

RESUMEN EJECUTIVO

El reto de la inserción de los desempleados de larga duración

Fedea Policy Paper 2016-26

Marcel Jansen

(Universidad Autónoma de Madrid y Fedea)

fedea

NEW SKILLS AT WORK

JPMORGAN CHASE & CO.

El reto de la inserción de los desempleados de larga duración

MARCEL JANSEN

(Universidad Autónoma de Madrid y Fedea)

Resumen ejecutivo

OBJETIVOS PRINCIPALES

La reinserción de los parados de larga duración (PLD) plantea enormes desafíos. Sin embargo, la experiencia de otros países demuestra que unas políticas activas de empleo bien diseñadas pueden ayudar a mejorar la empleabilidad de este colectivo, incluso en situaciones adversas con altas tasas de desempleo. La clave está en la atención individualizadas. El objetivo de este informe es identificar las medidas que serían necesarias en España para superar las debilidades existentes y ofrecer el mejor apoyo individualizado posible a los desempleados de larga duración. El objetivo final es conseguir su contratación en el sector privado.

CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO

El mercado de trabajo español muestra fuertes signos de recuperación, pero existe una preocupación generalizada por la persistencia de niveles elevados de desempleo de larga duración. Éste todavía afecta al 11% de la población activa entre la que se encuentran 1,8 millones de personas que llevan más de dos años en situación de desempleo.

Un informe anterior de *New Skills at Work* indicaba que esta situación genera un elevado riesgo de exclusión social y económica para los colectivos más vulnerables. Sus tasas de salida al empleo se mantienen cerca de los niveles mínimos observados durante la crisis, un problema que se agrava por la falta de políticas e instituciones bien diseñadas para apoyarlos. Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) carecen del personal suficiente y no tienen un historial brillante en el ámbito de las políticas activas de empleo (PAE). Además, la evidencia disponible indica que los SPE juegan un papel marginal como intermediarios en el mercado de trabajo. Por último, hasta hace poco, la política de lucha contra el desempleo de larga duración se reducía básicamente a la concesión de ayudas económicas de corta duración sin preocuparse demasiado por mejorar su empleabilidad o evitar su marginación.

Afortunadamente, esta tendencia está cambiando. Siguiendo una recomendación del Consejo Europeo, el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas han acor-

dado un plan conjunto - el *Programa de Acción Conjunta para Desempleados de Larga Duración* - con un presupuesto de 515 millones de euros para prestar asistencia individualizada a un millón de desempleados de larga duración hasta 2018.

La reintegración de los desempleados de larga duración plantea enormes desafíos debido a la gran distancia que les separa del mercado de trabajo. Además a menudo existen múltiples barreras que impiden la vuelta al empleo. Desde esta perspectiva, la Comisión Europea subraya la necesidad de contar con sistemas de apoyo integrados que cuenten con tres pilares: i) un buen sistema de prestaciones y servicios sociales, ii) una estrecha coordinación entre todas las autoridades y organizaciones pertinentes y iii) una capacidad adecuada para ofrecer apoyo individualizado adaptado a las necesidades del parado. Como se deja claro en el informe, el sistema español de políticas activas y pasivas de empleo presenta considerables debilidades en las tres dimensiones. Sin embargo, el verdadero talón de Aquiles del sistema es la limitada capacidad de los Servicios Públicos de Empleo para ofrecer soluciones individualizadas adaptadas a las necesidades de cada persona. Su pobre desempeño en este aspecto es el resultado combinado de una falta de inversión en infraestructura y servicios de colocación, cargas de trabajo excesivas para los orientadores y debilidades estructurales en el diseño de las políticas activas de empleo. Además, la crisis ha agravado estos problemas debido al aumento sin precedentes de la incidencia del desempleo de larga duración.

RESUMEN DE LOS RESULTADOS

El informe se divide en cuatro partes. La primera ofrece evidencia sobre la incidencia del desempleo de larga duración, las tasas de cobertura de las prestaciones y los servicios prestados por los SPE. Aquí se documenta la fuerte caída de las tasas de cobertura de las prestaciones y el marcado deterioro en el acceso a las políticas activas de empleo que se producen durante la crisis. Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), menos del 30% de los desempleados de larga duración recibieron algún tipo de prestación o subsidio en el primer trimestre de 2016. Además, según datos administrativos procedentes del SEPE, sólo uno de cada seis desempleados registrados en enero de 2015 y uno de cada ocho de desempleados de bajo nivel educativo recibieron algún servicio de los SPE durante los tres meses siguientes. Además, no se observa una variación significativa en las tasas de participación en los distintos servicios cuando desagregamos a los usuarios del SPE por edad, nivel educativo o duración del periodo de desempleo. Esta evidencia apunta a la urgente necesidad de intervenciones personalizadas que estén adaptadas a las necesidades de cada uno de los desempleados.

La segunda parte del informe examina los aspectos institucionales que deben abordarse para fortalecer el apoyo a los desempleados de larga duración. En el caso de los SPE se destaca la necesidad de adoptar herramientas modernas de perfilado. Dichas herramientas ofrecen mucha información útil a los orientadores y permiten al SPE diferenciar el tipo, la intensidad y la duración de los servicios que ofrecen a cada desempleado basándose en un indicador objetivo de empleabilidad. En el futuro, la implantación de herramientas de perfilado también permitiría al SPE llevar a cabo acciones preventivas para reducir la incidencia del desempleo de larga duración.

