ALBERTO CUEVAS

La crisis del trabajo

Las políticas laborales en la crisis europea 2008 - 2015

PATRONATO INAS CHILE

UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES

Autor
Alberto Cuevas

Ediciones
Universidad Miguel de Cervantes

Responsabilidad y Contacto Editorial
Diego Olivares

Auspicio:
INAS - CISL

Diseño y Diagramación
Carola Esquivel

® Todos los derechos reservados.
Santiago, julio de 2020

PATRONATO INAS CISL
Istituto Nazionale Assistenza Sociale
CHILE

UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES

ALBERTO CUEVAS

La crisis del trabajo

Las políticas laborales en la crisis europea
2008 - 2015

EDICIONES
UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES

Agradecimientos y dedicatoria

Este volumen nace de una actividad de estudio y de análisis comparado realizado, a partir del 2008, en el ámbito de mi actividad laboral con la Agencia Pública Italiana Italia Lavoro, hoy ANPAL, donde dirigí, por muchos años, la Oficina de estudios comparados. En estos estudios han colaborado conmigo importantes estudiosos y expertos, pero fundamentalmente debo mucho a mis más estrechos colaboradores Andrea Fontanesi, Marco Vittore Capitini, Fatima Scannapieco y Jonathan Eskinazi.

Agradezco a mi sobrino Nicolás Cuevas Contreras la revisión del texto.

Dedico este libro a mi esposa Rossana y a mis hijas Giulia y Miriam, y también a mi amigo Pedro Guglielmetti, maestro de generaciones de laboralistas en América Latina.

Índice:

Presentación Gianluigi Petteni,
Presidente Inas Cisl 1

Presentación Gutenberg Martínez O.,
Rector Universidad Miguel de Cervantes. 5

Introducción 9

Capítulo 1
Organización y clasificación de las políticas laborales en Europa 23

Capítulo 2
Las políticas activas 51

Capítulo 3
Las políticas pasivas 115

Capítulo 4
El trabajo y las instituciones 141

Capítulo 5
La gestión de las políticas laborales 165

Capítulo 6
Las Agencias de Asistencia Técnica 193

Capítulo 7
Los Sistemas Públicos de Empleo en Europa 315

Capítulo 8
Los servicios de los SPE a las empresas 365

Capítulo 9
Calidad y certificación de los servicios 401

Capítulo 10
Las políticas laborales para los jóvenes 453

Capítulo 11
La Garantía Juvenil 503

Capítulo 12

El aprendizaje en Europa 547

Capítulo 13

Las políticas para la inserción y reinserción laboral de las mujeres 613

Capítulo 14
Flexibilidad y Flexicurity: las tipologías contractuales en Italia 647

Capítulo 15
El monitoreo y la evaluación de las políticas laborales 687

Epílogo 703

Índice de tablas 709

Índice de gráficos 712

Lista de las principales siglas 705

Bibliografía 715

Linkografía 723

PATRONATO INAS CISL
Istituto Nazionale Assistenza Sociale
CHILE

PRESENTACIÓN

El **Patronato Inas**, promovido por la Cisl, uno de los principales sindicatos italianos, está presente con sus oficinas en Sud- América desde decenas de años, con la misión de ser un punto de referencia para los ciudadanos italianos y aquellos de origen italiana emigrados en esta área del mundo, y para los migrantes en general. Con el tiempo, y para garantizar la cercanía diaria con las personas necesitadas, nuestro Instituto puso sus raíces en este territorio llegando a ser parte integrante de la sociedad civil, activando sinergias con los sujetos institucionales y con aquellos del mundo del asocionismo, empeñados también ellos, en la entrega de protección de derechos, asistencia e informaciones a los ciudadanos locales y extranjeros.

Creemos que esta conexión, esta ligazón con el lugar en el cual estamos presentes, tanto para los italianos lejos de Italia como para los demás, represente hoy el punto de fuerza de nuestro empeño. Por eso hemos elegido el sostener la iniciativa de la Universidad Miguel de Cervantes de publicar este libro de Alberto Cuevas, quien por su historia personal y profesional ha sido, desde siempre, un destacado economista, sensible a las temáticas sociales. Es esta una manera de mantener la reflexión, muy necesaria, que Sud-américa —y en particular Chile—han emprendido sobre el tema de las políticas sociales y del trabajo, mirando con interés a los ejemplos europeos.

Esta profundización se hace aún más necesaria en el día de hoy a la luz de las consecuencias, que por ahora sólo podemos intuir, de la pandemia del Covid 19. En todo el mundo, las políticas sociales, así como los sistemas de previsión social y asistencia frente al Coronavirus, han demostrado de manera clara méritos y defectos, límites y puntos de fuerza: releer críticamente estas políticas, a menudo poco adecuadas a una realidad completamente mudada por fenómenos, procesos y nuevas necesidades, significa dar un primer paso para acortar la distancia entre las necesidades de las personas y las respuestas de los gobiernos.

Desarrollar reflexiones en conjunto, compartir experiencias de subsidiariedad, estudiar soluciones que

hagan fructificar las experiencias de los varios países que han imaginado modelos sociales innovadores y más eficaces, poner en red conocimientos e instrumentos: estos son los recorridos que deseamos contribuir a construir, fuertes en nuestra experiencia de escucha y solidaridad.

El objetivos es la redefinición de sistemas sociales más justos y equilibrados, fundados en el conocimiento— emergido más netamente durante la pandemia— de que ha llegado el momento de proyectar una sociedad orientada al logro del bien común, porqué nadie puede subsistir por sí solo.

Sosteniendo la iniciativa de la Universidad Miguel de Cervantes, entonces el Inas, junto a la CISL y su sindicato de referencia, confirman su voluntad de ser parte integrante de un cuerpo colectivo, de una red de sociabilidad viva y pulsante, que se hace cargo— de manera compartida—de analizar, leer e interpretar la realidad, y de utilizar este análisis como punto de partida para dar vida a respuestas que reponen al centro la persona y sus necesidades, gracias a la sinergia subsidiaria entre protagonistas públicos y privados.

Esta es la razón por la cual nos auguramos que este volumen represente un primer paso en el debate sobre nuestro futuro.

El estudio y la profundización de las políticas sociales y del trabajo llegan a ser así la base fundante de un cambio consciente, acción concreta en la construcción de la esperanza y el diseño de sistemas sociales más a la medida del hombre, desarrollados en base a las exigencias de las realidades locales y en grado de regir los desafíos que nos esperan tanto en Chile como en el resto del mundo.

Gianluigi Petteni
Presidente Inas Cisl

UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES

PRESENTACIÓN

Al tiempo que se decidió la publicación de este libro, del destacado académico don Alberto Cuevas Sottolichio, su temática era de suyo interesante, pues permitía analizar las políticas laborales adoptadas en Europa y particularmente en Italia, ante la crisis económica iniciada el año 2008. Hoy esta decisión se ve reforzada por el impacto de la Pandemia Covid-19 en la salud pública mundial y los desastrosos efectos económicos y sociales, que están en pleno desarrollo y cuya dimensión ya es mayor a la crisis del 2008, siendo difícil de proyectar con seguridad la magnitud final de estos.

El mundo hoy lucha para superar el flagelo y a lo menos controlarlo hasta que pueda surgir una vacuna y medicamentos adecuados al efecto. Pero en paralelo los Estados asumen medidas para contrarrestar los efectos económicos y sociales inmediatos, los que básicamente consisten en decisiones destinadas a proteger el empleo, asegurar algún tipo de ingreso contingente y a preparar una recuperación de las actividades productivas y de servicios en una dimensión ya definida como de reconstrucción.

Todo indica que existirán a lo menos tres etapas en este proceso, el presente destinado a disminuir contagios y muertes, uno siguiente que en una suerte de transición, convivirá con un control relativo de la pandemia buscando aminorar los daños , junto con generar reactivación económica y social y una tercera etapa en que deberá consolidarse la recuperación , pero acompañada de nuevas políticas públicas en áreas tan determinantes como la salud , la seguridad social, la protección del empleo y mejoras significativas en el ámbito de la distribución del ingreso.

En esta perspectiva de creación política y legal, es muy útil e interesante la experiencia europea que da cuenta el libro que presentamos, lo que constituye un valioso aporte en materias como: Las políticas activas- La gestión de las políticas laborales- Las políticas laborales para los jóvenes-- Las políticas para la inserción y

reinserción laboral de las mujeres-: entre otros varios temas de los que se abordan en este texto.

La presentación de este libro marca el inicio de un trabajo común, concordado en los ámbitos de nuestra competencia entre nuestra Universidad Miguel de Cervantes, a través de su Centro de Estudios Laborales y Responsabilidad Social (CELARES) y el Instituto de Asistencia INAS- de la Confederación Italiana de Sindicatos (CISL) Italia, mediante un Convenio de Cooperación suscrito el año 2019.

Concretar esta cooperación, con la publicación del profesor Alberto Cuevas, deja de manifiesto el compromiso de ambas entidades con la problemática de los trabajadores, más aún cuando nuestra Universidad se caracteriza por contar entre sus estudiantes con una altísima proporción de trabajadores, los que superan el 75% del total de estudiantes.

La Universidad Miguel de Cervantes es un proyecto académico diferente y de calidad, y se hace cargo de cumplir los objetivos de jóvenes y adultos, muy centrado en los trabajadores, que desean lograr un desarrollo profesional y con ello, mejorar la calidad de vida propia y de sus familias.

Finalmente debo manifestar mi satisfacción de reencontrarnos con el profesor Cuevas con motivo

de esta publicación, con quien cuando estudiantes compartimos responsabilidades en las organizaciones estudiantiles. Hoy juntos otra vez con iguales y loables propósitos.

Gutenberg Martínez Ocamica
Rector
Universidad Miguel de Cervantes.
Santiago de Chile, Julio de 2020.

Introducción

La gran crisis que Europa vive desde 2007, no perdona a ninguno de los 28 Estados comunitarios, a pesar que unos han sido más afectados que otros.

Naturalmente, el caso más dramático es el griego, donde el desempleo entre las personas de 15 a 74 años, pasó del 8,1% en 2008 al 26,5% en el segundo trimestre de 2015. En el mismo periodo, el desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años pasó del 22,8% al 52%.

También tenemos el caso de España e Irlanda, dos países que, con el crecimiento económico extraordinario que tuvieron entre 1990 y 2000, llegaron a ser símbolos de las posibilidades que otorgaba la integración económica europea. Los modelos de crecimiento, basados principalmente en bienes raíces para el primero y en los servicios financieros para el segundo, se demostraron extremadamente frágiles.

Igualmente vulnerables han sido los nuevos Estados miembros, sobretodo de Europa Central y Oriental. La mayoría de ellos aún no se beneficia de las garantías que ofrece el euro en situaciones de precariedad financiera y monetaria.

La crisis económica crea además incertidumbre. Los primeros pasos de recuperación económica de inicios de 2009 se desvanecieron rápidamente y el producto global se mantiene estancado. A esto, se agrega la tendencia negativa de la deuda soberana de los mercados financieros y la falta de crecimiento.

Concluye el panorama de crisis, la poca capacidad de maniobra de la palanca fiscal e impositiva. La producción industrial en Europa perdió 14 puntos porcentuales. Un solo país, Italia, perdió más del 25% de su entero sistema industrial. El consumo de petróleo, a finales de 2014 era igual al de hace 35 años atrás.

Otra brecha es detectada por el desempeño de las insolvencias de empresas. Analizando los datos de *Credit Reform* de 2013, se observa que entre 2008 y 2012 España registró un aumento de las insolvencias de empresas superior al 200%. Para Italia la cifra es de alrededor de un 90%.

El contexto global pone en evidencia, exagerando los desafíos de las economías desarrolladas y emergentes, la necesidad de regular y gobernar las finanzas internacionales, considerar los cambios climáticos y reconocer la urgente necesidad de utilizar mejor los recursos naturales.

La crisis agrava aún más los viejos problemas y pone a las instituciones y a la política nuevos problemas que se alimentan de las deficiencias estructurales.

Las diferencias y la heterogeneidad de los mercados del trabajo se acentúan con un ritmo de pérdida de empleo muy superior a la creación de nuevos puestos de trabajo. Otro problema es la calidad y los contenidos de los nuevos empleos que prevalecen en la Europa del sur a través del empleo precario, temporal y/o a tiempo parcial, aumentando vertiginosamente la población desempleada de larga duración.

Los nuevos puestos de trabajo no compensan la pérdida de empleos y la crisis pone de manifiesto la necesidad de intervenir para reformar y mejorar los servicios de empleo, pues se requiere la presencia de servicios personalizados que ayuden a las áreas más débiles del mercado laboral, en particular los jóvenes, y entre ellos los jóvenes que no estudian ni trabajan (NEET), y en general las personas con bajas habilidades profesionales.

El elemento paradojal de las crisis en Europa es la enorme presión que sufren los sistemas de seguridad social. Los procesos de reforma se han multiplicado y han terminado por imponer cambios que han debilitado el Estado de Bienestar típico europeo, para aumentar

la edad de jubilación, en abierto contraste con la línea de tendencia de los últimos años que apuntaba a disminuir las horas trabajadas.

Los datos de la OCDE nos señalan que entre 1999 y 2013, Italia ha visto una de las caídas más fuertes en los índices de protección de los trabajadores, tres veces más en comparación con la reducción que se registró en el mismo periodo en Alemania. Esto significa, por ejemplo, que las reformas laborales de los ex ministros Treu, Maroni (Reforma Biagi) y Fornero han aumentado la precarización del trabajo mucho más que la reforma Hartz en Alemania, colocando a Italia muy por debajo del nivel de protección que los trabajadores tienen en Francia.

El resultado, es que hoy Italia tiene un nivel de protección de los trabajadores a tiempo indeterminado inferior al de Alemania. Y este es otro resultado de la crisis.

Con la crisis, el “empleo débil”, precario, inseguro y mal pagado ha aumentado, debilitando los derechos laborales. Sin embargo, como es bien conocido, más de veinte años de investigación empírica han negado la existencia de una relación entre una mayor inseguridad en el empleo y un menor desempleo, de hecho, el único efecto plausible de los contratos temporales es que reducen el poder social y contractual de los sindicatos, minimizando la representación y la conflictividad laboral, trayendo como consecuencia, la disminución

de los salarios. Pero la idea de que la reducción de los salarios ayude a la salida de la crisis también es desmentida por los hechos. No convence, por lo tanto, la idea que una mayor precarización del mercado de trabajo reduzca el desempleo. Esto lo demuestran las experiencias de Grecia e Italia en estos años de crisis, que a pesar de una caída real de los salarios siguen registrando un crecimiento del desempleo, además de seguir aumentando su propia deuda.

Entre los años 2008 al 2013, Alemania ha visto crecer el producto interno bruto en un 2,87%, en comparación con la caída notable del resto de los países de la Eurozona: -2,93% en Irlanda, -6,41% en España, -7,05% en Italia, -7,86% en Portugal, y un verdadero colapso de la producción del -23,28% en Grecia.

Pero también desde 2005 a 2013, Alemania bajó sus índices de desempleo pasando del 12% al 6%, mientras que en el resto de Europa la crisis de la desocupación se acentuó dramáticamente pasando del 8% al 27%. Esta brecha se ve confirmada por la evolución del empleo, que en el mismo período en Alemania aumentó en casi un millón y medio de unidades, mientras que en España, Italia, Grecia, Irlanda y Portugal la caída es de alrededor de 6 millones 500 mil unidades.

Pero es innegable que la crisis, a partir de 2008, golpea también a los países más fuertes económicamente, o

“más virtuosos” (como dicen los economistas liberales europeos). Holanda y Finlandia han tenido una caída del PIB del 2,84% y 2,82%, con una pérdida de empleo, respectivamente del 2,07% y 1,74%.

Resucitar la economía europea parece hoy una tarea titánica. El Banco Central Europeo BCE está siguiendo una estrategia agresiva de inyectar dinero al mercado para activar la economía con medidas de *Quantitative easing* o expansión monetaria cuantitativa para estimular los préstamos bancarios y reactivar la economía.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) sostuvo que el 2015 se cerraría con apenas un 1,4% de crecimiento y un 2,1% para el 2016. Con Alemania (1,6% y 2,3%) por arriba de Francia (1,1% y 1,7%), Italia (0,6% y 1,5%) y Grecia con apenas el 0,1% de crecimiento.

España tenía al inicio de 2008; 20,7 millones de ocupados frente a los 17,5 de hoy y menos de 2 millones de desempleados contra los más de 5 millones actuales. Efectos directos de la crisis.

Estos ritmos de crecimiento, han sido más modestos de lo esperado. Observando el total de las cifras, el desempeño ocupacional en Europa fue negativo y en la Eurozona aún peor. Esto ha llevado a aumentar lo que

la Organización Internacional del Trabajo llama el *Gap de empleo*: la pérdida acumulada de puestos de trabajo respecto a la situación anterior pre-crisis.

Desde 2008 los países europeos han sido duramente golpeados por una doble recesión *(double dip recession)* después de la débil recuperación de 2009-2010, agravada por políticas fiscales restrictivas adoptadas, que aumentaron la distancia entre la riqueza producida y la riqueza potencial, esta última también en deterioro después de siete años de depresión.

La tasa de desempleo (octubre 2015) en la EU se colocó en un 10,1% lo que equivale a 24,5 millones de personas sin trabajo. Mientras que en la eurozona el nivel de desempleo llega al 11,5 y 18,34 millones, de los cuales el 75% es atribuible a la crisis actual.

Se agrega a todo esto el drama del desempleo de larga duración. La proporción de personas con más de 12 meses de desempleo es de alrededor del 40% en Europa, del 30% en los Estados Unidos, pero más del 50% en Italia, España y Grecia. Esto reduce la probabilidad de encontrar un trabajo, disminuyendo la propensión a permanecer en el mercado laboral, erosionando las habilidades y competencias, dando origen a la llamada *"Trampa del desempleo"* (los que entran difícilmente pueden salir).

Más grave es el panorama respecto de los jóvenes. En los países desarrollados y en Europa la tasa de desempleo juvenil (15-24 años) llegó al 20%, al que hay que añadir la tasa NEET (Ninis) que muestra un crecimiento similar con Italia, después de España, en la peor posición europea, con una cuota de mercado de los NEET de 24% entre los jóvenes de 15-29 años de edad.

En Italia, durante el 2013, la brecha de jóvenes que comprende de 15 a 24 años presentes en el mercado laboral, superó el 40%, frente a una media en la zona euro (y la UE) de poco menos del 25% aproximadamente, en comparación con el año 2007. La tasa italiana de jóvenes NEET se duplica en la zona euro y la UE-28 la han incrementado en 10 puntos porcentuales. Otros países tienen dinámicas muy diferentes, algunos mucho peores, España y Grecia, por ejemplo. Sólo Alemania se destaca en los últimos años con una tendencia opuesta, pasando del 12% al 7,5%.

Antes de la crisis ya había jóvenes NEET de entre 16 y 29 años que no estudiaban ni trabajaban, pero su número ha aumentado desde entonces hasta tocar los 20 millones en los países de la OCDE. La cifra según el último informe Skills Outlook, supone un aumento de cinco millones y los pronósticos para los próximos años no reflejan una mejoría de la situación que permita ver el final del túnel de la crisis.

Como era de esperar, la OCDE advierte que la situación es especialmente preocupante en los países del sur de Europa, particularmente en España y Grecia, donde más del 25 % de los jóvenes adultos es considerado NEET. El informe advierte que esta condición constituye no sólo una “desgracia personal”, sino una “inversión desperdiciada”, porque las habilidades adquiridas durante su formación no se aplican de forma productiva y suponen una “potencial carga” para sus países.

Entre las causas de este fenómeno, la OCDE reconoce como una de las principales la deficiencia de los procesos formativos, que emiten titulaciones vacías de contenido y no aportan la experiencia necesaria para abordar una tarea profesional.

Hablamos, y hablaremos de cifras oficiales. Pero, ¿por qué decimos cifras oficiales? La razón es muy simple. La crisis ha afectado también a las cifras, pues ellas no siempre nos dan un espejo real de una situación preocupante y difícil de aferrar. Esto exige cambiar y actualizar constantemente los indicadores, puesto que los datos publicados por Eurostat en estos días, muestran claramente que las cifras nacionales oficiales dejan en la sombra una importante proporción de desempleo.

Desde el comienzo de la crisis económica, el número de desempleados que han dejado de buscar trabajo

ha crecido de manera constante (7,3 millones en 2008; 8,9 en 2012), así como el incremento del porcentaje de trabajadores Part Time que quieren trabajar más y que son objetivamente subempleados (18,5% en 2008; 21,4% en 2012).

Por otro lado, las tendencias y los resultados divergentes entre los países de la zona euro, son consecuencia de las políticas adoptadas. Alemania ha impuesto su propia cultura, sus propios vínculos, sus propios parámetros financieros, agravando la situación de los países más frágiles y con más deudas. Antes de la crisis, Alemania no cumplía con las restricciones europeas sosteniendo su propio crecimiento con un déficit muy por encima del 3% del PIB, pero después de ésta, Alemania ha adoptado vínculos muy restrictivos obligando a muchos países a una austeridad expansiva.

Las diferencias involucran a la zona del sur de Europa, distinta a la del norte en la zona del euro: la tasa de desempleo es del 17% en el sur y del 7% en el norte; la tasa de desempleo juvenil es de alrededor de 35% en el sur y 15% en el norte; la proporción de los NEET es superior al 20% en el sur, y alrededor de 10% en el norte. Estas lagunas no eran tan significativas antes de 2008 (CE 2014).

Las predicciones de la OIT para los próximos años, son muy malas para el empleo. El crecimiento de los

ingresos en los países desarrollados y en Europa se prevé de un 2,5% anual, pero el empleo podría crecer sólo en un 0,5%. Y se centra principalmente en la gama de población adulta, mientras que los jóvenes siguen excluidos, incluso aún después del creciente mismatch entre las habilidades ofrecidas y las demandadas (ILO 2014).

El riesgo es tener una recuperación económica, pero sin incremento del empleo, lo que podría crear nuevas desigualdades y discriminaciones entre las generaciones.

Sobre el desempleo la OIT estima que, si bien los países industrializados no europeos podrían reducir el desempleo, los de Europa, por el contrario, podrían aumentar la tasa de desempleo sin mejorarla en términos reales. Es más, para algunos países, en particular para Italia, podría crecer este índice llegando a tocar el 13%, frente al 6,1% de 2007. También Francia empeora sus índices con una tasa cercana al 11%.

La crisis comenzó como una crisis bancaria y financiera durante el 2007, aunque es habitual pensar su inicio en el 2008, ya que sus efectos en el mundo del trabajo y sus consecuencias las vemos solo a partir de este año.

Esta es la crisis de la nueva configuración del capitalismo, llamada neoliberalismo, caracterizado por un aumento

de la deuda privada, teniendo como hilo conductor y motor de la demanda el crecimiento del consumo en deuda. Luciano Gallino lo ha definido como *Capitalismo con dinero ajeno*. El neoliberalismo es auténticamente liberal respecto del mercado del trabajo (trabajo precario, débil y mal pagado) y también respecto del *Welfare State* (sobre todo respecto a la mano de obra y en contra de los sujetos débiles), pero no lo es en contra de los monopolios.

El modelo neoliberal no es un modelo sin política, al contrario, es un modelo fundamentalmente político y de política económica, que Colin Crouch ha llamado de *keynesianismo privatizado*.

En Europa hemos tenido un neoliberalismo dentro de las izquierdas políticas, una suerte de *Liberalismo social* que aceptó y vio con favor la liberalización del mercado de bienes y servicios (antimonopolio) y las diversas formas del Pacto de Estabilidad, pero que sostiene políticas redistributivas que, entre otras cosas, quisiera transformar la precariedad y la flexibilidad tutelando el trabajo y los trabajadores. La crisis europea nos deja una herencia definitiva, es la crisis del modelo keynesiano, modelo que entra en crisis por un conflicto entre los mismos sujetos sociales a partir del mundo del trabajo. En Italia, por ejemplo, el gobierno de Mario Monti impone una Reforma asimétrica, injusta y

profundamente clasista apoyada por el principal partido de la izquierda, mientras que los potentes sindicatos no realizan ni una hora de huelga. Una Reforma social inocua, pero sin conflicto.

Podríamos dar muchos otros ejemplos en España, Grecia, Portugal, Francia, etc. De aquí al surgimiento y las derivas nacionalistas y populistas de la Europa de hoy.

Se ha perdido hasta ahora - a nivel europeo como a nivel nacional - una presión social capaz de cambiar, en el plano político, las orientaciones de los gobiernos, que ponen en marcha políticas anti crisis que no aportan a la historia europea.

Sin un cambio de rumbo, la crisis de los suburbios, la fragilidad de los sistemas bancarios, el surgimiento agresivo de la violencia social contra los emigrantes, podría aumentar el grado de peligrosidad y alimentar una espiral que se agregue a la depresión y a la deflación lo que agravaría la inestabilidad política y social debilitando y dividiendo a Europa, inclusive arriesgando su democracia. Una crisis que se sobrepone a otra crisis y que pone desafíos de reconstrucción al mundo del trabajo y a sus referentes políticos y sociales: de la política, de la cultura y hasta de los mismos valores éticos.

CAPÍTULO 1

Organización y clasificación de las políticas laborales en Europa

Uno de los aspectos en el desarrollo de las estrategias europeas para promover el empleo está representado por la adopción de un sistema de clasificación de las políticas laborales asumido por todas las instituciones europeas desde el año 2000. Ello ha permitido, con la *Labour Market Policies Metodology* clasificar las políticas laborales de los estados miembros para permitir, la creación y actualización constante de las Bases de Datos, en particular de la *Labour Market Policies LMP* de Eurostat, dedicada al análisis de los gastos en las políticas y programas laborales de los diferentes países europeos.

El instrumento central para la implementación de las políticas laborales son los Servicios Públicos de Empleo (SPE), o sea los organismos públicos cuya responsabilidad principal es facilitar la inserción laboral de los desempleados y de las personas que buscan empleo.

Las Políticas Laborales (LMP) se refieren a las intervenciones públicas en el mercado laboral destinadas a aumentar la eficiencia y a corregir los desequilibrios estructurales y de coyuntura.

Desde antes de la crisis, iniciada en el 2008, la OCDE utiliza la misma metodología y clasificación de la LMP desarrollada por Eurostat, donde las intervenciones de política laboral se definen como formas de intervenciones públicas en el mercado del trabajo que actúen selectivamente para favorecer a grupos con dificultades de empleo.

La LMP Metodology entonces clasifica las intervenciones de política laboral, integrando la distinción tradicional entre políticas activas y pasivas con una división en tres tipologías de políticas laborales **Servicios, Medidas y Ayudas**:

Servicios. No cabe duda que la incorporación, el acento y el impulso otorgado a los servicios es el verdadero punto de fuerza de esta clasificación. Se trata de servicios reservados a los trabajadores que buscan trabajo. Comprenden las actividades de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y los servicios autorizados encaminados a fomentar la participación de los trabajadores en las políticas laborales. Comprende los servicios de información, la gestión de los casos particulares, pero también los servicios de

administración de las medidas y de los soportes de las políticas del mercado del trabajo, etc.

El siguiente esquema muestra la clasificación y definición del nivel relativo a la tipología de política laboral denominada ***Servicios***.

Tabla 1. Clasificación y definición de las políticas laborales. Servicios.

Clasificación LMP	Definición y descripción
SERVICIOS	
1. Servicios para el mercado laboral	**Servicios para el mercado laboral.** (Categoría 1). Se trata de servicios y actividades realizadas por los SPE, por otros organismos públicos y por entes privados con fondos públicos, que tienen el objetivo de facilitar la inserción en el mercado laboral de los desempleados y que ayudan a los empleadores a seleccionar y contratar personal. También comprenden los sistemas de gestión y administración de la información laboral, como por ejemplo las bolsas de trabajo y otros instrumentos de *matching*.
1.1 Servicios para los usuarios	*Servicios para los usuarios.* (Categoría 1.1). Servicios proporcionados por los SPE o por otras entidades destinadas a facilitar y ayudar a la inserción laboral de los desempleados y de otras personas que buscan empleo. Esta tipología de servicio incluye también, la asistencia a los empresarios en la pre-selección, selección y contratación de personal.

1.1.1Servicios de información	*Servicios de información*. (Categoría 1.1.1). Servicios de libre consulta para las personas que buscan trabajo, que proporcionan información sobre las oportunidades de empleo, formación y otras formas de asistencia. También comprende los servicios de intermediación para los empleadores.
1.1.2 Servicios individuales para la gestión de casos	*Servicios individuales para la gestión de casos*. (Categoría 1.1.2). Servicios de asistencia personalizada, asesoramiento y orientación, asistencia para la búsqueda de empleo, planes de acción individuales, y de seguimiento dirigidos a los desempleados, concedidos como parte de una trayectoria planificada encaminada a la colocación o recolocación estable. Están incluidos en este tipo de servicios el reembolso de los gastos de viaje para llegar a las oficinas de los SPE y otros gastos similares.
1.2 Otras actividades de los Servicios Públicos de Empleo SPE	*Otras actividades de los Servicios Públicos de Empleo SPE.* (Categoría 1.2). Cubre todos los servicios y las actividades llevadas a cabo por los SPE y que no están cubiertos por ninguna otra categoría. Servicios y actividades similares llevadas a cabo por organizaciones distintas de los SPE y que no están incluidos en las categorías anteriores.

