

## Frente al desempleo de larga duración: ¿Es adecuado un Programa «Extraordinario» para un problema «estructural»?

1. El desempleo de larga duración en España comienza a adquirir un carácter «estructural» sin precedentes en nuestro mercado de trabajo. Algunas cifras generales de nuestro país son muy significativas: la duración del desempleo se ha incrementado desde aproximadamente cinco meses en 2008 hasta ocho meses en 2012 [OIT: *Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?*, ILO, 2014]; en el segundo trimestre de 2014, el 62,1 % de los desempleados llevaban un año ininterrumpido o más en paro y casi un 42,4% llevaba dos años o más. A pesar de la incipiente mejora en el crecimiento de nuestra economía, los datos macroeconómicos no se traducen en una «significativa» mejora en los datos de crecimiento del empleo. Y ello en un contexto de ralentización en el ritmo de crecimiento de la población activa (por desánimo, búsqueda de empleo en el extranjero o retorno a los estudios), lo que determina que las tasas de actividad sean también muy bajas. En el trasfondo de esta situación se hallan las peculiaridades de nuestra estructura productiva y el poco avance producido en el crecimiento de los sectores económicos tecnológicos y de mayor valor añadido. La falta de transformación de nuestro modelo productivo está siendo una rémora para alcanzar unos crecimientos sostenibles también en términos de crecimiento del empleo de calidad.

En relación con los desempleados, viene disminuyendo de manera muy acusada la proporción entre el número de perceptores de prestaciones y la estimación de desempleados, al tiempo que viene reduciéndose la cuantía media de las prestaciones. La tasa de cobertura del sistema de protección por desempleo ha tenido una evolución muy negativa (en el 2009 era del 72,82 % y en 2014 se ha situado apenas en el 58,93 %, con una caída de 21 puntos porcentuales), lo que pone de relieve la necesidad tanto de cambios normativos que permitan una ampliación sustancial de esa tasa de cobertura, como freno a la evolución de las propias tasas de riesgo de pobreza o exclusión social; como del diseño de las correlativas políticas activas de empleo, que deberán suponer una mejora en la dotación de medios para los Servicios Públicos de Empleo, notablemente afectados también por la política de recortes en servicios públicos.

En el marco de esta situación crítica de empleo, las recomendaciones de la Unión Europea a nuestro país, en materia de protección a los desempleados, siguen centrándose –entre otros– en los siguientes elementos [*Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España, Bruselas, 2 de junio de 2014*]: el reforzamiento de los requisitos para de búsqueda de empleo para la percepción de las prestaciones de desempleo; la mejora de la eficacia y la orientación de las políticas activas del mercado de trabajo, incluidas las bonificaciones ofrecidas por la contratación, sobre todo para quienes tienen más dificultades para acceder

al empleo; reforzar la coordinación entre las políticas de mercado de trabajo y las de educación y formación; acelerar la modernización de los servicios públicos de empleo para que presten un asesoramiento personalizado eficaz, proporcionen formación adecuada y garanticen la correspondencia entre la demanda y la oferta de empleo, prestando atención a los parados de larga duración; reforzar la capacidad administrativa y la coordinación de los servicios sociales y de empleo con el fin de brindar itinerarios con integración en apoyo de quienes se encuentren en situación de riesgo, y racionalizar los procedimientos para facilitar la incorporación al mercado de trabajo desde los regímenes de renta mínima.

Precisamente, nuestra tasa de desempleo de larga duración –de más de un año– ha alcanzado niveles sin precedentes en la serie reciente: cuya tasa ha variado desde el 23,1% en 2009 hasta el 61,6% en 2014. Este tipo de desempleo afecta a toda la capa de población, pero muy especialmente a jóvenes en búsqueda de empleo, entre los que se ha registrado un fuerte aumento de la proporción que son parados de larga duración, que se sitúa en el 50,6% para los menores de 25 años (y en el 56,5% para los jóvenes entre 25 y 30 años), con una ratio de NEET que ha crecido 8,7 puntos porcentuales desde 2007. En concreto, un 26,9% de los jóvenes menores de 25 años son parados de larga duración. Pero también la incidencia del paro de larga duración ha crecido muchísimo en trabajadores de edad más avanzada. En el primer trimestre de 2014, el 75,4% de los parados de más de 55 años llevaban más de un año en búsqueda de empleo y el 58,1% más de dos, con niveles relativamente similares para hombres y mujeres. Ello que hace necesario –entre otras medidas– reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación [vid. CES: *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, Informe 02/2014].

