, entre finales de 2008 y comienzos de 2009 la incidencia de la prestación ha aumentado considerablemente, pasando el número de trabajadores incluidos en notificaciones previas de 91.266 en enero 2007 a 347.421 en enero 2009. La suma total de notificaciones acumuladas en 2007 fue de 411.919 y en 2008 alcanzó la de 898.434.

Total previos de reducción de jornada, trabajadores afectados



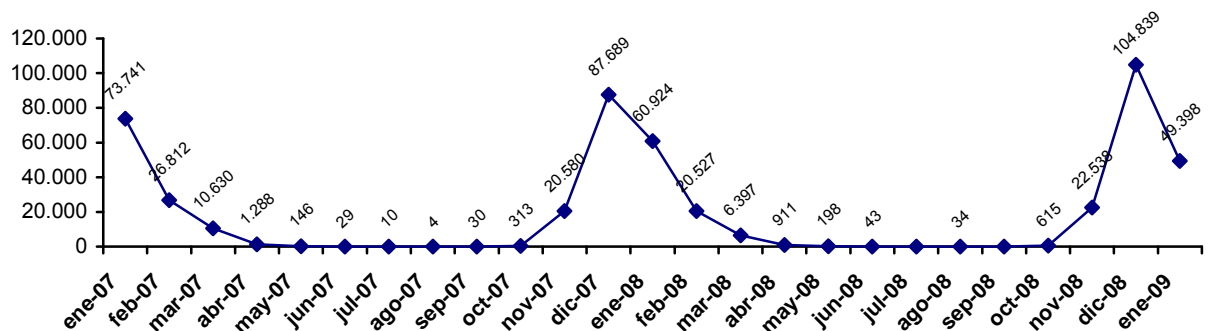
A raíz de la crisis ha aumentado sobre todo el número de trabajadores afectados por notificaciones previas correspondientes a la prestación por reducción de jornada por motivos económicos que se regula en el artículo 170. Esa cifra pasó en ese mismo período de 11.512 a 290.636. En 2007 un total de 144.112 trabajadores se vieron afectados por estas notificaciones, cifra que en 2008 aumentó espectacularmente, situándose en 635.443. Las empresas parecen hacer un uso extensivo de este instrumento. Volkswagen ha anunciado que solicitará esta prestación para 61.000 trabajadores, ya que suspenderá la producción durante cinco días, y Daimler informó que 30.000 de sus trabajadores habrán de acogerse a la prestación. También se ven afectados los fabricantes de componentes para la industria del automóvil como Bosch (10.000 afectados) y la industria metalúrgica (ThyssenKrupp, 20.000).

Preavisos de reducción de jornada por motivos coyunturales, trabajadores afectados



La notificación previa de prestación por motivos climatológicos, regulada por el artículo 175, para los trabajadores de la construcción presenta oscilaciones regulares, debidas a las limitaciones en los períodos de prestación previstos por la Ley. La suma de trabajadores afectados por las notificaciones muestra la estabilidad de estas cifras: en 2007 se vieron afectados 221.272 trabajadores, en 2008 percibieron la prestación 217.026 personas.

Preavisos de reducción de jornada por motivos climatológicos, trabajadores afectados



La Agencia Federal muestra en su informe correspondiente a febrero de 2009 el aumento del número de trabajadores que perciben la prestación por reducción de jornada debido a motivos coyunturales o a condiciones climatológicas. En diciembre de 2008 recibieron esta prestación un total de 270.000 trabajadores, de ellos 201.000 debido a la reducción de la actividad empresarial a causa de la coyuntura económica. Entre septiembre y diciembre esta modalidad aumentó en 162.000 trabajadores y en comparación interanual incluso en 187.000.

La reducción media de la jornada en diciembre de 2008 fue del 36,5%, lo que equivale a 99.000 puestos de trabajo a jornada completa. Esta prestación se da con mayor frecuencia en los estados del oeste del país, donde en comparación interanual aumentó en 165.000, alcanzando los 223.000. En la parte oriental la cifra creció en 28.000, situándose en 48.000.

Medidas del gobierno para incentivar el uso de la prestación

En el primer paquete de medidas para afrontar la crisis económica el Gobierno amplió de 12 a 18 meses el período máximo de acceso a la prestación para trabajadores afectados por recortes de la producción en sus empresas, limitando además a un año la duración de esta medida.

El segundo paquete de medidas aprobado el 20 de febrero introdujo otras mejoras para hacer aún más atractivo este instrumento, todas ellas limitadas hasta finales de 2010. La Agencia Federal de Empleo financiará la mitad de las cotizaciones sociales o incluso podrá asumir el pago de la totalidad si la empresa destina el período de reducción de la jornada a formar a sus trabajadores. Se elimina el requisito de que al menos un tercio de la plantilla debe verse afectado por la reducción, siendo suficiente que la pérdida salarial sea superior al 10%. Los trabajadores no deberán haber agotado previamente sus bolsas individuales de horas de trabajo y se ha simplificado considerablemente el procedimiento de solicitud y de gestión de esta prestación.

A mediados de febrero de 2009 el Consejo de Administración de la Agencia Federal de Empleo aprobó un presupuesto adicional que supone una dotación complementaria de 5.000 millones de euros. Un total de 1.800 millones se destinarán a la prestación para la reducción de jornada y en especial para el pago del 50% ó 100% de las cuotas a la seguridad social. La Agencia cree que en 2009 la media de beneficiarios podría situarse en 260.000, una cifra muy superior a los 83.300 previstos inicialmente.

Estas reformas cuentan con el visto bueno de los agentes sociales, que coinciden en la importancia de esta prestación para evitar la destrucción de empleo. Otros países están estudiando aplicar medidas similares. El servicio público de empleo austriaco cuenta con una prestación para trabajadores afectados por la reducción de jornada por motivos económicos. A 15 de enero de 2009 percibían esta prestación 14.866 trabajadores en 86 empresas y en la segunda quincena del mes estaba prevista la incorporación de otros 3.977 trabajadores. En Austria esta prestación está limitada a cuatro semanas. El servicio público de empleo informa que actualmente se está debatiendo flexibilizar la aplicación de este instrumento e introducir reformas similares a las recientemente aprobadas en Alemania: ampliar a 18 meses el plazo máximo de la prestación y bonificar medidas de formación que se lleven a cabo en el período de la prestación.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PARA DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

El Instituto de Investigación del Mercado laboral y Profesional (IAB), adscrito a la Agencia Federal de Empleo (equivalente al INEM en España), presentó a finales de enero un detallado informe de evaluación de las políticas activas de empleo para desempleados de larga duración y de las prestaciones asistenciales por desempleo⁹.

En 1997, la normativa alemana de promoción del empleo quedó recapitulada en el volumen III del Código Social, que regula el trabajo de la Agencia Federal de Empleo. Desde entonces, las políticas activas de empleo han estado sometidas a un continuado proceso de reforma, iniciado con la Ley Job-AQTIV, que entró en vigor en 2002. El proceso culminó con la puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión Hartz², a la que se había encomendado la elaboración de propuestas para incrementar la eficiencia de las políticas laborales en Alemania. Las dos primeras Leyes de modernización de los servicios en el mercado laboral (Hartz I y Hartz II) entraron en vigor a comienzos de 2003 con el objetivo de mejorar el proceso de intermediación laboral e incrementar los incentivos para iniciar la actividad laboral, creando una serie de instrumentos de política de empleo. La tercera Ley Hartz apostó por transformar el Servicio Público de Empleo y mejorar la atención al ciudadano. La cuarta Ley, la más célebre de todas, que popularmente da el nombre de “Hartz IV” a la fusión del subsidio de desempleo con la ayuda de asistencia social, entró en vigor el 1 de enero de 2005 y a ella se refiere esta evaluación.