1.2.1 Administración de las medidas de políticas laborales LMP	Administración de las medidas de políticas laborales LMP (Categoría 1.2.1). Abarca las actividades de los SPE relacionados con la aplicación y administración de las medidas de LMP y se incluyen: - La gestión y coordinación de los empleadores y los proveedores de servicios contratados como destinatarios directos en medidas de LMP. - Otras actividades relacionadas con la gestión y ejecución de las medidas de LMP por ejemplo, planificación, coordinación, seguimiento, evaluación, toma de decisiones, etc. - Las demás funciones directamente relacionadas con la prestación de medidas de las LMP, pero que no pueden ser atribuidas a una medida específica, por ejemplo, los gastos de funcionamiento de los SPE y de sus propios centros de formación.
1.2.2 Administración de los soportes a las LMP	*Administración de los soportes a las LMP.* (Categoría 1.2.2). Tareas administrativas de los SPE relacionadas con la implementación y el pago de las Ayudas (Categorías 8 y 9) y la eventual supervisión por parte de los SPE de las demás entidades que administran el pago de las Ayudas por desempleo y apoyo a los ingresos. En los países donde los SPE no son responsables de la administración de las Ayudas por desempleo y apoyo a los ingresos, esta categoría puede considerarse ausente.

1.2.3 Otros servicios y actividades	Otros servicios y actividades. (Categoría 1.2.3). Cubre todos los otros servicios, actividades y gastos generales de los SPE y que no están cubiertos por ninguna otra categoría de la base de datos de LMP. El alcance de esta sub-categoría variará entre los países en función de las responsabilidades de los SPE.

Fuentes: Eurostat, Labour Market Policy database, Methodology, Revision of June 2013.

La definición y organización de los servicios que los SPE deben a los usuarios (trabajadores y empresarios) es de extrema importancia para la programación y ejecución de las políticas laborales.

La implementación de estas categorías de servicio ha dado impulso a la consolidación de los SPE, requiriendo de ellos, una reflexión de fondo sobre las tipologías de servicio que hoy exige un mercado laboral profundamente trasformado.

Las reformas laborales de los diferentes países europeos, ha puesto el acento en este tipo de instrumento variando la oferta de servicios y reforzando los instrumentos jurídicos e institucionales para rendirlos de modo eficaz. Sin embargo, hay países como Italia, Portugal, España y Grecia que a pesar de las reformas realizadas no han logrado poner al centro el sistema de SPE.

Se trata de clasificar a los desempleados por perfiles para incluirlos luego en grupos en función de la intensidad de la asistencia que requieran, pero como veremos más adelante Europa, en estos años de crisis ha acumulado un nivel importante de atraso.

Es tan importante la eficacia de los SPE que se han aumentado en forma extraordinaria los adeptos de los servicios para construir servicios personalizados. La tabla 2 muestra la carga de trabajo media de los Servicios Públicos de Empleo.

Tabla 2. Carga de trabajo media de los Servicios Públicos de Empleo 2014.

	Demandantes de empleo inscritos a los SPE (miles)	Personal de los SPE (miles)	Demandantes de empleo por cada trabajador del SPE	Porcentaje de gastos de los SPE sobre el PIB*
Alemania	5.207.6	110,0	47	0,340%
Bélgica	747.4	10,0	54	0,212%
Dinamarca	207.7	5,8	36	0,543%
España	5.745.3	10,1	269	0,106%
Francia	2.749.6	49,4	55,6	0,252%
Grecia	689.5	3,4	201,5	0,011%
Holanda	625.6	5,0	125	0,373%
Reino Unido	1571.7	72,9	22,7	0,341%
Italia	2.215.0	8,7	254,2	0,032%
Portugal	639.7	3,6	177	0,116%
Suecia	679.0	10,8	29,8	0,248%

*Fuente: Estudios Económicos de la OCDE España. Septiembre 2014; * Eurostat, Datos de 2011.*

Medidas. Junto a los *Servicios*, las *Medidas* representan un eje importante de las estrategias nacionales para enfrentar las políticas laborales. Se trata de las políticas activas que son, desde un punto de vista conceptual, la verdadera respuesta a las demandas y dudas que pone la crisis. Se refieren a intervenciones que proporcionan apoyo temporal a grupos de personas desfavorecidas en el acceso al mundo del trabajo.

Son políticas activas la formación, institucional o no, la formación alternada, el aprendizaje, las pasantías, las bolsas de trabajo, etc. También los incentivos al empleo y a la contratación, los incentivos para la protección de los puestos de trabajo. Desde junio de 2013 el *Job Rotation* y la *Job Sharing* fueron incorporados a las medidas de *Incentivación del empleo*. También, las medidas incorporan la tutela, protección del empleo y rehabilitación de las personas con discapacidad, la creación directa de empleo, los incentivos para la puesta en marcha de empresas o *Start-Up*.

Las Medidas comprenden cinco categorías (2. Formación, 4. Incentivos al empleo, 5. Tutela, 6. Protección del empleo y 7. Rehabilitación de las personas con discapacidad). La Medida 3. Job rotation y job sharing, prevista en la Metodología de 2006 recientemente fue modificada e incorporada en la categoría 4. Incentivos para la conservación del puesto de trabajo.

El siguiente esquema muestra la clasificación y definición del nivel relativo a las ***Medidas***.

Tabla 3. Clasificación y definición de las políticas laborales. Medidas.

Clasificación LMP	Definición y descripción
MEDIDAS	
2. Formación	**Formación.** (Categoría 2). Todas las medidas destinadas a aumentar la empleabilidad de los grupos de destino mediante la formación y que son financiadas por entidades públicas. La categoría de la formación profesional comprende tres subcategorías que se distinguen en base al porcentaje de formación en aula y en el lugar de trabajo. Las medidas que prevén el pago de la formación (p. ej., los voucher formativos) deben clasificarse según el tipo de formación (Categorías 2.1, 2.2, 2.3) permitida. En el caso de que los participantes en cursos de formación reciban subsidios por desempleo, los gastos de formación deben incluirse en esta categoría.
2.1 Formación institucional	*Formación institucional.* (Categoría 2.1). La formación en la que la mayoría de horas docentes (75% o más) transcurre en las aulas (escuelas, colegios, centros de formación, etc.). También se incluye en esta categoría la formación a distancia e-learning.

2.2 Formación en el lugar de trabajo	*Formación en el lugar de trabajo.* (Categoría 2.2). La formación en la que la mayoría de horas docentes (75% o más) transcurre en el lugar de trabajo. Las medidas que prevén exclusivamente actividades en el lugar de trabajo y en las que no hay momentos de formación formal identificables son consideradas como aprendizaje activo (aprender haciendo) y deben considerarse como incentivos al empleo (Categoría 4).
2.3 Formación alternada	*Formación alternada.* (Categoría 2.3). La formación en la que las horas docentes se dividen equitativamente entre las instituciones educativas y el lugar de trabajo.
2.4 Apoyo específico al aprendizaje	*Apoyo específico al aprendizaje.* (Categoría 2.4). Medidas de apoyo de los contratos mixtos a través de incentivos a las empresas que contratan aprendices o asignaciones para el pago de la formación de los aprendices. Aprendizaje se define como una manera de formación profesional alternada en la que los participantes reciben un salario, son asumidos con un contrato y reciben una calificación profesional reconocida o un título de estudio al final del proceso formativo.

4* Incentivos al empleo	**Incentivos al empleo.** (Categoría 4). Las medidas que facilitan la contratación de un desempleado o de una persona de otro grupo objetivo, o que ayudan a un trabajador que corre el riesgo de perder involuntariamente el puesto de trabajo, o para la estabilización del puesto de trabajo (contrataciones especiales). Los incentivos a las empresas están destinados a crear puestos de trabajo que, de lo contrario, no se realizarían.
4.1 Incentivos a la contratación	*Incentivos a la contratación.* (Categoría 4.1). Son medidas que prevén incentivos para la creación de puestos de trabajo o para promover oportunidades de aumentar la empleabilidad de los trabajadores a través de experiencias laborales remuneradas por períodos breves. Los incentivos a la contratación pueden estar destinados a las personas que sustituyen un trabajador Part Time o a tiempo parcial con uno a tiempo completo (*back-to-work*) o que vuelven a la movilidad. Por lo general están destinados a los empleadores que contratan y pueden prever aumentos en la contratación de personas con discapacidad.
4.1.1 Por tiempo indeterminado	*Incentivos a la contratación por tiempo indeterminado.* (Categoría 4.1.1). Son medidas que prevén incentivos para la contratación por tiempo indeterminado.
4.1.2 Por tiempo determinado	*Incentivos a la contratación por tiempo determinado.* (Categoría 4.1.2). Son medidas que prevén incentivos para la contratación por tiempo determinado.

4.2 Incentivos para la conservación del puesto de trabajo	*Incentivos para la conservación del puesto de trabajo.* (Categoría 4.2). Son medidas que prevén incentivos para la conservación del puesto de trabajo de personas en riesgo de perderlo involuntariamente a causa de reestructuraciones de empresas u otras dificultades financieras.
4.3 Job rotation y job sharing	*Job rotation y job sharing.* (Categoría 4.3). Las medidas que facilitan la inserción laboral de un desempleado o de una persona de otro grupo de destino en sustitución (total o parcial) de las horas de un empleado que suspende temporalmente la actividad laboral (maternidad, estudio, motivos privados, etc.). También incluyen los eventuales apoyos a los ingresos para el trabajador empleado que reduce el horario de trabajo, por ejemplo por maternidad o para asistir a cursos de capacitación, pero solo si es reemplazado por un desempleado.
4.3.1 Job rotation	*Job rotation.* (Categoría 4.3.1). Comprende la plena sustitución de un trabajador por parte de un desempleado, independientemente de las razones por las que el primero suspende el trabajo y del hecho de que reciba o no un complemento a los ingresos.
4.3.2 Job sharing	*Job sharing.* (Categoría 4.3.2). Comprende la sustitución parcial de un trabajador por parte de un desempleado. En el *job sharing*, el trabajador empleado es compensado por la reducción de las horas trabajadas en sustitución por un desempleado.

5 Tutela, protección del empleo y rehabilitación de las personas con discapacidad	**Tutela, protección del empleo y rehabilitación de las personas con discapacidad.** (Categoría 5). Las medidas destinadas a promover la inserción laboral de personas con capacidades de trabajo reducidas a través de trabajos subsidiados y apoyo a la rehabilitación socio-laboral.
5.1 Tutela y protección del empleo	*Tutela y protección del empleo.* (Categoría 5.1). Comprenden las medidas que prevén subsidios permanentes para la contratación de personas con discapacidad.
5.2 Rehabilitación laboral	*Rehabilitación laboral.* (Categoría 5.2). Comprende las medidas encaminadas a la rehabilitación de las personas con capacidades de trabajo reducidas y destinadas a ayudar a las personas con discapacidad a adaptar sus habilidades y capacidades al trabajo y a desarrollar sus competencias para entrar en el mercado laboral. Se refieren solo a la rehabilitación profesional y no a la rehabilitación médica, que no está incluida en las políticas laborales.

6 Creación directa de empleo	**Creación directa de empleo.** (Categoría 6). Medidas para la creación de puestos de trabajo, generalmente con fines sociales, a fin de encontrar una ocupación para los desempleados de larga duración o las personas de difícil colocación. Incluyen los subsidios para la creación temporal de ocupaciones fuera del mercado, que no podrían existir sin la intervención pública, en los sectores sin fines de lucro o de utilidad pública. Estos trabajos se crean para ofrecer a las personas una oportunidad de conservar sus competencias y habilidades y para aumentar la empleabilidad.
7 Incentivos para la puesta en marcha de empresas	**Incentivos para la puesta en marcha de empresas.** (Categoría 7). Medidas que promueven el espíritu empresarial alentando al desempleado a crear una empresa o a convertirse en un trabajador autónomo. Las medidas pueden prever la erogación de contribuciones financieras o el apoyo indirecto a través de préstamos, facilidades y asesoramiento comercial. Los incentivos genéricos de apoyo a la puesta en marcha de empresas no dirigidos a los desempleados no forman parte de esta categoría.

Fuente: Eurostat, Labour Market Policy database, Methodology, Revision of June 2013.

** La Medida 3 Job Rotation y Job Sharing prevista en la Metodología de 2006 fue incorporada en la categoría 4 Incentivos al empleo.*

Ayudas. Se refieren a las intervenciones que proporcionan asistencia financiera (subsidios), directa o indirectamente, a las personas por razones vinculadas al mercado laboral o para compensarlas por desventajas determinadas y circunstancias desfavorables del mercado. En concreto las *Ayudas* incorporan las tutelas por desempleo, los subsidios por desempleo parcial o Part Time. También incorpora las *Ayudas* a los ingresos por despidos (por exceso de personal), las *Ayudas* a los ingresos por quiebra, la jubilación condicionada a la contratación de un desempleado, las jubilaciones anticipadas (total, por cese de la actividad laboral o parcial, por reducción parcial del horario de trabajo). También la jubilación anticipada no sujeta a la contratación de un desempleado, (total, por cese de la actividad laboral o parcial, por reducción parcial del horario de trabajo).

El siguiente esquema muestra la clasificación y definición del nivel relativo a las ***Ayudas***.

Tabla 4. Clasificación y definición de las políticas laborales. Ayudas.

Clasificación LMP	Definición y descripción
AYUDAS	
8. Tutela y ayuda en caso de desempleo	**Tutela y ayuda en caso de desempleo.** (Categoría 8). Ayudas destinadas a compensar a las personas por la pérdida del salario a través de subsidios. Pueden concederse a personas que buscan empleo pero que no logran encontrarlo, a trabajadores en riesgo de despido y a los trabajadores que perdieron su trabajo involuntariamente.
8.1 Subsidios por desempleo	*Subsidios por desempleo.* (Categoría 8.1). Son subsidios destinados a compensar la pérdida del salario de los desempleados que están disponibles para trabajar pero que no logran encontrar un empleo adecuado o que están en busca del primer empleo. El derecho a recibir el subsidio normalmente depende de la disponibilidad del beneficiario para buscar trabajo en forma activa, pero en algunos casos - por ejemplo, los trabajadores de edad avanzada - esta condición no es obligatoria.
8.1.1 Tutela Asegurativa contra el desempleo	*Tutela Asegurativa contra el desempleo.* (Categoría 8.1.1). Comprende los subsidios pagados a los trabajadores que han completado los requisitos previstos por un sistema de seguros al que están inscritos.
8.1.2 Tutela asistencial contra el desempleo	*Tutela asistencial contra el desempleo.* (Categoría 8.1.2). Comprende los subsidios pagados a los trabajadores que no han completado los requisitos previstos por un sistema de seguros al que están inscritos o que han superado la duración prevista del subsidio sin haber encontrado empleo.

8.2 Subsidios por desempleo parcial	*Subsidios por desempleo parcial.* (Categoría 8.2). Comprende los subsidios destinados a compensar la pérdida de salario debido a la suspensión total o parcial de la relación laboral por cualquier motivo (recesión, reducción de la producción, fallas de los equipos, condiciones meteorológicas, accidentes, etc.), con constancia de relación contractual o laboral.
8.3 Subsidios por desempleo Part-time	*Subsidios por desempleo Part-time.* (Categoría 8.3). Comprende los subsidios pagados a los trabajadores a tiempos parciales que han perdido su trabajo a tiempo completo y desean trabajar más horas.
8.4 Apoyos a los ingresos por despidos (por exceso de personal)	*Apoyos a los ingresos por despidos (por exceso de personal).* (Categoría 8.4). Incluye los importes pagados a través de fondos públicos a los trabajadores que fueron despedidos sin justa causa por una empresa que ha cesado o reducido sus actividades.
8.5 Apoyos a los ingresos por quiebra	*Apoyos a los ingresos por quiebra.* (Categoría 8.5). Comprende las sumas pagadas a través de fondos públicos para compensar a los trabajadores por los salarios no pagados por el empleador como consecuencia de la quiebra o insolvencia.
9 Jubilaciones anticipadas	**Jubilaciones anticipadas.** (Categoría 9). Ayudas destinadas a facilitar la jubilación anticipada, incluso parcial, de los trabajadores de edad avanzada, sujeta o no a la contratación de un desempleado.

9.1 Jubilación condicionada a la contratación de un desempleado	*Jubilación condicionada a la contratación de un desempleado.* (Categoría 9.1). Comprende los incentivos que promueven la jubilación anticipada de los trabajadores de edad avanzada y establece la obligación del empleador de reemplazar al trabajador que se retira, por un desempleado.
9.1.1 Total (cese de la actividad laboral)	*Total (cese de la actividad laboral).* (Categoría 9.1.1). Comprende los casos de jubilación anticipada sujeta a la contratación de un desempleado, en los que el trabajador de edad avanzada se retira por completo y cesa toda actividad laboral.
9.1.2 Parcial (reducción parcial del horario de trabajo)	*Parcial (reducción parcial del horario de trabajo).* (Categoría 9.1.2). Comprende los casos de jubilación anticipada sujeta a la contratación de un desempleado en los que el trabajador de edad avanzada reduce su horario de trabajo pero permanece empleado.
9.2 No sujeta a la contratación de un desempleado	*No sujeta a la contratación de un desempleado.* (Categoría 9.2). Comprende los incentivos que promueven la jubilación anticipada de los trabajadores de edad avanzada y que no prevén la obligación del empleador de reemplazar al trabajador que se retira. Este tipo de incentivos puede incluirse en esta categoría cuando son erogados a continuación de la reducción de puestos de trabajo determinada por causas económicas o por la reestructuración de un sector económico o de una empresa. Los incentivos de jubilación anticipada dirigidos a sectores con condiciones de trabajo difíciles (SPE) no se incluyen en esta categoría.

9.2.1 Total (cese de la actividad laboral)	*Total (cese de la actividad laboral).* (Categoría 9.2.1). Comprende los casos de jubilación anticipada no sujeta a la contratación de un desempleado, en los que el trabajador de edad avanzada se retira por completo y cesa toda actividad laboral.
9.2.2 Parcial (reducción parcial del horario de trabajo)	*Parcial (reducción parcial del horario de trabajo).* (Categoría 9.2.2). Comprende los casos de jubilación anticipada no sujeta a la contratación de un desempleado en los que el trabajador de edad avanzada reduce su horario de trabajo pero permanece empleado.

Fuente: Eurostat, Labour Market Policy database, Methodology, Revision of June 2013.

La tipología de beneficiarios

El sistema clasificatorio europeo ha definido también a las tipologías de beneficiarios que llama *participantes* de las políticas laborales, es decir, los desempleados que buscan activamente trabajo, pero también las personas que se jubilan de manera anticipada, que se benefician de las intervenciones de política laboral (Servicios, Medidas y Ayudas). El conjunto de beneficiarios se identifica sobre la base de las siguientes variables:

1. ***Stock.*** El número de beneficiarios que participan en una intervención de política laboral en un momento dado. Normalmente se utiliza el stock promedio anual.

2. ***Entrantes.*** El número de beneficiarios que empiezan a participar en una intervención durante el transcurso del año.

3. ***Salientes.*** El número de participantes que concluyen la participación en la intervención durante el transcurso del año.

El anterior estatus de los *Beneficiarios Entrantes* se clasifica en cuatro tipos:

- *Desempleados registrados.* Son las personas que buscan empleo (desempleadas y no empleadas) de acuerdo con la definición de la OIT[69] registradas en los Servicios Públicos de Empleo (SPE).

- *Otros solicitantes registrados en busca de trabajo,* también llamados *Other Jobseekers*. Son personas registradas en los SPE porque buscan trabajo, pero no cumplen los requisitos para considerarse como desempleadas. Por ejemplo, los empleados que quieren cambiar de trabajo o los trabajadores a tiempo parcial, *Part Time*, que buscan un contrato a tiempo completo.

---

[69] Una persona es clasificada como desempleada (en casi toda Europa solo si está "en busca de empleo") si está sin trabajo, buscando un trabajo, inmediatamente disponible para trabajar y ha cumplido al menos una acción de búsqueda en el mes previo a la entrevista. Quienes no respetan, aunque sea uno de estos requisitos, se clasifican como Inactivos.

- *No registrados.* Son los entrantes no empleados anteriormente y que no están registrados en los SPE (p. ej., las intervenciones realizadas por operadores diferentes de los SPE o beneficiarios de medidas que no requieren registrarse en los SPE).

- *Empleados.* Son empleados en riesgo, independientemente de si están registrados o no en los SPE, por ejemplo, los trabajadores en fondo de garantía salarial.

Los *grupos objetivos* o simplemente *target* incluyen a las personas con dificultades de empleo que presentan algunas características similares.

Los principales grupos objetivos o target son:

- *Desempleados.* Personas sin trabajo, actualmente disponibles para trabajar y que buscan trabajo activamente.

- *Empleados en riesgo*. Personas empleadas pero que corren el riesgo de perder su empleo involuntariamente debido a la crisis económica, la reestructuración de la empresa y similares.

- *Inactivos.* Personas que no forman parte de la fuerza laboral (empleados y desempleados según la definición anterior), pero que desearían ingresar en

el mercado laboral y se encuentran en desventaja. Comúnmente se las llama personas desalentadas.

Una clasificación más detallada incluye los siguientes grupos o target:

- *Desempleados de larga duración.* Desempleados desde hace más de 6 meses, siempre que sean menores de 25 años; desempleados desde hace más de 12 meses de 25 años de edad o más.

- *Jóvenes.* Menores de 25 años.

- *Edad avanzada.* Mayores de 55 años.

- *Discapacitados.* Las personas reconocidas como discapacitadas en virtud de las leyes nacionales.

- *Inmigrantes/minorías étnicas.* Los extranjeros que residen en un país o las minorías étnicas, incluso nacionales, que necesitan ayuda para entrar en el mercado laboral debido a su idioma o a dificultades culturales.

- *Reentrantes/madres solteras*. Las personas que tienen dificultades para entrar en el mercado laboral después de un largo período de inactividad y los padres solteros (hombres o mujeres) con hijos que

necesitan asistencia, financiera o de otro tipo, para trabajar.

- *Trabajadores desfavorecidos según las prioridades nacionales*. Son todos los demás grupos de *Personas Desfavorecidas*, conforme a las definiciones y prioridades de cada país, y que no están incluidas en los grupos o target anteriores.

Los gastos en políticas laborales están clasificados con arreglo a la siguiente nomenclatura:

1. *Transferencias a personas.* Transferencias directas de fondos públicos en favor de personas, que pueden pagarse en dinero o a través de la reducción de impuestos.

    - Pagos periódicos. Pagos realizados a intervalos regulares, por semana, por mes o por trimestre.
    - Pagos una tantum. Pagos realizados una única vez.
    - Reembolsos. Reembolsos de gastos incurridos o a través de voucher.
    - Reducción de las contribuciones sociales. Reducción total o parcial de las contribuciones sociales obligatorias.
    - Reducción de impuestos.

2. *Transferencias a los empleadores.* Transferencias directas de fondos públicos en favor de empleadores, que pueden pagarse en dinero o a través de la reducción de impuestos.

   - Pagos periódicos.
   - Pagos una tantum u ocasionales.
   - Reembolsos.
   - Reducción de las contribuciones sociales.
   - Reducción de impuestos.

3. *Transferencias a proveedores de servicios.* Transferencias directas de fondos públicos en favor de proveedores de bienes y servicios prestados a personas o empleadores (por ejemplo, formación, asesoramiento, etc.) que se benefician de las políticas laborales.

Con respecto a los trabajadores beneficiarios que pueden ser destinatarios de las ayudas estatales, debe tenerse en cuenta que el Reglamento (CE) nº 800/2008 de la Comisión Europea del 6 de agosto de 2008 amplió el universo de los *Trabajadores desfavorecidos*.

Se considera trabajador desfavorecido a cualquier persona que entre en una de las siguientes categorías:

- Quienes no tienen un empleo con retribución regular desde hace al menos seis meses.

- Quienes no poseen un diploma de escuela media superior o profesional.

- Trabajadores que han pasado los 50 años de edad.

- Adultos que viven solos con una o más personas a cargo.

- Trabajadores empleados en profesiones o sectores caracterizados por una tasa de disparidad hombre-mujer que supera al menos en un 25% la disparidad hombre-mujer promedio en todos los sectores económicos del Estado miembro de que se trate, si el trabajador pertenece al género de menor representación.

- Miembros de una minoría nacional dentro de un Estado miembro de la UE que necesitan consolidar sus experiencias en términos de conocimientos de idiomas, formación profesional o trabajo, para mejorar las perspectivas de acceso a un empleo estable.

- *Trabajador muy desfavorecido* que no tiene trabajo desde hace, por lo menos, 24 meses.

Esta clasificación europea de las políticas laborales ha jugado en definitiva, sobretodo en este periodo de crisis, un rol muy importante en la definición de las políticas, en la individuación de los target y objetivos, en la creación y organización de los instrumentos y herramientas para enfrentar la crisis con políticas no siempre eficaces, pero cuya evaluación corresponde a la gestión general de las políticas económicas implementadas en Europa, en cuya definición Alemania y los países nórdicos han impuesto una clara hegemonía con políticas económicas restrictivas, lejanas del espíritu del keynesismo que caracterizó los periodos de crisis en la Europa post Segunda Guerra. Esta clasificación además ha permitido la construcción de benchmark y análisis comparados que, paradojalmente, ha dejado en claro los límites de las políticas implementadas y cuyos efectos mayores lo han pagado los países más débiles, con mercados laborales fragmentados y poco estructurados, en particular los países mediterráneos como Grecia y España, como también Italia y Francia.

¿Podríamos decir entonces que la metodología de clasificación es funcional a las políticas implementadas? Probablemente sí, aunque no tenemos prueba de lo contrario, pero también ¿se podría afirmar que la metodología es neutral, técnica, un puro esquema descriptivo de las políticas, pero no es responsable de ellas, no es responsable de los modelos aplicativos y de

los instrumentos utilizados? Probablemente sí, aunque tampoco tenemos prueba de lo contrario.

Un dato es seguro y es el resultado de las intervenciones, los proyectos y las políticas implementadas durante esta larga crisis. Hay un país ganador, es Alemania, pero también hay demasiados perdedores.

CAPÍTULO 2

Las políticas activas

A partir de las experiencias de los países nórdicos de Europa, en el debate político cultural sobre temas laborales, el concepto de políticas activas de empleo es muy frecuente, sin embargo, no existe una definición universalmente aceptada por los países europeos. Podemos proponer una definición partiendo de la experiencia práctica de estos años de crisis. Para una mejor comprensión nos puede ayudar en la definición, la clasificación europea adoptada por Eurostat.[70]

Entendemos entonces como políticas activas de empleo los *Servicios* y las *Medidas* que, a través de la activación de las personas con dificultades para acceder al mundo laboral o en riesgo de exclusión social, se implementen contra el desempleo, la superación del empleo precario y mal pagado y que comprendan la

---

[70] La OCDE divide las políticas activas en cinco categorías:
- Administración y servicios públicos de empleo.
- Formación profesional.
- Medidas a favor de los jóvenes.
- Medidas de ayuda al empleo.
- Medidas a favor de minusválidos.

gestión de la colocación laboral, la orientación para el trabajo, la formación para el empleo, los incentivos para el desarrollo de la contratación, los programas de fomento del empleo y las prestaciones, sean ellas contributivas, o de otro tipo. Todo ello con el fin de crear un eficaz equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo. Las políticas activas son, en síntesis, las acciones dirigidas que gravitan directamente en la misma estructura del mercado laboral mediante la creación de nuevos puestos de trabajo o actuando en manera preventiva o resolutiva sobre las posibles causas del desempleo. La finalidad es la de evitar que las personas se queden atrapadas por un largo tiempo en estado de desempleo, promoviendo la transición de una protección o tutela pasiva de los ingresos a una protección activa del individuo en el mercado laboral.

En la mayoría de los países pertenecientes a la Unión Europea el *target* principal está constituido por las personas registradas en los Servicios para el Empleo (SPE). Las intervenciones previstas por los *policy makers,* como explicamos en el capítulo anterior, se dividen en tres categorías: los *Servicios*, o sea la actividad principal de los Servicios para el Empleo para la inserción laboral que es la búsqueda de un puesto de trabajo para el desempleado; las *Medidas* que tienen como objetivo principal el cambio de *status* laboral de los participantes, así como garantizar la calidad del trabajo, acrecentar

las habilidades, crear nuevos puestos de trabajo y promover el empleo por cuenta propia; y las *Ayudas*, que es el apoyo financiero, directo o indirecto, para los desempleados, por lo general, a través de los Sistemas de Seguridad Social.

Las dos primeras categorías (Servicios y Medidas) se dividen en las políticas activas del mercado laboral, mientras que la tercera (Ayudas) se refiere a las políticas pasivas que enfrentaremos en el próximo capítulo.

Este análisis comparativo parte de las fuentes de información de Eurostat. Para la mayoría de los países que se consideran en este análisis se toman en cuenta los últimos datos publicados por Eurostat para cada país.

Con la *explosión* de la crisis económica, a partir de 2008, y su incidencia sobre la productividad y el empleo, se hizo evidente la necesidad de revisar los presupuestos de los países miembros para las políticas de bienestar social y de trabajo, para adoptar las medidas necesarias de contraste. Y es precisamente en este contexto que está ganando cada vez más importancia el papel de los Servicios Públicos para el Empleo SPE en la promoción de instrumentos de políticas activas dirigidas no sólo a los desempleados, sino también a todos los demandantes de empleo o, como dicen los ingleses, los *jobseekers*.

Las Medidas están en efecto dirigidas a mejorar la empleabilidad, con acciones específicas sea de tipo formativo matching o “compensativo”, que incluyen, entre otros, la orientación, la activación, el autoempleo, incentivos de inserción laboral subvencionados y hasta medidas específicas de salvaguardias en defensa de los grupos más desfavorecidos como, por ejemplo, las personas con discapacidad.

