COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

CONSULTA A LAS PARTES INTERESADAS - INFORME DE SÍNTESIS

que acompaña al documento

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

relativo a la evaluación de la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

CONTEXTO – RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE EL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

La Recomendación del Consejo de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral recomienda que la Comisión *evalúe, en colaboración con los Estados miembros y previa consulta a las partes interesadas, las medidas adoptadas en respuesta a la presente Recomendación, e informe al Consejo a más tardar el 15 de febrero de 2019 sobre los resultados de dicha evaluación*[1].

El objetivo de la consulta a las partes interesadas era recopilar datos, experiencias y opiniones del público y los grupos pertinentes acerca de los criterios principales de la Recomendación, lo cual guarda coherencia con las Directrices para la mejora de la legislación[2]. Este informe resume las consultas y sus resultados principales.

Hoja de ruta de evaluación

La Comisión invitó a las partes interesadas a formular observaciones sobre la hoja de ruta de evaluación[3], que estuvo a su disposición en línea desde el 29 de junio de 2017 hasta el 27 de julio de 2017. Se obtuvieron seis respuestas: cuatro procedentes de ONG, una de una asociación empresarial y una perteneciente al epígrafe «Otros». Las observaciones, que se reflejaron en el trabajo de evaluación, estaban relacionadas con la propia Recomendación y solicitaban, en algunos casos, poner un mayor énfasis en la creación de un empleo de calidad, en la implicación de las empresas sociales de inserción laboral y las organizaciones de la sociedad civil y en el aumento de la cooperación entre los Estados miembros.

Consulta pública abierta

Se llevó a cabo una consulta pública abierta dirigida a los ciudadanos y las partes interesadas en la plataforma de consulta en línea de la Comisión en las veinticuatro lenguas oficiales de la UE excepto el irlandés, desde el 2 de mayo de 2018 hasta el 31 de julio de 2018. Se obtuvieron 482 respuestas de 205 particulares y 277 organizaciones. Los encuestados búlgaros estaban sobrerrepresentados en la consulta, ya que suponían el 48 % de la muestra total. El 75 % de los encuestados respondieron que la Recomendación sigue siendo pertinente para abordar el desempleo de larga duración (había un acuerdo más amplio entre las organizaciones que entre los particulares). Si se excluía la muestra búlgara, la pertinencia de la recomendación obtenía resultados más positivos. Si se incluía a Bulgaria, el 40 % de los encuestados respondió que la Unión también debe adoptar otras medidas para ayudar a los desempleados de larga duración a encontrar trabajo, mientras que si se excluían las respuestas búlgaras, este porcentaje ascendía al 66 %.

La mayoría de los encuestados opinó que las medidas adoptadas durante los últimos dos años mejoraron la situación de las personas con escasa capacitación o cualificación y la de las personas con discapacidad mental o psicológica. Sin embargo, la mayoría de ellos no

[1] Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01).

[2] Directrices para la mejora de la legislación, doc. SWD(2017) 350.

[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_es.

estuvieron de acuerdo en que también se hubieran producido mejoras en el caso de otros grupos vulnerables de los desempleados de larga duración.

Un tercio de los encuestados respondió que existían sinergias entre las políticas de la UE destinadas a ayudar a los desempleados de larga duración. El 89 % de los encuestados opinó que resultaba útil contar con una política de la Unión destinada al desempleo a largo plazo. La mayoría de ellos también afirmaron que la Recomendación había producido algunos cambios en las políticas (priorización, financiación o aceleración de las medidas).