El Parlamento alemán acompañó esta reforma con varios encargos de evaluación, fruto de los cuales el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentó en 2006 un amplio informe sobre las tres primeras Leyes, que permitió acumular importante información acerca de su eficacia³. En 2008, el IAB presentó informes sobre aspectos parciales de la cuarta Ley⁴.

El subsidio regulado en el volumen II del Código Social

En virtud de ese acuerdo, a partir del 1 de enero de 2005 se fusionaron la asistencia social y el subsidio por desempleo, que pasaron a denominarse prestación por desempleo II, regulada por el volumen II del Código Social. Con esta fusión desaparecieron dos sistemas paralelos de ayuda social. Tras la reforma, la ayuda social se abona en cuantías unificadas a personas necesitadas sin derecho a la prestación contributiva por desempleo. En el anexo I de este informe detallamos dichas cuantías y las ilustramos con algunos ejemplos.

⁹ Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joss, Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende, IAB, Nürnberg, 2009

² Así llamada por la tristemente célebre figura de Peter Hartz, jefe de personal de Volkswagen y amigo del Canciller Schröder.

³ Ver informe elaborado por esta Consejería, Actualidad Sociolaboral, febrero de 2007 <http://www.mtin.es/es/mundo/consejerias/alemania/publicaciones/Public5/28.pdf>

⁴ Ver informe elaborado por esta Consejería, Actualidad Sociolaboral, abril de 2008 <http://www.mtin.es/es/mundo/consejerias/alemania/publicaciones/Public5/39.pdf>

Comparación subsidio por desempleo / ayuda social y prestación asistencial por desempleo (II)

	Hasta 2004		Desde 2005
	Ayuda social	Subsidio por desempleo	Prestación asistencial por desempleo (II)
Concepto			
Objetivo legal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar un modo de vida mínimamente digno ▪ Apoyar la autonomía económica 	Sustituir la falta de ingresos durante el desempleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la responsabilidad propia ▪ Ayuda para el inicio o el mantenimiento de una ocupación laboral ▪ Asegurar el sustento
Principio básico	Evitar la pobreza	Asegurar con limitaciones un estándar de vida	Evitar la pobreza
Método	Ayuda personal, prestaciones económicas y en especie	Prestación económica	Ayuda personal, prestaciones económicas y en especie
Cálculo de las prestaciones	Definición legal de las necesidades de la unidad familiar	Rigiéndose por la última remuneración salarial percibida	Definición legal de las necesidades de la unidad familiar
Unidad perceptora	Todas las unidades familiares	Personas desempleadas	Unidades familiares con una persona al menos con capacidad laboral
Requisitos no económicos para la percepción	Situación de necesidad, sin derecho a otras prestaciones preferentes	Registrado como desempleado, percepción de la prestación contributiva por desempleo durante el año anterior a la solicitud, situación de necesidad	Capacidad laboral, situación de necesidad, sin derecho a otras prestaciones preferentes
Requisitos económicos para la percepción: ingresos			
Definición de ingresos	Básicamente todos los ingresos (excepciones importantes: prestación por educación de hijos, prestación para familiares cuidadores)	Básicamente todos los ingresos (excepciones: prestación por educación de hijos, ayuda para vivienda, prestación para familiares cuidadores, subsidio familiar, asignación por adquisición de vivienda)	Básicamente todos los ingresos (excepciones: prestación por educación de hijos, prestación para familiares cuidadores, asignación por adquisición de vivienda)
Importes exentos en caso de actividad laboral	Importe exento en base a los ingresos netos, mínimo 74 €, máximo 148 €	<u>Beneficiario</u> : importe exento en base a los ingresos netos que superen en un 20% el importe del subsidio por desempleo, mínimo 165€ <u>Pareja</u> : importe exento en base al hipotético subsidio por desempleo, mínimo 80% del mínimo existencial fiscal	Importe exento en base a los ingresos netos, mínimo 100 €, máximo 310 € (desde 01-07-2005)
Ingresos a considerar	Ingresos de la pareja, hijos y padres	Ingresos de la pareja	Ingresos de la pareja e hijos menores de edad

Requisitos económicos: patrimonio			
Definición de patrimonio	Básicamente todo patrimonio en dinero o en especie que tenga algún valor	Básicamente todo patrimonio en dinero o en especie que tenga algún valor	Básicamente todo patrimonio en dinero o en especie que tenga algún valor
Patrimonio protegido	Vivienda módica en propiedad para uso propio, automóvil sólo en casos excepcionales	Vivienda módica en propiedad para uso propio, un automóvil módico (beneficiario, pareja), patrimonio de previsión para la jubilación	Vivienda módica en propiedad para uso propio, un automóvil módico por persona necesitada con capacidad laboral
Importes exentos del patrimonio	1.279 € para el beneficiario, 614 € para la pareja, 256 € para los hijos con derecho a manutención	200 € por año de edad del beneficiario y su pareja, mínimo 4.100 €, máximo 13.000 € por persona	<u>Importe exento general:</u> 200 € (520 € para personas mayores) por año de edad del beneficiario y su pareja, máximo 13.000 € (33.800 € para personas mayores), mínimo 4.100 € por persona <u>Importe exento por patrimonio de previsión para la jubilación:</u> 200 € por año de edad del beneficiario y su pareja
Patrimonio a considerar	Patrimonio de la pareja, padres e hijos	Patrimonio de la pareja	Patrimonio de la pareja y de hijos menores de edad

Fuente: Bruckmeier/Schnitzlein 2007: 37

El objetivo de la prestación básica para desempleados, compuesta por la prestación por desempleo II y la ayuda social, es incrementar la responsabilidad propia de las personas en estado de necesidad con capacidad laboral y de las que conviven con ellas en una unidad familiar en estado de necesidad, y contribuir a que en el futuro puedan mantenerse por sus propios medios independientemente del seguro básico. Debe ayudar a estas personas a acceder a un trabajo, conservarlo, y asegurar su sustento, siempre y cuando no puedan hacerlo de otro modo. La prestación básica para desempleados comprende prestaciones para finalizar o disminuir el estado de necesidad, especialmente mediante la integración laboral y asegurando el sustento.

Son beneficiarias todas las personas en situación de necesidad con capacidad laboral, mayores de 15 y menores de 65 años, así como los familiares que convivan con ellos en una unidad familiar necesitada, siempre que tengan su residencia habitual en la República Federal de Alemania. Personas con capacidad laboral son aquellas que no padecen enfermedad o minusvalía en el presente o en un tiempo previsible y que pueden trabajar un mínimo de tres horas al día bajo las condiciones generales habituales del mercado laboral. Para determinar la capacidad laboral es poco relevante que ésta no sea posible por un periodo transitorio (por ejemplo, por tener que cuidar a un hijo menor de tres años).

En estado de necesidad se encuentra quien no puede cubrir en su totalidad con los medios y fuerzas disponibles sus carencias ni las carencias de los familiares con quien convive.

Son integrantes de una unidad familiar necesitada

- las personas con capacidad laboral pero en estado de necesidad,
- los progenitores de un menor de edad soltero con capacidad laboral que convivan con éste,
- el cónyuge no separado permanentemente,
- la persona que convive como pareja de hecho con una persona con capacidad laboral pero en estado de necesidad,
- la pareja no separada permanentemente,
- los hijos menores solteros de una persona con capacidad laboral pero en estado de necesidad que conviven con ella, o los hijos de su pareja, siempre que no puedan asegurarse el sustento con sus propios ingresos o patrimonio.

En enero de 2009 la estadística de la Agencia Federal de Empleo registró un total de 4.788.000 perceptores de las prestaciones reguladas en el volumen II del Código Social, (que eran 15.000 más que en diciembre de 2008 pero 347.000 menos que en enero de 2008), de los cuales 2.099.000 están desempleados, es decir el 43% del total de beneficiarios (véase anexo II).