Los países que tomaremos en consideración en este capítulo son: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia. Un análisis de los últimos datos estadísticos de Eurostat muestran que, en referencia a la incidencia del gasto interno sobre el PIB para los SPE, los países con la mayor tasa de desempleo, gastan un décimo de lo que gastan los países más virtuosos. Italia y España, de hecho, tienen un impacto en el PIB de apenas un 0,03% y el 0,10%, frente al aumento de los gastos para los SPE en Alemania (0,35%), en el Reino Unido (0,33%) y Francia (0,26%). Entre otros indicadores de interés surge el relativo a la formación, que pone a Italia, a pesar de un gasto del 8,3%, sobre el total de las políticas laborales (tercero detrás de Francia y Alemania, respectivamente 15,3% y 14,3%), y que ofrece un rendimiento cualitativo y cuantitativo por debajo de la media de la UE, probablemente debido a un sistema de gobierno demasiado complejo y por el uso limitado de la formación permanente en las empresas.

También es importante observar la calidad de los empleos construidos en este periodo de crisis. No cabe duda que la precarización, la reducción de las tutelas y el incremento de las formas contractuales más débiles son las que han ganado mayor espacio con algunos casos de verdad evidentes como España, cuyos niveles de precariedad laboral superan al resto de los países observados y donde la crisis ha acentuado esta tendencia, y Alemania que, por el contrario, siendo el único país con un saldo ocupacional activo, ha visto últimamente reducida su área de precariedad.

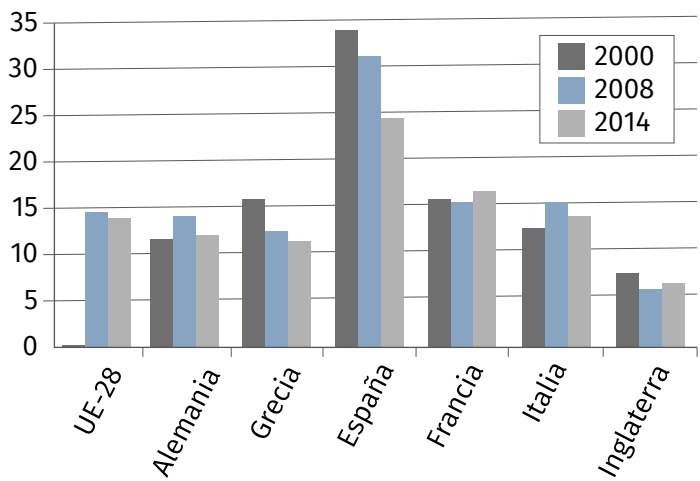


Gráfico 1. Empleos precarios. Comparación datos años 2000;2008 y 2014.

Pero sigamos el esquema de Eurostat propuesto en el primer capítulo, no sin antes ver cómo las tasas de desempleo crecieron en todos los países salvo Alemania,

el único país de Europa contra esta tendencia dado que el desempleo en ese país disminuyó en 2,4 puntos de porcentaje. Podríamos decir que, desde este punto de vista, Alemania no ha visto la crisis.

Tabla 5. Tasas de desempleo total (%) en algunos países europeos 2008 – 2014.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 países)	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2
Alemania	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0
Bélgica	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5
Dinamarca	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6
España	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5
Francia	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3
Grecia	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5
Holanda	3,7	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4
Reino Unido	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1
Italia	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7
Portugal	8,8	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1
Suecia	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9

Fuente: Eurostat.

Tabla 6. Tasas de desempleo (%) en la Unión Europea (28 países) 2008- 2014.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hombres	6.6	9.0	9.7	9.6	10.4	10.8	10.1
Mujeres	7.5	8.9	9.6	9.8	10.5	10.9	10.3
Menores de 25 años	15.9	20.3	21.4	21.7	23.3	23.7	22.2
Entre 25 y 74 años	5.9	7.6	8.3	8.3	9.1	9.5	9.0
Tasa de Desempleo de larga duración	2.6	3.0	3.9	4.2	4.7	5.2	5.1
Hombres	2.4	2.9	3.9	4.2	4.7	5.2	5.1
Mujeres	2.8	3.1	3.8	4.1	4.7	5.1	5.1
Tasa de Desempleados de larga duración	1.5	1.6	1.8	2.2	2.6	2.9	3.1

Fuente: Eurostat.

SERVICIOS

1. SERVICIOS RELATIVOS AL MERCADO LABORAL (SPE)

Tabla 7. Gastos en políticas laborales. *Labour Market Policies LMP*. Porcentaje del PIB.

	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea (28 países)	0,198	0,238	0,246	0,212	:
Alemania	0,316	0,383	0,386	0,350	0,342
Bélgica	2,632	3,050	2,966	2,875	2,805
Dinamarca	0,233	0,310	0,475	0,543	0,517
España	0,103	0,134	0,126	0,106	:
Francia	0,207	0,262	0,307	0,256	0,253
Grecia	0,606	0,900	0,944		
Holanda	0,303	0,380	0,392	0,373	0,293
Reino Unido	0,301	0,369	0,332	:	:
Italia	0,044	0,036	0,031	0,031	0,025
Portugal	0,127	0,119	0,114	0,116	0,089
Suecia	0,162	0,209	0,259	0,248	0,266

Fuente: Eurostat.

Tabla 8. Gastos en políticas laborales. *Labour Market Policies LMP*. Millones de Euro.

	2008	2009	2010
Unión Europea (28 países)	24.877,447	28.124,327	30.294,854
Alemania	7.821,664	9.088,626	9.623,144
Bélgica	9.344,303	10.664,798	10.846,485
Dinamarca	547,143	692,165	1.122,285
España	1.124,151	1.401,580	1.319,462
Francia	4.006,204	4.934,327	5.947,479
Grecia	1.466,673	2.137,408	2.135,481
Holanda	1.798,525	2.179,715	2.301,166
Italia	697,390	545,599	484,241
Portugal	218,156	200,294	196,458
Reino Unido	5.520,689	5.874,388	5.750,460
Suecia	539,458	610,127	907,175

	2011	2012
Unión Europea (28 países)	26.894,450	:
Alemania	9.125,325	9.111,794
Bélgica	10.921,560	10.887,745
Dinamarca	1.306,179	1.266,516
España	1.110,016	:
Francia	5.129,075	5.147,434
Grecia		
Holanda	2.233,600	1.754,886
Italia	489,188	396,935
Portugal	198,245	147,782
Reino Unido	:	:
Suecia	956,278	1.083,168

Fuente: Eurostat.

1.1 Servicios a los usuarios (por parte de los servicios de empleo).

Servicios de información.

En Francia Pôle Emploi, concentra en un solo organismo la prestación de servicios públicos de colocación y de subsidios por desempleo. Los servicios de información son entonces suministrados por Pôle Emploi a todos los usuarios. Los canales más utilizados son: el contacto directo y la web, donde se puede encontrar mucha información, noticias, videos y se puede descargar numerosas guías. Desde el sitio web institucional, también se puede acceder a los portales locales activos en la mayoría de las regiones.

En Alemania la *Bundesagentur für Arbeit*, BA, la Agencia Federal de Trabajo, en colaboración con las oficinas locales, es responsable de todas las actividades relacionadas con el mercado laboral: gestión de la colocación, indemnizaciones por desempleo y aplicación de las políticas activas.

La Agencia Federal de Empleo ofrece servicios de información a los usuarios a través de los siguientes canales:

- Centros de información profesional en las agencias que cuentan con puestos para la auto-consulta.

- Centros de orientación.
- Profesionales disponibles en las agencias.
- Servicios telefónicos.
- Sitio web.
- Bases de datos.
- Sistema nacional de información Jobbörse (para la oferta/demanda de trabajo).
- Publicaciones varias.

Con 2,762 millones (junio 2015), 3,229 millones de desempleados (octubre 2009) y una tasa de desempleo de 4,5% (junio 2015) y 7,7% (octubre 2009), la relación entre el personal y los usuarios es de aproximadamente 1:30. Es el nivel de desempleo más bajo desde 1990. En el ámbito de las intervenciones anti crisis, para el 2015 se prevé reforzar los servicios de empleo en 5 mil empleados a fin de impulsar el apoyo y los servicios de asesoramiento a los desempleados. Se destinarán aproximadamente 1.000 empleados a la inserción laboral.

En el Reino Unido los Servicios de información son proporcionados por Jobcentre Plus para todos los

usuarios. Jobcentre Plus es el organismo responsable de las actividades de colocación y erogación de subsidios.

Los canales utilizados para el suministro de información son: el canal telefónico, la visita directa a un Centro para el Empleo (CPE), los servicios postales y otros canales (Jobpoints: puestos de acceso a los servicios instalados en los CPE, Internet, TV digital, SMS, correo electrónico).

En Suecia la Organización de los servicios de empleo suecos (*Arbetsförmedlingen*) cuenta con:

- 10 mil empleados.
- Tasa de intermediación que oscila entre el 25% y el 40%.
- 4 direcciones de áreas articuladas en 68 oficinas regionales, con un total de 330 oficinas.

Los servicios de información se ofrecen de forma gratuita a todos los usuarios del país, sin necesidad de registro previo, a través de los siguientes canales:

- Puestos de “autoservicio” en las agencias ubicadas en todo el país.

- Acceso remoto a través de un sitio web especializado (más de 300 mil contactos por día).

- Atención telefónica.

Como parte de un proceso de racionalización e innovación de los servicios ofrecidos, la mayor parte de los SPE, especialmente los más periféricos, ofrece la presencia exclusiva de computadoras, desde las cuales se puede acceder, a cualquier hora del día, a todos los puestos vacantes, comunicarse con el propio tutor y realizar entrevistas de trabajo a distancia.

Debido a los efectos producidos por la crisis económica, fueron asumidos 2 mil empleados en el período 2009-2010 y otros 1.300 en el periodo 2011-2012, principalmente para la gestión de las herramientas de apoyo para las personas más alejadas de la reinserción en el mercado laboral (jóvenes, mayores de 45 años, discapacitados, inmigrantes).

En Italia el marco institucional vigente establece que las políticas activas del mercado laboral se asignan a la competencia legislativa del Estado y de las Regiones, mientras que las políticas pasivas, son responsabilidad exclusiva del Estado.

Los servicios de información están centralizados en *Cliclavoro*, el portal del Ministerio del Trabajo para el acceso a los servicios de empleo. Este Portal se caracteriza por ofrecer:

- Un flujo de información entre todos los actores involucrados.

- Una gestión efectiva e integrada de servicios que no son de exclusiva competencia regional.

- La promoción de la movilidad de los trabajadores de todo el país.

- Proporcionar servicios integrados a los trabajadores y a los empleadores.

El principal objetivo es asegurar que los ciudadanos, las empresas y los operadores en el mercado del trabajo, tengan acceso inmediato a una lista detallada de información y servicios para las empresas, además de mejorar la intermediación entre la oferta y la demanda de mano de obra y la conjunción con los sistemas empresariales, la educación, la formación y las políticas sociales.

Servicios de acompañamiento (gestión de casos individuales).

En Francia el acompañamiento individual es inmediato para los desempleados, tras la inscripción, con duración variable, en función del perfil. Desde septiembre de 2009, algunos servicios de acompañamiento (que antes eran administrados directamente por los servicios públicos) se han confiado a operadores privados, entre ellos, Manpower.

En Alemania existen servicios especiales para grupos de destinatarios específicos, por ejemplo, jóvenes inmigrantes, discapacitados y otras categorías de jóvenes desfavorecidos que reciben asistencia especial en forma de medidas activas y asesoramiento intensivo. A los trabajadores que buscan empleo se ofrecen servicios de asesoramiento, orientación y asistencia más específicos.

En el Reino Unido el acompañamiento es diferenciado por objetivos, reservado a los desempleados inscritos, después de 12 meses de subsidios (6 para los desempleados entre 18 y 24 años de edad).

En Suecia la implementación de planes de acción personalizados establece el curso para la inserción o la reinserción en el mercado laboral. Desde 2008, se confiaron a los privados las actividades de recolocación

en el mercado laboral de las personas con mayor riesgo de exclusión social (inmigrantes, discapacitados, jóvenes). La externalización, se promovió después de la publicación por parte del SPE de un anuncio específico que contenía todos los requisitos formales. La duración del contrato con los proveedores privados es de tres años, aunque anualmente se producen informes de seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos fijados: los proveedores externos deben ponerse de acuerdo con el servicio público de empleo respecto de todas las actividades.

En Italia desde marzo de 2008 el sistema pasó a la gestión on-line de la información administrativa, las llamadas Comunicaciones Obligatorias (CO), y esto ha permitido a los SPE dedicar más recursos a las actividades de front office para la prestación de servicios. Desde el 2012 se estima, que a los beneficiarios de los sistemas de protección social se les ofrezca, por lo menos, las siguientes acciones:

- Entrevista de orientación dentro de los tres meses a partir del comienzo del desempleo.

- Acciones de orientación colectiva entre tres y seis meses después del inicio del desempleo, con formación sobre las formas más efectivas para encontrar un empleo adecuado.

- La formación profesional de, al menos dos semanas, entre seis y doce meses después del inicio del desempleo, adaptado a las habilidades profesionales de los desempleados y a la demanda laboral del ámbito territorial de residencia.

- Propuesta de adhesión a las iniciativas de inserción laboral antes de que expire el período de percepción del tratamiento de apoyo a los ingresos.

1.2 Otras actividades de los Servicios de empleo.

Administración de los instrumentos de política activa.

Pôle Emploi en Francia administra en su mayor parte los instrumentos de política activa directamente. Sin embargo, como hemos visto, desde septiembre de 2009 se confiaron algunos servicios de acompañamiento a operadores externos.

La Agencia Federal de Empleo en Alemania tiene la responsabilidad de administrar los instrumentos de política activa. Sin embargo, las agencias de empleo pueden confiar a organismos externos el trabajo de aplicación de medidas de activación e inserción profesional. Bajo ciertas condiciones, los desempleados pueden adquirir el derecho a los *vales o vouchers de empleo*, financiados por las agencias de empleo, para utilizar en dichos organismos de colocación privados.

El Jobcentre Plus en el Reino Unido administra los instrumentos de política activa, ya sea directamente o a través de la consignación a proveedores externos.

La red de servicios públicos de empleo de Suecia se encarga de gestionar el desarrollo del plan individual de acción para la inserción laboral, accediendo así a todas las iniciativas de reubicación y de desarrollo de las competencias personales.

Los Servicios Públicos para el Empleo en Italia son los principales actores en el mercado laboral como vehículos de las políticas activas y la formación. Son estructuras que deberían jugar un papel importante en la promoción y difusión de las políticas del mercado laboral y, al mismo tiempo, deberían representar la selección y filtro de oportunidades de los perfiles de empleo y candidaturas, proponiendo una serie de medidas que van desde las más tradicionales (información, preselección, etc.), hasta la orientación, capacitación y consultoría para el conjunto de posibles "intervenciones en el mercado", en una lógica de combinación de políticas. En este contexto, los nuevos centros previstos por las recientes reformas laborales, además de realizar las funciones administrativas habituales, ofrecen servicios importantes e innovadores, tanto a las personas que buscan empleo como a las empresas. Fundamental es la colaboración con el sector

privado[71]. Sin embargo, el rol efectivo de los Servicios públicos para el Empleo en Italia no ha logrado en los últimos 10 años responder efectivamente a las tareas qua la ley les otorga.

Administración de los instrumentos de apoyo a las políticas laborales.

En Francia, a pesar de la ausencia de un verdadero "contrato", la prestación por parte del Pôle Emploi de los servicios de acompañamiento está sujeta a una serie de obligaciones a cargo de los desempleados. Además, Pôle Emploi (solo en algunas regiones) está a cargo del CTP (Contrato de Transición Profesional) para los trabajadores despedidos por empresas en crisis, que no hayan sido capaces de ofrecerles una propuesta de CTP. Bajo este contrato, el empleado despedido recibe, durante 12 meses, el acompañamiento de un contacto y una *Indemnización de transición profesional* equivalente al 80% de su salario bruto.

En Alemania los trabajadores y el servicio de empleo suscriben un acuerdo de inserción laboral que establece las medidas a tomar en los siguientes 6

[71] La Ley nº 196/97 marcó el fin del monopolio de las ofertas públicas. La Ley nº 30/2003 y su decreto de aplicación el Decreto nº 276/2003, condujo a una mayor apertura a los particulares, en un sistema de concurrencia.

meses para alcanzar el objetivo de la ocupación. Los compromisos asumidos por el trabajador desempleado son vinculantes y se verifica periódicamente su cumplimiento. En caso de incumplimiento, el servicio de empleo puede imponer sanciones. El acuerdo firmado entre el trabajador desempleado y el servicio de empleo también es un requisito para tener derecho a las prestaciones sociales.

El Jobcentre Plus en el Reino Unido vincula la prestación de los servicios de acompañamiento a un convenio de servicio con el desempleado, además de aplicar las eventuales sanciones si dicho convenio no es respetado.

La estructura de los servicios públicos de empleo en Suecia se caracteriza por la presencia de dos divisiones de apoyo: División de Grupos Objetivo y División de Apoyo Operativo. La División de Grupos Objetivo es responsable de prestar apoyo adicional para garantizar la plena capacidad operativa del CPE para prestar los servicios adecuados a categorías específicas de personas que buscan empleo. La División de Apoyo Operativo es responsable de la supervisión de todos los servicios prestados del apoyo al back-office.

Con respecto a los usuarios que se registren en un Centro de Empleo, se prevé la estipulación de un plan de acción personalizado, el Individual Action Plan, que incluye:

- Tipo de trabajo que se considera adecuado para la persona (según la normativa sobre las prestaciones por desempleo: cualquier trabajo que el interesado sea capaz de realizar).

- Posibles limitaciones aceptables, de acuerdo con las normas relativas a las prestaciones por desempleo, durante un período transitorio.

- Actividades en las que el desempleado tiene la intención de participar con el propósito de encontrar un empleo.

- Acciones que el candidato tiene intención de adoptar para superar los eventuales obstáculos y mejorar sus posibilidades de encontrar un empleo. El objetivo principal del plan es asegurar la reubicación profesional de los jóvenes de hasta 25 años dentro de 90 días. Para todos los demás, la referencia se ha fijado en 300 días.

En Italia el desempleado involuntario se tiene que comprometer con el Centro de Empleo a ser "disponible de inmediato" y aceptar un trabajo si el Centro se lo ubica, ello implica además que el trabajador está obligado a presentar una Declaración de Disponibilidad Inmediata (DID). Con esto los desempleados o desocupadas expresan su voluntad de aceptar un nuevo curso de

formación a través de la formación, o una oferta de trabajo razonable.

En caso de incumplimiento por parte de los beneficiarios en los programas e iniciativas encaminadas a su rehabilitación, se prevé una disminución de la percepción de los tratamientos económicos.

Otros servicios y actividades.

En Francia, Alemania y Reino Unido los servicios adicionales prestados por el Servicio público de empleo son: la gestión de los subsidios y otras ayudas de ingresos.

En Suecia los SPE organizan tres veces al año, a nivel nacional, eventos temáticos específicos, llamados *Recruiting Conferences*, durante los que se promueve el contacto directo entre las personas que buscan empleo y los empleadores.

En Italia la Ley nº 99 de 2013 creó una “Base de datos de las políticas activas y pasivas”. La base de datos tendrá la tarea de recabar la información relativa a:

- Sujeto a colocarse en el mercado laboral.
- Servicios prestados para la colocación en el mercado.
- Oportunidades de empleo.[72]

MEDIDAS

Tabla 9. Gastos LMP. Medidas (categorías 2-7). Porcentaje del PIB.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	0,444	0,506	0,519	0,454	:	:
Bélgica	0,492	0,528	0,553	0,630	0,577	0,510
Dinamarca	0,939	1,127	1,361	1,380	1,316	1,301
Alemania	0,550	0,619	0,519	0,432	0,342	0,298
Grecia	0,139	0,210	0,220	:	:	:
España	0,590	0,637	0,707	0,689	0,536	:
Francia	0,622	0,710	0,803	0,652	0,631	0,666
Italia	0,363	0,350	0,318	0,304	0,336	0,322
Holanda	0,670	0,749	0,743	0,676	0,603	0,578
Portugal	0,393	0,607	0,536	0,444	0,384	0,461
Suecia	0,635	0,674	0,840	0,911	1,007	1,066
Reino Unido	0,037	0,054	0,075	:	:	:

Fuente: DG Empleo y Asuntos Sociales.

[72] Fuente: Cliclavoro.

Tabla 10. Participantes LMP por tipo de acción. Total Medidas LMP (categorías 2-7).

	2008	2009	2010
Unión Europea (28 países)	10.971.681	11.220.484	:
Bélgica	287.947	299.853	315.990
Dinamarca	149.403	161.977	190.813
Alemania	1.593.230	1.747.181	1.752.640
Grecia	42.899	91.884	91.855
España	3.410.374	3.179.345	2.980.774
Francia	1.574.816	1.483.329	1.610.207
Italia	1.513.112	1.715.789	1.414.723
Holanda	315.513	390.590	390.160
Portugal	166.444	204.939	204.944
Suecia	151.560	164.473	216.816
Reino Unido	77.168	71.167	:

	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	:	:	:
Bélgica	327.248	337.232	311.207
Dinamarca	191.731	174.146	175.792
Alemania	1.573.844	1.408.527	1.309.830
Grecia	:	:	:
España	2.744.613	2.729.716	:
Francia	1.490.744	1.471.251	1.513.862
Italia	1.375.703	1.317.267	1.186.297
Holanda	382.160	373.010	365.560
Portugal	194.019	183.220	206.883
Suecia	233.860	251.742	273.103
Reino Unido	:	:	:

Fuente: DG Empleo y Asuntos Sociales.

2. FORMACIÓN PROFESIONAL Y ORIENTACIÓN

2.1 Formación institucional (en los organismos acreditados).

Tabla 11. Gastos LMP por tipo de acción. Formación. Porcentaje del PIB.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	0,181	0,217	0,202	0,186	:	:
Bélgica	0,152	0,170	0,158	0,149	0,148	0,153
Dinamarca	0,224	0,288	0,405	0,363	0,332	0,329
Alemania	0,306	0,356	0,272	0,251	0,217	0,219
Grecia	0,087	0,017	0,017	:	:	:
España	0,145	0,171	0,177	0,183	0,147	:
Francia	0,275	0,353	0,368	0,343	0,346	0,352
Italia	0,182	0,173	0,146	0,135	0,140	0,147
Holanda	0,094	0,118	0,127	0,123	0,104	0,088
Portugal	0,229	0,414	0,382	0,308	0,267	0,303
Suecia	0,063	0,059	0,097	0,094	0,100	0,133
Reino Unido	0,015	0,024	0,017	:	:	:

Fuente: DG Empleo y Asuntos Sociales.

Tabla 12. Gastos en formación profesional (millones de euros).

	2008	2009	2010
UE (28 países)	23.525,010	26.540,679	25.850,491
Alemania	7.825,949	8.751,878	7.017,790
Bélgica	540,470	594,664	577,350
Dinamarca	541,027	663,358	978,825
España	1.616,148	1.850,409	1.908,940
Francia	5.490,815	6.845,330	7.363,057
Grecia	209,742	39,770	39,460
Holanda	603,100	731,500	804,100
Reino Unido	284,550	404,281	306,728
Italia	2.979,953	2.726,711	2.343,716
Portugal	409,343	725,956	687,373
Suecia	223,604	181,748	356,810

	2011	2012	2013
UE (28 países)	24.542,908	:	:
Alemania	6.762,014	5.979,214	6.165,786
Bélgica	565,587	574,505	606,239
Dinamarca	892,183	833,709	832,543
España	1.965,011	1.551,500	:
Francia	7.065,050	7.227,657	7.454,053
Grecia	:	:	:
Holanda	792,300	674,100	571,600
Reino Unido	:	:	:
Italia	2.210,445	2.265,333	2.363,812
Portugal	543,326	449,847	514,040
Suecia	379,521	424,513	578,512

Fuente: Eurostat.

En Francia la oferta de formación profesional para los desempleados se realiza a través de la AFPA (Asociación Nacional de Formación Profesional para Adultos), un organismo público que cuenta con la colaboración de socios privados para la prestación de sus servicios. El año 2013 el número de participantes en cursos de formación fue de 577.690.[73]

En Alemania, el sistema de formación profesional y educación para adultos se divide entre diversas partes responsables y una serie de instituciones públicas y privadas, como por ejemplo las organizaciones de formación de la Cámara de Comercio, las organizaciones sindicales, los ayuntamientos locales y los municipios, que ofrecen servicios de orientación profesional y asesoramiento individual. El 2014 el total de participantes en los cursos de formación fue de 1.020.549 personas.

En el Reino Unido la estrategia para el desarrollo de las competencias descritas en el Libro Blanco de 2005 tiene como objetivo fomentar la adquisición de (por lo menos) un nivel II completo por parte de los trabajadores (equivalente a un nivel intermedio de calificación profesional).

---

[73] *Fuente:* Eurostat.

En cuanto a los servicios de orientación profesional, existen en el Reino Unido "Connexion" para los jóvenes e "IAG" (Información, Asesoramiento y Orientación) para los adultos. En Escocia y Gales hay servicios similares para todas las edades. La formación profesional para adultos está a cargo del Learning and Skills Council (LSC) en el Reino Unido y Gales, y de Local Enterprise Company (LEC) en Escocia. Estos organismos públicos también utilizan proveedores externos acreditados para la oferta de capacitación (por ejemplo: Further Education Colleges, Sixth-form Colleges, Centres of Vocational Excellence). El 2014 el número de participantes involucrados en las actividades formativas fue de apenas 34.110.

En Suecia desde el año 2008 y con los efectos de la crisis económica sobre el tejido ocupacional, la red de SPE acredita el suministro de algunos servicios a privados, incluida la formación profesional para ciertas categorías de individuos en mayor riesgo de exclusión social. En las agencias privadas existe la figura del "coach", que tiene la tarea de evaluar las competencias profesionales de los desempleados para diseñar luego un programa de capacitación con miras al sucesivo ingreso al mundo del trabajo. En general, la oferta de formación profesional prevé la acreditación de las entidades privadas por parte de la Agencia Nacional Sueca para la Educación. En 2013 los participantes en las actividades formativas fueron 98.536.

El sistema de formación profesional en Italia es de responsabilidad de las Regiones y provincias a través de licitaciones públicas. La financiación del programa de cursos en todos los niveles puede ser otorgado por los proveedores de formación acreditados o bien, de acuerdo con el Sistema de voucher o Bonos formativos. Los cursos de formación profesional se financian con fondos estatales, regionales y provinciales y con la co-financiación del Fondo Social Europeo. El total de participantes en los cursos de formación fue de 653.048. Las habilidades y calificaciones profesionales adquiridas se registran en el *Libreto de formación del ciudadano*.

2.2 Formación continua.

En Francia, conforme a la ley del 4 de mayo de 2004, los empleados con contratos permanentes con por lo menos 1 año de antigüedad, tienen derecho a la formación individual (DIF), acumulando un crédito formativo de 20 horas/año, acumulable por un máximo de 6 años. La capacitación, a cargo del empleador, se lleva a cabo normalmente en el horario de trabajo. La misma ley establece períodos de profesionalización en relación con la formación profesional continua, para promover, a través de actividades de formación alternadas, el mantenimiento del trabajo para los empleados con un mínimo de 20 años de actividad profesional que tengan 45 años o más, y una antigüedad mínima de

1 año en el último trabajo. La formación profesional continua, responde a un sistema de múltiples actores, con responsabilidades compartidas entre el Estado, las Regiones, los actores sociales y las empresas.

En Alemania la formación continua es proporcionada para dos grupos de personas: los empleados y las personas desempleadas o amenazadas por el desempleo. En el primer caso, la formación es financiada por las empresas. En el segundo caso, la responsabilidad de financiar la formación continua es del Gobierno Federal junto con los Länder. A través del sistema de Vales (voucher) de capacitación, los titulares pueden participar en un curso eligiendo libremente entre la oferta de las entidades reconocidas. También existen las *Medidas de formación continua* como el Programa WeGebAU para la actualización y recalificación profesional, a favor de los trabajadores mayores de 45 años, o los trabajadores poco calificados. A raíz de la crisis económica se ha extendido a todos los empleados que hace 4 años no recibían capacitación inicial o continua. El incentivo consiste en un vale de capacitación, para usar en diversos cursos reconocidos, a elección. La Agencia de empleo reembolsa al trabajador y si corresponde, a la entidad de capacitación, el importe total de los gastos del curso, suministrando un subsidio para otros gastos necesarios. El empleador recibe un subsidio para el salario y las contribuciones correspondientes a los períodos de ausencia del empleado durante la capacitación.

En el Reino Unido no hay derechos legales formales con respecto a la formación continua: la oferta de capacitación sigue siendo en esencia voluntaria, a excepción de algunas profesiones (médicos y paramédicos, derecho, educación, etc.) y generalmente no está sujeta a la contratación colectiva. Los sistemas de formación continua son esencialmente de carácter nacional, con el apoyo de las estructuras sectoriales y regionales, y son a discreción del empleador. Las políticas de aplicación difieren ligeramente en cada región (Reino Unido, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), pero las indicaciones generales son similares. Los proyectos nacionales se apoyan en los *Sector Skills Councils* (SSCS), organismos independientes de carácter tripartito, compuestos por representantes del gobierno, de los sindicatos y de los empleadores, que planifican e implementan iniciativas para mejorar las habilidades en 25 sectores, que cubren el 89% de la fuerza laboral en el Reino Unido. En el plano de la oferta regional, también hay un organismo público, el *Learning and Skills Council* (LSC), responsable de la programación y financiamiento de la formación y la educación no universitaria para los mayores de 16 años. Otros organismos también tripartitos, son las Agencias de Desarrollo Regional que, en colaboración con otras entidades (SSCS, LSC, empleadores, instituciones educativas) promueven el desarrollo de las habilidades en las áreas regionales.