Se recibieron veintitrés documentos complementarios, la mayoría de los cuales se asemejaban a los documentos de posición de las organizaciones de la sociedad civil. Tres de ellos destacaban la importancia de los servicios integrados y cuatro de ellos señalaron que podría mejorarse el alcance hacia las personas con discapacidad. Otros tres afirmaron que debía efectuarse una intervención exhaustiva lo antes posible y que el plazo límite de dieciocho meses era demasiado prolongado. Tres organizaciones de la sociedad civil indicaron que la aplicación podría haber sido más eficaz si se hubiera contado con una financiación específica y una de ellas criticó que no se hubiera asignado ninguna función a las organizaciones de la sociedad civil. Dos de ellas mencionaron la importancia de incluir el elemento de las capacidades. Un documento finlandés fue considerado un ejemplo de buenas prácticas y se utilizó como ejemplo en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Seminarios con los puntos de contacto nacionales para el desempleo de larga duración

Se celebraron tres seminarios con puntos de contacto nacionales. Dichos puntos de contacto fueron designados por los Estados miembros tras la revisión del desempleo de larga duración realizada por el Comité de Empleo en 2016. Los objetivos de los seminarios eran obtener información que contribuyera a la evaluación, en particular al estudio justificativo, y compartir las lecciones aprendidas en la aplicación. El primer seminario, celebrado el 19 de marzo de 2018, se centró en el estudio justificativo y el método de recogida de datos. El segundo seminario, celebrado el 28 de junio de 2018, presentó el ejercicio de planificación del estudio y dos ejemplos de proyectos innovadores desde el punto de vista social aportados por la sociedad civil. El último seminario, celebrado el 6 de noviembre de 2018, facilitó los debates acerca de los desafíos que planteaba la aplicación. Los seminarios contribuyeron a perfeccionar el ejercicio de análisis y a aclarar las definiciones utilizadas para la evaluación.

Reunión de diálogo estratégico con las organizaciones de la sociedad civil

Se celebró una reunión de diálogo estratégico con las organizaciones de la sociedad civil a nivel de la UE el 15 de noviembre de 2018[4] para recibir observaciones de las organizaciones que trabajan directa o indirectamente con los desempleados de larga duración o que les representan. En la reunión se llevaron a cabo debates grupales sobre la función de las organizaciones de la sociedad civil, las prácticas actuales y las recomendaciones para el futuro.

[4] Reunión de diálogo estratégico con las organizaciones de la sociedad civil, celebrada el 15 de noviembre de 2018 (próximamente se publicará un informe).

Todos los participantes estuvieron de acuerdo en la importancia de orientar a los proveedores de servicios a la hora de ayudar a los desempleados de larga duración. El enfoque de la Recomendación se consideró holístico e inclusivo. Los desafíos recurrentes fueron que la Recomendación carecía de financiación específica, lo cual limitaba su eficacia, y que el plazo máximo de dieciocho meses para los acuerdos de integración laboral era demasiado prolongado. Los participantes también hicieron hincapié en que la Recomendación dejó poco margen para la innovación y en que su enfoque era bastante restrictivo. Asimismo, solicitaron más indicadores cualitativos para la supervisión, los servicios prestados y la calidad de los puestos de trabajo, así como destacaron la falta de asesoramiento después de la colocación y la formación. Por último, los participantes manifestaron su preocupación por la falta de asignación de una función concreta a las organizaciones de la sociedad civil.

Reunión de diálogo estratégico con los interlocutores sociales

El 28 de junio de 2018 los interlocutores sociales a nivel de la UE celebraron un debate acerca de la Recomendación. Business Europe pidió que se hiciera un mayor énfasis en lograr que la población inactiva encuentre trabajo. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) subrayó su decepción por el hecho de que no se reconociera el papel de los sindicatos y destacaron su importancia en el suministro de formación y apoyo en el lugar de trabajo.

Consulta a la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo

La Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (SPE) contribuyó en gran medida a la supervisión y llevó a cabo una encuesta sobre la capacidad en sus oficinas de SPE dedicada a la aplicación de la Recomendación, tal y como se detalla en el anexo I. Entre el 29 de junio y el 9 de julio, se consultó a los asesores para asuntos europeos de los SPE acerca del informe en el que se presentaron los resultados de esta encuesta, lo cual trajo consigo finalmente una verificación posterior de la interpretación de sus resultados.