Ese mismo mes la Agencia contabilizó un total de 2.220.000 desempleados de larga duración (117.000 más que el mes anterior, pero 347.000 menos que doce meses antes), lo que supone el 64% del total de desempleados. Los hombres representan el 52,7 % de este colectivo de desempleados, las mujeres el 47,3 % y los extranjeros el 19%. Por edades, los mayores de 50 años suponen el 24% del total y los menores de 25 años el 8%.

Entre febrero de 2008 y enero de 2009 hubo 3.730.829 personas que accedieron al ámbito de aplicación del subsidio, la mayoría de ellas por agotamiento de las prestaciones contributivas y otras que provenían de una actividad laboral o de alguna acción formativa o de cualificación. También hubo un total de 4.140.998 bajas, de las cuales el 32,3 % obtuvieron empleo, el 36,2 % pasaron a una situación de inactividad laboral y el 18,6% iniciaron una acción formativa.

Altas y bajas en el subsidio (febrero 2008 a enero 2009) y permanencia

3.730.829 altas de:		4.140.998 bajas a		Ø de permanencia en semanas
Actividad laboral:	29,3%	Actividad laboral:	32,3%	47,9
Formación/cualificación:	21,7%	Formación/cualificación:	18,6%	45,9
Inactividad laboral:	41,7%	Inactividad laboral:	36,2%	65,9
Otros:	7,4%	Otros:	13,0%	43,1
Total				53,4

No todos los beneficiarios del subsidio son desempleados de larga duración. De hecho, el porcentaje de éstos sobre el total de beneficiarios se situó en enero de 2009 en el 43,6%.

Desempleados con subsidio, duración

Período	Total desempleados con subsidio	desempleados de larga duración	Total bajas	De las personas que causaron baja llevaban en situación de desempleo (%)			
				0-3 meses	3-6 meses	6-12 meses	> 12 meses
2007	2.187.041	48,9	4.079.266	31,3	16,8	17,9	34,0
2008	1.962.979	47,1	4.150.588	34,3	16,9	18,2	30,7
2008							
01	2.107.863	47,2	310.721	35,0	16,7	16,9	31,4
02	2.100.077	47,0	285.759	33,9	17,5	17,4	31,2
03	2.078.660	46,9	289.751	32,7	18,5	17,7	31,1
04	2.058.962	47,4	294.008	31,5	19,7	18,3	30,5
05	2.014.907	47,7	289.090	31,7	18,1	19,4	30,8
06	1.958.518	47,8	276.896	31,7	17,3	19,9	31,10
07	1.951.750	47,4	330.846	32,3	16,7	20,0	31,10
08	1.941.346	46,8	317.116	34,9	16,0	18,7	30,3
09	1.878.204	47,1	302.850	37,9	15,3	17,8	29,1
10	1.832.656.	47,4	336.757	37,1	15,6	17,7	29,6
11	1.806.728	46,8	317.676	35,6	16,1	17,3	30,9
12	1.826.077	45,3	340.230	35,9	16,1	16,6	31,4
2009							
01	1.934.345	43,6	349.850	37,9	16,5	16,0	29,6

La evaluación demuestra que la probabilidad de lograr prescindir de estas prestaciones aumenta cuanto menor haya sido la duración previa del desempleo. Las parejas o matrimonios con hijos logran abandonar con mayor celeridad la situación de necesidad que motiva la prestación. Además, solamente el 40% de las parejas con hijos vuelve a percibir la ayuda en un plazo de 12 meses. La mitad de las parejas con hijos y de personas solteras sin hijos a cargo mantiene la prestación ininterrumpidamente durante más de 12 meses, mientras que esta situación afecta a dos tercios de los hogares monoparentales (IAB: 56).

Si bien los autores de la evaluación concluyen que, teniendo en cuenta todos los factores y todas las variables, la reforma que se implantó no supuso exponer al riesgo de pobreza a buena parte de los perceptores de estas prestaciones, diferentes estudios cualitativos han dejado claro que los beneficiarios de las ayudas se ven obligados a reducir drásticamente el gasto en varios capítulos. Además señalan que esta situación de falta de medios puede llevar a la exclusión de la vida social y cultural. Quienes no perciben el subsidio tienen siete veces más probabilidades de sufrir disfunciones en el acceso a provisiones básicas que los perceptores de estas ayudas.

Un fenómeno que mencionan expresamente es el de las personas que se ven obligadas a complementar con las prestaciones salarios bajos para trabajos regulares. El espectacular aumento de este grupo ha sido motivo de discusión pública (IAB: 79).

El proceso de dinamización

En el transcurso del debate que finalmente llevó a la estructuración de la normativa del subsidio regulado en el volumen II del Código Social, uno de los elementos centrales del discurso gubernamental fue la activación de los desempleados de larga duración, es decir, el impulsar la iniciativa de los desempleados para reintegrarse al mercado laboral. La reforma introdujo para ello una serie de medidas correctoras y sancionadoras que van desde una entrevista con el interesado hasta sanciones que implican un recorte o incluso la extinción de la prestación. El Gobierno remite al modelo del *workfare*, que espera una contrapartida del beneficiario de las prestaciones que consistente básicamente en su disponibilidad para realizar tareas consideradas de interés general. Además, los perceptores de prestaciones tienen acceso a la totalidad de instrumentos introducidos por la reforma. En líneas generales la reforma apuesta por incentivar la autonomía y la iniciativa propia de los desempleados de larga duración.

El informe detalla modelos similares aplicados en el entorno europeo (Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos y Suecia). La experiencia alemana se diferencia en dos aspectos de los países analizados:

- Los criterios que se aplican para definir como capacitado para trabajar a un desempleado son más amplios que los previstos en otros países. Para pasar al ámbito de aplicación del subsidio es suficiente que la persona desempleada esté capacitada para trabajar tres horas al día. Esto ha supuesto la incorporación de un importante número de personas a esta prestación y la disparidad de perfiles de los beneficiarios. Reciben prestaciones personas que cuentan con titulación académica pero también desempleados de larga duración con una acuciante problemática de tipo social, psíquica y sanitaria.

Para este segundo colectivo, que presenta especiales dificultades para acceder al mercado laboral, se ha diseñado la subvención por contratación regulada en el art. 16a del volumen II del Código Social. El informe recomienda limitar el trabajo social y optar más bien por hacer un uso intensivo de los mecanismos de activación previstos en esta normativa, además de estabilizar las capacidades sociales y mejorar la cualificación de los beneficiarios.

Otro grupo de personas, con un perfil que en principio no supone impedimento para acceder al mercado laboral, muestra reticencias para aceptar trabajos que presentan condiciones poco propicias (distancia al domicilio, baja retribución, etc.). Los autores citan diferentes estudios que demuestran que el salario de referencia se sitúa en seis euros por hora, que es lo equivalente a la prestación básica para los desempleados de larga duración, salvo el caso de los hogares unipersonales sin hijos a cargo.

- La segunda diferencia radica en el relativo retraso con el que se emprendieron las reformas. Mientras que en los años 90 se introdujeron reformas similares en otros países, en Alemania no entraron en vigor hasta 2005. Los autores constatan que en el momento de la puesta en marcha de la reforma pocos beneficiarios confiaban en mejorar sus oportunidades laborales, y que más bien imperaba el miedo a la pérdida de estatus. Los autores se preguntan si la falta de legitimidad inicial se debe a la radicalidad del cambio o más bien a que el discurso oficial daba prioridad al incremento de las exigencias a los desempleados. Cabe preguntarse si la participación en medidas encaminadas a facilitar la inserción es vista por los participantes como contrapartida por la percepción de prestaciones o si más bien consideran que la participación en una de estas actuaciones representa una oportunidad que facilitará una reinserción laboral más relacionada con sus cualificaciones y competencias previas.

Otra problemática detectada es la actuación de los orientadores laborales. Diversos informes citados por los autores constatan que esta figura no suele incidir en la situación específica del desempleado de larga duración, sino que opta por tratarlos de una manera excesivamente pedagógica, marcada por las preferencias normativas individuales. Subrayan la situación jerárquica en la que se desarrolla la intermediación laboral y concuerdan con la conclusión que reclama una mayor profesionalización de los orientadores.