En Suecia los Servicios públicos de empleo brindan apoyo para la implementación de cursos de formación continua, especialmente para las personas a punto de perder sus puestos de trabajo a causa de las repercusiones de la actual crisis económica y financiera sobre el tejido productivo sueco. Esta actividad se lleva a cabo conjuntamente con los organismos e instituciones locales donde se realiza la actividad de capacitación. Luego están los cursos de formación organizados directamente por las empresas, que también pueden ser gestionados por un organismo externo, como las instituciones de educación superior o las asociaciones educativas. No existe una normativa estatal al respecto y las empresas evalúan por sí mismas cuándo y de qué manera capacitar a los propios empleados. También hay programas de educación suplementaria, promovidos por las escuelas de artes y oficios, que ofrecen cursos de formación a los adultos para obtener un ascenso profesional o un nuevo empleo.

En Italia la formación continua tiene el objeto de mejorar el nivel de calificación y el desarrollo profesional de las personas que trabajan, proporcionando a las empresas la capacidad competitiva y, por tanto, la capacidad de adaptación a los cambios que la crisis ha impuesto. Las reglas que predisponen las intervenciones nacionales para la educación continua son el art. 9 de la Ley nº 236 de 1993 y el art. 6 de la Ley nº 53 de 2000. Ellos prevén la

asignación anual de recursos fiscales para las Regiones que, a su vez, emiten avisos públicos destinados a las empresas y los trabajadores para financiar planes de formación, sectorial y voucher o Bonos individuales de formación.

2.3 Formación en alternancia.

En Francia se proporciona, tanto en el trabajo (contratos de profesionalización) como en el curso de capacitación en los Centros de Formación Práctica (CFP). Todos los cursos de capacitación profesional en Francia incluyen periodos de prácticas en la empresa, cuya duración depende del título.

En Alemania el sistema comprende dos tipos de alternancia: una de formación y otra de empleo (práctica). La alternancia formativa está garantizada por la escuela profesional de tiempo completo de dos años, que ofrece una preparación práctica y teórica a partir de los 15 años de edad. En cambio, la alternancia laboral se lleva a cabo en la escuela y en la empresa, y utiliza el sistema de instrucción dual, que ofrece alrededor de 350 calificaciones reconocidas. El curso, de dos o tres años, ofrece una preparación básica y habilidades y experiencia técnica específicas. Es financiado con fondos públicos. Existen fondos específicos, tanto a nivel federal como regional/Länder.

En el Reino Unido, la alternancia escuela/trabajo abarca tanto la educación obligatoria (alternancia formativa, obligatoria desde el año 2004 para los últimos dos años de educación secundaria - de los 14 a los 16 años - durante los cuales los alumnos deben asistir a períodos de pasantía de 2 semanas por año) como la alternancia laboral propiamente dicha.

Esta última estima dos tipos de formación: uno dirigido a la consecución de calificaciones profesionales nacionales (NVQ), el otro correspondiente a los programas de prácticas financiados por el Estado.

En Suecia hay 13 programas específicos, llamados APU y establecidos por el Gobierno, para promover la formación en alternancia, dirigidos a los jóvenes y caracterizados por la realización de al menos 15 semanas en el lugar de trabajo.

Con una duración de tres años, promueven los cursos de instrucción general y brindan acceso a la educación terciaria o post-secundaria, además del estudio teórico de las materias, durante al menos 15 semanas de trabajo práctico llamado “pasantía en el lugar de trabajo”.

Las instituciones educativas tienen la tarea de identificar las oportunidades de pasantías para los estudiantes y de supervisar a los pasantes. A partir de 2008 se puso a prueba un nuevo tipo de pasantías-prácticas:

“Aprender en la vida laboral”. En ellas, a diferencia del contrato de prácticas, no existe una relación de empleo contractual, por lo que no es remunerado y la empresa no es responsable de la supervisión del pasante.

El trabajo de la escuela ofrece capacitación en el curso de los estudios, tanto en las escuelas secundarias como en la formación profesional. Su objetivo es proporcionar a los jóvenes, además de las habilidades básicas, las habilidades necesarias para entrar en el mercado laboral, alternando entre las horas de estudio por cada hora de formación en el aula y las horas dedicadas a la empresa, para garantizar su experiencia “en el campo” y superar la “formación” brecha entre las empresas y el mundo académico en términos de habilidades y preparación: una desconexión que a menudo caracteriza al sistema italiano y hace que sea difícil la inserción laboral después de terminar el curso de estudio.

2.4 Apoyo específico para el aprendizaje.

Sobre el aprendizaje dedicaremos un capítulo entero más adelante, pero algunas Medidas de apoyo podemos señalar en este parágrafo.

En Francia hay varias formas de incentivo para que las empresas contraten aprendices. Desde 2008 existe un bono de 1.800 euros para las empresas con menos de

50 empleados, para contratar a su primer aprendiz o un aprendiz adicional.

La Agencia Federal de Empleo alemana, además de las medidas para la orientación y la formación profesional, implementa programas de apoyo para la formación de "jóvenes desfavorecidos" con dificultades de aprendizaje, de inserción, o en situaciones de desventaja social. Además, para los jóvenes desfavorecidos que tienen dificultades para encontrar un puesto de prácticas, existe la posibilidad de la capacitación fuera de la empresa. Existen, por ejemplo, Incentivos para los empleadores, la llamada *Bonificación de capacitación,* con la cual los emprendedores tienen un subsidio extraordinario (de 4.000 a 6.000 euros para el primer año, incrementado en un 30% para discapacitados) para las empresas que ofrecen formación suplementaria a los jóvenes que necesitan apoyo para el aprendizaje. Pero existe también un *bonus* o vale para la *Calificación inicial*, que además del importe fijo de las contribuciones a la seguridad social, la agencia de empleo paga hasta 212 euros al mes para los empleadores que ofrecen a un joven la posibilidad de obtener una calificación inicial de 6 a 12 meses.

También tenemos los *Incentivos para los aprendices*, con *Subsidios para la formación profesional*. En este caso la agencia de empleo paga un subsidio (para gastos de

manutención, viajes, etc.) a los aprendices obligados a trasladarse para asistir a la capacitación.

Por último, tenemos las *Medidas de apoyo a la formación profesional* que, bajo ciertas condiciones, durante el proceso, proveen a los aprendices de un apoyo adicional en forma de lecciones de apoyo o de acompañamiento socio-pedagógico.

En el Reino Unido no hay subvenciones previstas para los empleadores para cubrir el pago de los aprendices. Sin embargo, se puede subvencionar el 100% del costo de la capacitación fuera del puesto de trabajo si el aprendiz tiene entre 16 y 18 años, y el 50% desde los 19 años de edad en adelante.

En Suecia la crisis actual ha fortalecido un curso específico de acción, que forma parte de un plan de apoyo a los jóvenes, llamado “Job Guarantee for Young People”, que proporciona apoyo para la activación de prácticas con una duración máxima de 180 días.

En Italia, con respecto a los incentivos para quienes contraten aprendices, la Ley prevé una reducción de las cotizaciones a los contratos de aprendizaje integrales celebrados después del 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, en favor de los empleadores que emplean a un número de empleados inferior o igual a nueve. Dicha reducción puede durar un máximo de tres años.

4. INCENTIVOS PARA EL EMPLEO

Tabla 13. Gastos LMP por tipo de acción. Incentivos al empleo (% PIB).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	0,100	0,111	0,122	0,107	:	:
Bélgica	0,152	0,146	0,190	0,272	0,222	0,147
Dinamarca	0,124	0,180	0,310	0,391	0,385	0,397
Alemania	0,078	0,102	0,092	0,055	0,032	0,022
Grecia	0,035	0,101	0,107	:	:	:
España	0,224	0,220	0,261	0,256	0,212	:
Francia	0,072	0,060	0,065	0,030	0,027	0,025
Italia	0,151	0,151	0,148	0,146	0,177	0,157
Holanda	0,140	0,170	0,171	0,136	0,078	0,072
Portugal	0,114	0,125	0,101	0,100	0,084	0,088
Suecia	0,376	0,393	0,499	0,563	0,641	0,644
Reino Unido	0,010	0,012	0,012	:	:	:

Fuente: Eurostat.

4.1 Incentivos a la contratación.

Por tiempo indeterminado.

En Francia se están implementando numerosas medidas previstas para fomentar la contratación, cuyos criterios de acceso a menudo se definen a nivel local por parte de las Regiones, entre otras:

- El Contrato de Iniciativa de Empleo (CIE), dirigido principalmente a los desempleados de 16 a 26 años poco calificados. Estima un apoyo mensual, fijado en el plano regional, para un máximo de 24 meses, y la exención del pago de la indemnización por despido.

- La exención de las cargas sociales para las empresas hasta 50 empleados ubicados en zonas "desfavorecidas" para la contratación permanente o por tiempo determinado por un mínimo de 12 meses de trabajadores poco calificados, de un primer empleado o de trabajadores a tiempo parcial.

- El Contrato de Profesionalización, que da a las empresas facilidades para la calificación de su propio personal.

Otros incentivos excepcionales, tales como medidas de estímulo económico, que incluyen:

- €3.000 para la contratación permanente de aprendices.

- Exención total de las contribuciones de seguridad social para las empresas que tienen hasta 10 empleados con contrato permanente o por tiempo determinado de al menos 1 mes, y trabajadores con salario medio-bajo.

- Incentivos de €1.000 para las empresas que contratan menores de 26 años con un contrato de profesionalización (€2.000 si el trabajador no posee el título de escuela secundaria).

En Alemania el subsidio al empleo se financia con los fondos del presupuesto federal asignados para las medidas de política de empleo en el nivel mínimo de ingresos para personas que buscan un empleo. El objetivo es fomentar la contratación de trabajadores sujetos al seguro obligatorio que han cumplido dieciocho años, sean desempleados de larga duración, demuestren que han encontrado varios impedimentos para la reinserción o no hayan sido contratados tras una fase de movilidad de al menos 6 meses y no esperen desarrollar una actividad remunerada en los siguientes 24 meses. La contribución a cargo del empleador consiste en un subsidio para los costos salariales de hasta un 75%.

Tras una primera fase de actividad de 24 meses de duración, el trabajador puede ser contratado de forma permanente.

En el Reino Unido existe un incentivo de 1.300 euros para contratar desempleados de larga duración que perciben subsidios desde hace más de 6 meses (mínimo de 16 horas por semana durante 26 semanas). Al contratar a un trabajador con esas mismas

características en el Reino Unido, Escocia o Gales, se puede obtener además una capacitación gratuita por un valor de hasta 1.900 euros con el fin de preparar al desempleado para el puesto de trabajo ofrecido (por ejemplo, en el marco del programa *Train to Gain* en el Reino Unido, en colaboración con Skills Developement en Escocia, etc).

En Suecia el programa *Nystartjobb* (Nuevo comienzo en el trabajo) establece una exención de los aportes sociales a favor de los empleadores para los contratados (jóvenes, inmigrantes y mayores) seleccionados de entre los desempleados de más de un año. Vale la pena añadir que los empleadores que contratan aprendices reciben 2.900 euros por año para cubrir los gastos de contratación del pasante y los gastos de capacitación para los supervisores.

En Italia en el 2012 se introdujeron cambios significativos en la regulación de los incentivos a la contratación para los trabajadores. La Ley Fornero:

- Deroga, a partir del 1 de enero de 2017, los incentivos para la contratación de trabajadores inscritos en las listas de movilidad.

- Se introdujo, a partir del 1 de enero de 2013, un nuevo incentivo para la contratación de mujeres y mayores de 50 años.

- Mantiene la medida existente (actualmente 10%) de reducción aplicable a todos esos incentivos, cuya disciplina específica se refiere a la contribución debida por los aprendices.

Por tiempo determinado.

En Francia existen varias opciones, con incentivos y/o reducción de las contribuciones, por ejemplo:

- La exención total de las contribuciones de seguridad social para las empresas que tienen hasta 10 empleados con contrato permanente de al menos 1 mes, y trabajadores con salario medio-bajo.

- El Contrato de iniciativa de empleo o CIE, que también se aplica a las contrataciones por tiempo determinado.

En Alemania hay incentivos a la contratación por tiempo determinado para los siguientes grupos:

a. Trabajadores con dificultades de ubicación:

- Las subvenciones a la inserción no pueden superar el 50% de la remuneración laboral, incluyendo la participación de contribución patronal, por un máximo de 12 meses.

b. Discapacitados:

- Las subvenciones para los trabajadores gravemente discapacitados pueden llegar al 70% de la remuneración laboral, incluyendo la participación de contribución patronal, por un máximo de 24 meses. Si el incentivo se extiende, después de los 12 meses el importe se reduce al menos en un 10%, en función del aumento del rendimiento del trabajador.

c. Mayores de 50 años:

- Subvenciones para la inserción por un máximo de 36 meses, sujetas a una reducción anual del 10% después de los primeros 12 meses.

- Desde enero de 2008, vales (voucher) para la inserción de los trabajadores mayores de 50 años que tienen derecho a por lo menos 12 meses de indemnización por desempleo (volumen del incentivo: de 30% a 50% por 12 meses).

d. Jóvenes:

- Subvenciones para la inserción de importe variable, del 25% al 50% de la remuneración laboral (limitadas a un máximo de 1.000 euros) para un máximo de 12 meses, para trabajadores que poseen una calificación profesional hace menos de 25 años.

- Subvención para la calificación de los trabajadores más jóvenes en favor de los empleadores que contraten a trabajadores jóvenes menores de 25 años sin calificación profesional, desempleados por más de 6 meses.

En el Reino Unido también hay incentivos si el mínimo de 26 semanas se considera temporal.

En Suecia los incentivos para el empleo promovidos se relacionan principalmente con el establecimiento de relaciones laborales permanentes, a pesar de la difusión del trabajo por tiempo determinado, superior a la media europea (14%).

En Italia los incentivos son temporales, en parte, los mismos que para los contratos indefinidos, con menos facilitación.

4.2 Incentivos al mantenimiento del empleo.

En Francia son previstos para algunos tipos de trabajadores, incentivos al mantenimiento del empleo. Por ejemplo, para trabajadores discapacitados la ayuda puede consistir en intervenciones en el entorno de trabajo, por ejemplo, para mejorar la accesibilidad, o de la organización, o para el trabajador, por ejemplo, para actividades de capacitación o asistencia de especialistas.

En Alemania las Principales medidas de mantenimiento del empleo son:

- En 2009, por ejemplo, el Gobierno dispuso la prórroga de los incentivos para el trabajo de horario reducido, por un período máximo de 24 meses (por lo general la reducción del horario de trabajo está permitida por un máximo de 6 meses).

- Indemnización por el aumento de costos.

- Bonificación invernal.

- Indemnización por mal tiempo.

- Medidas de traslado.

- Indemnización laboral de traslado a corto plazo.

En el Reino Unido hay previstos para los trabajadores enfermos o discapacitados *Access to Work* la financiación para la adaptación del lugar de trabajo o para la asistencia de un especialista; *Workstep*, dirigido también a ayudar a mantener el puesto de trabajo para quien se vuelve discapacitado, ofrece asistencia a los empleadores y ayuda a los trabajadores para que puedan desarrollar todo su potencial, avanzando en lo posible hacia el trabajo sin asistencia.

Suecia se caracteriza por un amplio uso de las transferencias para los individuos. En la actual crisis económica y de empleo que afecta al país, vale la pena destacar los acuerdos entre el gobierno, los actores sociales y las empresas, introducidos recientemente, para la reducción del horario de trabajo (es el caso de SAAB - Scania) con el fin de evitar los despidos colectivos.

Estas medidas actualmente cuentan con el apoyo de la Autoridad de Gestión del Fondo Social Europeo, que se ha fijado el objetivo cuantitativo de 200.000 trabajadores.

Además, con respecto a la crisis, la Autoridad de Gestión del FSE ha publicado cuatro manifestaciones de interés para la promoción de 11 proyectos que abarcan los siguientes temas:

- Economía social y capacity building.
- Desarrollo de competencias en el sector público.
- Apoyo a las actividades de inclusión social y laboral por parte de los CPE.
- Lucha contra el desempleo juvenil.

En Italia también existen incentivos importantes, por ejemplo, para el trabajo femenino, para reducir el contraste con las disparidades de género. En este sentido, la promoción del empleo femenino significa el desarrollo de políticas y medidas encaminadas no sólo al aumento de la cantidad de puestos de trabajo, sino también para mantener ocupaciones más estables y carreras menos discontinuas, y para mejorar la calidad del empleo de las mujeres (mejores salarios, flexibilidad en los horarios, etc.)[74].

Pero sobre todo a partir del 1° de enero de 2015, con la nueva Reforma Jobs Act del Gobierno de Matteo Renzi, las empresas que ofrecen contratos indefinidos tienen derecho a la exención del seguro exigido por la Ley de Estabilidad, para todos los empleadores privados (no sólo las empresas) hasta un máximo de 8.060 euros sobre una base anual, durante tres años.

4. 3. Job Rotation y Job Sharing.

4.3.1 Job Rotation.

En Alemania, desde el 1º de enero de 2009 los subsidios estatales para el uso de esta medida fueron abolidos por la Ley sobre la reorganización de los instrumentos de

[74] Fuente INPS Circular nº 98/14.

política del mercado laboral dirigida a la simplificación y a una mayor flexibilidad de los instrumentos para la promoción del trabajo.

En Suecia el esquema de Job Rotation forma parte del sistema de prestaciones sociales, con el objetivo de aumentar las capacidades profesionales para proporcionar oportunidades profesionales adecuadas mediante la realización de pruebas a nivel local, a menudo replicadas al momento de su expiración.

En Italia la Job Rotation es una combinación de formación permanente de los trabajadores, por una parte y la formación para la entrada o la reintegración de los desempleados por otra. En Italia fue experimentada por primera vez en 1996[75]. Puede ser una experiencia completamente interna en la empresa, con un empleado que sustituye a otro, mientras que el primero se capacita en cursos de formación. O puede ser utilizado también para el empleo de las personas desempleadas.

En algunos casos, es una rotación de tareas entre los empleados de la misma empresa y se adopta específicamente en las grandes empresas. De esta manera hay un grupo de empleados en condiciones

[75] En la ciudad de Palermo en la empresa Arcidonna.

de conocer todas las diferentes etapas del proceso de producción y que de la empresa tiene una visión global de los problemas laborales.[76] La rotación de empleo es especialmente adecuado para el desarrollo de una política de igualdad y de oportunidades de género.[77]

4.3.2 Job Sharing (trabajo compartido).

El trabajo compartido o Job Sharing es una relación laboral especial, en virtud de la cual dos trabajadores asumen conjuntamente el cumplimiento de uno y las mismas obligaciones laborales. Dos personas se dividen de manera consensuada en el mismo lugar de trabajo. De esta manera, los trabajadores pueden gestionar de forma independiente la asignación de los trabajos y hacer sustituciones entre ellos, las cuales deben ser comunicadas al empleador por lo menos semanalmente para certificar ausencias. Ambos, sin embargo, son directa y personalmente responsables de las obligaciones generales de trabajo.

El propósito del trabajo compartido es equilibrar el tiempo de trabajo y de vida, a través de nuevas oportunidades para mantener el equilibrio entre las

---

[76] Un ejemplo de aplicación de la rotación en el trabajo en este sentido se tiene en la empresa Telecom Italia.

[77] DONN@ - Job Rotation: piccolo excursus storico – Equalmedia confronto tra buone prassi.

necesidades de las empresas sobre la flexibilidad y las necesidades de los trabajadores y también para dar un estatus legal a situaciones que ya están en uso hoy en día al margen de las reglas (tales como, en casi todos países europeos, los servicios de conserjería).

En Alemania, el Job Sharing se ha extendido desde mediados de la década de 1980. En los últimos años, algunas empresas alemanas muy conocidas (BMW, Volkswagen, Siemens, Deutsche Bank) han utilizado esta modalidad de trabajo flexible (incluso teniendo en cuenta la difusión limitada). En el plano legislativo, el artículo 13 de la Ley de trabajo a tiempo parcial y contratos a término, ha introducido una regulación general de la “división del trabajo”, acordada entre el empleador y los trabajadores.

En Suecia, la institución del trabajo compartido está difundida especialmente en el sector del comercio y la industria automotriz, y está destinada principalmente a facilitar la conciliación del tiempo entre el trabajo y la vida familiar, especialmente para las mujeres.

En Italia el contrato de trabajo repartido puede ser firmado por todos los trabajadores y todos los empleadores, a excepción de la Administración Pública. Está regulado por la circular del Ministerio del Trabajo nº 43 de 1998 y luego por la Ley Biagi de 2001 que introdujo nuevas regulaciones para incrementar dicha forma de flexibilidad, sin obtener grandes resultados.[78]

78 Fonte: INPS

5. INSERCIÓN LABORAL FACILITADA

Tabla 14. Gastos LMP por tipo de acción. Apoyo al empleo y rehabilitación laboral (% PIB).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	0,077	0,085	0,085	0,080	:	:
Bélgica	0,122	0,136	0,131	0,135	0,136	0,140
Dinamarca	0,591	0,659	0,646	0,627	0,598	0,575
Alemania	0,032	0,035	0,033	0,030	0,028	0,027
Grecia	0,000	:	:	:	:	:
España	0,066	0,071	0,080	0,079	0,034	:
Francia	0,093	0,106	0,106	0,089	0,091	0,104
Italia	:	:	:	:	:	:
Holanda	0,436	0,461	0,445	0,417	0,421	0,418
Portugal	0,029	0,044	0,036	0,018	0,012	0,038
Suecia	0,183	0,210	0,224	0,240	0,253	0,276
Reino Unido	0,007	0,006	0,006	:	:	:

Fuente: Eurostat.

5.1 Apoyo al empleo.

En Francia hay varios tipos de “contratos asistidos” para los desempleados con dificultades para acceder al mercado laboral, discapacitados, etc. CAE: contrato de acompañamiento para el trabajo, para el sector público o sin fines de lucro. Duración de 6 a 24 meses. Proporciona asistencia financiera mensual, fijada sobre una base regional, y reducciones fiscales e impositivas.

CA: contrato de inserción en el sector público o sin fines de lucro, para los beneficiarios de subsidios de varios tipos: solidaridad, discapacitados, familias monoparentales. Proporciona asistencia fija, ayuda mensual y reducciones o exenciones contributivas, sobre la base de un acuerdo. CIE: contrato de iniciativa de empleo, para el sector público y privado, con prioridad para los desempleados poco calificados entre 16 y 26 años. Aporta un apoyo mensual, fijado a nivel regional, y la exención del pago de la indemnización por despido.

En Alemania la Agencia Federal de Empleo promueve el empleo juvenil a través de diversos instrumentos, por ejemplo: las medidas de preparación para la capacitación, las medidas de promoción de las personas desfavorecidas; y de la adopción de medidas para la integración profesional de los discapacitados.

A estos últimos también se les brinda apoyo a través de: asesoramiento individual, formación profesional, asistencia financiera en forma de subsidio de formación profesional.

El Reino Unido, en beneficio de los discapacitados o las personas cuyo estado de salud afecta su desempeño laboral, ofrece programas como *Workstep* y *Job Introduction Scheme*.

- *Workstep*: empleo asistido, que brinda apoyo (formativo, de un tutor o eventualmente financiero) para ayudar al trabajador a progresar hacia una actividad laboral normal. El referente de apoyo puede facilitar el acceso a posteriores programas de ayuda, por ejemplo, Pathways to work.

- *Job Introduction Scheme* o *JIS*: apoyo financiero de £75 a la semana durante las primeras 6 semanas de trabajo, prorrogable en casos excepcionales hasta las primeras 13 semanas, para los empleadores que contratan a personas discapacitadas con un contrato de al menos 6 meses.

En Suecia existe el Programa Garantía de desarrollo y de un puesto de trabajo para desempleados de larga duración, con el objetivo de insertar a los participantes en un empleo regular en el menor tiempo posible. Programa "Jobbgaranti för ungdomar" (Garantía de empleo para los jóvenes), destinado a las personas entre 16 y 24 años, que proporciona capacitación y pasantías, además de un período de prácticas con una duración máxima de tres meses.

En Italia existe el "Empleo Dirigido" (*Collocamento mirato*) que consiste en una serie de herramientas para evaluar adecuadamente las personas con discapacidad en sus habilidades de trabajo y ubicarlos en el mejor lugar de trabajo posible, a través del análisis de puestos

de trabajo, formas de apoyo, acciones positivas y soluciones de los problemas asociados con los entornos, las herramientas y las relaciones interpersonales en el lugar de trabajo. De Empleo Dirigido deriva la institución del reclutamiento obligatorio. Las empresas con más de 14 empleados deben reservar una parte asignada a los inválidos civiles con un porcentaje de invalidez o de discapacidad del 46 al 100%, los trabajadores con discapacidad con un porcentaje de discapacidad superior al 33%, las personas con discapacidad para el servicio (ex funcionarios públicos, incluidos los militares), los inválidos de guerra, los ciegos, los sordos y mudos; otras categorías protegidas: los refugiados italianos, los huérfanos y las viudas (o viudos) de quienes murieron a causa del trabajo, la guerra o servicio equivalente, las víctimas del deber cívico, el terrorismo y el crimen organizado. La proporción asignada aumenta con el aumento del tamaño de la empresa.

5.2 Rehabilitación laboral (ex-presidiarios, drogadictos, etc.).

En Francia el contrato asistido CAE (contrato de acompañamiento al trabajo, para el sector público o sin fines de lucro) se aplica también a los ex-presidiarios.

En Alemania la Agencia federal de empleo implementa programas de asistencia para la formación de “jóvenes desfavorecidos”. Por ejemplo, en el ámbito de las

Actividades de Formación de preparación para la profesión, hay algunos cursos dirigidos a este grupo, con el fin de mejorar sus perspectivas de formación e integración.

En el Reino Unido se utiliza un programa gubernamental especial ("Progress2work" para los drogadictos y para quienes no reciben subsidios), que tiene como objetivo ofrecer apoyo a dichas personas para encontrar o mantener un empleo y/o acceder a las medidas a cargo del gobierno, por ejemplo, el New Deal, con la asistencia adicional de un asesor de P2W.

En Suecia se aprobó un programa específico dirigido a los jóvenes desfavorecidos (drogadictos, pertenecientes a núcleos familiares con desventaja social), para probar experiencias prácticas en el lugar de trabajo por un período no superior a dos semanas.

En Italia son importantes también las medidas adoptadas en favor de los detenidos. Para mejorar las condiciones de vida dentro de las cárceles y facilitar la reinserción social de los presos, la ley prevé exenciones fiscales para las empresas que asuman presos o la realización de actividades de formación para ellos. El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Justicia también han firmado un memorando de entendimiento destinado a promover el trabajo a través de:

- La promoción de proyectos de cooperativas sociales formadas por los reclusos y ex reclusos, con la aplicación de la franquicia contributiva.

- Apoyo a las actividades de orientación, formación profesional e inserción laboral de la población reclusa.

- La participación de las Regiones en la promoción de las intervenciones dirigidas a los presos en los centros de empleo. Los presos y ex-presos pueden suscribirse a los centros de empleo para aprovechar los servicios de información y orientación sobre las diversas oportunidades de formación y empleo.

6. CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO

Tabla 15. Gastos LMP por tipo de acción. Creación de empleo directo (% PIB).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	0,054	0,057	0,068	0,046	:	:
Bélgica	0,062	0,071	0,072	0,071	0,069	0,067
Dinamarca	:	:	:	:	:	:
Alemania	0,068	0,058	0,046	0,031	0,031	0,021
Grecia	0,009	:	:	:	:	:
España	0,064	0,079	0,076	0,060	0,033	:
Francia	0,150	0,153	0,210	0,138	0,123	0,147
Italia	0,007	0,006	0,005	0,010	0,005	0,005
Holanda	:	:	:	:	:	:
Portugal	0,019	0,023	0,014	0,014	0,020	0,030
Suecia	:	:	:	:	:	:
Reino Unido	0,005	0,010	0,037	:	:	:

Fuente: Eurostat.

En Francia se ofrecen dos posibilidades distintas, ambas relacionadas con los trabajadores discapacitados, por parte de estructuras de naturaleza cooperativa o privada, que gozan de financiación estatal: las Empresas Adaptadas EA (*Entreprises Adaptées*), que deben contratar un mínimo del 80% de trabajadores discapacitados; y también el Servicio de Asistencia para el Trabajo ESAT (*Etablissement ou service d'aide par le travail)*, instituto médico-social de trabajo protegido, destinado a la reinserción social y profesional de los discapacitados.

En Alemania, hasta diciembre de 2008, la Agencia Federal de Empleo administraba las medidas relacionadas con las políticas de creación de empleo dirigidas al empleo temporal de trabajadores con posibilidades de empleo difíciles (desempleados de larga duración que reciben subsidios). Las medidas, implementadas a través de entidades públicas o privadas externas a la Agencia, preveían la erogación de contribuciones fijas de valor diferenciado (de 900 a 1300 euros al mes) a favor de las entidades que contrataban al trabajador desempleado por tiempo determinado, por 12 meses prorrogables hasta 36 meses, en el caso de trabajadores mayores de 50 años.

En el Reino Unido dos de las medidas anti crisis adoptadas por el gobierno en 2009 incluyen: la capacidad de las entidades locales y organizaciones de voluntarios de contratar, con fondos gubernamentales, a jóvenes desempleados entre 18 y 24 años, utilizándolos para puestos de utilidad social; la creación de *CareFirst*, un programa de financiamiento para la formación y la contratación de jóvenes de 18 a 24 años, en el sector de la asistencia social.

En Suecia para los desempleados de larga duración con mayor riesgo de exclusión social, se promovieron en el país, bajo responsabilidad de los Municipios, formas de empleo de utilidad pública.