2. La materialización de la propuesta de Plan económico de «inversión para Europa» (conocido como plan «Junker»), con el objetivo de mejorar el crecimiento y el relanzamiento de la inversión pública productiva, debería ser favorable a la reactivación económica, la creación de empleo y la normalización del mercado de trabajo. Aunque ya se han alzado las primeras voces críticas sobre su insuficiencia y falta de ambición. Mientras tanto, y a la espera de un cambio de signo «hacia lo social» en las políticas económicas, como paliativo para las crecientes situaciones de desempleo involuntario de larga duración, nuestro Gobierno adopta un nuevo «Programa de Activación para el Empleo», regulado por el [Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre](#).

Se plantea la paradoja de que se define como un Programa «específico y extraordinario de carácter temporal» frente a lo que realmente es un problema «estructural» de nuestra economía y específicamente de nuestro mercado de trabajo: el desempleo de larga duración. En realidad, este Programa se sitúa en línea de continuidad con los anteriores planes [PRODI](#) y [PREPARA](#), como medidas necesarias para reducir el número de personas con riesgo de pobreza y/o exclusión social, tratando de reforzar las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo, con el fin de aumentar la empleabilidad de las personas con menores posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Dependerá en gran medida de los recursos humanos y financieros disponibles la posible eficacia de esta nueva medida. En todo caso, con este nuevo Programa, se trataría de acelerar la traslación de la incipiente recuperación económica al terreno del empleo.

Aparte de todo lo relativo al empleo juvenil, el favorecimiento de la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del plan PREPARA), ya se contemplaba como *objetivo estratégico o prioritario* –esto es, aquellos en los que se tiene que focalizar la atención y el esfuerzo durante un periodo de tiempo– en el [Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre](#), por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 [vid. un análisis del mismo, en DE LA CASA QUESADA, S: «¿Para cuándo una real y eficaz política de empleo?: Reflexiones a la luz de la nueva Estrategia Española de Empleo 2014-2016», *RTSS.CEF*, núm. 381, diciembre 2014]. Por ello, uno de los aspectos que deben tener en cuenta las políticas de activación a desarrollar por los Servicios Públicos de Empleo y los demás agentes implicados es mejorar la inserción de los parados de larga duración, ya que su volumen se ha incrementado notablemente y las perspectivas económicas existentes en el corto plazo no permiten augurar un reingreso fácil al mercado laboral.

Al nuevo Programa, al menos, no se le puede negar el valor «simbólico» de suponer un «retorno» al diálogo social tripartito que ha estado prácticamente bloqueado en los años precedentes, tratándose de una medida legislativa previamente consensuada entre el Gobierno y los interlocutores sociales, mediante el [Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, de 15 de diciembre de 2014](#).

3. El [Real Decreto-Ley 16/2014](#) afronta el diseño, con la necesaria colaboración de las comunidades autónomas, de un programa de activación para el empleo con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral (vertiente *activa*) que, acompañado de una medida de protección (vertiente *pasiva*), trata de contribuir a facilitar la reinserción laboral a los desempleados de larga duración con cargas familiares.

En todo caso, su instrumentación normativa se alinea claramente con la política europea de pro-activación de la protección por desempleo, lo que se refleja en la importancia de la idea de mantener el compromiso de los beneficiarios con el mercado laboral a través de su búsqueda activa de empleo, de manera que tanto las políticas activas como las pasivas estén coordinadas a favor de la activación para el empleo. La protección queda así condicionada al cumplimiento de una serie de obligaciones denominadas «de activación» (vinculación contemplada expresamente en el art. 1.2 [RDL 16/2014](#)). El propio Programa se fundamenta en una «cultura de responsabilidad compartida de la activación para el empleo», tanto por parte de los Servicios Públicos de Empleo, proveedores de las medidas de activación, como de los propios beneficiarios, que quedan sujetos a todo un conjunto de obligaciones.

Las obligaciones de los beneficiarios se contemplan en el artículo 3 del [Real Decreto-Ley 16/2014](#), y se asientan básicamente sobre tres elementos: la suscripción de un «compromiso de actividad» en relación con toda una serie de obligaciones; la acreditación de realizar al menos tres acciones de búsqueda de activa de empleo durante el primer mes posterior a la solicitud; así como participar en las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo, previstas en el itinerario individual y personalizado de empleo.