Por último, los autores reconocen que con los datos disponibles no se puede afirmar nada sobre el efecto dinamizador de las sanciones. Al parecer, y así lo indican diversos estudios cualitativos, las sanciones no inciden a la baja en el salario de referencia. Se describen las sanciones en muchos casos como simple gesto de amenaza que a menudo no desemboca en una medida concreta. Por otra parte, muchos orientadores parecen considerar excesivamente duras las sanciones que se pueden aplicar al colectivo de desempleados jóvenes de larga duración, por lo que suelen prescindir de ellas.

La eficacia de la política laboral

En este capítulo los autores describen los instrumentos de política laboral introducidos por la reforma, analizando si los mismos logran hacer realidad los dos objetivos principales mencionados por la Ley: participar en el mercado laboral y superar la situación de necesidad. Señalan que resulta difícil incluir en la evaluación de tal eficacia unos objetivos que califican de suaves, como por ejemplo la participación social y cultural. Comienzan el análisis con una breve exposición de los principales resultados de estudios sobre los instrumentos de las políticas activas en otros países, sobre todo en el Reino Unido.

El art. 16 del volumen II del Código Social aclara en primer lugar que los desempleados de larga duración también tendrán acceso a las medidas e instrumentos creados para los desempleados de menos de un año, regulados por el volumen III del Código Social (medidas de reciclaje y formación continua, fomento del inicio de una actividad laboral a través de la ayuda para la inserción laboral, medidas de entrenamiento y

capacitación, transferencia a terceros de la intermediación laboral). Sin embargo, los desempleados de larga duración no tendrán acceso a las ayudas al autoempleo previstas para los perceptores de prestaciones contributivas, si bien en el volumen II dedicado al subsidio se prevén también ayudas para emprendedores además de contemplar la posibilidad de crear puestos de trabajo subvencionados, siempre y cuando se trate de tareas de interés general, desinteresadas y adicionales. También prevé otras ayudas de carácter discrecional, como por ejemplo la financiación de las clases para obtener el permiso de conducir

En enero de 2009, la Agencia Federal de Empleo contabilizó un total de 555.243 participantes en las actuaciones de la nueva normativa, entre las que destacan los trabajos subvencionados como oportunidades de empleo, que suman 288.838 beneficiarios. Siguen con 106.477 beneficiarios las ayudas para el fomento del empleo por cuenta ajena y finalmente la formación continua con 74.397 participantes (véase anexo III).

El informe distingue entre varias modalidades: medidas ligadas a la empresa, medidas destinadas a apoyar la intermediación laboral, medidas de cualificación y aprendizaje y medidas de creación de empleo.

Actuaciones ligadas a la empresa

Al principio fueron motivo de controversia; diversos expertos ponían en duda la idoneidad de trasladar a los desempleados de larga duración, en su mayoría distantes del mercado laboral, instrumentos diseñados para ser aplicados a los desempleados de menor duración y con mayores probabilidades de reintegrarse rápidamente al mercado laboral. En concreto se trata de las ayudas para la inserción laboral (Einliederungszuschüsse), las medidas de capacitación a nivel empresarial, las ayudas para trabajadores que inician una actividad laboral (Einstiegsgeld) y las ayudas para el autoempleo (Gründungsförderung).

La evaluación demuestra que estos instrumentos, que apuntan al inicio de una actividad en el mercado laboral, también son eficaces para los desempleados de larga duración, al menos para los grupos más cercanos al mercado de trabajo. En todos estos instrumentos las personas que perciben una prestación están en mejor situación que las que no reciben la ayuda. Los autores expresan dos reservas a estos resultados en principio positivos:

- Los resultados se limitan exclusivamente al nivel individual, es decir, que no permiten hacer afirmación alguna acerca de su eficacia para reducir la tasa de desempleo en general ni el número de personas que se encuentran en situación de necesidad.
- Un análisis de los datos revela la importancia de la selección de la empresa, aspecto igual de importante al menos que la selección de los desempleados de larga duración adecuados para estas actuaciones.

Medidas destinadas a apoyar la intermediación laboral

La nueva normativa incluye una serie de medidas encaminadas a apoyar las tareas de intermediación laboral, entre las que destacan el cheque de intermediación para contratar los servicios de una agencia privada de intermediación, las Agencias de Servicios Personalizados o la cesión a la empresa privada de todo el proceso de intermediación. La evaluación constata que la intermediación laboral privada no tiene efecto alguno o, en su caso, solamente marginal sobre las posibilidades de acceder al mercado de trabajo.

Las medidas de capacitación

El informe de evaluación recoge bajo este epígrafe todas las medidas que no tienen lugar en las empresas y cuyo principal objetivo consiste en mejorar la cualificación de los desempleados. Los resultados de la evaluación confirman lo que ya se sabía de anteriores estudios: las acciones formativas no empresariales apenas tienen efecto, los participantes no logran salir de la situación de necesidad ni siquiera en los veinte meses posteriores a los cursos. Sin embargo, los autores no desechan el uso de este instrumento, ya que cumple otras funciones sumamente importantes como la de incrementar la empleabilidad de los desempleados o servir de estabilización social.

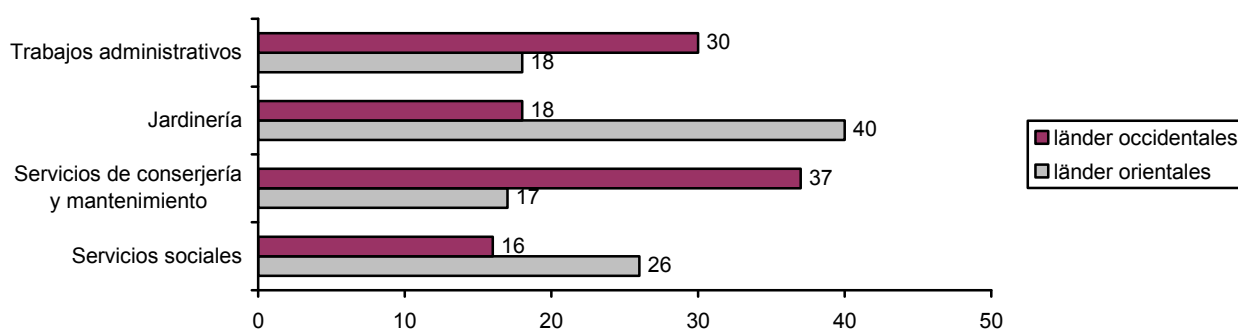
Las medidas de creación de empleo

El art. 16 del volumen II del Código Social también incluye la posibilidad de crear puestos de trabajo subvencionados para los desempleados de larga duración, las denominadas oportunidades laborales, a las que sólo tienen acceso los desempleados de larga duración. Presentan dos modalidades:

- los empleos de un euro por hora, de utilidad pública, remunerados con uno o dos euros por hora y de carácter complementario, en los que los participantes perciben además la prestación asistencial por desempleo, y
- la variante remunerada, que consiste en empleos retribuidos con un salario que sustituye a la prestación asistencial.

Desde 2004 las oportunidades de empleo han relegado a las medidas de creación de empleo y se han convertido en el principal instrumento de políticas activas de empleo para los desempleados de larga duración.

Tareas ejercidas por personas en oportunidades de empleo social (%)



Fuente: Kettner/Rebien 2007b

Se trata de un instrumento que responde a una ultima ratio, a aplicar a todas aquellas personas en cuyo caso resulta poco probable que logren acceder al mercado de trabajo ordinario. No obstante, el informe evalúa los efectos que tiene sobre las posibilidades de reinserción laboral. Resulta sorprendente que en esta ocasión el Instituto IAB llegue a una conclusión mucho más favorable que en estudios anteriores. En la evaluación anterior de este instrumento, el propio IAB concluía que en la fase inicial se observa un ligero efecto negativo lock in, aunque al cabo de un año y medio o dos algunos grupos acaban beneficiándose. Para los menores de 25 años el efecto es nulo y además, afirmaba el IAB, este instrumento encierra el riesgo de que se emplee como sustitutivo de un empleo estable. En esta ocasión, los autores del informe concluyen que esta medida obtiene resultados considerablemente mejores que otros instrumentos de creación de empleo subvencionado, tanto en lo que se refiere al efecto lock in como a la probabilidad de encontrar empleo pasados veinte meses. Si bien el beneficio de este instrumento varía en función del grupo que se analiza, se observa que son sobre todo los colectivos muy ajenos al mercado laboral los que más se benefician.