En Italia hay que considerar la ley del 27 de diciembre de 2013, nº 147 (Ley de Estabilidad de 2014) que favorece acuerdos de financiación para trabajadores socialmente útiles (LSU) y para la superación de la precariedad laboral. Con una serie de disposiciones destinadas a tratar de superar la inseguridad laboral se estimulan proyectos para las municipalidades, excluyendo la asunción a tiempo indeterminado.

7. INCENTIVOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS (trabajo autónomo)

Tabla 16. Gastos LMP por tipo de acción. Incentivos para la creación de Start-up (% PIB).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	0,032	0,036	0,042	0,035	:	:
Bélgica	0,004	0,004	0,003	0,003	0,002	0,002
Dinamarca	:	:	:	:	:	:
Alemania	0,066	0,067	0,075	0,065	0,034	0,009
Grecia	0,008	0,092	0,096	:	:	:
España	0,091	0,097	0,113	0,111	0,110	:
Francia	0,032	0,038	0,053	0,051	0,044	0,038
Italia	0,023	0,020	0,019	0,013	0,014	0,013
Holanda	:	:	:	:	:	:
Portugal	0,002	0,001	0,004	0,003	0,001	0,001
Suecia	0,012	0,012	0,021	0,015	0,013	0,014
Reino Unido	:	0,001	0,002	:	:	:

Fuente: Eurostat.

En Francia están previstos como ayuda a los desempleados que crean una empresa y como acompañamiento para la reanudación de la actividad autónoma.

- ACCRE, Asistencia a los desempleados que crean o reinician una empresa. Prevé la exención por 12 meses del pago de las contribuciones de seguridad social, hasta un máximo del 120% del Salario mínimo horario SMIC.

- ARCE, Asistencia para la reanudación o la creación de empresas. Corresponde a una ayuda equivalente a la mitad del valor del subsidio que se debe al desempleado al momento de iniciarse la actividad.

Hay una agencia nacional para la puesta en marcha de las empresas, que ofrece información y asesoramiento: Agencia para la creación de empresas APCE.

En Alemania la Agencia Federal de Empleo presta servicios a trabajadores autónomos y gestiona las políticas activas dirigidas al trabajo autónomo, incluida la gestión de las contribuciones pagadas para la creación de nuevas empresas.

El principal instrumento de apoyo a la actividad autónoma es el Subsidio de puesta en marcha, diseñado para garantizar el sostén y la protección social de los desempleados que ponen en marcha una actividad autónoma. Indemnizaciones de acceso: Los organismos territoriales competentes (Comunidades de trabajo/ Municipios) pueden pagar dichas indemnizaciones, cuyo valor se determina ad hoc para los beneficiarios de la indemnización por desempleo que deciden emprender una actividad dependiente o autónoma.

En el Reino Unido el Business Link, el Business Gateway y el Flexible Support for Business son organismos preparados para brindar información y asesoramiento

para el autoempleo. Se brinda más asistencia para el autoempleo en el ámbito de los proyectos específicos en el marco local, creados para afrontar las situaciones de crisis empresariales.

En Suecia los Servicios públicos de empleo promueven programas para la erogación de subsidios, con una duración máxima de seis meses; para poner en marcha pequeñas empresas, especialmente en los condados del norte del país, con mayor tasa de empleo; y en el sector del comercio.

En Italia la Red de Incubadoras es el incentivo creado por Invitalia (la Agencia Nacional para la promoción de la inversión extranjera y el desarrollo de empresas) para las micro y pequeñas empresas ya establecidas o que deseen establecerse en la red de incubadoras. Financia programas de inversión en el sector manufacturero, en algunos segmentos del sector de servicios y en la producción de electricidad a partir de fuentes renovables. Ofrece becas de hasta 200 mil euros.

CAPÍTULO 3

Las políticas pasivas

Las intervenciones previstas por los *policy makers*, para enfrentar las dificultades, los cambios y hasta la misma gestión del mercado laboral, además de las políticas activas que tienen como principal objetivo promover el empleo y la inserción laboral como vimos en el capítulo anterior, son las llamadas *políticas pasivas* del mercado del trabajo.

Estas políticas pasivas del mercado del trabajo están dentro del sistema de acciones que otorga a las personas asistencia financiera, directa o indirectamente, en caso de crisis ocupacional o cualquier otra, relacionada con las dinámicas del mercado del trabajo. Debe reconocerse, sin embargo, que la dicotomía entre políticas activas y políticas pasivas ha sido parcialmente superada en la actualidad. En cuanto a las medidas contra la crisis, con el fin de maximizar los resultados, permiten el paso desde las intervenciones de *Welfare* y asistencia social, a las de prestaciones de *wokfare*, es decir, la condicionalidad de la Seguridad Social en cambio de la participación de parte del trabajador, para activar las vías y los instrumentos necesarios.

En referencia al apoyo a los ingresos para los desempleados se observa que, entre los países comparados, Italia tiene el mayor porcentaje del gasto total en políticas pasivas respecto de las políticas activas (75,2% contra el 24,8%), Alemania y Francia tienen distribución equitativa entre las políticas de mercado del trabajo (respectivamente 53,8% y 59,7% para las políticas pasivas). En Suecia, por el contrario, las prestaciones de seguridad social representan sólo el 37,5%. Inmovilizar recursos significativos en las políticas pasivas, significa reducir las políticas activas, que son, no cabe duda, esenciales para la promoción del empleo en periodos de crisis.

Las políticas pasivas están dirigidas a reducir el malestar causado por el desempleo a través de medidas de apoyo como, por ejemplo, la ayuda a los ingresos a través del sistema de seguridad social. Si bien las políticas activas, como ya se ha señalado, tienen como principal objetivo eliminar las causas del desempleo y aumentar las posibilidades de reinserción laboral, los objetivos de las políticas pasivas se encuadran en una acción dirigida a paliar la pérdida de bienestar en relación con el desempleo, aunque sin afectar sus causas.

El enfoque de este análisis se centra en las políticas pasivas o “Ayudas”. Estas son las intervenciones que proporcionan beneficios monetarios para los desempleados (aquellos que están en riesgo de

perder su empleo o ya han perdido sus puestos de trabajo), conocidas como “redes de protección social” o “amortizadores sociales”. Entre las más importantes tenemos las varias formas de ayuda con los fondos de despido, los contratos de solidaridad, las prestaciones de desempleo, los subsidios de movilidad, etc. También se interviene con políticas fiscales a través de la exención de determinados impuestos o bien la desfiscalización o reducción directa o indirecta de impuestos o imposiciones fiscales.

En concreto, las políticas pasivas se componen de: *Subsidios para los desempleados* y *Ayudas a la jubilación anticipada.*

Las políticas del mercado del trabajo, tanto activas como pasivas, están dirigidas principalmente a los desempleados y otros grupos de personas con dificultades para acceder al mercado laboral o en riesgo de exclusión social. En la mayoría de los países pertenecientes a la Unión Europea el objetivo principal, el target, está en solucionar, ayudar o asistir a las personas que están registradas en los Servicios para el Empleo SPE, la mayoría desempleada.

En el análisis de las políticas pasivas tomaremos como punto de referencia, naturalmente, el esquema analítico propuesto por la Comisión europea y previsto en la LMP categorías 8 y 9. Los países que tomaremos

en consideración son cinco: Italia, Holanda, Reino Unido y Suecia. Esto, pues son modelos distintos entre sí, por cultura del trabajo, organización y evolución histórica, y se pueden percibir las diferencias con mayor evidencia.

Alemania redujo sus gastos en políticas pasivas, pasando de 35,78 millones de euros en 2009 a 26,12 millones en 2012. Italia representa el otro polo con un gasto de 21 millones de euros en 2009 y de 25,26 en 2012. El total gastado por Europa-28 se redujo de 164,80 millones de euros, a 153,65 millones. Respecto del porcentaje del PGB se confirma, tanto la fuerte reducción alemana, como el importante incremento italiano.

Respecto de la participación o número de personas involucradas, habría que señalar que Alemania redujo en modo consistente el número de personas asistidas con políticas pasivas, pasando de 4,3 millones en 2009 a 2,8 millones en 2012.

También cabe señalar el número de mujeres interesadas que para la EU-28 (datos de 2010) eran poco más de 7,1 millones. Es de gran interés el impacto que la crisis ha tenido entre las mujeres, lo que trataremos en otro capítulo de este estudio. De los datos analizados sobre el número de mujeres participantes, habría que señalar que casi todos los países tienen un impacto bastante limitado, aun con el caso de España que, incluso, mejora la posición de las mujeres en su involucramiento en las políticas pasivas.

Tabla 17. Modelos de protección de la renta por desempleo.

Nórdico	Es voluntario. Con participación de los sindicatos y de los empleadores. La administración es conjunta. Es de carácter público para los no inscritos. El suministro es a cuota fija y a cargo de la fiscalidad general.
Anglosajón	Es obligatorio. Es administrado por entes públicos. El suministro es a cuota fija y a cargo de la fiscalidad general. Tiene una duración de 6 meses para los trabajadores que han pagado las contribuciones. Las provisiones para los no inscritos está sujeta a la comprobación de los recursos (means test). Es un ingreso de último recurso para las personas con ingresos mínimos.
Continental	Se funda en los llamados tres pilares: - Asegurado, con un rendimiento basado en las contribuciones. - Asistencial dedicado a los desempleados crónicos. Está sujeto a la comprobación de los recursos (means test). - Asistencial para las personas que no tienen los requisitos. También está sujeto a la comprobación de los recursos (means test).

Tabla 18. Gastos en políticas pasivas. Categoría 8-9. 2008 - 2013 (% PIB).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (28 países)	0,908	1,336	1,305	1,158	:	:
Bélgica	1,948	2,310	2,201	2,036	2,021	2,041
Dinamarca	1,175	1,671	1,740	1,608	1,665	1,662
Alemania	1,011	1,455	1,282	0,988	0,946	1,004
Grecia	0,456	0,680	0,713	:	:	:
España	1,840	2,908	3,053	2,803	2,992	:
Francia	1,142	1,395	1,408	1,362	1,416	1,464
Italia	0,778	1,335	1,403	1,313	1,564	1,577
Holanda	1,033	1,382	1,447	1,360	1,616	1,949
Portugal	0,951	1,257	1,334	1,281	1,605	1,660
Suecia	0,545	0,863	0,756	0,601	0,632	0,677
Reino Unido	0,194	0,327	0,292	:	:	:

Fuente: Eurostat.

Tabla 19. Gastos y participantes en las políticas pasivas. Categoría 8-9. 2013(v.a. e v. %).

	Gastos totales 2013	% Medidas y Apoyos (2-9) sobre el PIB
Unión Europea (28 países)	153.643,144*	1,824 (2010)
Alemania	28.204,230	1,302
Bélgica	8.065,183	2,550
Dinamarca	4.203,355	2,963
España	31.565,788*	3,527
Francia	30.991,740	2,130
Holanda	12.683,400	2,527
Reino Unido	5.307,432**	0,367(2010)
Italia	25.380,124	1,899
Portugal	2.811,900	2,121
Suecia	2.954,457	1,744

	Nº de participantes	Nº de mujeres participantes
Unión Europea (28 países)	17.738.707**	7.108.941***
Alemania	2.841.977	1.277.787
Bélgica	819.730	334.948
Dinamarca	181.390	87.944
España	2.845.652	:1.308.519
Francia	2.755.992	1.306.827
Holanda	766.410	-
Reino Unido	1.473.040	:437.505
Italia	1.678.139	643.313
Portugal	399.836	190.483
Suecia	276.180	138.492

**Los datos de España son de 2012. **Los datos del Reino Unido corresponden a 2010. ***UE-28 datos de 2012. Las fuentes de información utilizadas son de Eurostat y la OCDE.*

Al desglosar estos datos por edad - en particular para el grupo más joven - es evidente que aproximadamente 3 de cada 10 solicitantes de empleo registrados en el Reino Unido entran en la categoría de menores de 25 años. Para Francia este porcentaje es el 16%. En el resto de los países es 11-12%. Diferente es el caso del componente de género: 4-5 de 10 entran en el componente femenino, con la excepción del Reino Unido, que registró una cuota del 29,7%.

Tabla 20. Gastos en Medidas y Ayudas para los desempleados. Años 2008 y 2013. En millones de euros.

	2008	
	Categorías 2-9 Medidas y Ayudas	Categorías 8-9 Ayudas
Bélgica	8.661,516	6.916,029
Dinamarca	5.097,425	2.833,329
Alemania	39.918,335	25.853,107
Grecia	1.439,679	1.104,109
España	27.119,198	20.534,656
Francia	35.210,252	22.790,293
Italia	18.630,896	12.699,254
Holanda	10.884,958	6.601,800
Portugal	2.403,172	1.700,604
Suecia	4.157,277	1.920,402
Reino Unido	4.415,373	3.706,971

	2013	
	Categorías 2-9 Medidas y Ayudas	Categorías 8-9 Ayudas
Bélgica	10.079,034	8.065,183
Dinamarca	7.494,244	4.203,355
Alemania	36.581,564	28.204,230
Grecia	:	:
España	:	:
Francia	45.088,527	30.991,740
Italia	30.563,896	25.380,124
Holanda	16.448,538	12.683,400
Portugal	3.592,051	2.811,900
Suecia	7.607,639	2.954,457
Reino Unido	:	:

Fuente: Elaboración sobre datos Eurostat.

Tabla 21. Jubilaciones anticipadas. Año 2009 (v. a. e. v. %).

PAISES	Gastos en millones de euros	Gastos sobre el PIB (%)	Gastos por cada persona que quiere trabajar (en euros)	Participantes	Participantes por cada 100 personas que quieren trabajar
UE28	9.506	0,1	252	1.049.757	2,8
Alemania	1.322	0,1	228	95.067	1,8
Bélgica	2.578	0,8	3.914	212.863	37,1
Dinamarca	982	0,4	2.172	47.637	14,9
España	598	0,1	110	-	-
Francia	296	0,0	72	24.039	0,7
Holanda					
Reino Unido	-	-	-	-	-
Italia	1.567	0,1	264	320.861	5,6
Suecia					

Fuente: Elaboración sobre datos Eurostat.

Tabla 22. Participantes LMP por cada 100 personas que desean trabajar 2012.

	Total	Hombres	Mujeres
Unión Europea-28	44,3*	50,1*	34,4*
Alemania	63,0	71,9	55,1
Bélgica	124,7	147,2	102,2
Dinamarca	45,8	44,4	44,0
España	43,0**	47,5**	38,7**
Francia	71,4	75,5	66,7
Grecia			
Holanda	79,8	:	:
Reino Unido	30,7*	41,9*	18,8*
Italia	24,7	35,0	16,8
Portugal	33,2	35,2	31,1
Suecia	41,4	40,0	42,8

**2010, **2011, ***2009.*

Tabla 23. Personas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo – SPE.

Totales, mayores y menores de 25 años 2008 – 2012.

	Total 2008	Menores de 25 años 2008	Mayores de 25 años 2008
Alemania	5.398.546	682.293	4.716.253
Bélgica	543.382	116.303***	435.580***
Dinamarca	116.024	25.368***	184.550***
España	3.587.968	435.150	3.152.818
Francia	3.294.063	566.052	2.728.011
Grecia			
Holanda	454.900	29.800	425.100
Reino Unido	1.021.545	311.350	710.195
Italia	:	:	:
Portugal	470.927	61.560	409.367
Suecia	524.877	82.729	442.148

	Total 2012	Menores de 25 años 2012	Mayores de 25 años 2012
Alemania	4.990.317	519.557	4.470.760
Bélgica	542.459	105.710	436.749
Dinamarca	204.572	25.566	179.006
España	5.745.293**	621.395**	5.123.898**
Francia	4.695.476	772.009	3.923.467
Grecia			
Holanda	737.600	82.200	655.400
Reino Unido	1.571.671**	469.138**	1.102.533**
Italia	:	:	:
Portugal	764.871	93.577	671.294
Suecia	690.541	133.240	557.301

Fuente: Elaboración sobre datos Eurostat.

8. TUTELA Y AYUDA EN CASO DE DESEMPLEO

8.1 Subsidio de desempleo.

En Italia el Seguro de Desempleo ASPI, es una prestación económica instituida para enfrentar la crisis del empleo que se produce con el agravamiento de la crisis general. Tal prestación se inicia el 1 de enero de 2013 y reemplaza los requisitos normales de prestaciones por desempleo que existieron hasta entonces. Tienen derecho todos los trabajadores que han perdido su empleo involuntariamente.

Corresponde a los trabajadores, entre ellos los aprendices, los socios trabajadores de las cooperativas con contrato, el personal artístico con contratación regular y los empleados a plazo fijo de la Administración Pública. Para obtener el ASPI debe haber pasado al menos dos años desde el pago de la primera contribución al seguro de desempleo y debe tener al menos un año de seguro contra el desempleo en los dos años anteriores al inicio del período de desempleo. Se trata de una asignación mensual cuya duración está relacionada con la edad del trabajador, por lo tanto, aumenta gradualmente durante el periodo de transición de los tres años 2013 a 2015 y se regularizará a partir del 1 de enero de 2016.

En Holanda el UWV entrega, durante 3 meses, las prestaciones por desempleo en favor de los trabajadores que cumplen con el criterio de 26 semanas de trabajo en las 36 semanas anteriores respecto del comienzo del desempleo. El seguro, sin embargo, puede continuar si el desempleado cumple con el requisito anual de haber trabajado al menos 208 horas al año en 4 de los 5 años anteriores al año de la pérdida del empleo. En estos casos, por cada año trabajado, el trabajador tiene derecho a un mes más de seguro de desempleo hasta un máximo de 38 meses, luego se reduce gradualmente a 24.

En el Reino Unido desde 2006, la jubilación anticipada se ha suprimido y se ha eliminado las ventajas fiscales relacionadas con la opción de jubilarse después de 55 años.

Existen salvaguardias especiales para proteger a los trabajadores más ancianos por desempleo. En el caso de los trabajadores *Over 50*, el pago de la indemnización en el momento del despido por razones ajenas a la conducta del empleado puede tomar la forma de un aguinaldo o gratificación de la prestación por desempleo que aumenta hasta el 80-85% de los ingresos mensuales brutos. Los trabajadores próximos a la jubilación que pierden sus puestos de trabajo también pueden disfrutar del período de cobertura del seguro de desempleo, un beneficio pagado hasta que

alcancen la edad de jubilación. Sin importar el número de meses a que se tiene derecho a la percepción del seguro de desempleo, la prestación se dará por terminada de forma automática a la edad de 65 años.

En Suecia, el seguro de desempleo se compone de dos elementos:

- Un régimen de seguro voluntario para compensar la pérdida de ingresos, financiado por las cuotas de afiliación y las cotizaciones pagadas por los empleadores a una de las 32 cajas de seguro existentes.

- El seguro básico financiado por las contribuciones pagadas por los empleadores y que comprende el pago de indemnización con cuota fija.

La subvención máxima es de 300 días. En los primeros 200 días la cantidad es igual al 80% del salario medio obtenido.

8.2 Subsidio de desempleo parcial.

En Italia el subsidio de desempleo llamado Mini-ASPI es una prestación económica establecida a partir del 1 de enero de 2013 y sustituye la anterior prestación por desempleo ordinaria, con requisitos mínimos. Se entrega después de una específica solicitud a favor

de los trabajadores que han perdido su empleo involuntariamente. Puede beneficiar a los trabajadores dependientes, entre ellos los aprendices, los socios trabajadores de las cooperativas con contrato laboral, el personal artístico con contratos regulares, los trabajadores a tiempo determinado o a plazo fijo de la Administración Pública, los trabajadores a tiempo determinado o a plazo fijo de la escuela.

Es necesario un requisito de contribución de al menos 13 semanas de cotización por actividad laboral ejercida en los 12 meses anteriores al inicio del período de desempleo. Ya no es necesario el requisito de antigüedad de seguros. Se trata de una asignación mensual que se paga por un número de semanas igual a la mitad de las semanas de contribuciones presentes en los doce meses anteriores a la fecha de término de la relación laboral.

En Holanda, el pago de la prestación por desempleo está sujeto a la pérdida de al menos 5 horas de trabajo en comparación con la semana de trabajo normal, lo que permite beneficiar a los trabajadores afectados por los cortes horarios y no por despido. Los trabajadores con menos de 10 horas semanales que cumplen los requisitos, pueden obtener el beneficio siempre que pierdan al menos la mitad de las horas de trabajo (el beneficio en los dos primeros meses es del 75% de su último salario y en los meses siguientes, del 70%).

En el Reino Unido, las prestaciones por desempleo parcial dependen de las cargas familiares y el nivel de ingresos del solicitante. No hay límite de duración, siendo este servicio una forma para asistir a las personas que tengan los específicos requisitos de desempleo parcial.

En caso que el beneficiario deje voluntariamente el empleo durante el período de utilización del subsidio, o tenga un comportamiento culpable que lleve al despido, o en el caso que no acepte un trabajo aceptable, se le aplica una suspensión del subsidio de hasta 26 semanas.

En Suecia existen formas de apoyo para el "desempleo parcial", en caso de una reducción de las horas de trabajo o reducción parcial respecto del año anterior. Las condiciones de acceso al beneficio de los desempleados son las mismas de quien pierde el trabajo. El beneficio de desempleo parcial no puede exceder de 75 días. El requisito mínimo es haber trabajado por lo menos 80 horas al mes durante los seis meses del año anterior (que podrá ser prorrogado en caso de accidente o enfermedad). El subsidio está relacionado con los ingresos del beneficiario y se paga sobre la base de parámetros establecidos por el Gobierno.

8.3 Subsidio de desempleo para trabajadores Part-time.

En Italia este es un beneficio que ni la ley ni los contratos colectivos han enfrentado en modo correcto, desconociendo este derecho. Esto, porque Italia es el último país en asumir las directivas comunitarias que instituyó el trabajo Part-time. Solo recientemente con una la Ley de 2012 se establece que los trabajadores accedan a este beneficio, con carácter experimental para cada uno de los años 2013, 2014 y 2015, a través del ASPI que reconoce a los trabajadores suspendidos solo por crisis de la empresa o del empleo.

En Holanda cuando el beneficiario desempleado encuentra un nuevo trabajo, la oficina de empleo vuelve a calcular y corrige los nuevos beneficios. Por ejemplo, si el trabajador ha perdido 40 horas de trabajo y encuentra un nuevo empleo de 20 horas, la cantidad percibida se reducirá a la mitad. Incluso el beneficio adicional atribuido a aquellos que perciben el seguro de desempleo de los mínimos sociales es nuevamente calculado por el UWV, por ejemplo, las transferencias monetarias o de otro tipo, con carácter asegurador o de bienestar.

En el Reino Unido, la concesión de prestaciones de desempleo, basado en los dos años anteriores de aportación, se concede también en caso de trabajo a

tiempo parcial, pero por un período más corto que el máximo permitido, fijado en seis meses, y es calculado sobre el aporte individual pagado al sistema de seguridad social nacional.

En Suecia, también en caso de empleo a tiempo parcial, el trabajador tiene derecho al subsidio y valen las mismas reglas del desempleo parcial, con la duración de la indemnización fijada hasta un máximo de 75 días. El requisito mínimo es haber trabajado por lo menos 80 horas al mes durante los seis meses del año anterior. El subsidio puede ser prorrogado en caso de accidente o enfermedad.

8.4 Subsidio de despidos por exceso de personal.

En Italia, el subsidio de movilidad sirve como una red de seguridad social en la gestión de las crisis de empresas. La Ley nº 92 de 2012, dispuso la derogación, con efectos a partir del 1 de enero de 2017, de la lista de la movilidad y las prestaciones por movilidad. Los trabajadores despedidos después del 31 de diciembre de 2016 ya no podrán recibir subsidios por movilidad. Estos trabajadores, por lo tanto, se beneficiarán a partir de esa fecha, sólo de la prestación de desempleo (ASPI) o Mini ASPI.

Con el fin de garantizar una transición progresiva del antiguo al nuevo sistema de beneficios para

la protección del ingreso, se introdujo un régimen transitorio, que proporciona subsidios de movilidad a los trabajadores desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016. Se trata de una solución gradual que reduce la duración de la prestación hasta llegar al esquema previsto del 1 de enero de 2017 (ASPI), con una duración en meses, por ejemplo: hasta la edad de 39 años, 12 mensualidades.

En Holanda, en caso de despido, al trabajador despedido por exceso de personal se le puede reconocer un subsidio (liquidado en un solo tramo o como integración del beneficio de desempleo), cuyo importe se calcula sobre la base de los años de servicio, la edad y el salario mensual.

En el Reino Unido se puede beneficiar de la indemnización por despido, en caso de crisis de la empresa, con el único requisito de haber trabajado para el mismo empleador durante un período no inferior a dos años.

En Suecia, los despidos colectivos (al menos 5 trabajadores) no establecen ningún tipo de compensación. Sin embargo, las respuestas para los trabajadores despedidos llegan de la negociación colectiva y los buenos resultados que se negocian en compromiso con el empleador para que este financie (en parte) cursos de formación y otras medidas para

la reubicación de los trabajadores, y todo ello en lugar de la mera compensación monetaria por los daños recibidos.

8.5 Subsidio por quiebre de la empresa.

En Italia, desde 2012 existen dos nuevas características en la disciplina de la concesión de los complementos salariales extraordinarios para las empresas interesadas en los procedimientos de quiebra.

En primer lugar, han cambiado los requisitos para la concesión de la subvención salarial especial, que sólo podrá referirse a las empresas que "tienen perspectivas de continuación o reanudación de la actividad y de salvaguardia, incluso parcial, de los niveles de empleo".

En este sentido el legislador italiano define e individualiza los "parámetros objetivos" sobre la base de los cuales el Ministerio del Trabajo, ya en la etapa preliminar, evaluará la idoneidad de la concesión de la integración a este tipo de empresas.

En Holanda, la misma práctica relativa al pago de una indemnización por parte del empleador se aplica en caso de quiebra.

En el Reino Unido, la Agencia del Departamento de Empresas, Insolvency Service, es responsable

de compensar al trabajador, en base a los fondos restantes en la disponibilidad de la empresa. Algunas deudas, como el salario y vacaciones pagadas tienen un derecho mayor respecto de otras deudas.

En Suecia, desde 2005 entra en vigor la Ley de protección de los salarios (Ley de Garantía Salarial) que establece, en caso de quiebra del empleador, una compensación específica prestada por el Comisario especial responsable del intento de recuperación de la empresa, a través de recursos del Estado, sustituye a aquellos que cubren los negocios y también la contribución a la seguridad social a cargo del empleador.

9. JUBILACIONES ANTICIPADAS

9.1 Con sustitución del trabajador.

En Italia, el Relevo Generacional (*Staffetta Generazionale*) es patrocinado y financiado por el Ministerio del Trabajo con recursos ministeriales que se asignan a las regiones.

La intervención se basa en una fórmula que estimula a la empresa a contratar personas jóvenes como aprendices, a cambio de la conversión de un contrato de tiempo completo a tiempo parcial de los trabajadores maduros de la misma empresa y en favor de los jóvenes. De este modo el joven tendrá la oportunidad de ser incluido en una empresa. Por otra parte, los trabajadores más ancianos tienen incentivos para aceptar voluntariamente la transformación de su contrato ya que se le garantiza (a partir de un mínimo de 12 meses y un máximo de 36 meses) el pago total de las contribuciones a la seguridad social aun trabajando la mitad del tiempo, beneficiando a la empresa de un cambio generacional con costos mínimos.

En Holanda, a pesar de que las actividades de tutoría para los jóvenes trabajadores son bastante comunes, éstas no se conectan automáticamente a la salida del trabajador anciano y su jubilación anticipada, que en

líneas generales es muy desalentador en los Países Bajos.

En el Reino Unido no hay incentivos para la jubilación anticipada, por el contrario, existe la posibilidad de aplazar la edad de jubilación de trabajo hasta un máximo de 5 años.

En Suecia[69] no existen programas específicos para facilitar la jubilación anticipada con la sustitución del trabajador.

9.2 Sin sustitución del trabajador.

En Italia existe la posibilidad, en caso de exceso de personal, de celebrar acuerdos entre los empleadores que emplean más de 15 trabajadores y los sindicatos, con el fin de alentar el éxodo de trabajadores próximos a la jubilación.

El empleador se compromete a pagar al INPS[70] las fuentes de financiación necesarias para la prestación a los trabajadores de un beneficio igual a la jubilación, aplicable hasta cumplir con los requisitos mínimos para

---

[69] Ver los trabajos de Gabriele Olini para las investigaciones de Benchmarking de Italia Lavoro, hoy llamada ANPAL Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro.

[70] INPS Istituto Nazionale di Previdenza Sociale de Italia.

la jubilación o la jubilación anticipada, en los 4 años siguientes a la fecha de terminación del empleo.

En Holanda desde 2006, la jubilación anticipada se ha suprimido y se han eliminado las ventajas fiscales relacionadas con la opción de jubilarse después de los 55 años.

En el caso de los trabajadores “mayores de 50”, el pago de la indemnización en el momento del despido por razones ajenas a la conducta del trabajador puede tomar la forma de una compensación de la prestación por desempleo que lo acompaña hasta alcanzar el 80-85% de los ingresos mensuales. Los trabajadores próximos a la jubilación que pierden sus puestos de trabajo también pueden disfrutar de un período de cobertura del seguro de desempleo, un beneficio pagado hasta que alcancen la edad de jubilación. Sin importar el número de meses en que se tiene derecho a la percepción del seguro de desempleo, la prestación se dará por terminada de forma automática a la edad de 65 años.

En el Reino Unido no existen dispositivos específicos para la jubilación anticipada, pero sí existe la posibilidad de aplazar la edad de jubilación hasta un máximo de 5 años.