Consulta al Comité del Fondo Social Europeo

El 5 de octubre de 2018 se consultó al grupo de trabajo técnico informal del Comité del FSE. Además, se elaboró un informe *ad hoc* sobre el uso del FSE para proporcionar apoyo a los desempleados de larga duración[5] que también se utilizó en la evaluación.

Consulta al Comité de Protección Social

El 30 de octubre de 2018 se consultó al Comité de Protección Social, que dio su consentimiento a que se utilizara su informe temático de 2018[6] para la evaluación.

Entrevistas específicas a nivel de la UE

[5] Nota temática sobre el apoyo del FSE y la IEJ a los desempleados de larga duración y la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral.

[6] Informe temático del Comité de Protección Social titulado «Social services that complement active labour market inclusion measures for people of working age who are furthest away from the labour market» (Servicios sociales que complementen las medidas activas del mercado laboral dirigidas a la inclusión de las personas en edad de trabajar que están más alejadas del mercado laboral), 2018.

En el marco del estudio justificativo, se llevaron a cabo entrevistas específicas a nivel de la UE con nueve partes interesadas, incluidas tres organizaciones de la sociedad civil[7], cuatro interlocutores sociales[8] y dos administraciones públicas[9]. Se preguntó a los entrevistados por su opinión acerca de la pertinencia, eficacia, coherencia y el valor añadido europeo de la Recomendación.

Todas las partes interesadas entrevistadas estuvieron de acuerdo en que la Recomendación sigue siendo útil para la lucha contra el desempleo de larga duración. Las organizaciones patronales y las organizaciones de la sociedad civil destacaron la importancia de un enfoque individualizado y de la coordinación de los servicios. Dos de las organizaciones de la sociedad civil criticaron el plazo máximo de dieciocho meses mencionado en los acuerdos de integración laboral y una organización de la sociedad civil y un interlocutor social señalaron que no se había llevado a cabo una evaluación de las situaciones específicas del mercado laboral que generan desempleo de larga duración en los Estados miembros. Los sindicatos destacaron que no se les había asignado ninguna función en la Recomendación.

La mayoría de los entrevistados afirmaron que los Estados miembros son los encargados de aplicar la Recomendación y que la UE tiene un papel limitado. La mayoría estuvo de acuerdo también en que la UE debe supervisar la aplicación y realizar un seguimiento de la misma, presionando también a los Estados miembros en los que se han registrado avances escasos. Otras de las sugerencias formuladas fueron que la UE debe ayudar a eliminar el estigma social al que se enfrentan los desempleados de larga duración (una organización de la sociedad civil) y facilitar el intercambio de prácticas entre los Estados miembros (un interlocutor social).

Un sindicato opinó que la Recomendación había otorgado mayor importancia al desempleo de larga duración dentro de la agenda política. Las organizaciones de la sociedad civil afirmaron que la Recomendación había tenido un impacto positivo. Una autoridad pública indicó que también había servido para armonizar los enfoques respecto a la inserción de los desempleados de larga duración. La mayoría de los entrevistados afirmaron que la Recomendación guardaba coherencia con otras políticas de la UE destinadas al desempleo. Indicaron asimismo que puede mejorarse el uso de fondos de la UE, por ejemplo, mediante el recurso al FSE para resolver los problemas de capacidad de los SPE, tal y como sugirió un interlocutor social. Según la mayoría de los entrevistados, el valor añadido europeo de la Recomendación se basaba en otorgar (mayor) importancia al problema del desempleo a largo plazo dentro de la agenda política y proporcionar asesoramiento acerca de las medidas. En opinión de una organización de la sociedad civil, la Recomendación podría recoger unas normas mínimas para los Estados miembros con unos sistemas de apoyo poco desarrollados. Sin embargo, la derogación hipotética de la Recomendación fue considerada negativa por todos los entrevistados.

Entrevistas específicas realizadas para los estudios de caso

[7] Red Europea de Empresas de Inserción Social (ENSIE), Eurocities y Eurodiaconia.

[8] Organizaciones patronales: Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME), Centro Europeo de Empresas Públicas y de Servicios Públicos (CEEP) y Business Europe. Sindicatos: CES.