Colectivos con problemática especial

El informe hace especial hincapié en la situación específica de diferentes colectivos, centrándose en evaluar la evolución cuantitativa del grupo, la protección social de estos colectivos, el proceso de activación de la búsqueda de empleo, la selección en lo relativo al acceso a las medidas, el efecto de éstas y los cambios que se han producido en su situación en el mercado laboral. En concreto el informe de evaluación ofrece información relevante sobre tres de los colectivos más vulnerables: jóvenes, discapacitados y mayores. El análisis de género fue externalizado, si bien algunos aspectos se tienen en cuenta a la hora de analizar los tres grupos y el informe les dedica un apartado propio.

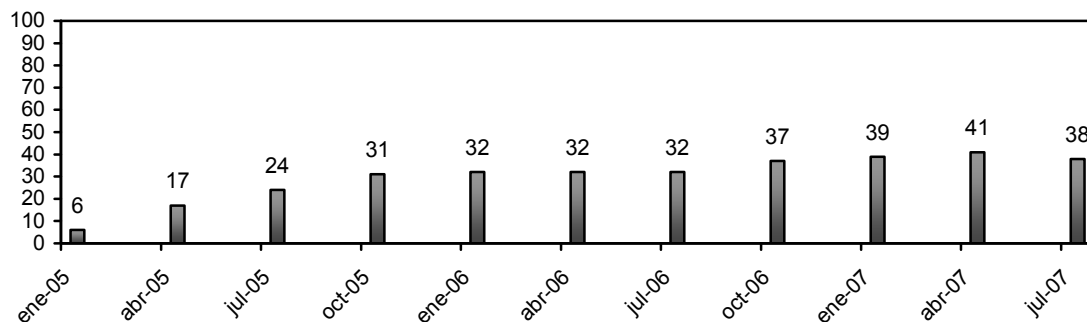
En lo relativo a los jóvenes, el informe detecta dos grupos diferenciados que perciben prestaciones. Por un lado están los de edad escolar o los que cursan formación profesional, que no son precisamente el grupo diana de los instrumentos previstos en el volumen II del Código Social. Por otro están los jóvenes adultos, que reciben prestaciones debido a su propia situación laboral. Este segundo colectivo es sumamente

heterogéneo. Hay en él un porcentaje elevado de desempleados y participantes en medidas de reinserción laboral, pero también incluye a personas que no pertenecen a ninguno de los grupos de difícil acceso al mercado laboral, sino que más bien se ven afectadas por un entorno complicado.

Parece ser constante la estrecha relación entre experiencias de precariedad y la sensación de exclusión, ligada muy frecuentemente a situaciones difíciles de índole familiar. Los autores constatan que por ello algunos grupos, sobre todo los hogares monoparentales (en la mayoría de los casos se trata de mujeres jóvenes) apenas tienen acceso a los instrumentos de fomento que ofrece la nueva normativa. El informe analiza detalladamente los factores de riesgo cronificación de la situación de desempleo. Menciona a los escolares y jóvenes desempleados que corren peligro de no obtener un título escolar o formación y, por lo tanto, de tener escasas oportunidades de acceder al mercado laboral. Reivindican que los instrumentos incidan más en este tipo de situaciones sociales, que respondan mejor a las necesidades individuales y que tengan un carácter más participativo.

A raíz de la reforma Hartz, la Agencia Federal de Empleo elaboró normas para los orientadores sobre medidas y sanciones específicas para el colectivo de beneficiarios de las prestaciones menores de 25 años. El informe subraya que gracias a esta concreción ha mejorado considerablemente el porcentaje de jóvenes que han accedido a medidas de activación laboral, denominado por la Agencia tasa de activación.

Tasa de activación de jóvenes, enero 2005 a julio 2007



Achatz, 2007

Las reformas Hartz han modificado sustancialmente la situación de los desempleados mayores eliminando de forma gradual las posibilidades de prejubilación. Esta medida responde a un cambio de política que los autores califican de fundamental. Se trata de mantener a las personas mayores el máximo tiempo posible en el mercado laboral. Este colectivo representa aproximadamente el 25% de los desempleados capacitados para trabajar. Con la sola excepción de los mayores altamente cualificados, se trata de un grupo que continúa encontrándose con serios impedimentos para encontrar un trabajo y al que a la vez se le cierra la posibilidad de pasar a la jubilación. A fin de poder evaluar el riesgo de que los actuales beneficiarios del subsidio caigan en situación de pobreza en la tercera edad, los autores han calculado los derechos a pensión acumulados por los beneficiarios de 50 años. El resultado es claro: mientras que es relativamente elevado el porcentaje de hombres que ya tendría derecho a una pensión de importe idéntico al subsidio

social, el porcentaje de mujeres es algo menor en los länder orientales, mientras que en los occidentales ninguna de las beneficiarias cumple estos requisitos.

Riesgo de pobreza en la tercera edad en beneficiarios mayores del subsidio

	länder occidentales		länder orientales	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Promedio de puntos de valoración por año de cotización según la estadística del organismo alemán de pensiones (DRV) (Referencia: asegurados nacidos entre 1940 y 1954 con comprobación de los derechos acumulados por lo menos en 1997)	0,81	0,39	0,76	0,68
Transformación de los puntos de valoración temporal en la pensión media de un año de cotización*	21,16 €	10,07 €	17,43 €	15,63 €
Años de cotización hasta alcanzar el umbral de la ayuda social (länder occidentales: 604 €, orientales: 559 €)	28,5	56,8	32,1	34,8
Porcentaje de los perceptores de la prestación por desempleo no contributiva que hasta los 50 años han alcanzado por lo menos esta cantidad de años cotizados	53%	0	62%	46%

* Promedio de puntos de valoración por año cotizado multiplicado por el valor actual de la pensión de 2004 (länder occidentales: 26,13, orientales: 22,97)

Fuentes: Estadística del organismo alemán de pensiones, Estadística sobre la prestación básica en la tercera edad y por incapacidad laboral de la Oficina Federal de Estadística, ambas de 2004

El desempleo y la percepción de la prestación asistencial no empeoran significativamente la protección social en la tercera edad. No obstante, se mencionan algunos elementos que a largo plazo podrían aumentar el riesgo de pobreza para los mayores, y en especial para los beneficiarios del subsidio que en la actualidad tienen entre 28 y 44 años:

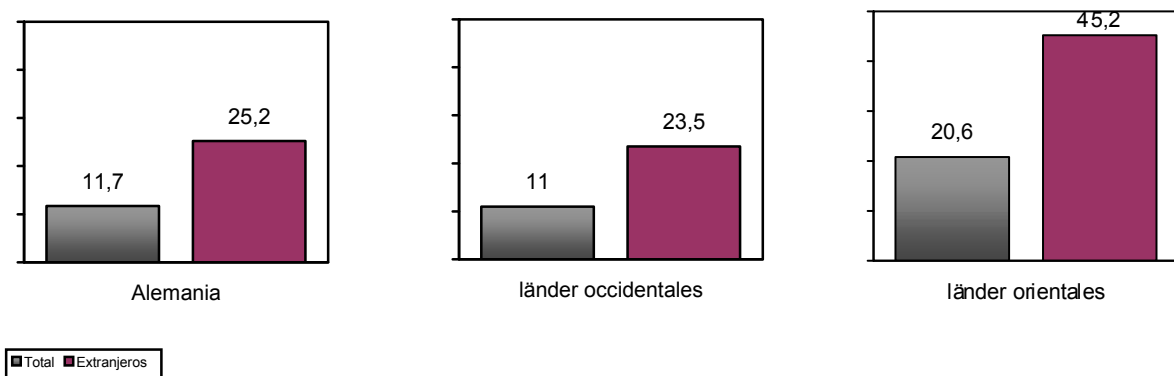
- La reducción de cotizaciones que la Agencia Federal de Empleo transfiere al seguro de pensiones, que en enero de 2007 pasaron de 78 a 40 euros mensuales, lo que traducido en derecho a pensión supone 2,19 euros por año cotizado.
- A finales de 2007 caducó una normativa específica para los beneficiarios mayores de 58 años que los exoneraba de la obligación de estar a disposición de la intermediación laboral. A ello se añade la jubilación forzosa a los 63 años, lo que conlleva importantes descuentos del importe de la pensión.