En Suecia, en el marco del nuevo régimen de pensiones llamado ITP1, en vigor desde 2007 y para los nacidos después de 1979; la edad de jubilación se incrementa desde 61 hasta 65 años. No hay planes específicos para la jubilación anticipada, pero se permite a partir de 61 años con una pensión reducida en un porcentaje del 4,1%.[71]

[71] Fuente: OCDE.

CAPÍTULO 4

El trabajo y las instituciones

Nos interesa explorar cómo en algunas prácticas europeas se enfrenta el tema de la gestión y aplicación de las políticas laborales. Concretamente, nos interesa indagar las prácticas de gestión que se refieren a la relación entre el Estado y las instituciones locales; también la gestión externa, especialmente la participación de privados y, por último, la gestión interna, es decir, la que explica los modelos de Administración Pública, la programación, los estándares de calidad y las diversas formas de evolución de las políticas.

Para indagar sobre los modelos y las formas organizativas de las instituciones del trabajo hemos tomado en consideración tres países: Alemania, España y Holanda. Se trata de países con modelos federales y organizaciones estatales diversas y de gran interés por la multiplicidad de soluciones adoptadas.

En los últimos años, en la mayoría de los países europeos, la atención se ha desplazado hacia un tipo de gestión más eficiente y profesionalizado de las organizaciones gubernamentales, que prestan cada vez más atención a cuestiones tales como la satisfacción de los usuarios,

la orientación a los resultados, la rendición de cuentas, el liderazgo, la transparencia, la responsabilidad, la eficiencia y el sistema payment by result o de pagos por resultados[69].

En Alemania, la Administración Pública se caracteriza por un modelo de burocracia basado en los aspectos legales y en el rol regulador del Estado: verticalismo jerárquico, especialización funcional, reglas rígidas, relaciones interpersonales y un alto grado de formalidad. Otra característica de la Administración Pública alemana es su variedad y complejidad, a causa de los principios del federalismo y de la autonomía local. También existe una relativa uniformidad en los aspectos fundamentales de los servicios públicos en términos cualitativos. Sin embargo, esta uniformidad ha sido sometida a una fuerte presión con las recientes reformas del federalismo, que han aumentado las competencias locales y han tenido efectos importantes en los modelos organizativos y en los programas formativos del sector público.

---

[69] Para el análisis de las instituciones del trabajo ver: A. Cuevas y A. Fontanesi (editores). Fichas elaboradas por M. V. Capitini, F. Scannapieco y C. Lehmann, *Benchmarking sui modelli e sulle pratiche di governance nelle politiche del lavoro*, publicado por Italia Lavoro, hoy ANPAL, en octubre de 2010 y que he actualizado visitando los sitios institucionales en junio de 2015.

En España, la modernización de los Servicios Públicos de Empleo está estrechamente vinculada a la reforma y a las mejorías de la intermediación en sentido amplio. Por ejemplo, se habla de "medidas para modernizar los Servicios Públicos de Empleo y promover la intermediación laboral" y de la necesidad de modernizar dichos servicios "con el fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo". Por otro lado, se cree que esta mejora puede verse favorecida por la participación de otros operadores de carácter privado en la intermediación.

En Holanda se han puesto en marcha numerosas reformas relacionadas con la privatización y los proyectos de cambios en el ámbito de la gestión de los organismos públicos. En esencia, los cambios que se refieren a la gestión y al control de los organismos públicos coincidieron con el surgimiento de la llamada *New Public Management* (NPM).

El cuadro institucional y la distribución de las responsabilidades.

En lo que respecta a la estructura territorial de gobierno y administración, algunos países como Holanda y Alemania, se articulan en niveles. En Alemania, la gestión en materia de trabajo se articula, al igual que gran parte de las funciones, en tres niveles administrativos

y gubernamentales: el Gobierno Federal, los Länder o Regiones y los municipios. Respecto de España, estamos frente a una monarquía constitucional, dividida en Comunidades Autónomas que tienen un amplio margen de autonomía y de libertad.

En Alemania la dinámica esencial es entre el gobierno y la Agencia Federal del Trabajo (BA). El gobierno establece las directrices para las políticas activas y legisla para las políticas pasivas. La BA pone en marcha las políticas con sus propias estrategias. La BA gestiona su misión de forma independiente del Ministerio del Trabajo. Esta Agencia, además supervisa las direcciones regionales, que a su vez controlan la labor de las agencias territoriales.

En 2010, una reforma constitucional reorganizó el proceso de coordinación entre Estado, Regiones y Municipios.

El objetivo declarado de la reforma fue el de acrecentar un servicio único para el usuario, con una estructura organizativa conforme a la Constitución y, por lo tanto, duradera y estable. Otros puntos introducidos por esta reforma son:

- Más autonomía para los responsables a nivel local.

- Transparencia de las responsabilidades: los municipios con gestión autónoma son supervisados por las regiones, mientras que el Bund supervisa a las regiones en los casos en que se utilizan fondos federales en estos municipios. Si el BMAS (Ministerio de Trabajo) quiere efectuar un control sobre un municipio, lo anuncia a la región competente y al final comunica los resultados.

- Un sistema de *steering* (direccional) moderno y un aumento de la transparencia de los procesos mediante el establecimiento de objetivos y estándares a nivel federal.

- Comparación de los resultados: los municipios con gestión autónoma se incluirán en el sistema de *steering* a nivel federal para ser evaluados con los mismos criterios e indicadores.

En España, las relaciones entre la Administración central del Estado y las Comunidades Autónomas, se basan en el principio fundamental de la cooperación entre las administraciones públicas. Estamos en presencia de un Estado central que intermedia entre el Estado regional y el federal, y que progresivamente ha ido adquiriendo características y connotaciones, dando lugar a un modelo altamente descentralizado.

Las mismas materias reservadas a la jurisdicción del Estado figuran con diferente grado de exclusividad. Con excepción de algunos temas que le están reservados (por ejemplo, las relaciones exteriores o la inmigración), la competencia legislativa corresponde al Estado central, mientras que la función ejecutiva está delegada a las Regiones. Un ejemplo de esto es la aplicación del derecho laboral. De hecho, existe una integración entre la legislación fundamental o básica que recae en el Estado, mientras que el desarrollo legislativo y la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Debemos destacar sin embargo, que el federalismo español funciona "a diferentes velocidades" con algunas regiones dotadas con amplios poderes desde los primeros años de la entrada en vigor de la Constitución (Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y el País Vasco), y con otras regiones más vinculadas al gobierno central aunque, con una atribución de tareas y responsabilidades cada vez mayor. La descentralización gradual de las responsabilidades del gobierno es expresamente requerida por la Constitución.

Hay que resaltar que, en el contexto de la distribución de competencias, la Constitución no menciona expresamente a las políticas de empleo. Está claro que las políticas pasivas de empleo (por ejemplo, el apoyo a la renta para los desempleados) se refieren a las competencias generales del sistema de seguridad

social y, por lo tanto, pertenecen a la Administración General del Estado. Por el contrario, la competencia de las políticas activas de empleo es un tema complejo, y por esta razón fue necesaria una intervención de la Corte Constitucional que dictaminó que se trataba de un asunto que debía ser incluido bajo el término de "legislación laboral" y, por lo tanto, incluido dentro de las competencias del Estado.

Sin embargo, esta exclusión de las Comunidades Autónomas de las políticas activas de empleo no refleja la realidad, ya que estas asumen las competencias directas en la promoción del mercado laboral a nivel regional y, por lo tanto, se pueden incluir entre sus propias peculiaridades. Políticas activas significan la colocación de los trabajadores, la promoción del empleo y formación profesional, y todos los asuntos relacionados con la promoción del desarrollo económico de cada Comunidad Autónoma en el marco de los objetivos relacionados con la política económica general del Estado. De acuerdo con la Constitución, esta cuestión es de competencia autónoma.

Siempre en lo que se refiere al mercado laboral, la fuente de derecho más importante después de la Constitución, incluso desde el punto de vista de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, está representada por la Ley nº 56, de diciembre de 2003. Esta Ley introduce un principio fundamental:

la gestión de las prestaciones por desempleo, son de responsabilidad exclusiva del Ministerio del Trabajo; mientras que la promoción de las políticas de empleo, el desarrollo de nuevos puestos de trabajo y la ejecución de programas y medidas para fomentar las nuevas oportunidades de empleo, quedan a cargo de las Comunidades Autónomas.

Otra fuente normativa es el Estatuto de los trabajadores mientras que, en el ámbito de las dinámicas de relación entre los diferentes niveles institucionales, cabe mencionar los Convenios de Empleo, estipulados por la mayoría de las Comunidades Autónomas, con los sindicatos y los representantes de los empleadores.

Diferente es la situación en Holanda, organizada en Estados, Provincias y Municipios. En cuanto a las fuentes normativas para el mercado laboral, para Holanda la Ley fundamental es la Ley de Implementación de la Estructura del Trabajo y de los Ingresos, llamada Ley SUWI, el pilar constitucional del orden jurídico holandés y que se aplica desde el 1º de enero de 2002.

Uno de los principales objetivos de la Ley SUWI consiste en fomentar la reinserción laboral de las personas que buscan empleo y de aquellos que reciben subsidios por desempleo, regulando el procedimiento de “contractualización de los servicios de reinserción”. La Ley SUWI intenta proporcionar un marco normativo

claro, con el principio de que los usuarios (desempleados, personas que buscan su primer empleo, trabajadores en general) son el centro de las medidas establecidas por la ley, y que los servicios que no otorgan los privados son del dominio exclusivo de los operadores públicos. Aquellos servicios en los que se aplica un sistema de mercado, por ejemplo, los servicios de reinserción laboral brindados a nivel municipal, son gestionados directamente por privados. La ley SUWI busca, de este modo, reducir la cantidad de solicitantes de subsidios por desempleo, limitando además las barreras administrativas para los empleadores.

Planificación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas de empleo.

En Alemania la gestión y programación de las políticas laborales prevista por la Reforma Hartz[70] III, cuyo objetivo consistía en mejorar los Servicios Públicos

[70] Las Reformas Hartz son un conjunto de reformas del Mercado laboral alemán realizadas por el ex Ministro del Trabajo del gobierno de Gerhard Schröder, Peter Hartz a partir de 2002.
El objetivo de la Reforma era una profunda modificación de las estructuras institucionales y de gestión del mercado laboral. También se proponía reducir al 50 por ciento 4 millones de desempleados, en cuatro años. Con el fin de facilitar el proceso legislativo, las medidas se dividieron en leyes separadas. Dichas reformas son llamadas con un número progresivo: Hartz I, Hartz II, Hartz III y *Hartz IV*. Las leyes entraron en vigor gradualmente entre 2003 y el 2006.

de Empleo, introdujo cambios en la estructura de la Agencia Federal del Trabajo (BA). Entre los cambios más relevantes se encuentra el enfoque de gestión *por objetivos*: a cada oficina local se le asignan objetivos que responden a las particularidades y a las exigencias del mercado laboral en la región correspondiente. Los Jobcenter alemanes, tienen una marcada orientación al servicio. Los principios fundamentales de la reforma son los de obtener un control más riguroso de la gestión, la orientación a los resultados y una supervisión atenta de la estrategia y no solo del cumplimiento de las directivas. A ello se agrega el principio de la eficacia y la sostenibilidad financiera. Este principio se aplica a todos los campos de las políticas laborales y a todos los niveles de gestión.

A esto se agrega un proceso de fomento de la responsabilidad de las personas desempleadas. El Estado cambia su relación de un enfoque de suministro de subsidios, a un enfoque de activación de las personas que buscan trabajo. Hoy el nuevo sistema apunta más a la capacitación, a la recalificación y a otras herramientas útiles para la reinserción rápida del desempleado, y se exige la colaboración proactiva del desempleado en la búsqueda de trabajo.

Para supervisar la situación del mercado laboral y adaptar las políticas laborales, la BA utiliza indicadores y estadísticas como:

- BA-X es el índice de los puestos de trabajo vacantes publicados por parte de las empresas. En este ámbito es decisiva la colaboración de las empresas que indican los puestos vacantes a la BA. Este índice se actualiza regularmente y brinda una indicación del desempeño económico del año en curso y de la disposición de las empresas a aumentar su personal.

- Estadísticas trimestrales del Instituto Federal de Estadísticas sobre el número de desempleados y de jóvenes en busca de puestos de trabajo y prácticas. El Instituto también publica estadísticas trimestrales sobre las vacantes de trabajo y prácticas.

En España, la característica principal en la programación de las políticas laborales, es un sistema descentralizado mixto estatal-regional en el que, junto con el Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE), coexisten estructuras similares administradas por las Comunidades Autónomas y por los organismos locales (Municipios).

Con el traspaso de la gestión de las políticas activas a las Comunidades Autónomas y la consecuente creación de diversos Servicios de Empleo locales, cada uno de ellos responsable del empleo en su propio territorio, surgió la necesidad de garantizar la coordinación y la colaboración entre el Servicio Público estatal y los Servicios Públicos de Empleo regionales, especialmente en lo que respecta a la coordinación entre políticas activas y políticas pasivas.

La Ley sobre el empleo nº 56 de 2003, estableció las reglas para la relación entre los sistemas regionales y el sistema estatal, creando un nuevo modelo de definición y gestión de las políticas laborales, con el objetivo de aumentar la eficiencia del mercado laboral y mejorar las posibilidades de alcanzar el objetivo del pleno empleo, a través de la cooperación y la coordinación entre las comunidades y el Estado.

La tarea del Ministerio del Trabajo es, por lo tanto, la responsabilidad de coordinar las políticas de empleo. Por propuesta del propio Ministerio, el Gobierno es responsable de aprobar los proyectos de ley y disposiciones reglamentarias relativos al acercamiento de la oferta y la demanda de trabajo y de colocación en el mercado laboral, la protección de los desempleados, el desarrollo de la formación profesional a nivel estatal y la creación de nuevas oportunidades de empleo. Por su parte, las Comunidades Autónomas tienen la tarea de promover, dentro del territorio que les corresponde, la implementación de las políticas de empleo, los programas de empleo y otras medidas que el Estado les haya traspasado.

La Ley define la modalidad de gestión de las políticas laborales en España confiándolas, como se mencionó anteriormente, a un organismo creado para tal efecto: el Sistema Nacional de Empleo (SNE) que abarca al Servicio Público Estatal de Empleo y a los Servicios

Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. La Ley[71] a su vez, regula los dos órganos del Sistema Nacional de Empleo, a saber: la Conferencia Sectorial de Empleo y el Consejo General, junto con la definición de los instrumentos creados por dichos órganos (planes de empleo, el Programa de trabajo anual del Sistema Nacional de Empleo y el sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo).

Entre los organismos de gestión en España, una tarea importante en este sentido es, como se mencionó antes, la que corresponde a la Conferencia Sectorial de Empleo, un órgano preexistente dotado de mecanismos propios de funcionamiento, compuesto por representantes del Ministerio de Trabajo y de las Comunidades Autónomas, que funciona como una herramienta general para la coordinación y la cooperación interinstitucional con respecto a las políticas laborales, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de planes para la implementación de la estrategia europea de empleo. A la Conferencia Sectorial de Empleo corresponde la aprobación del programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo.

El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo es el otro actor de referencia en la regulación y gestión de

[71] Se trata del Real Decreto nº 1722/2007 para la reglamentación de la Ley nº 56 de 2003.

las políticas laborales en el país. Este es el organismo asesor de participación institucional en el gobierno de las administraciones públicas y de los interlocutores sociales en materia de empleo.

Entre las demás tareas previstas se incluyen las de proponer mecanismos capaces de garantizar la coordinación y la cooperación entre el Servicio Público Estatal de Empleo y los Servicios de empleo de las Comunidades Autónomas, en materia de empleo, trabajo y formación profesional, prestando especial atención a la coordinación entre políticas activas y políticas pasivas. Por lo tanto, se trata de un órgano mixto, integrado por representantes de las Comunidades Autónomas, de las Organizaciones Sindicales y de Empleadores, y miembros de la Administración General del Estado, que lleva a cabo sus funciones tanto en sesión plenaria como a través de comisiones técnicas.

En términos de evaluación, cabe enfatizar que la gestión de las políticas laborales en España se realiza por objetivos, principalmente en función de la cantidad de desempleados registrada en cada Comunidad Autónoma, y se ha introducido un sistema de tres años de evaluación externa a la que debe someterse el Sistema Nacional de Empleo.

En Holanda el sistema de gestión de las políticas de empleo tiene al Ministerio del Trabajo como responsable

de la fase de planificación de las políticas anuales, cuya ejecución está a cargo ya sea de los Servicios de trabajo, ya sea de los municipios, que reciben fondos especiales para este fin. La misma Ley SUWI exige que la red de oficinas locales de Agencia estatal UWV-Werkbedrijf trabaje en estrecha colaboración con los municipios.

En lo que respecta a la planificación de las actividades de los Servicios de trabajo, el proceso anual de planificación se realiza a través de un documento formal que el Ministerio del Trabajo envía a la estructura central del UWV-Werkbedrijf, donde se señalan los indicadores de desempeño a alcanzar. La realización de estos indicadores, junto con los grupos objetivo (es decir, los destinatarios de las políticas laborales a quienes se dirigen las intervenciones) siempre es el resultado de la negociación entre las partes interesadas.

En general, el proceso de gestión en la planificación de las políticas laborales en el país, se caracteriza por un sistema basado en el desarrollo progresivo de las políticas de activación de los desempleados que reciben diversas formas de apoyo a la renta y que asumen la responsabilidad de severos sistemas de sanciones que se aplican allí donde no se respeten las medidas previstas. Es el llamado Sistema de *welfare to work* o *workfare*.

Con respecto al seguimiento y evaluación de las políticas laborales, cabe señalar que los Servicios del trabajo hacen referencia a las mediciones de desempeño a través de una amplia gama de indicadores de rendimiento, que deben responder a los objetivos establecidos al comienzo de cada año sobre la base de las tendencias del mercado laboral del año anterior y las circunstancias nacionales y locales específicas. Estos indicadores abarcan diferentes áreas, se establecen sobre la base de acuerdos especiales con el Ministerio de Asuntos Sociales y constituyen la base de las evaluaciones trimestrales y anuales de rendimiento realizadas por las oficinas del UWV-Werkbedrijf.

Los interlocutores públicos tienen como referencia un sistema de indicadores articulado para medir su propio rendimiento. Este sistema se llama Balanced Scorecard y consta de seis categorías de un total de alrededor de 40 indicadores. El Balanced Scorecard se utiliza para que el consejo directivo de cada UWV-Werkbedrijf (a nivel central y local) y el Ministerio del Trabajo dispongan de una supervisión y evaluación constante de los resultados alcanzados y de cómo evolucionan en el tiempo.

Con el fin de realizar adecuadamente una evaluación comparativa de los desempeños se realiza, a través de un modelo cuantitativo, una ponderación de los factores externos a los servicios que pueden afectar a

los mercados laborales individuales y, en consecuencia, al rendimiento de las oficinas. También hay evaluadores independientes que llevan a cabo evaluaciones sobre la calidad de los servicios prestados por el UWV-Werkbedrijf y sus filiales presentes en los municipios: si se detectan desviaciones superiores al 10 por ciento con respecto al valor esperado para un determinado período de tiempo, el gerente de la estructura en cuestión debe proponer medidas de mejora.

De ello se desprende que el Ministerio del Trabajo, los Servicios de trabajo y los municipios formen parte de una cadena de valor que debe reubicar en el mercado laboral a las personas temporalmente fuera de él, brindando al mismo tiempo las medidas necesarias de apoyo a la renta y asistencia social.

En lo que respecta a los Servicios privados en Holanda, su funcionamiento es evaluado por sujetos externos independientes, organizados en una asociación profesional que se ocupa, por encargo del gobierno nacional, del perfil y los parámetros de los contratos, además de constituirse en garante de la calidad de la oferta. En el ámbito de esta estructura hay un sistema de seguimiento anual sobre los servicios ofrecidos por unos 700 operadores privados, que puede consultarse on line, previa inscripción gratuita. Los proveedores son evaluados en particular, por ejemplo, sobre el porcentaje de drop out (personas que no tienen un

plan para la reinserción y que vuelven a inscribirse), y el porcentaje de colocación (personas con empleo permanente o con un contrato de al menos 6 meses).

La cooperación entre las instituciones para la gestión de las políticas.

Por lo general las relaciones de cooperación interinstitucional entre las diversas secciones del Estado en los tres países observados, se desarrolla entre los diferentes Ministerios cuyas competencias se han ido homogeneizando en toda Europa, con un fuerte rol de las Agencias de asistencia técnica, naturalmente en el respeto de las lógicas federalistas que caracterizan a los países en cuestión.

Diferente es la situación respecto de las relaciones y cooperación interinstitucional entre el Estado y las articulaciones locales.

En Alemania, la división de las competencias entre el nivel central y el nivel local está celosamente custodiada y rígidamente reglamentada. Esto es así especialmente en el tema del trabajo. Sin embargo, con motivo de la programación anual, la BA consulta a las Direcciones Regionales y a las Agencias Territoriales. En este ámbito se realizan consultas entre el nivel local de la BA y las instituciones territoriales acerca de las tendencias,

prioridades y objetivos sostenibles. Pero esto no se traduce en relaciones reglamentadas entre el nivel central y el local.

En España en cambio, corresponde a las Comunidades Autónomas la aplicación de la política del trabajo en su propio territorio, el fomento del empleo y la aplicación de la legislación laboral en los programas y medidas transferidas por el Estado.

La colaboración entre los distintos niveles administrativos en España no está expresamente prevista por la Constitución. Solo el art. 103 se refiere a la coordinación como principio por el que se rige la Administración Pública, y el art. 149 establece la conveniencia de crear mecanismos de cooperación después de la división de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este aspecto intervinieron el Tribunal Constitucional y la doctrina legal española, que identificaron tres formas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la coordinación, la cooperación y el deber de ayuda mutua.

La coordinación presupone el predominio de uno de los dos niveles de gobierno, y este predominio casi siempre se atribuye al Estado central. Sin embargo, las sentencias del Tribunal Constitucional (nº 32 de 1983, nº 104 de 1988) indicaron que, de conformidad

con el principio de autonomía de las Comunidades, este predominio debe ejercerse solo cuando el Estado coordina los asuntos sobre los que tiene plenos poderes legislativos, correspondiéndole a la Comunidad solamente su ejecución.

La cooperación es un ejercicio conjunto de las competencias que concierne, tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma. En el ámbito de la cooperación no existe una relación de predominio de uno de los dos niveles, sino que se tiende a una responsabilidad conjunta de ambas partes, con las mismas responsabilidades sobre la cuestión analizada y sobre el desarrollo de las actividades.

El deber de ayuda mutua deriva directamente del principio más general de colaboración entre las entidades estatales. Este principio está implícito en toda norma que establece la división de poderes e incluye la obligación de realizar todas las actividades necesarias para que cada nivel administrativo pueda ejercer sus competencias de manera correcta y eficaz. Por lo general se manifiesta en los servicios administrativos y en la obligación de intercambiar información.

Por su parte en Holanda, existe una estructura de gestión descentralizada con una autonomía considerable, sobre

todo por parte de los municipios, aunque la estructura estratégica de las medidas la establezca anualmente el Ministerio del Trabajo. Las relaciones y la cooperación interinstitucionales siempre se han caracterizado por el consenso y la consulta a los actores involucrados. En la crisis económica y laboral de hoy, el Estado está involucrado en un esfuerzo adicional en materia de cooperación con los organismos locales que se realiza con la participación, no solo de las provincias y de los municipios, sino también de todos los actores de la sociedad civil: asociaciones, empresas, interlocutores sociales, organizaciones cívicas y autoridades gubernamentales. Se hace especial hincapié en la cooperación interinstitucional, que se traduce principalmente en la necesidad de coordinación entre las filiales territoriales de la Agencia de Asistencia Técnica gubernamental (UWV-Werkbedrijf) y los municipios.

El actual marco institucional es un compromiso suficiente para facilitar un mercado de trabajo regional por parte de la red UWV-Werkbedrijf, que asume el papel de la coordinación local, al mismo tiempo que ofrece a los municipios la capacidad de brindar una buena mediación, gracias al apoyo financiero y a un conocimiento mayor y más detallado de la dinámica del territorio.

La definición de los estándares de calidad.

La definición de los estándares de calidad[72] para el desempeño, es un tema que involucra a todos los servicios públicos europeos, los cuales deben definir los indicadores y los valores de referencia de las distintas áreas de gestión de las prestaciones, la puntualidad de la prestación, los criterios de eficiencia y eficacia de las intervenciones, la reinserción de los usuarios y la satisfacción de los mismos.

En Alemania, como resultado de las reformas Hartz, el Ministerio del Trabajo tiene un papel directriz, mientras que corresponde a los Servicios de Empleo (BA y agencias conexas) elaborar los indicadores relativos a los estándares de servicio, cada uno de los cuales es sometido a una supervisión constante.

Hay una clara tendencia a personalizar los servicios de empleo con un método innovador que considera al usuario una parte activa del proceso de colocación. Este es el "modelo de cuatro fases" que prevé el *Profiling*, es decir, la necesidad de definir las competencias del usuario con una gran atención a sus puntos fuertes, la definición de los objetivos, la elección de la estrategia adecuada y, por último, la definición de los pasos

[72] El tema lo veremos con más precisión en el capítulo 9.

concretos que deben aplicarse con la ayuda de recursos en línea y programas de capacitación.

En España, se realiza una encuesta a los usuarios para conocer su percepción de la calidad de los servicios en forma trimestral. Los resultados publicados del estudio se analizan antes de implementar innovaciones o de tomar decisiones sobre los diferentes servicios que abarca el monitoreo.

En Holanda hay una tendencia muy fuerte a personalizar los servicios prestados. Esto significa que la actividad del organismo público se transforma progresivamente para poder medirse, no solo en términos cuantitativos, sino también en términos de la activación de intervenciones que respondan, de manera más o menos eficaz, a las necesidades y expectativas de los usuarios. En este sentido, los procesos de supervisión y evaluación son cruciales en la economía del sistema.

La observación y el análisis del rol de las instituciones, así como el papel ejercido por los diferentes estratos institucionales y estamentos del Estado, nos demuestran una fuerte presencia de éste. No cabe duda que la crisis ha estimulado una mayor presencia de los privados, pero casi siempre - como lo demuestra sobretodo el caso holandés - con una eficaz regulación, supervisión y control del Estado.

Muy interesante también nos parece la participación y el papel jugado, sobretodo en este periodo de crisis, por los interlocutores sociales, específicamente los sindicatos, con la sola excepción de España, y que no obstante a las presiones adversas, han conservado un poder determinante en esta fase histórica. En definitiva, en una Europa dominada por egoísmos corporativos, por viejas estructuras institucionales y de crisis en la representación social, las organizaciones de los trabajadores han impedido la destrucción de los modelos de participación y de *Welfare* construidos en los decenios sucesivos a la Segunda Guerra. Sin embargo, con la actual crisis queda en evidencia la necesidad de reconstruir un nuevo modelo de *Welfare*, pero antes, y como premisa, es necesario pensar en las características e identidades de las nuevas instituciones que acompañen el nuevo modelo de participación que, en la mayoría de los países europeos, es cada vez más reivindicado.

CAPÍTULO 5

La gestión de las políticas laborales

Una vez analizado el rol y las funciones públicas y privadas en la administración de las políticas laborales; una vez visto las varias articulaciones institucionales con los sistemas de planificación gestión y seguimiento por parte de los diferentes actores; una vez analizada las tipologías de cooperación y de interrelación entre las instituciones, además de los estándares de calidad; es necesario observar los modelos de gestión de las políticas y para ello consideraremos a los mismos países (Holanda, Alemania y España) para ver las coherencias y las contradicciones de los diferentes modelos de gestión.

El modelo holandés.

En Holanda, los servicios públicos de empleo fueron creados por la Ley de Asistencia Social (ABW), que se mantuvo en vigor hasta mediados de los noventa. A partir de ese momento, el sistema de seguridad social cuyas leyes, principalmente de carácter asistencial, fomentaban la inactividad, se transformó en un sistema dinámico con leyes que contenían un primer conjunto de disposiciones en materia de trabajo que alentaba

a los beneficiarios de la asistencia social a mejorar su rendimiento laboral.

Las reformas adoptadas por el gobierno holandés desde finales de los noventa hasta mediados de la década de 2000 en materia de políticas laborales, siguieron el principio de la priorización de las intervenciones diseñadas para el trabajo con respecto a las destinadas a los ingresos, estimulando la activación del usuario y aumentando la competencia en la prestación de los servicios de empleo a través de una difusión capilar de los mecanismos "de mercado".

Estas reformas estuvieron destinadas a agilizar los mecanismos de prestación del seguro social y otorgar mayor autonomía a los organismos locales para determinar sus propias políticas de reinserción.

En 2002, con la introducción de la Ley SUWI, el Gobierno intentó redefinir todas las estructuras de gestión de la seguridad social y del mercado de reinserción laboral.

La ley cambió por completo el sistema, mediante la introducción de importantes novedades:

- La aplicación del principio de "oficina única" a través de la creación de los CWI (*Centres for Work and Income*), servicios públicos de empleo a nivel local y regional, con la tarea de "elaborar perfiles" de las personas

que buscan trabajo y efectuar el cruce entre oferta y demanda en el mercado laboral.

- El trabajo administrativo de recaudación de las contribuciones, de la gestión de las solicitudes y del pago de subsidios se confía a un único organismo público, el Instituto de Seguros de los Trabajadores (UWV), que sustituyó a los cinco organismos existentes de seguros sociales.

- La reinserción de los desempleados y discapacitados se realiza a través de agencias privadas en nombre de los municipios y del UWV.