Los beneficiarios del Programa –que potencialmente superan los 400.000 según datos del propio Gobierno– se definen a partir del colectivo de desempleados de larga duración con responsabilidades familiares (en este sentido, se concibe también como una medida asistencial de apoyo a las familias sin recursos) que han agotado su protección por desempleo y que, precisamente por este motivo, se enfrentan a mayores dificultades de colocación y especiales necesidades de protección. El Programa tendrá por objeto la activación y la inserción laboral de sus beneficiarios y «se podrá acceder al mismo una sola vez» (art. 6.1 [RDL 16/2014](#)), lo que pone de manifiesto el carácter estrictamente extraordinario y coyuntural de la medida.

La dimensión «disciplinaria» que asume el Programa es muy manifiesta cuando, en relación con uno de los requisitos de acceso al Programa, esto es, haber transcurrido al menos seis meses desde el agotamiento de alguna de las ayudas o prestaciones asistenciales para desempleados, la norma establece que «no se considerará agotamiento la extinción derivada de una sanción o baja en el derecho por causa imputable al beneficiario» [art. 2.1 a) [RDL 16/2014](#)]. Por otra parte, el incumplimiento de las obligaciones que asume el beneficiario en el marco del Programa se traducen en la baja definitiva del mismo (cfr. art. 5.1 [RDL 16/2014](#)). Toda esta orientación va en línea con lo establecido en el anexo V del [Plan Anual de Política de Empleo para 2014 \(Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014\)](#), donde se contempla un indicador «D» sobre el objetivo de medición del esfuerzo de vinculación entre políticas activas y pasivas, relativo a un mayor control y sanciones por parte de la Administración competente: el número de resoluciones sancionadoras por incumplimientos de compromisos adquiridos al participar en medidas de políticas activas de empleo, dividido por el número de beneficiarios. Esto significa que tendrán mayor premio económico las Administraciones competentes que empleen con mayor intensidad sus potestades de control y sanción de los desempleados beneficiarios de prestaciones.

En el desarrollo del programa, los Servicios Públicos de Empleo serán los encargados de elaborar el itinerario individual y personalizado de empleo, asignar un tutor individual y, en definitiva, guiar a los beneficiarios en el proceso de retorno al empleo. En todo caso, la norma señala que las medidas de activación «tendrán en cuenta las tendencias actuales del mercado de trabajo y las necesidades formativas del beneficiario»; asimismo, «deberán contemplar la atención a las empresas, sus necesidades de contratación, el tipo de perfiles profesionales que precisen, la búsqueda y propuesta de candidatos mediante sondeos entre los participantes en el programa, y el seguimiento de las contrataciones realizadas» (art. 6.5 [RDL 16/2014](#)). Ello en línea con un plegamiento de las actividades formativas y de recualificación hacia las necesidades empresariales (la perspectiva de la «oferta» de empleo).

El Programa se complementa con una ayuda económica de acompañamiento, de perfiles nítidamente «asistenciales», que tendrá una duración máxima de seis meses y cuya cuantía será igual al 80% del IPREM vigente en cada momento (art. 7 [RDL 16/2014](#)). La financiación de la ayuda económica se incluirá dentro de la acción protectora por desempleo y se realizará con cargo al presupuesto del SEPE. Esta ayuda –ciertamente de escasa virtualidad como «renta de sustitución»– se entiende que permitirá a los beneficiarios participar activamente y hacer un mejor aprovechamiento de las medidas que les sean propuestas como respuesta a sus necesidades es-

pecíficas en la búsqueda de empleo. Se considera que la ayuda permitirá afrontar una situación personal difícil en la transición de vuelta al entorno laboral.

En cuanto a la distribución competencial, el SEPE queda habilitado para desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas, así como para establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas y las agencias de colocación cuando actúen en colaboración con aquellos (disp. adic. primera [RDL 16/2014](#)). Al SEPE le corresponde la gestión y el pago de la ayuda económica prevista en el programa de activación, mientras Servicios de empleo autonómicos serán competentes para asignar el itinerario individual y personalizado de empleo y las acciones de mejora de la empleabilidad para la realización del Programa de conformidad con lo previsto en los reales decretos de traspaso (disp. adic. segunda [RDL 16/2014](#)).