El agravante de las dificultades que las personas mayores se encuentran para acceder al mercado laboral incrementa considerablemente el riesgo de que los beneficiarios de entre 40 y 50 años padezcan pobreza en la tercera edad, si bien probablemente se verá afectado sobre todo el grupo de edad entre 30 y 40 años. Los autores advierten de que en caso de que en Alemania no se logren mejorar considerablemente las posibilidades de inserción laboral para mayores, la jubilación a partir de los 67 años no será tanto un modelo laboral para mayores, sino un plan de reducción de gastos para el seguro de pensiones, ya que supondrá

recortes considerables para aquellos que no logren mantenerse el tiempo suficiente en una actividad laboral.

Por lo que respecta a los desempleados extranjeros, el informe de evaluación señala que este colectivo presenta una problemática especialmente grave ya que la tasa de desempleo es el doble de la de los ciudadanos alemanes.

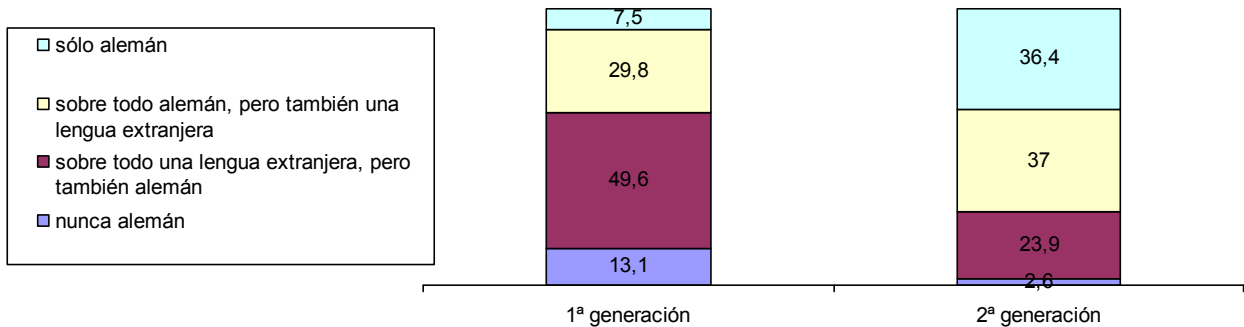
Cuota de desempleo 2005 sobre el total de personas activas por cuenta ajena (alemanes y extranjeros)



Fuente: Estadística de la Agencia Federal de Empleo

El informe cita encuestas representativas que demuestran las enormes dificultades que han de afrontar los inmigrantes para acceder a una formación profesional que permita su inserción en el mercado laboral. Uno de los colectivos más vulnerables es el de los jóvenes inmigrantes que reciben prestaciones asistenciales, que sufren con mayor frecuencia problemas económicos, viviendas precarias y desempleo en la unidad familiar. Para facilitar la superación de esta situación, la Agencia centra sus esfuerzos en el aprendizaje del idioma, algo esencial no sólo para lograr la integración y la participación social, sino además decisivo para acceder al mercado laboral. Los autores citan varios estudios que demuestran que un mejor dominio del idioma facilita y agiliza la búsqueda de trabajo, y que los conocimientos de alemán de la segunda generación de inmigrantes son mucho mejores que los de la primera.

Lengua empleada en los hogares de inmigrantes (%)



En concreto el informe analiza la importancia que las agencias locales de empleo dan a los cursos de integración, centrados en el aprendizaje del idioma. Concluye que los cursos de integración son un instrumento ampliamente aplicado. En la mayoría de los casos la inscripción y participación en los mismos se formaliza en el acuerdo de inserción laboral, y se advierte a los desempleados de la posibilidad de ser sancionados en caso de no acudir regularmente. Aunque los cursos se consideran útiles, diversos expertos señalan que los conocimientos de idioma adquiridos no son suficientes para lograr obtener un puesto de trabajo. Los autores proponen ampliar y diversificar la oferta de cursos y sistematizar la investigación acerca de la relación entre las diferentes modalidades de cursos y las posibilidades de encontrar trabajo.

¿Ha cambiado la reforma de 2005 las circunstancias del mercado laboral?

El informe analiza desde varias perspectivas los cambios del mercado laboral motivados por la reforma. En lo relativo a la disposición de los desempleados a buscar o a aceptar empleos, los autores citan una encuesta representativa en empresas y en la administración pública que demuestra que la cifra de solicitudes de empleo de personas desempleadas por propia iniciativa aumentó considerablemente (2005: 22%, 2006: 17%). Además, las empresas constatan que también aumentó la disposición de los desempleados a aceptar puestos de trabajo en condiciones menos ventajosas, y aproximadamente el 75% relaciona este hecho con las reformas Hartz.

Cambios en la disposición de los desempleados a efectuar concesiones

Empresas con nuevas contrataciones

La disposición de los desempleados		Empresas (%)	
		Cambios 2005 con respecto a 2004	Cambios 2006 con respecto a 2005
a aceptar un trabajo menos cualificado	ha subido	21	15
	es la misma	48	49
	ha bajado	9	11
	sin datos	22	26
	total	100	100

Saldo entre "ha subido" y "ha bajado"		+12	+4
a llegar a un compromiso en cuanto al salario	ha subido	25	18
	es la misma	43	47
	ha bajado	11	12
	sin datos	21	24
	total	100	100
Saldo entre "ha subido" y "ha bajado"		+14	+6
a aceptar condiciones laborales especiales	ha subido	23	15
	es la misma	44	47
	ha bajado	12	12
	sin datos	21	25
	total	100	100
Saldo entre "ha subido" y "ha bajado"		+11	+3

Fuente: Instituto de Investigación Laboral y Profesional

Con respecto a la oferta, sólo el 10% de las empresas encuestadas dice haber creado puestos de trabajo nuevos del segmento salarial más bajo, y únicamente el 30% afirma incluso que de forma sistemática prescinden de los currículos presentados por desempleados de larga duración.