La experiencia acumulada con políticas activas de empleo poco adecuadas ha generado un cierto escepticismo sobre la eficacia de las mismas. La tercera parte del informe revisa la literatura empírica reciente que trata de medir el impacto de las PAE en la situación laboral de los desempleados de larga duración. La primera parte de nuestra revisión considera los beneficios potenciales gracias a mejoras en el diseño institucional. La literatura ofrece bastantes ejemplos de programas exitosos que han mejorado la empleabilidad de desempleados de larga duración durante la crisis. Dos elementos comunes de estos programas son la creación de ventanillas únicas y la reducción de la carga de trabajo de los orientadores. El informe resalta que la intensificación del apoyo tiene un impacto positivo en las tasas de transición de los parados al empleo. Además, parece reducir la remisión de los desempleados a políticas de empleo estándar, lo que refleja la mejor capacidad de los orientadores para diseñar soluciones a medida. La evidencia disponible no sugiere que la provisión privada sea necesariamente más eficaz que la provisión pública, pero el informe ofrece varios argumentos a favor de un uso más intensivo de la colaboración público-privada.

A continuación, el informe prosigue con una discusión del impacto causal de PAE específicas. Las dos políticas que ofrecen los mejores resultados en el largo plazo son la inversión en formación y los incentivos a la contratación en el sector privado, mientras que los programas de empleo público suelen producir los peores resultados. Además, un reciente y exhaustivo análisis de las evaluaciones de impacto publicadas a nivel mundial indica que las PAE tienden a tener un mayor impacto en periodos de recesión y cuando se dirigen a los desempleados de larga duración. Estos hallazgos indican claramente que las PAE bien diseñadas son una herramienta eficaz para combatir el desempleo de larga duración.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

El informe concluye con varias recomendaciones:

- En la situación actual, la principal prioridad debe ser mejorar la capacidad del SPE y sus socios para ofrecer apoyo individualizado a los desempleados de larga duración. Esto requiere la adopción de herramientas modernas de perfilado y la definición de una estrategia clara de activación que defina los tiempos y el tipo de apoyo que se debe proporcionar a cada grupo e identifique a los proveedores de cada servicio.
- Los servicios públicos de empleo deberían intensificar su colaboración con otros intermediarios como las agencias de colocación y entidades especializadas del tercer sector. La prestación directa de estos servicios por parte del SPE a los niveles requeridos actualmente implicaría una inversión sustancial en infraestructura y en la contratación y preparación de orientadores, que sería muy difícil de completar en un plazo de tiempo breve y que podría resultar difícil de revertir en el futuro una vez que la tasa de desempleo haya vuelto a niveles normales. Además, las agencias de colocación suelen tener un conocimiento profundo del mercado de trabajo local y en el caso de las ONGs se valora su amplia experiencia en la integración de grupos vulnerables en riesgo de exclusión social.
- El informe identifica un margen considerable para la mejora de la coordinación a nivel local. Un objetivo primordial en este sentido debería ser fortalecer la coordinación entre el SPE y los servicios sociales locales. Las regiones podrían seguir el ejemplo del País Vasco y transferir la gestión de los subsidios de asistencia social al SPE regional. Otra opción interesante sería la creación de centros especializados para la reinserción de los desempleados de larga duración con representantes de todas las autoridades pertinentes y sus socios. La proximidad física fomenta el trabajo en equipo y puede facilitar el diseño de itinerarios individuales que involucren a especialistas de diferentes campos.
- Los SPE deben reordenar su oferta de PAE. En particular, se debería reducir el gasto en programas de empleo público e intensificar la inversión en formación y el uso de bonificaciones. Éstas últimas deben estar cuidadosamente dirigidas hacia el colectivo de desempleados de larga duración, mientras que los programas de formación deben diseñarse en estrecha cooperación con los empleadores locales. Una opción aún mejor sería incrementar el uso de las prácticas laborales para los desempleados de larga duración.

- Se deberían simplificar las normas y los procedimientos administrativos para permitir una utilización más flexible de los fondos disponibles para las PAE. La mejor manera sería la creación de un sistema de presupuestos individuales vinculados a indicadores objetivos de empleabilidad, de forma que el SPE pueda invertir más en las personas que más apoyo necesitan. El diseño de dicho sistema llevará tiempo, pero un primer paso útil en esta dirección sería la introducción de bonos de formación. Además, se debería considerar también la introducción de bonos de intermediación, permitiendo de esta forma que sean los propios desempleados quienes elijen a su proveedor. Dichos bonos ofrecerían incentivos a los centros de formación y a las agencias de colocación para mejorar la calidad de sus servicios, y la mayor competencia podría generar ahorros significativos de costes.
- Los SPE deberían fortalecer sus vínculos con las empresas locales. Un primer objetivo sería el de identificar vacantes que puedan ser cubiertas por desempleados de larga duración, pero esto podría no ser suficiente. La reinserción de un desempleado de larga duración es a menudo un reto para las empresas. Por lo tanto, el SPE también debería extender sus servicios al período posterior a la colocación, facilitando así la tarea de los empleadores.
- Por último, aunque no menos importante, a pesar de la evidencia de que las PAE pueden ser una herramienta eficaz para combatir el desempleo de larga duración si se adaptan a las necesidades de las personas, todavía quedan muchas preguntas abiertas sobre cómo mejorar el diseño de las intervenciones y la selección de los participantes. Por lo tanto, las regiones deberán experimentar con diferentes soluciones y evaluar cuidadosamente los resultados de manera que se identifiquen los programas que ofrecen los mejores resultados.