4. Un aspecto novedoso –previsto genéricamente en el Acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales– es que el Programa prevé reglas de compatibilización para lo que podríamos denominar la vertiente «transicional» del beneficiario en su inserción laboral. A efectos del acceso al Programa, no se considerará desempleado a quien en la fecha de solicitud de incorporación al mismo se encuentre trabajando por cuenta ajena a tiempo parcial (art. 2.2 [RDL 16/2014](#)); no obstante, a efectos del requisito de carencia de rentas, no se tendrán en cuenta las rentas derivadas de las actividades compatibles con la ayuda [art. 2.1 f) [RDL 16/2014](#)]. En este sentido, la ayuda de acompañamiento es compatible con el trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial y de duración indefinida o temporal, hasta un máximo de cinco meses, siempre que el mismo se desarrolle en empresas o entidades que no formen parte del sector público [art. 8.1 b) [RDL 16/2014](#)]. En cuyo caso, el trabajador mantendrá la percepción de la ayuda económica durante la vigencia del contrato por el tiempo que le reste por percibir aquella hasta un máximo de cinco meses. Durante este tiempo, el empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario que corresponda percibir al trabajador legal o convencionalmente, con el tope –junto con otro tipo de bonificaciones o reducciones aplicables– del 80 % del coste salarial anual del contrato [art. 8.2 [RDL 16/2014](#)]. Esta medida constituye tanto una transferencia de recursos públicos al sector privado para fomentar el empleo (trabajo que sería parcialmente gratuito para la empresa), como una excepción legal a lo previsto con carácter general en la normativa laboral en cuanto a la obligación empresarial de abonar íntegramente el salario correspondiente, lo que se justifica en disponer de un incentivo que pueda actuar eficazmente para la inserción y contratación laboral del colectivo objetivo del Programa. Se considera en la exposición de motivos del [real decreto-ley](#) que, con dicha medida, se potencian «los incentivos para que el colectivo de desempleados pueda adquirir una experiencia laboral real, lo que supone un importante potencial de mejora de empleabilidad». De nuevo se acude a la fórmula del abaratamiento del coste laboral como medida de fomento del empleo. Política que muestra claros síntomas de agotamiento en el contexto de un modelo productivo que no afronta adecuadamente sus retos de transformación.

5. La política de empleo manifiesta una clara incapacidad, por sí sola, para paliar la grave situación de desempleo, si no se acompaña de otras medidas –financieras y de política industrial– de reactivación de nuestra economía. Habrá que esperar a la evaluación del Programa –prevista

en la disp. adic. tercera [RDL 16/2014](#)— para determinar si efectivamente muestra resultados eficaces para la integración laboral de los beneficiarios del Programa.

Esta evaluación se prevé realizarla, de forma conjunta entre el MEySS, las autoridades competentes de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, tres meses antes de la fecha de finalización de su vigencia. Pero se indica asimismo que, en el año 2016, los resultados de esta evaluación se tendrán en cuenta —sin mayores matices en relación con el contexto económico y productivo en el que cada Administración opera— para la asignación de fondos procedentes del presupuesto de gastos del SEPE entre las diferentes comunidades autónomas, en los términos que se acuerden en la respectiva Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

6. Para concluir con una valoración general, el nuevo Programa sigue la senda de los anteriormente establecidos, no puede calificarse de novedoso, ni en los planteamientos, ni en la originalidad de las fórmulas de reinserción laboral que propone, que son las ya consabidas. Además, incurre en el mismo error de partida, se trata de afrontar con una medida paliativa «excepcional» lo que, en realidad, es un verdadero problema estructural de nuestro mercado de trabajo.

La aparición de este nuevo Programa sirve para llamar la atención sobre la necesidad de plantear un verdadero *sistema común europeo de protección por desempleo*, que incremente la solidaridad entre los Estados, como herramienta también de estabilización económica, especialmente para afrontar —de manera más redistributiva entre los Estados— los efectos sociales asimétricos de los *shocks* económicos [sobre sus posibles modalidades de implementación, *vid.* [DULLIEN, S.: A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?](#), Comisión Europea, diciembre 2013; «[An unemployment insurance scheme for the euro area](#)», *Trésor-Economics*, núm. 132, junio 2014]. Sería el correlato de las crecientes exigencias de mayor coordinación en materia de política y objetivos de empleo que se integra en los nuevos métodos de gobernanza económica a escala europea.

Este sería un debate mucho más amplio, y conllevaría una profunda reforma del propio Derecho originario de la Unión Europea [como reconoce la propia Comisión Europea: *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union: frequently asked questions*, Bruselas, 2 de octubre de 2013] pero supondría elevar al plano de la Unión Europea —como verdadera política de la misma— una problemática que afecta muy gravemente a un cierto grupo de países socios, entre los que se encuentra muy significativamente el nuestro. En todo caso, conviene recordar que la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) reconoce tanto el derecho de los ciudadanos a la protección en caso de pérdida del empleo (art. 34.1) como el derecho a una ayuda social para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes (art. 34.3) y que es obligación de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión Europea garantizar su efectividad.

*José Antonio Fernández Avilés*

Secretario de Redacción