Cambios en la cobertura de puestos de trabajo – Datos de las empresas con nuevas contrataciones

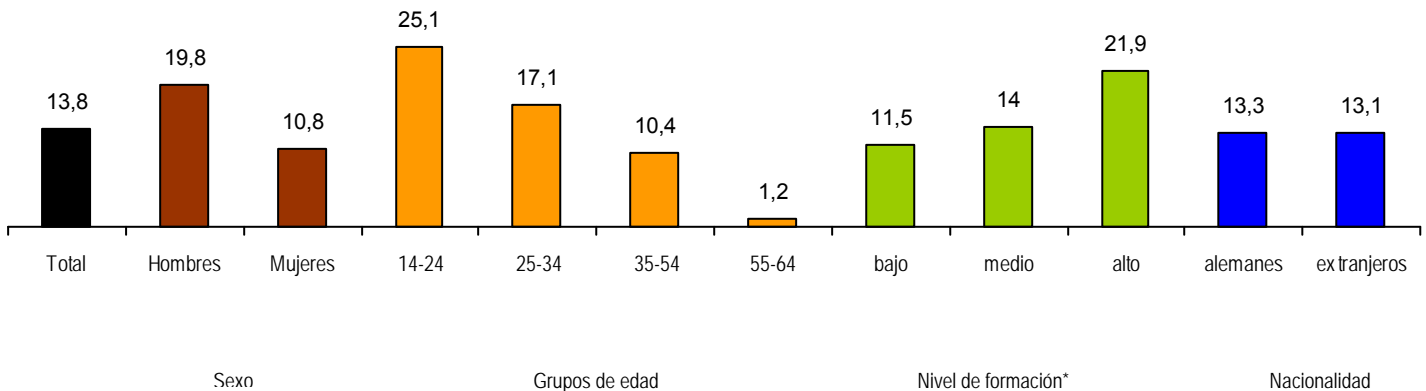
		Empresas (%)	
		Cambios 2005 con respecto a 2004	Cambios 2006 con respecto a 2005
Se pudieron cubrir con rapidez puestos de trabajo de difícil cobertura	verdadero	13	17
	falso	69	70
	sin datos	18	22
	total	100	100
Se pudieron cubrir más fácilmente puestos de trabajo de baja remuneración	verdadero	19	18
	falso	60	59
	sin datos	20	23
	total	100	100
Se crearon nuevos puestos de trabajo para trabajadores poco remunerados	verdadero	10	11
	falso	68	65
	sin datos	22	24
	total	100	100
Se cubrieron puestos de trabajo con personal mejor cualificado de lo necesario	verdadero	14	12
	falso	67	66
	sin datos	19	22
	total	100	100

Fuente: Instituto de Investigación Laboral y Profesional

El IAB trata también de dar respuesta a la pregunta de si los trabajos poco remunerados sirven de puente hacia segmentos salariales superiores. El seguimiento a personas que ejercían un trabajo con remuneraciones bajas en 1998/1999 concluye que en 2005 sólo el 13% logró acceder a una actividad mejor pagada.

Oportunidad de promoción laboral para trabajadores con baja remuneración por grupos

Trabajadores bajamente remunerados hasta 1998/99 y que en 2005 tenían un trabajo estable a jornada completa con un salario más elevado (%)



* bajo: escuela básica; medio: bachillerato o formación profesional; alto: universidad, escuela superior. Total absoluto: 29.347

Los autores llegan a la conclusión de que la fusión de la ayuda social y el subsidio por desempleo, que modificó no sólo los requisitos para acceder a la prestación sino también el importe de la misma, ha generado una mayor disponibilidad de los desempleados a iniciar una actividad laboral y a la vez un moderado incremento de la oferta de puestos de trabajo. Sin embargo, los resultados son contradictorios por lo que respecta a la disposición de los desempleados a hacer concesiones en los puestos de trabajo que aceptan. Por un lado, los salarios de referencia no han variado considerablemente, como tampoco lo ha hecho la disposición a la movilidad geográfica o a concesiones salariales. Por otra parte, de la citada encuesta a las empresas resulta que los desempleados que buscan empleo se muestran actualmente más flexibles que en el pasado. No obstante, los autores también señalan que queda por ver si las personas con inferior nivel de cualificación se benefician en realidad de la reforma, ya que muchas empresas optan por contratar a personas con un perfil y una cualificación superior para puestos con requisitos bajos.

Conclusiones finales

El Instituto IAB concluye que a la vista de la evolución del mercado laboral las reformas pueden considerarse positivas, ya que lograron reducir considerablemente el desempleo estructural. Queda por ver si se trata de un efecto duradero, si bien el Gobierno parece haber conseguido los efectos deseados: mayor estímulo a la colocación y a la vez mayor disposición a aceptar un empleo incluso en peores condiciones que el anterior. Por tanto, afirma que esta reforma incrementó la tasa de participación en el mercado laboral y con ello la autonomía individual. En otro orden de cosas, las reformas Hartz no aumentaron la incidencia

de la pobreza aunque haya seguido creciendo la desigualdad que se viene observando desde los años ochenta.

Sin embargo, los autores anotan tres reservas a este balance positivo:

- Resultará imprescindible crear más puestos de trabajo en el sector salarial bajo. Además de crear instrumentos que permitan complementar estos salarios bajos (por ejemplo, el salario combinado) habrá que garantizar la permeabilidad de este sector para evitar que se convierta en un callejón sin salida para determinados colectivos.
- Las agencias locales de empleo aplican en algunos casos un concepto de dinamización excesivamente rígido y centrado exclusivamente en aspectos formales, a pesar de que la mayoría de desempleados no presentan una cualificación inadecuada y toman las iniciativas pertinentes para encontrar un puesto de trabajo. Por lo tanto, no parece recomendable ejercer la potestad sancionadora, sino que más bien conviene intentar superar los impedimentos de índole personal que dificultan el acceso al mercado laboral. Los autores reclaman una mayor profesionalización de los orientadores y que se haga realidad el carácter bilateral de los acuerdos de inserción laboral, que en definitiva incluyen obligaciones y compromisos tanto del desempleado como del propio orientador.
- La situación especialmente difícil de diferentes colectivos hace urgente un diseño y un uso más individualizado y flexible de los instrumentos de reinserción laboral, especialmente entre los jóvenes y las mujeres.

Anexo I

CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN ASISTENCIAL UNIFICADA POR DESEMPLEO

Beneficiarios	% de la prestación básica	Importe mensual
Persona soltera	100	351 €
Padre/madre en familia monoparental	100	351 €
Adulto con pareja no adulta	100	351 €
Persona soltera hasta 24 años o adulto hasta 24 años con pareja no adulta que se hayan trasladado de su hogar anterior a otro hogar sin el consentimiento del organismo gestor municipal de las prestaciones	80	281 €
Pareja, ambos adultos, cada uno de los dos	90	316 €
Menores mayores de 15 años u otros miembros del hogar capaces de trabajar	80	281 €
Menores que tienen 14 años (subsido social)	80	281 €
Menores hasta 13 años (subsido social)	60	211 €

Para los perceptores de esta prestación asistencial está prevista además una ayuda para alquiler y otra para calefacción. Estos dos conceptos alcanzaron en octubre de 2008 un importe medio de 316 € por unidad familiar. Este importe promedio varía en gran medida de un land a otro en función del gasto real.

Situaciones de especial necesidad	% de la prestación básica	Importe mensual
Padre/madre en hogar monoparental con hija/o menor de 7 años y sin ayuda del otro progenitor	36	126 €
Padre/madre en hogar monoparental con dos o tres hijos hasta 16 años	36	126 €
Padre/madre en hogar monoparental, adicionalmente para el cuarto y quinto hijos hasta 16 años, por cada uno:	12	42 €
Padre/madre en hogar monoparental, para uno o dos hijos de 16 o 17 años, por cada uno:	12	42 €
Mujeres embarazadas, a partir de la 13ª semana	17	60 €
Personas con discapacidad (participantes en medidas de integración según del Código Social IX)	35	123 €

Ejemplos prácticos:

Una persona adulta	351 €
Padre/madre en hogar monoparental con niño de hasta 6 años, y sin ayuda del otro progenitor	688 €
Padre/madre en hogar monoparental con niño de entre 7 y 13 años, y sin ayuda alguna del otro progenitor	604 €
Padre/madre en hogar monoparental con dos niños hasta 13 años	899 €
Matrimonio sin hijos (el 90 % cada cónyuge)	632 €
Matrimonio con un hijo menor de 14 años	843 €
Matrimonio con dos hijos menores de 14 años	1.054 €
Matrimonio con hijos mayores de 14 años	1.194 €
Matrimonio con tres hijos mayores de 14 años y tres hijos menores de 14 años	2.108 €

En promedio, la prestación asistencial por desempleo (para una familia tipo de 1,9 personas) se situaba en octubre de 2008 en 826 euros mensuales incluyendo la ayuda para alquiler y calefacción. El importe de esta prestación oscila en función de la situación familiar y en ese mes se elevó a 696 euros para las familias unipersonales y a 1.366 euros para una familia de cinco o más personas. Estos importes son íntegros, es decir que están sometidos a tributación y a cotizaciones sociales.