[9] Comité de las Regiones y Comisión Europea (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

Como parte del estudio justificativo externo[10], se llevaron a cabo ocho estudios de caso en Alemania, Croacia, Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia y Rumanía. Los expertos nacionales designados recopilaron información a través del trabajo de campo, que se complementó con entrevistas específicas a las partes interesadas de los Estados miembros. Se consultó además a los puntos de contacto nacionales para el desempleo de larga duración acerca de los resultados. Para más información a este respecto, véase el anexo V (Estudios de caso).

Croacia

Los entrevistados a nivel nacional afirmaron que la Recomendación suponía un punto de inflexión en la política nacional, ya que había generado cambios en la legislación y configuraciones nuevas de los procedimientos internos. La mayoría consideraron que esto representaba el valor añadido europeo de la Recomendación. Sin embargo, hubo variación de opiniones respecto a su eficacia en función de las medidas propuestas. Los empresarios entrevistados consideraron positivo el uso de la ayuda económica, pero en general no estaban interesados en asociaciones para la contratación de los desempleados de larga duración. La mayoría de las partes interesadas no consideraron excesivos los costes que conllevaba la aplicación de la Recomendación, dado que ya se habían adoptado previamente la mayoría de las medidas, especialmente si se comparaban dichos costes con los beneficios que estaba previsto obtener de la Recomendación (disminución del desempleo de larga duración). La mayoría observó sinergias con las políticas nacionales y se acogió con satisfacción un aumento del aprendizaje mutuo.

Finlandia

No se consideró que la Recomendación hubiera tenido repercusiones importantes, al margen de conseguir una mayor sensibilización de los empleadores en cuanto a las oportunidades que ofrece contratar a desempleados de larga duración. En Finlandia se consideró que tenía escasa eficacia, debido a que ya se habían adoptado previamente todas las medidas. El personal de los SPE mencionó que ha aumentado la aplicación de algunas medidas operativas, pero que esto no se debe a la Recomendación. Todos los elementos concuerdan con la política de empleo finlandesa.

Alemania

La Recomendación no se consideró importante en Alemania, ya que no supuso ningún cambio en las políticas (todas las medidas propuestas ya se habían adoptado o incluso estaban más avanzadas). Solo la mitad de los entrevistados a nivel nacional conocían la Recomendación antes de la entrevista. Los responsables de evaluar los casos en los SPE mencionaron que los proyectos del FSE debían contar con más libertad. Dado que no se adoptó ninguna medida derivada de la Recomendación, no puede evaluarse su eficacia.

[10] Estudio justificativo de la evaluación de la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral realizado por el Consorcio Ramboll Management para la Comisión Europea, 2019.

Grecia

Parece que las medidas adoptadas mediante el programa de asistencia financiera de 2012 guardan coherencia con las políticas establecidas en la Recomendación. Estas medidas incluían una reestructuración de los servicios de los SPE mediante la modernización, el reciclaje profesional del personal con el fin de proporcionar más apoyo individual y la creación de centros comunitarios. Los beneficiarios de los SPE estaban satisfechos con los servicios prestados y con el plan de acción individual aplicado. Los asesores de los SPE hicieron hincapié en que es fundamental un enfoque individual y en que resultaría positivo aplicar un acuerdo de integración laboral. Los empleadores y las asociaciones patronales se mostraron reticentes a utilizar los servicios de los SPE, porque percibían una carga burocrática o falta de flexibilidad. Las empresas se mostraron decepcionadas por no haber participado en el desarrollo de la política activa del mercado de trabajo. Las partes interesadas consideraron que existía valor añadido europeo en la financiación del FSE y en el intercambio de conocimientos. A nivel nacional y local, se señaló con preocupación el hecho de que las políticas tuvieran un diseño descendente y no contaran con muchas medidas específicas.