En la nueva estructura que siguió a la reforma de la ley SUWI, se puso el énfasis sobre la competitividad para trabajar en el área de la reinserción y sobre la tercerización de los servicios relacionados. Como resultado de la obligación de adquirir los servicios de reinserción en el mercado libre, tanto el UWV como los municipios, asumieron el papel de compradores públicos, adquiriendo estos servicios a través de convocatorias en las que participan las agencias privadas especializadas.

La estrategia que acompaña a las políticas de reinserción en el mercado laboral, denominada *Work First*, tuvo por lo tanto la intención de crear un sistema de reinserción de los desempleados favoreciendo su independencia económica y su salida del sistema de protección social.

En el año 2004, con la introducción de la Ley de Trabajo y Asistencia Social (*Act on Employment and Social Assistance*, WWB) se reformó el sistema de asistencia social con el objetivo primordial de promover la inclusión social a través del trabajo y al mismo tiempo garantizar una amplia gama de beneficios económicos para quienes se consideran más desfavorecidos. Esta reforma introdujo además un importante grado de descentralización de las responsabilidades, confiriendo más tareas a los municipios, logrando una importante desburocratización y una simplificación administrativa del sistema. De este modo, los municipios disponen de mayor discrecionalidad para elegir el tipo de medidas para "activar" a sus usuarios o beneficiarios.

La idea de fondo detrás de la reforma era aumentar la tasa de participación de la fuerza laboral, aspecto considerado la herramienta clave, tanto para reducir la dependencia de los subsidios como para crear las bases de un sistema de seguridad social lo suficientemente fuerte como para hacer frente a los cambios en la sociedad.

Más recientemente, las modificaciones a la Ley sobre la Implementación de la Estructura para el Trabajo y los Ingresos (SUWI), vigentes a partir del 1º de enero de 2009 - en plena crisis - condujeron al desarrollo de un nuevo marco de la política del mercado del trabajo en el cual el UWV y los municipios operan en conjunto en

lo referente a la prestación de servicios para personas que buscan empleo y para las para empresas, logrando el objetivo final de integrar los servicios en “centros polivalentes” donde están presentes los servicios de empleo, el UWV para el seguro social y los servicios a nivel municipal.

En cuanto a las tareas realizadas dentro de las oficinas locales, la Ley establece la prestación de servicios integrados. El gobierno dicta las pautas y objetivos en materia de reinserción, pero corresponde a las partes traducirlos en medidas operativas que pueden variar de región en región, de acuerdo a las especificaciones de cada una de ellas. Con el fin de evitar la excesiva diferenciación y dar un cierto grado de uniformidad de acción, la Ley establece un marco de referencia general que debe respetarse en lo que respecta a los derechos, responsabilidades, plazos y sanciones.

Los artículos 9 y 10 de la Ley SUWI establecen una cooperación más estrecha entre las partes con el fin de proporcionar servicios de intermediación y reinserción rápidos y eficaces. Se presta más atención a la personalización de los servicios a los usuarios, ya sean beneficiarios de indemnizaciones, desempleados o empleadores.

El artículo 4 de la Ley SUWI establece que los servicios de empleo y los municipios deben colaborar dentro de

una estructura única, manteniendo los propios roles y las propias responsabilidades en lo que respecta al presupuesto, el personal y las herramientas; garantizando al mismo tiempo una actividad conjunta sobre la base de los principios de responsabilidad compartida, eficacia y eficiencia. El artículo 10, párrafo 1, atribuye gran importancia al rol activo del usuario, al que se le solicita, aunque no se le exige, participar en las medidas que deben adoptarse para la reinserción. Por último, el artículo 62 establece que la colaboración entre las partes se realice mediante la creación de un sistema de información único en lo que respecta a la recolección, tratamiento y procesamiento de datos.

El modelo alemán.

En Alemania, la Comisión Hartz se formó en febrero de 2002 durante el primer gobierno de Schröder, con el objetivo de modernizar los servicios del mercado laboral y la gestión de las políticas laborales pasivas y activas. Uno de los detonantes fue la evidencia pública de la dudosa fiabilidad de las estadísticas de desempleo suministradas por la BA (que en esa época todavía se llamaba “Bundesanstalt für Arbeit”) y de la información incompleta sobre los fondos y recursos humanos utilizados por la BA. En aquel entonces había 85 mil empleados de la BA que se dedicaban a tareas administrativas, y solo 15 mil empleados que trabajaban

como agentes de colocación. Aunque no se alcanzó el objetivo principal de la Comisión Hartz con respecto a la reducción del número de desempleados (de 4 a 2 millones), no hay duda de que las reformas Hartz I a IV generaron una efectiva modernización en la gestión de las políticas laborales en Alemania, pasando de un sistema asistencialista, a un sistema de cobertura de todos los actores involucrados.

Este proceso también se refleja en la relación entre el Estado y los desempleados, donde el enfoque del suministro de subsidios ha sido reemplazado por un enfoque de activación del desempleado: con el nuevo sistema se apunta más a la formación, a la recalificación y a otras herramientas útiles para la reinserción rápida del desempleado, pero se exige además la colaboración activa del desempleado en la búsqueda de trabajo. La relación entre el operador y la persona que busca trabajo se resume en la fórmula *Dar/Solicitar (Fördern/Fordern)* y requiere la participación activa del desempleado, que en caso de falta de empeño puede ser sancionado.

Reformas Hartz I-II. Modernización de los servicios para el mercado laboral.

Las leyes Hartz I y II (que entraron en vigor el 1º de enero de 2003) se ocupan de cuatro aspectos principales:

- Facilitación de nuevas formas de trabajo.
- El trabajo temporal, a través de la creación de las llamadas PSA (Personal Service Agentur).
- Los vales o voucher de capacitación.
- La creación de los JobCenter.

Nuevas formas de trabajo.

La ampliación de los llamados Mini-Jobs y Midi-Jobs:

- *Mini-job:* El salario máximo va de €325 a €400. Es posible trabajar más de 15 horas a la semana bajo este régimen. El empleado no paga impuestos ni contribuciones sociales sobre estos ingresos. Por su parte, el empleador paga si se trata de:

  - un empleador comercial: contribuciones del 12% para la jubilación y del 11% para la salud, más 2% de impuestos.
  - núcleo familiar/casa privada: contribuciones del 5% para la jubilación y del 5% para la salud, más 2% de impuestos.

Todas las relaciones laborales bajo este régimen deberán comunicarse a la *Minijobzentrale* (www.

minijob-zentrale.de), que proporciona asistencia para los trámites administrativos e impositivos. Las personas que reciben indemnización por desempleo también pueden aceptar un mini-job. Además, un mini-job puede realizarse también como empleo secundario.

- *Midi-Job*: Salarios de entre €400 y €800, con un incremento lineal de las contribuciones sociales para el trabajador. Por su parte, el empleador paga las contribuciones sociales completas.

- *Ich-AG*: Los desempleados con derecho a la indemnización por desempleo pueden acceder durante un máximo de 3 años a un subsidio para la creación de una empresa unipersonal: €600 en el primer año, €360 en el segundo y €240 en el tercero. Bajo este régimen, los empresarios son trabajadores autónomos, pero aportan contribuciones al seguro estatal para la jubilación.

- *PSA*: Dentro de la labor de las agencias públicas de trabajo, se han instaurado las "agencias temporales". Se trata de empresas privadas que contratan trabajadores en nombre de un tercero. La agencia local tiene la posibilidad de crear su propia empresa (modalidad que prácticamente no se utiliza) o de establecer un contrato con una empresa acreditada en el sector, que actuará en nombre de la BA y recibirá un vale (Voucher) de esta por cada trabajador

colocado con un contrato por tiempo determinado. El objetivo de este instrumento consiste, en facilitar el empleo permanente después de que un trabajador se hubiera hecho conocer por la empresa.

En el período entre dos empleos, la empresa temporal es responsable de la capacitación y la recalificación de los trabajadores. El beneficio para los desempleados reside en el hecho de ser empleado por la empresa temporal y así entrar de inmediato en una relación laboral sujeta a contribuciones.

Al mismo tiempo, con la nueva norma el legislador establece la igualdad de trato para los trabajadores temporales, que reciben el mismo salario que un trabajador estable de una empresa, trabajando la misma cantidad de horas por dicho salario y goza de los mismos derechos a vacaciones de acuerdo con el principio equal pay - equal treatment.

Esta norma sirvió para aumentar la calidad del trabajo temporal y la aceptación por parte de la opinión pública de esta forma de trabajo, hasta el momento considerado marginal. Entró en vigor el 1º de enero de 2004.

Una excepción al principio de igualdad de tratamiento son algunos contratos profesionales. En los últimos años, diversos interlocutores sociales han hecho uso de esta herramienta. Algunos ejemplos son el contrato

profesional entre la AMP (Federación de Pequeñas y Medianas Empresas Temporales) y el sindicato CGZP (Sindicato de Trabajo Temporal Cristiano) y la categoría de PSA, y los contratos profesionales entre la DGB (Asociación Federal de Sindicatos), la BZA (Federación Nacional de Trabajo Temporal) y la IGZ (Asociación Federal de Empresas Temporales Alemanas).

Que la protección de los trabajadores y el principio de igualdad de tratamiento sigue siendo un punto crítico, lo demuestra el hecho que uno de los sindicatos profesionales, el CGZP, ha sido objeto de diversas causas en los tribunales de trabajo de la zona: se sospecha que este sindicato no es totalmente independiente (con frecuencia son los propios empleadores los que solicitan a los trabajadores que se asocien a este sindicato) y que sus contratos profesionales son siempre inferiores a los firmados por otros representantes sindicales.

En 2009, el Tribunal de Trabajo de Berlín estableció que el CGZP no era capaz de negociar contratos colectivos.

Hasta el 31 de diciembre de 2005, cada agencia territorial estaba obligada a crear al menos una de estas PSA de forma interna. Desde el 1º de enero de 2006, el requisito fue eliminado porque, según algunos estudios internos, este instrumento no había generado una revitalización del mercado laboral, como inicialmente se había esperado.

El debate sobre la utilidad de las PSA todavía está vigente. En 2004 se reintegró un 10% más de trabajadores al mercado laboral a través de las PSA en comparación con el trabajo de colocación de las agencias territoriales de la BA. Sin embargo, la BA decidió una retirada gradual de este tipo de colaboración, porque los logros han sido inferiores a las expectativas.

Por otro lado, se critican los métodos estadísticos aplicados en los estudios encargados por la BA sobre los resultados operativos de las PSA: las cifras de colocación a través de las PSA provienen del interior de la BA, mientras que, para las empresas temporales, la BA se basa fundamentalmente en las cifras proporcionadas por las propias empresas. Además, las PSA se encargan especialmente de los desempleados de difícil colocación, mientras que las empresas temporales no subvencionadas tienen la posibilidad de elegir libremente a sus clientes. Por estas razones, no es posible comparar de forma fiable el resultado operativo.

Formación y recalificación.

Los desempleados pueden elegir libremente la institución de capacitación y reciben un vale para la formación que cubre el costo del curso.

El principio de "Dar/Solicitar".

La regla de la racionabilidad. Después de tres meses de desempleo, un desempleado sin vínculos familiares debe estar disponible para trabajar en todo el territorio nacional.

Sanciones.

Se refuerzan las sanciones por incumplimiento del desempleado. El período durante el cual una persona puede recibir indemnización por desempleo puede reducirse en función de la frecuencia de las infracciones. Más grave aún es el sistema de sanciones para los desempleados que reciben la asignación mínima individual.

Limitación de la asignación mínima.

Para calcular el nivel de pobreza se tendrá en cuenta el salario del cónyuge. También se considera el eventual ahorro personal: si excede la cantidad de €200 de ahorro personal por cada año de vida, se ve afectada la suma de la asignación mínima. Antes, el cálculo se basaba en €520 por año de vida. Por su parte, se elimina el ajuste automático de los subsidios (asignación mínima, indemnización por desempleo, subsidios por hijos a cargo) a los niveles de los salarios promedio.

Obligación de informar el desempleo.

Los trabajadores están obligados a comunicar su estado de desempleo a la BA tan pronto como reciban la notificación de despido. En caso de no informarlo o de hacerlo con demora, se reducirá la indemnización por desempleo.

Trabajadores de edad avanzada.

Los desempleados mayores de 50 años reciben una garantía limitada de su nivel salarial. Si aceptan un trabajo que paga menos que su último empleo, la BA compensa una parte de la diferencia. Como incentivo para contratar a trabajadores de edad avanzada, los empleadores que contratan a una persona mayor de 55 años no deben pagar su parte de las contribuciones para el seguro de desempleo.

Reforma Hartz III.

Hartz III entró en vigor el 1º de enero de 2004 y se refiere a la reestructuración y reorganización del Organismo Federal del Trabajo (*Arbeitsamt*) que se convierte en la Agencia Federal de Trabajo (BA).

Estructura organizativa de la BA.

La BA comprende tres niveles: Central, Direcciones Regionales, Agencias de trabajo territoriales. La gestión ya no se realiza a través de directivas sino, con un enfoque de gestión según los objetivos acordados. La responsabilidad de la implementación de los objetivos está a cargo de las agencias locales. Por otro lado, se suprime la administración autónoma a nivel regional (cancelación del comité de administración regional), mientras que las comisiones administrativas a nivel local pierden su potestad sobre el presupuesto. Sin embargo, las agencias locales tienen la capacidad de utilizar el superávit del año anterior para el año siguiente. También forma parte de la reforma la introducción del Job Center, la oficina única para desempleados de larga duración. Según la intención de los legisladores, los Job Center debían convertirse en un instrumento para resolver el conflicto de responsabilidades entre el Organismo de Colocación y la Oficina de Asistencia Social. En la práctica, esta fusión ha llevado nuevos obstáculos y problemas.

En los Job Center existen operadores específicos (Fallmanager = Asistente de casos) para hacerse cargo de los desempleados de larga duración. Cada operador asiste a 75 desempleados en lugar de los 350 del pasado. Se prestará especial atención a los desempleados mayores de 50 años.

Evolución de los subsidios en el marco de las políticas activas.

Las normas para reducir los subsidios en caso de falta de colaboración por parte del desempleado serán más estrictas. Será responsabilidad del desempleado demostrar su compromiso con la búsqueda de empleo. La reforma también da lugar a una fusión y parcial reducción de las medidas de política activa en lo que respecta a la prestación de ayudas para estas medidas, por ejemplo, esto se aplica a proyectos especiales para la creación de puestos de trabajo temporales y a medidas de ajuste estructural. La duración de la promoción se reducirá de 3 a 2 años. Los participantes de las medidas de creación de puestos de trabajo temporales ya no serán incluidos en el seguro contra el desempleo. Se limitarán y reducirán los subsidios salariales solamente para dos categorías: los trabajadores de difícil colocación y los trabajadores con discapacidades graves. Cambian los amortiguadores sociales para los despidos masivos, que eran en parte discrecionales. Los diversos subsidios existentes a este respecto se reunirán en un solo tipo de erogación, las llamadas *Transferleistungen* o subsidios de transferencia.

Esta herramienta pasa a ser obligatoria, la duración de la erogación se reduce a un año (en lugar de los dos años del pasado) y el empleador está obligado a contribuir de manera apropiada.

Por último, cambian las condiciones para tener derecho a la indemnización por desempleo. Un trabajador debe haber acumulado un período de seguro de desempleo de 12 meses durante 2 años (en lugar de 3). Por otro lado, los desempleados pueden optar por buscar únicamente un trabajo a tiempo parcial. Se simplificará el método de cálculo del monto de la asignación por desempleo.

Reforma *Hartz IV*.

La más polémica para la opinión pública debido a su impacto económico en los desempleados de larga duración, entró en vigor el 1º de enero de 2005.

La reforma establece la fusión entre el Subsidio mínimo por desempleo y la Asignación social en el ALG II, que se instala por debajo del nivel de la asignación social del pasado.

En realidad, la asignación social era más baja. Sin embargo, se complementaba con otros tipos de ayuda (de erogación única o una tantum) tales como la ayuda para los materiales escolares, la decoración de la casa, la ropa y Navidad, que alcanzaban un nivel mucho más alto que hoy en día.

Para recibir el ALG II, el desempleado se dirige directamente a la agencia de trabajo local, o en el

caso de los 69 (luego 67) municipios “participantes”, se dirige a la sucursal competente, administrada de forma independiente por el municipio.

La indemnización por desempleo (financiada por las contribuciones al seguro de desempleo) se convierte en ALG I. El plazo máximo de erogación se limita a un año. En ciertas condiciones, los desempleados mayores de 50 años tendrán derecho a la indemnización por un período más largo.

Las reglas para los desempleados mayores de 50 años han cambiado varias veces desde el 2006. Por ejemplo, era posible que un desempleado de más de 57 años (después de un período de seguro de al menos 64 meses) percibiera la indemnización hasta 32 meses, lo que provocó la difusión del fenómeno de jubilación anticipada. Dado que Alemania históricamente ha demostrado un alto porcentaje de desempleados de larga duración (por encima de la media europea), la duración máxima para la indemnización se redujo a solo 18 meses. Los estudios del IAB demuestran que esto ha generado una reducción del desempleo de larga duración en el grupo de mayor edad.

A pesar de ello, el período de erogación se extendió nuevamente en 2008. Actualmente, una persona desempleada de larga duración, de más de 58 años, puede percibir el ALG I hasta 24 meses.

Al mismo tiempo, también se modificó la edad de jubilación. Mientras que en 2004 todavía era posible jubilarse a los 63 años, la edad se elevó a los 65 años y, a partir de 2008, a los 67 años (en vigor desde 2012). Todavía es posible elegir una jubilación anticipada, pero sólo con una fuerte reducción de las pensiones.

Una vez agotado el período de ALG I, se pasa al ALG II. Sin embargo, la erogación del ALG II depende de la situación económica del desempleado (y sus familiares).

Los beneficiarios permanecen en el sistema estatal de seguros para la jubilación, la salud y la *Pflegeversicherung* (atención a los ancianos), un tipo de seguro estatal con financiamiento impositivo que cubre la atención a los ancianos.

También los hijos de un núcleo familiar en el que un padre percibe el ALG II tienen derecho a las ayudas sociales (entre el 60 y el 80% del monto del ALG II de un padre soltero).

Sin lugar a dudas, las reformas Hartz han tenido un impacto bastante inmediato en el mercado laboral. En mayo de 2006, la BA constató una disminución extraordinaria del desempleo de corto plazo (255.000 unidades en un mes, el mayor descenso mensual desde 1990, que redujo la tasa del 11,5% al 10,8%). Según la BA, esta disminución se produjo gracias a la asistencia

intensiva a los desempleados (por ejemplo, después de haber reducido significativamente la proporción de asistencia entre operadores y desocupados, como se dijo anteriormente).

En los dos años posteriores a la reforma, se redujo la cantidad de desempleados de larga duración (en 700.000 unidades, quedando en alrededor de 2,3 millones).

Sin embargo, no se alcanzó la reducción del desempleo a la mitad (de 4 a 2 millones), como se anunció en la campaña electoral de 2002.

Las reformas Hartz han sido criticadas por varias partes. Mientras que algunos sindicatos y dirigentes de la izquierda centran sus críticas en la intención del Gobierno de ahorrar gastos de subsidios sociales y de castigar a los desempleados en lugar de crear puestos de trabajo (la "carnicería social" de la *Hartz IV*), los economistas liberales consideran las reformas como una obra inconclusa, que puede tener un efecto limitado y solo en el corto plazo, si no se modifican las condiciones macro mediante la simplificación de la burocracia y la enérgica reducción de las tasas impositivas y costos laborales, con el fin de generar un clima favorable para la creación de nuevos puestos de trabajo a gran escala.

En un análisis de 2005 publicado en la revista alemana "Das Parlament" (El Parlamento), el profesor Hans Jörg Hennecke critica el hecho de que el gobierno de Schröder habría desperdiciado la ocasión de presentar las reformas del mercado laboral como una oportunidad para recuperar la libertad que abriera las puertas al libre mercado, un requisito imprescindible para una prosperidad duradera. En lugar de incluirlas en un programa más amplio que facilite el acceso a la educación, la formación y la ayuda a los más débiles; las reformas del mercado laboral se comunicaron como un sacrificio necesario para resistir las fuerzas de la globalización. En este sentido, el público percibió sobre todo el aumento de la presión sobre los desempleados de larga duración después de la introducción de la *Hartz IV*. Por otra parte, Hennecke considera positiva la gestión del ALG II, ya que abre las puertas a una mayor descentralización.

En la misma revista, dos economistas del Instituto de Economía Alemana de Colonia (IW), el director Michael Hüther y Benjamin Scharnagel, describen los puntos principales y los efectos de las reformas Hartz. Consideran como positiva la fusión del subsidio mínimo y la asignación social, constatando que esta fusión ha dado lugar a la abolición de una combinación ineficiente de dos sistemas de financiamiento fiscal dirigido exclusivamente a las necesidades, sin tener en cuenta la sostenibilidad.

Los dos economistas concluyen que la motivación para volver al pleno empleo para un desempleado de larga duración es menor, porque se puede combinar el ALG II con un Mini o Midi-Job. Además, ven un problema en el aumento de la licencia para el cálculo del derecho al ALG II. Según estos economistas, esto aumenta el grupo objetivo y, por lo tanto, el costo para el Estado.

Las Reformas Hartz, tan alabadas por una parte de la izquierda europea, sobretodo la *Hartz IV*, provocaron la caída del gobierno de Schröder, la derrota de la socialdemocracia alemana y abrieron las puertas para la victoria de Angela Merkel. Con todo, Alemania tiene hoy en día 8 millones de personas que perciben el Mini-Job.

El modelo español.

En España, a partir de la década de 1990, la Administración Pública ha sido objeto de un proceso de reforma, destinado principalmente a la mejora de un sistema de administración de los servicios. Desde finales de la década de 1980, el sistema administrativo español se ha caracterizado por la existencia de agencias libres de vínculos formales, a las que se aplica un control a posteriori de los resultados obtenidos. Sin embargo, las políticas activas de empleo a nivel estatal todavía son administradas principalmente por organismos públicos de acuerdo con el modelo clásico

de organización, sin la participación de estructuras empresariales de naturaleza privada.

Entre estas estructuras públicas, el papel más importante, a pesar de la pérdida de algunas funciones a favor de los organismos pertenecientes a las Comunidades Autónomas en virtud de la Ley nº 56 de 2003, lo desempeña el Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE). Anteriormente llamado Instituto Nacional de Empleo (INEM), creado por el Real Decreto nº 36 del 16 de noviembre de 1978, el SEPE asumió su nombre actual a raíz de la Ley de 2003, que rediseñó sus funciones, confirmando su naturaleza de organismo autónomo que responde al Ministerio del Trabajo, pero que cuenta con personalidad jurídica y es independiente de la administración general del Estado. La Ley de Empleo nº 56 de 2003, trató de adaptar los servicios públicos de empleo a la situación de descentralización existente, sobre la que había amplio consenso, adecuando al mismo tiempo el régimen jurídico español a la Estrategia Europea de Empleo. En ella se establecen las normas para la transición entre los sistemas regionales y el estatal, creando un nuevo modelo para la definición y gestión de las políticas laborales, con el objetivo de hacer más eficiente el funcionamiento del mercado laboral y de mejorar las posibilidades de alcanzar el objetivo del pleno empleo a través de la cooperación y la coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Desde la creación del INEM hasta 1985, el mercado laboral en España se caracterizó por altos niveles de desempleo debido a la crisis económica y por la necesidad de reestructurar algunos sectores económicos. En consecuencia, la gestión de los subsidios por desempleo era la principal actividad del INEM. Entretanto, en toda Europa los servicios de empleo comenzaron a organizarse de manera más descentralizada, concentrando los recursos a favor del mercado laboral local. La reforma laboral de 1994 implicó un cambio en el enfoque respecto del sistema anterior, mediante la introducción de nuevos operadores que hicieron que el INEM se concentrase en objetivos más específicos relacionados con los grupos más desfavorecidos.

La reforma del mercado laboral de 1993-1994 marcó un cambio en lo referente a la intermediación laboral en España. La reforma del Servicio Público de Empleo puso fin al monopolio de la colocación, permitiendo así la participación y la colaboración de los nuevos organismos públicos y privados sin fines de lucro, hasta llegar a la legalización de las agencias de trabajo temporal. Luego tenemos, la Ley de empleo de 2003 que determinó una reformulación del Sistema Nacional de Empleo, compuesto por el Servicio Público Estatal de Empleo (estructura central) y por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (estructura periférica).

La Ley de Empleo de 2003 sustituyó a la Ley Básica de Empleo de 1980, aprobada en un contexto totalmente diferente en el que la aplicación de las políticas activas todavía era limitada y la protección del desempleo era considerada exclusivamente una prestación económica en situaciones de desempleo. Sobre la base de la Ley de Empleo de 2003, una de las funciones del Sistema Nacional de Empleo es la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo a través de los Planes Nacionales de acción para el empleo. En este sentido, las reformas apuntan a remodelar el rol del Servicio Público, que de mero gestor del sistema de políticas pasivas pasa a ser agente de las políticas laborales activas destinadas a los grupos más débiles del mercado laboral.

En última instancia, la transformación del Servicio Público de Empleo en España se puede resumir en dos grandes cambios: el fin del monopolio del INEM en lo referente a la colocación y el proceso de descentralización del INEM a favor de las Comunidades Autónomas.

El proceso de descentralización se inició con el traspaso de la gestión de la formación profesional y continuó hasta la transferencia de las políticas activas del mercado laboral. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas, con la excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, son responsables de la gestión del servicio público de empleo. Este proceso

llevó a una redefinición de los servicios públicos de empleo, que promovió la participación de las Comunidades Autónomas a través de la creación de un modelo descentralizado y administrado por ellas, pero en coordinación con el SEPE. Las funciones y servicios de la Administración estatal traspasadas a las Comunidades Autónomas, como resultado de la transferencia de gestión, se relacionaron con:

a) La intermediación en el mercado laboral:

- Inscripción y registro de las personas que buscan trabajo.

- Obligación de los trabajadores de notificar el cese del contrato de trabajo.

- Autorización de las agencias de colocación.

- Funciones relacionadas con las actividades de la red EURES.

b) Funciones de gestión y control de las políticas de empleo:

- Acciones de gestión y control de financiamiento y las ayudas públicas.

- Organización y articulación en el ámbito autónomo de acuerdo con los organismos asociados.

- Gestión y control de los programas nacionales de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo (programas que se diferencian en la duración y la edad de los destinatarios, y que establecen modos de aprendizaje de una profesión a través de actividades de formación en el aula y la experiencia laboral).

Las Comunidades Autónomas ejercen en su propio ámbito territorial las funciones antes asignadas al INEM, con excepción de las relativas a las prestaciones por desempleo, de competencia del SEPE. Entre las características comunes y las formas institucionales de cooperación entre la administración del Estado y las Comunidades Autónomas se incluyen:

- El intercambio de información y la cooperación constante.

- El registro y el tratamiento de la información relacionada con las funciones de intermediación en el mercado laboral.

- La obligación de la Comunidad de proporcionar información al servicio central para la elaboración de estadísticas relativas al ejercicio de las funciones traspasadas, con el fin de garantizar la coordinación y la integración con el resto de la información estadística a nivel estatal.

- Las Comunidades Autónomas ofrecen información destinada al servicio central para la elaboración del Informe anual presentado ante el Fondo Social Europeo para el cofinanciamiento de programas de empleo y formación.

Por último, tenemos la Reforma laboral de Rajoy de 2012 que reforzó las atribuciones del SEPE.

CAPÍTULO 6

Las Agencias de Asistencia Técnica

Cuando comienza la crisis, en Italia se gastaba en políticas laborales (datos de 2009) el 1,8% del PIB frente al 3,8% de Bélgica y de España; 3,2% de Dinamarca; 2,5% de Alemania y 2,4% de Francia. Más evidente resultan los datos sobre el gasto en políticas activas de trabajo en los que Italia se acerca al 0,4%, y donde se encuentra en primer lugar Dinamarca con el 1,6%, seguida por Bélgica con el 1,4%, y Alemania y Francia con el 1,0%. Si se miran los gastos relacionados con las políticas pasivas, el panorama se ve menos desolador, pero siempre con Italia (1,4% del PIB) en desventaja, pero de cualquier manera alineada con la UE-27.

En este marco de crisis, en el que las problemáticas de empleo tienen primacía, el papel de las Agencias Técnicas en los distintos países europeos, como instrumento operativo para las políticas del trabajo, han tenido un peso cada vez más importante.

El rol operativo y funcional de las Agencias Técnicas toma, durante la crisis, un mayor brío. Una tendencia que parece mantenerse en estos años es la de la fusión y creación de un instrumento único y unitario. Es el caso de la unificación que generó la *Pôle Emploi* en Francia, el UWV holandés y el SEPE en España, que veremos más adelante.

Otro aspecto es el que ve las Agencias implicadas en fuertes procesos de reestructuración interna que han puesto en discusión la autonomía de algunas de ellas. Es el caso, por ejemplo, del *Jobcentre Plus* del Reino Unido, de reciente inserción dentro de la estructura del Ministerio del Trabajo inglés. Un caso parecido es el de la Agencia sueca. En todo caso, con la llegada de la crisis las agencias se fortalecieron racionalizando los procedimientos de intervención, aumentando el número de tipologías de servicios o, simplemente, el número de empleados. El caso emblemático es el de la BA alemana que se convirtió en la segunda empresa alemana por número de empleados; siendo una sociedad de Servicios para el trabajo, pero al mismo tiempo una gigantesca empresa que en el 2011 tenía 119.497 dependientes. Igual de importantes, son el *Jobcentre Plus*, que al 31 de diciembre de 2011 contaba con casi 80 mil empleados y *Pôle Emploi* con alrededor 50 mil dependientes, 5 mil de ellos en la oficina central de París.