Anexo II: Perceptores de la prestación asistencial con detalle de los desempleados (*)

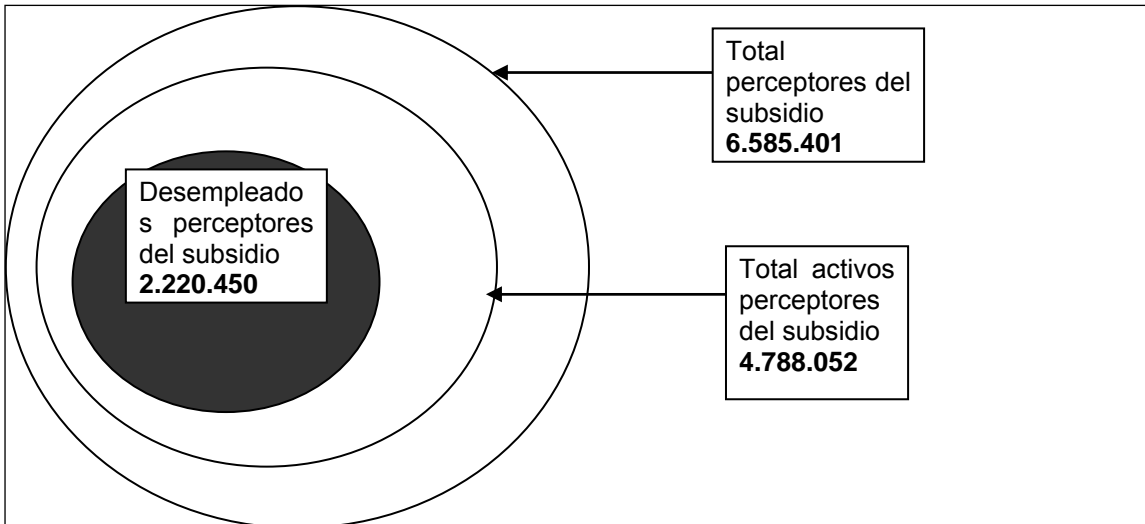
	Activos perceptores del subsidio					De ellos: desempleados				
	Nº	Variación				Nº	Variación			
		Sobre mes anterior		Interanual			Sobre mes anterior		Interanual	
		Nº	%	Nº	%		Nº	%	Nº	%
2007	5.276.835			-115.331	-2,1	2.523.022			-300.302	-10,6
2008	5.007.106			-269.729	-5,1	2.257.372			-265.650	-10,5
2008										
Enero	5.134.825	+36.629	+0,7	-214.744	-0,4	2.424.224	+57.110	+2,4	-233.427	-8,8
Febrero	5.166.590	+31.765	+0,6	-237.709	-4,4	2.414.573	-9.651	-0,4	-240.470	-9,1
Marzo	5.164.800	-1.790	-0,0	-259.983	-4,8	2.388.788	-25.785	-1,1	-251.486	-9,5
Abril	5.142.413	-22.387	-0,4	-259.157	-4,8	2.364.963	-23.825	-1,0	-252.768	-9,7
Mayo	5.099.665	-42.748	-0,8	-261.950	-4,9	2.315.341	-49.622	-2,1	-254.553	-9,9
Junio	5.053.718	-45.947	-0,9	-257.662	-4,9	2.250.300	-65.041	-2,8	-273.021	-10,8
Julio	5.021.068	-32.650	-0,6	-259.594	-4,9	2.242.513	-7.787	-0,3	-272.989	-10,9
Agosto	4.970.750	-50.318	-1,0	-269.810	-5,1	2.230.631	-11.882	-0,5	-287.450	-11,4
Sept.	4.919.643	-51.107	-1,0	-265.516	-5,1	2.160.256	-70.375	-3,2	-286.702	-11,7
Oct.	4.859.083	-60.560	-1,2	-295.488	-5,7	2.110.078	-50.178	-2,3	-288.018	-12,0
Nov.	4.779.431	-79.652	-1,6	-330.225	-6,5	2.082.852	-27.226	-1,3	-283.749	-12,0
Dic.	4.773.289	-6.143	-0,1	-324.907	-6,4	2.103.948	+21.096	+1,0	-263.166	-11,1
2009										
Enero	4.788.052	+14.763	+0,3	-346.773	-6,8	2.220.450	-	+5,5	-203.774	-8,4
							116.502			
2009	4.978.208					2.240.391				

Fuente: Estadística de la Agencia Federal de Empleo

(*) Hasta el 1 de enero de 2005 existía en Alemania la ayuda social y la prestación asistencial por desempleo. La Ley Hartz IV unificó ambas ayudas a partir de esa fecha en el subsidio o prestación asistencial que se otorga a toda persona de entre 16 y 65 años en situación de necesidad que no trabaja aunque está capacitada para trabajar como mínimo tres horas al día.

También perciben esa ayuda los menores de 16 y los mayores de 65 años en situación de necesidad. De ahí que en enero de 2009 el conjunto total de perceptores de este subsidio fuera de 6.585.401 personas. De ellos, eran activos, es decir tenían entre 16 y 65 años 4.788.052 personas. Y de éstas últimas percibían el subsidio en concepto de “desempleados” 2.220.450 personas. La diferencia entre estas dos últimas cifras corresponde a:

- los estudiantes menores de 20 años
- - los prejubilados a partir de 58
- - los desempleados participantes en acciones formativas.



Anexo III: Desempleo y participantes en las medidas para desempleados de larga duración

Período	Desempleados con subsidio	Efecto positivo de los instrumentos del mercado laboral							Desempleo e instrumentos del mercado laboral con subvención del trabajo por cuenta ajena
		Oportunidades de empleo	Medidas de creación de empleo, de adaptación estructural	Formación continua	Constatación de la capacidad y acciones formativas	Subsidio inicial para el trabajo por cuenta propia	Fomento del empleo por cuenta ajena	Suma de los instrumentos del mercado laboral	
2008									
Enero	2.424.224	284.458	27.966	71.834	34.828	17.628	75.592	512.306	2.936.530
Febrero	2.414.573	287.552	27.994	73.990	45.846	17.328	75.752	528.462	2.943.035
Marzo	2.388.788	292.394	28.137	76.660	52.268	17.112	78.349	544.920	2.933.708
Abril	2.364.963	304.219	29.382	79.211	55.775	16.761	84.335	569.683	2.934.646
Mayo	2.315.341	312.240	30.651	79.476	51.077	16.443	89.944	579.831	2.895.172
Junio	2.250.300	321.573	32.889	79.784	53.523	16.305	96.692	600.766	2.851.066
Julio	2.242.513	324.069	35.323	77.496	44.977	15.778	102.614	600.257	2.842.770
Agosto	2.230.631	323.870	37.645	75.323	43.273	15.458	105.460	601.029	2.831.660
Septiembre	2.160.256	330.124	39.457	78.792	50.377	15.155	108.598	622.503	2.782.759
Octubre	2.110.078	334.568	42.018	82.481	53.857	14.639	111.047	638.610	2.748.688
Noviembre	2.082.852	337.532	42.439	83.158	57.661	14.149	111.616	646.555	2.729.407
Diciembre	2.103.948	325.583	39.887	81.383	51.812	13.591	109.329	621.585	2.725.533
2009									
Enero	2.220.450	288.838	33.631	74.397	39.043	12.857	106.477	555.243	2.775.693
Variación mes anterior	+116.502	-36.745	-6.256	-6.986	-12.769	-734	-2.852	-66.342	+50.160
Variación interanual	-203.774	+4.380	+5.665	+2.563	+4.215	-4.771	+30.885	+42.937	-160.837