Irlanda

Los entrevistados estuvieron de acuerdo en que la Recomendación seguía siendo pertinente, ya que había permitido comprender mejor al grupo destinatario e identificar a los grupos vulnerables de los desempleados de larga duración. Las partes interesadas a nivel nacional mencionaron que la Recomendación había confirmado las medidas adoptadas con anterioridad y había traído consigo un aumento de la cooperación y un enfoque más integrado, opinión que compartieron los entrevistados a nivel regional. Las partes interesadas opinaron que se había reforzado el apoyo a los empleadores y no comunicaron ninguna consecuencia económica de la Recomendación. Se indicó que la Recomendación guardaba coherencia con otras iniciativas de la UE. Asimismo, se detectó que el valor añadido europeo aportaba un objetivo común a las diversas instituciones que respaldan a los desempleados de larga duración y las partes interesadas sugirieron fomentar en mayor medida el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros.

Italia

La Recomendación se consideró pertinente, ya que había fomentado la sensibilización en cuanto a los problemas existentes y había contribuido a diseñar una agenda política para solucionarlos. Sin embargo, se afirmó que su eficacia era escasa. Los entrevistados a nivel local en ambas regiones afirmaron que el alcance y la consiguiente inscripción en los servicios de empleo seguían siendo reducidos. A nivel regional y local se confirmó que los servicios de apoyo personalizados variaban en función del territorio[11], lo cual atribuyeron los entrevistados a nivel regional a la falta de personal. Los entrevistados afirmaron también que la cooperación con otros proveedores de servicios es informal y no está estructurada, y que los empleadores cuentan con escasos incentivos para establecer relaciones sólidas con el SPE. Se

[11] Un funcionario del SPE regional de Lombardía afirmó que aplicaban un enfoque individualizado a sus operaciones desde 2007, mientras que los encuestados de Las Marcas señalaron que recientemente se habían establecido nuevas directrices en el Pacto de servicio personalizado.

comunicó que las medidas adoptadas en la Recomendación guardaban coherencia con las políticas nacionales en materia de empleo y lucha contra la pobreza introducidas entre 2012 y 2018.

Rumanía

La Recomendación se consideró de gran eficacia y especialmente pertinente en cuanto al suministro de apoyo a los grupos más desfavorecidos del mercado laboral. Los entrevistados a nivel local mencionaron que, a pesar de que se está trabajando para establecer un punto de contacto único, este aún no se encuentra operativo. Una empresa dio especial importancia al apoyo después de la colocación que ofrecían los servicios de empleo. Las personas que trabajaban con desempleados de larga duración indicaron que los servicios de mediación eran eficaces. Asimismo, las partes interesadas afirmaron que la Recomendación había generado nuevas oportunidades para proporcionar un mejor apoyo a los clientes. Se afirmó que la eficiencia había aumentado gracias a una mejor coordinación de los servicios mediante la eliminación de los procesos innecesarios, la mejora de la aportación de observaciones y el aumento de la satisfacción de los clientes. Cabe mencionar también que se había detectado una cierta coherencia con la Garantía Juvenil, pero no con otras iniciativas de las políticas de la UE en Rumanía. El valor añadido europeo consistía en la puesta en marcha de iniciativas nacionales para apoyar a los desempleados de larga duración.

Eslovaquia

Además de la medida sobre la inscripción, todas las medidas propuestas en la Recomendación se consideraron pertinentes y eficaces para Eslovaquia. Según el personal del SPE, el cambio más eficaz consistió en acortar el período de activación de veinticuatro a dieciocho meses, aunque los clientes del SPE no mencionaron este aspecto. Los entrevistados afirmaron que se habían impulsado las medidas existentes que exigían inscribirse a los demandantes de empleo. Se habían adoptado medidas para introducir un punto único de contacto, pero su eficacia era cuestionable, ya que los clientes y los funcionarios de los SPE tenían opiniones contrarias al respecto. Asimismo, los empleadores y las asociaciones patronales estaban satisfechas con los servicios. La Recomendación guardaba coherencia con las políticas nacionales y había contribuido a aplicar dichas políticas con un alcance más amplio.