En Francia, en 2008 se creó *Pôle Emploi*, que surgió de la fusión de ANPE (Servicios Públicos de Empleo) y ASSEDIC, organismo que administra los Fondos de jubilación y asistencia social. En un único lugar se promueven, tanto las políticas activas como las pasivas, bajo un estricto control de calidad.

En Holanda, la necesidad de contrarrestar los efectos de la crisis sobre el tejido laboral, junto con la exigencia de racionalizar las estructuras existentes, determinó la creación, a partir del 1º de enero de 2009, de *UWV-Werkbrdrijf*, la Agencia nacional que deriva de la fusión de CWI (Servicios Públicos de Empleo) y UWV (organismo para la erogación de las prestaciones por desempleo). Se realizó lo que en Holanda se llama *One Stop Shop*, un ámbito multifuncional dedicado a las políticas laborales.

En Alemania, con la reforma *Hartz IV* de 2005, la Agencia Federal de Empleo ya existente, responsable de las políticas activas y pasivas, fue objeto de una mejora de la estructura organizativa, con reducción de las tareas administrativas.

En Italia, en 2015 se creó la ANPAL, Agencia del Ministerio para las políticas activas laborales, que pretende construir una Agencia única, desactivando las tendencias regionales a mantener la titularidad sobre las políticas del trabajo. Hasta ahora no existía

una Agencia única que organizara o administrara las políticas activas y pasivas del trabajo. Cada una de las 20 regiones italianas tiene su propia Agencia.

Existen, a nivel nacional dos agencias, ANPAL, una sociedad semi-pública que realiza actividades experimentales a favor de los sujetos débiles del mercado laboral, y el ISFOL, que es fundamentalmente un ente de investigación y análisis de las políticas del trabajo. En total, teóricamente, hay 22 Agencias. En todos estos años de crisis casi todos los gobiernos han tratado de modificar las instituciones del trabajo, pero se han encontrado con un obstáculo muy fuerte que es la asignación de las políticas del trabajo a las Regiones, otorgada por la reforma del Título V de la Constitución del Estado, en las fracasadas tentativas de construir un estado federal. Italia entonces, es el único país europeo que aún no tiene una agencia unificada y cada región determina sus propias políticas, estándares y modelos organizativos, lo que ha originado profundas diferencias entre las regiones más avanzadas y las más débiles. La política no ha podido modificar estas estructuras que, entre otras causas, concurre a determinar un mercado laboral profundamente fragmentado y caótico.

Se puede realizar una breve reflexión sobre los distintos modelos de agencia. Por ejemplo, con relación al papel de los actores sociales se impone un modelo participativo con la presencia de los actores sociales

incluso en los Consejos de Administración de las agencias. Es el caso de Dinamarca, Francia, Alemania, Suecia y de las tres agencias belgas. Es distinto el caso de las agencias inglesas y españolas, que no consideran la participación de los representantes de los sindicatos y de los empleadores en sus Consejos de administración, pero sí en los órganos consultivos.

Tomando en cuenta la intensidad y naturaleza de la crisis, no sorprende el hecho de que en casi todos los países europeos haya un reforzamiento del rol de las Agencias técnicas aumentando el número de operadores (*Pôle Emploi* ha contratado recientemente 900 psicólogos, el SEPE español se ha beneficiado con 1.500 nuevos orientadores, en una tendencia contraria al *Jobcentre Plus* que ha reducido el número de sus operadores). *Pôle Emploi*, por ejemplo, se ha fijado el objetivo de intermediar el 40% de la oferta laboral; la BA alemana ha puesto a cada operador el objetivo de hacerse cargo de 75 jóvenes de menos de 25 años; el *Jobcentre Plus* ha puesto en el centro de sus operaciones el papel de *Personal Adviser* y del *Pacto de servicio* de sus usuarios; mientras que la agencia belga ACTIRIS ofrece un servicio de jardín de niños gratuito para los que buscan trabajo.

Es importante también el crecimiento de la demanda de servicios que proviene de las empresas. Este es uno de los aspectos de mayor desarrollo en la oferta de servicios

por parte de las agencias europeas. La búsqueda y selección del personal, la asistencia sobre la legislación del trabajo, la gestión de los procedimientos para las contrataciones y la asistencia en los procedimientos de despido, las problemáticas relativas a las relaciones laborales, el reclutamiento de ciudadanos extranjeros, etc., son algunos de los servicios más ofrecidos por los Servicios para el trabajo.

Por último, se debe señalar que en todos los países las Agencias técnicas, para alcanzar sus objetivos, ponen en juego relaciones con sujetos públicos y privados, excepto en Francia donde actualmente se están poniendo en marcha importantes cambios.

Las diferentes formas de cooperación permiten a las agencias aumentar de manera importante su radio de acción y de enganchar sujetos que de otro modo resultarían excluidos, particularmente de las políticas activas.

Tabla 24. Organización y reorganización de las Agencias Técnicas del Trabajo en algunos países europeos durante la crisis.

País	Denominación anterior		Denominación actual y año	Características y competencias
	Políticas activas	Políticas pasivas		
Alemania	Agencia Federal de Empleo (BA). Políticas activas y Políticas pasivas.			La Agencia Federal de Empleo es responsable de las políticas pasivas, erogando amortiguadores sociales a los desempleados, así como políticas activas de asesoramiento, colocación y recalificación.
Austria	AMV – Autoridad de Gestión del Mercado Laboral (estructura interna del Ministerio Federal de Empleo). Encuentro de la oferta y la demanda de empleo y erogación de las prestaciones por desempleo.		AMS – 1994.	AMS, Agencia Nacional para la Gestión del Mercado Laboral, estructura externa al Ministerio Federal de Empleo, pero que opera bajo su supervisión directa. Responsabilidad en la gestión de las políticas activas (acercamiento de oferta/demanda de trabajo, asesoramiento, formación y orientación) y de las políticas pasivas (subsidio por desempleo, subsidios temporales, etc.).

España	CCAA. Comunidades Autónomas.	INEM (nivel nacional). Erogación de indemnizaciones y subsidios por desempleo.	SNE – Sistema Nacional de Empleo: SEPE (Servicio Público de Empleo estatal). Oficinas de Empleo (Comunidades Autónomas).	La reforma prevista por la Ley 56/03 articula de la siguiente manera el sistema de gestión de las políticas laborales en España: *Políticas Pasivas:* SEPE. Gestión de las prestaciones y subsidios por desempleo. *Políticas Activas:* Servicios de Empleo (Oficinas de Empleo) de las 17 Comunidades Autónomas. En una única oficina, el trabajador y el desempleado tienen la oportunidad de aprovechar servicios para ambos.
Francia	ANPE. Servicios públicos de empleo. Encuentro de la oferta y la demanda de empleo.	ASSEDIC. Recaudación de contribuciones obligatorias y erogación de los amortiguadores sociales y de los subsidios por desempleo.	Pôle Emploi (fusión de ANPE y ASSEDIC en el 2008).	Pôle Emploi se encarga del encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo (tiene como objetivo organizativo la apertura de una sede cada cien mil habitantes), servicios específicos para empresas, promoción de los servicios de orientación y formación, erogación de las indemnizaciones en los períodos de desempleo y producción de estudios e investigaciones sobre las tendencias del mercado laboral.

Holanda	CWI. Servicios públicos de empleo. Encuentro de la oferta y la demanda de empleo.	UWV. Recaudación de contribuciones y erogación de los subsidios por desempleo y enfermedad.	UWV – Werkbedrijf (fusión de CWI y UWV en 2009).	Se trata de un organismo centralizado (dependiente económicamente de las asignaciones anuales previstas por el Ministerio del Trabajo), compuesto de cinco divisiones operativas de las que dependen las oficinas de los servicios de empleo ubicadas en los principales municipios, en las que es posible inscribirse, tanto para recibir el subsidio por desempleo como para la búsqueda activa de trabajo. Se implementa así, una estructura única, un único punto operativo (one stop shop) para la prestación de los servicios.
Reino Unido	Jobcentres. Servicios públicos de empleo. Encuentro de la oferta y la demanda de empleo.	Benefits Agency Erogación de las contribuciones de seguridad social.	Jobcentre Plus (fusión de Jobcentres y Benefits Agency en 2002).	Jobcentre Plus, la Agencia Ejecutiva del Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido, se ocupa de la gestión de las políticas laborales activas y pasivas, en colaboración con entidades privadas. A partir del 4 de octubre de 2011, los servicios ofrecidos están a cargo, siempre del Jobcentre Plus, pero ahora directamente con la tutela del Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP, Ministerio del trabajo).

1. Las tareas institucionales de las Agencias técnicas.

Alemania, la potencia de una institución.

La estructura, las tareas y el acercamiento de la Agencia Federal del Trabajo alemán BA, han cambiado profundamente con la segunda parte de las reformas Hartz de 2004 y de 2005. Las tareas principales de la BA ahora incluyen:

- Colocaciones (encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo).
- Asignación de indemnizaciones de desempleo y otros amortiguadores sociales.
- Pago de incentivos a las empresas (como continuación de iniciativas de política activa).
- Asesoramiento para quien busca trabajo, como también para los empleadores.
- Gestión de la Bolsa de Trabajo on-line (*Jobbörse*, portal nacional para el encuentro de la oferta y la demanda de trabajo).

- Asesoramiento para la orientación profesional (a través de los Centros de información sobre las profesiones, BIZ).

- Control del mercado del trabajo (esto incluye la recolección y publicación de las estadísticas mensuales, trimestrales y anuales sobre el desempleo y del BA-X, es decir, el índice de los puestos laborales disponibles).

- Investigaciones sobre los temas del mercado laboral y de las profesiones (a través del Centro de Estudios relacionado IAB, Instituto interno de la BA).

- Subvención de la formación y de la recalificación profesional.

- Asistencia y promoción de la inserción de trabajadores discapacitados en el mercado laboral.

- Pago de abonos familiares a través de la *Familienkasse* (Caja de familia).

- Control y medidas de sanción con relación a los abusos en los pagos y en las asignaciones.

La BA, además, es la entidad pagadora de los amortiguadores sociales a los desempleados. En este contexto es importante distinguir entre los dos tipos

de amortiguadores principales: la indemnización por desempleo *ALG I* (que tiene una duración máxima de 12 meses, con prórrogas para los trabajadores mayores) y el subsidio mínimo *ALG II* para los desempleados de larga duración y otros con derecho.

Mientras la BA paga la indemnización de desempleo como operador único, el subsidio mínimo viene concedido en concordancia con los municipios (en las grandes ciudades) a través de las llamadas *ARGEn* (comunidades de trabajo, agencias locales).
Las ventanillas de las *ARGEn*, llamadas *Jobcentre*, son también el punto de referencia para los desempleados de larga duración para el asesoramiento y la colocación.

En 21 municipios, la BA es el punto de referencia principal para los desempleados de larga duración. En este caso, los municipios se ocupan solamente del pago de los subsidios de alojamiento.

En otros municipios, es responsabilidad solamente del municipio la erogación de los servicios para los desempleados de larga duración y funciona como operador único.

Otro indicador importante es la permanencia promedio de un desempleado en el sistema del *ALG I*, es decir, el tiempo empleado por parte de la BA para ubicar o reubicar a un usuario en el mercado laboral. Este

indicador proporciona información sobre la eficacia de los operadores de la BA y de sus agencias subordinadas y sobre la marcha del mercado laboral en general. A esto se debe agregar el informe anual que resume los datos importantes sobre el mercado laboral y las políticas activas adoptadas.

Además, el portal de la BA hace públicas una serie de cifras detalladas sobre sectores específicos industriales o perfiles profesionales. Se encuentran estadísticas sobre la marcha del mercado laboral, sobre el aprendizaje profesional (incluso los puestos vacantes) subdivididas por regiones y los datos mensuales de los gastos corrientes y las entradas de la BA.

Dinamarca y la oferta de servicios integrados.

El sistema danés de servicios para el empleo se ha desarrollado a través de múltiples fases que vieron sucederse: a) un fuerte papel de los sindicatos en los servicios para el empleo, b) una decidida "nacionalización" de los servicios de inserción laboral, c) la definición de un sistema descentralizado.

Desde 2001 se ha consolidado un marco nuevo que fortalece un único sistema para el trabajo que hace énfasis actualmente en las comunas (98 municipalidades en total), manteniendo una incisiva supervisión nacional en las 4 regiones con mayor demanda de empleo:

Jutlandia del Norte, Jutlandia Central, Dinamarca del Sur, Selandia.

La Organización del Jobcentre (JC) de Copenhague. En general, la estructura de *Jobcentre* es un tema al que el Ministerio presta mucha atención y muchas veces sugiere modificaciones organizacionales para mejorar la eficacia de las intervenciones. Una consecuencia indirecta de esta afirmación es la frecuencia en las actualizaciones organizativas.

- *Area Matching*. Actualmente, la estructura del *Jobcentre* (JC) de Copenhague es unitaria (sin la subdivisión entre los informes al Ministerio y los informes a la municipalidad, como después de la reforma) y cuenta con unas 520 unidades. El JC es el más grande del país y está subdividido en cuatro sedes físicas principales. Los servicios básicos son iguales e indiferenciados, pero a cada uno de ellos se confía un equipo *especial* que otorga servicio para todo el municipio (por ej. la sede de Nyropgade tiene una especialización en situaciones de molestia). Los servicios del área *matching* son: recepción, servicios a los ciudadanos, entrevistas laborales, servicios a las empresas, formación, comunicación. En general las tareas de los JC son:

- Recepción de ciudadanos y empresas.
- Asesoramiento y asistencia a los ciudadanos y a las empresas sobre temas del mercado laboral.
- Programación de experiencias laborales.
- Gestión de las ausencias por enfermedades.
- Jóvenes y las iniciativas de integración.
- Elaboración de CV, registro en el sistema informático *www.jobnet.dk.*
- Colocación del desempleado en una de las tres categorías de empleabilidad.
- Preparación de un Plan individual de empleo (PIO).
- Actividad de coordinación para la gestión de las citas/compromisos del desempleado en su PIO.

• *Área de diversos servicios*. En los *Job Centre* también se proporcionan los siguientes servicios, muchas veces en zonas diferentes de aquellas en que son proporcionados los servicios de matching, para ofrecer en mejores condiciones para los usuarios los servicios de:

- Soporte a los que perciben subsidios por enfermedad.
- Evaluación de los grados de invalidez.
- Asistencia a la rehabilitación física o psicológica.
- Perfil de los recursos y asistencia para la jubilación anticipada.
- Pagos de indemnizaciones.
- Pagos de otros beneficios.

El sistema mixto español.

En España, la programación y la gestión de las políticas laborales son realizadas según un sistema descentralizado mixto estatal-regional, fundado sustancialmente en el Servicio Estatal Público para el Empleo (SEPE) y por los Servicios para el Trabajo, administrados por las Comunidades autónomas, a los que se agregan otros sectores competentes sobre trabajo en la esfera pública y privada.

Las recientes reformas de las políticas laborales. Las políticas activas laborales fueron recientemente reorganizadas en España a través del Decreto Ley Real nº 3 del 18 de febrero de 2011, que contiene medidas urgentes para el empleo, y la reforma de las políticas activas laborales, que profundiza los cambios puestos en marcha con el Decreto Ley Real nº 1 del 11 de febrero de 2011, que contiene medidas urgentes para la promoción de la transición al trabajo estable y para la recalificación profesional de las personas desempleadas.

Estas reformas modificaron la estructura anterior de las políticas laborales, y por tanto los roles y las tareas del SEPE a través de un nuevo enfoque de planificación estratégico y la gestión por objetivos que viene a ser inmediatamente aplicable para el funcionamiento del sistema nacional del trabajo vigente. En efecto,

como indicador en las motivaciones, el nuevo enfoque estratégico de la política laboral apunta a la realización de una mejor coordinación entre la competencia normativa, que corresponde al Estado, y su ejecución material que corresponde a las comunidades autónomas, para proteger y atender a las personas en condición de desempleo.

- Con esta nueva visión de la política laboral y del Sistema Nacional de Empleo se trata de:

- Responder a las exigencias actuales del mercado laboral y contribuir al crecimiento económico a través de la creación de trabajo.

- Poner a los actores del mercado laboral, ciudadanos activos y empresas, en el centro del sistema.

- Solicitar la construcción de objetivos comunes y normas coherentes entre el nivel legislativo y el nivel ejecutivo de las políticas.

- Establecer un nuevo marco de relaciones entre el servicio público estatal del trabajo y los servicios de las comunidades autónomas, basado en criterios de corresponsabilidad y sobre el logro de grandes objetivos en temas de trabajo enunciados también a nivel europeo y enfocados en garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a los servicios para

el empleo, reconociendo al mismo tiempo, las diferencias territoriales que caracterizan al mercado laboral español.

- Redefinir el sistema nacional del trabajo como un sistema integral, basado en la determinación de los objetivos comunes compartidos y en su evaluación a través de un sistema de indicadores cuali-cuantitativos.

- Ser coherente con la filosofía de la Estrategia Europea 2020.

La mejora de la articulación y de la eficiencia de la política laboral y del funcionamiento del sistema de los servicios públicos para el trabajo requiere dos instrumentos concretos que fueron previstos en el nuevo marco normativo:

- El catálogo de los servicios al ciudadano.
- Una estrategia compartida sobre los objetivos perseguidos.

En el primer caso, se refiere a los estándares mínimos de servicio; de hecho, el catálogo de los servicios al ciudadano comienza a formar parte de la política activa laboral en función del derecho al acceso a servicios mínimos garantizados para todos y de manera homogénea en todo el territorio nacional. Por otra

parte, el catálogo incluye también una sección dedicada a los servicios para las empresas.

Sobre el segundo punto, se refiere a la estrategia Española de Empleo (EEE) según lo indicado en el art. 3 del R.D. 3/2011 que modifica el artículo 4 bis de la Ley 56/2003.

El catálogo de los servicios. El artículo 19 bis del Decreto Ley Real nº 3 del 18 de febrero de 2011, establece que el SEPE y los servicios para el trabajo autónomos ofrecerán servicios a las personas desempleadas, a las personas empleadas y a las empresas, y que los servicios ofrecidos son definidos en un catálogo. Además de los servicios incluidos en el catálogo, se ofrecen todas las informaciones generales sobre los aspectos inherentes al trabajo.

La Estrategia Española de Empleo[69]*.* La elaboración del

---

[69] Los Objetivos generales de la EEE, en coherencia con la Estrategia Europea 2020 y con el Programa Anual de Reformas son:

1. Crear empleo y reducir desempleo: conseguir una tasa de empleo del 74% para población de 20 a 64 años y un 68,5% de tasa de empleo femenino en el año 2020.
2. Reducir temporalidad y segmentación del mercado del trabajo.
3. Reforzar el contrato a tiempo parcial y flexibilidad interna de las empresas.
4. Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado del trabajo.
5. Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas al mercado del trabajo.
6. Promover la igualdad de género en el mercado del trabajo.

proyecto de EEE le corresponde al SEPE en colaboración con los servicios autónomos para el trabajo. En el contexto de la reforma de las políticas laborales en España, la EEE (el Consejo de Ministros ha aprobado la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 en octubre de 2011) se establece como el instrumento principal de coordinación del sistema nacional del trabajo.

La Estrategia Española para el Empleo 2012-2014 apunta a garantizar la misma atención a los desempleados en todas las comunidades autónomas. La medida adoptada quiere dar al mismo tiempo una flexibilidad adecuada a los gobiernos regionales en la proyección de políticas de empleo que buscan satisfacer las exigencias de los mercados laborales locales. Esta establece diez áreas de acción:

- Orientación profesional.
- Formación y recalificación.
- Oportunidades de empleo y fomento de la contratación.
- Oportunidades de empleo y formación.
- Fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo.

- Oportunidades para colectivos con especiales dificultades.

- Autoempleo y creación de empresas.

- Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial.

- Fomento de la movilidad (geográfica y/o sectorial).

- Proyectos integrados.

El fortalecimiento del SEPE que se deriva de la reforma, se traduce en una reorganización de los recursos actuales para las políticas laborales y en la mejora de su funcionamiento. Este es uno de los aspectos centrales del nuevo modelo de puesta en marcha de los servicios públicos españoles para el trabajo, junto a los siguientes:

- Paso de un modelo de gestión basado en las subvenciones a un modelo de servicio al ciudadano.

- Realización de un sistema de protección para los ciudadanos en situación de desempleo que reúna políticas laborales pasivas y activas.

- Prevención del desempleo, especialmente de larga duración.

- Oferta de servicios personalizados para la población activa, con el fin de la inserción y la permanencia en el mercado laboral; y para las empresas, para contribuir en la mejora de su competitividad.

- Promoción de la cultura y el espíritu empresarial.

- Atención a los grupos meta prioritarios para las políticas laborales y el respeto de la equidad de oportunidades.

- Adecuación de los programas de política laboral en los diferentes territorios en los que serán aplicados.

- Apertura a la colaboración público-privada en el marco de la centralidad de los servicios públicos para el empleo.

- Fortalecimiento de la coordinación entre las comunidades autónomas y Administración General del Estado.

- Disminución del peso de los incentivos a las empresas para la contratación en la composición del gasto público para las políticas laborales.

- Evaluación de todas las políticas y las medidas de corrección relacionadas.

La EEE prevé que en el ámbito de las políticas para el trabajo se deba apoyar la complementariedad de las competencias de los distintos actores públicos y privados, que operan en un marco de cooperación general entre los distintos niveles administrativos y territoriales, y para la definición y aplicación de las medidas y de los programas de intervención para la formación y el trabajo.

La EEE tiene como fin, a través del Presupuesto General del Estado, acrecentar la cuota de contribución para la formación profesional de los trabajadores, el Fondo Social Europeo, los fondos de las comunidades autónomas. La inversión estimada por la duración de la estrategia superará los 24 mil millones de euros y el número promedio de los potenciales beneficiarios de las acciones previstas para el empleo español podría alcanzar los 9,5 millones de personas por año.

Roles del SEPE con el enfoque de la reforma y de la estrategia de trabajo. El artículo 5 del Decreto Ley Real nº 3 del 18 de febrero de 2011, modifica la anterior Ley nº 56 del 6 de diciembre de 2003 sobre las atribuciones otorgadas al SEPE, estableciendo que ahora corresponde:

- La elaboración del proyecto de la EEE y del Plan Anual de Políticas Laborales, en colaboración con las comunidades autónomas. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas

participan en la elaboración de la estrategia y recibirán información periódica sobre su desarrollo y control.

- La coordinación de la realización conjunta de los servicios públicos para el trabajo y el desarrollo del sistema de información de los servicios.

- El fortalecimiento del Observatorio de los empleos del SEPE, en coordinación con los distintos observatorios de las comunidades autónomas.

- La gestión y elaboración de los datos vinculados al sistema de información integral y de las estadísticas sobre trabajo, formación y protección para el estado de desempleo.

- La gestión de las acciones y de las medidas financiadas a través de la reserva de crédito en su presupuesto como, por ejemplo, las que se refieren a un ámbito geográfico más amplio de cada comunidad autónoma o a la intermediación de los trabajadores inmigrantes o a los programas especiales.

- La conducción de investigaciones, estudios y análisis sobre el mercado laboral, en colaboración con las comunidades autónomas.

- La gestión y el control de los beneficios para el desempleo.

- La coordinación y el desarrollo de las acciones de movilidad en ámbito nacional y europeo y la representación del estado español de la red europea EURES.

Permanecen sin variaciones las competencias del SEPE sobre:

- La elaboración y la correspondiente introducción en el Ministerio del Trabajo de las propuestas normativas de ámbito nacional sobre trabajo.
- La formulación del proyecto de presupuesto.
- La recepción de los aportes del Fondo Social Europeo para la cofinanciación de las acciones a cargo de su presupuesto y la rendición de cuentas de los mismos a través de la autoridad de gestión.

***Pôle Emploi* es la respuesta de Francia.**

En Francia, el suministro de los servicios de políticas de empleo está delegado a *Pôle Emploi* (PE). Esta función que une y coordina las intervenciones de política activa y pasiva ha llegado al final de una discusión técnico-política que duró más de 20 años y ha coincidido con el inicio de la fase más aguda de la reciente crisis económica y financiera. Desde su origen tiene como finalidad una más eficaz integración entre los servicios y la información entre los principales actores públicos en el mercado laboral.

Pôle Emploi es una entidad pública nacional con personalidad jurídica y autonomía financiera. Es el instrumento esencial en el Servicio Público de Empleo en Francia. Su actividad está regulada por un acuerdo plurianual sobre los objetivos y la gestión entre el Estado, UNEDIC (Unión nacional interprofesional para el empleo en la industria y en el comercio) y *Pôle Emploi*. Este acuerdo define el mapa y los objetivos asignados a *Pôle Emploi* en lo que se refiere a la situación laboral y de las disposiciones de presupuesto aportado por el Estado y UNEDIC (cuyo papel incluye ahora la administración del régimen de seguros contra el desempleo).

PE está administrada por un consejo de 18 miembros compuesto por representantes del Estado (5), representantes de organizaciones sindicales (5) y empleadores (5), expertos calificados (2), y por un representante de las autoridades territoriales.

La PE, está organizada en Oficinas territoriales de toda la nación con una articulación que respeta las prácticas comunitarias de una sede por cada 100 mil habitantes. Cabe señalar, sobre todo en referencia a los servicios para la parte empresarial, PE ha apostado fuertemente a la organización de servicios completos, confiables, personalizados y de calidad por la web.

PE produce y elabora estadísticas sobre la marcha del mercado laboral que se publican en el sitio

administrado en cooperación con el Ministerio del Trabajo y con INSEE. El sitio señala métodos, fuentes y datos en referencia a:

- Marcha mensual del mercado laboral.
- Datos sobre la indemnización por desempleo.
- Datos sobre las empresas.
- Datos recogidos por las agencias de suministro.

El sistema público-privado de Holanda.

En los Países Bajos, como en muchos otros países europeos, la organización de la política del mercado laboral ha sufrido profundas reformas en los últimos años. Después de un cierto número de modificaciones que se dieron en 1995, 1997 y 2001, la Ley SUWI del 2002 (sobre la implementación de la estructura para el trabajo y el ingreso) ha introducido un nuevo marco institucional que ha implicado al Ministerio de los Asuntos Sociales y Laborales (SZW), el que mantiene un rol de supervisión, en particular a través de su propio Inspector para el Trabajo y el Ingreso (IWI), a través de acuerdos logrados con sus socios, los Centros para el Trabajo y el Ingreso (CWI) y la Agencia de Seguridad Social (UWV). En enero de 2009, luego de una fusión de CWI con UWV, ha sido constituida una división

denominada UWV WERKbejdrijf (SPE), que constituye la estructura operativa de los Servicios para el empleo, siendo una organización nacional con una red de agencias locales. Esta trabaja siguiendo principios nacionales sobre ICT, informaciones sobre el mercado laboral, procedimientos para las subcontrataciones, control y evaluación de los resultados.

UWV es una estructura administrativa autónoma encargada por el Ministerio de los Asuntos Sociales y Laborales (SZW) de pagar los subsidios de desempleo, los servicios para el mercado laboral y de administrar los servicios de información correspondientes. UWV tiene tareas fundamentales en cuatro áreas:

- *Empleo:* Ayudar al usuario a permanecer empleado o a encontrar un empleo, en estrecha colaboración con los municipios.

- *Salud:* Evaluar la enfermedad y la discapacidad para el trabajo según criterios certeros.

- *Subsidios:* Asegurar que los subsidios sean proporcionados rápida y correctamente, si no es posible trabajar o no lo es de inmediato.

- *Administración de la información:* Asegurar que el usuario proporcione sus datos solamente una vez a las autoridades de gobierno.

La finalidad principal es la de optimizar las prestaciones en el sector laboral, ingresos y reinserción, y en la gestión de la información, con el fin de favorecer la inserción de las personas en el mundo laboral, ofreciendo servicios integrales en colaboración con las municipalidades, a través de una red de oficinas locales donde se proporcionan servicios a quien busca trabajo, a las empresas y a quien necesita subsidios económicos, a través de la cooperación con socios privados. La nueva organización representa un sistema integral con el fin de combinar en el marco de una estructura única los servicios convencionales de encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, orientación y asesoramiento con los relacionados con la reinserción, la protección y la seguridad social. La fusión entre CWI y UWV, con la intención de mejorar el pago de los servicios a los trabajadores y a los empleadores, fue realizada para aumentar las posibilidades de proporcionar asistencia a los usuarios de forma rápida y efectiva. Ellos pueden, en efecto, dirigirse a una entidad única, a una ventanilla única (*One-Stop-Shop*) y a una figura única de contacto, denominado *work coach*, que utiliza acciones de orientación y asesoramiento individualizado, con una óptica de personalización con relación a las exigencias de los objetivos específicos de los usuarios.

Luego de la crisis económica, el gobierno holandés aceleró la construcción de un sistema basado en una dimensión de red de los servicios para enfrentar la política

de empleo a través del establecimiento de una serie de oficinas locales (*Werkplein*) que unen los servicios para el empleo y los municipios y así proporcionar un servicio integral en bases locales a las personas y a las empresas. Se confirieron mayores poderes a 30 municipios para coordinar las estrategias económicas a nivel regional. También se establecieron temporalmente los Centros de Movilidad (*Mobility Centers*) para coordinar mejor las iniciativas en relación a las crisis y los cierres de empresas. Estas iniciativas permiten a los *stakeholders* locales poner en colaboración sus objetivos estratégicos a diversos niveles de gobernanza.

En particular, las tareas de UWV son:

- *Registro de los desempleados:* todos los ciudadanos holandeses y las distintas categorías de extranjeros tienen el derecho a inscribirse como desempleados en UWV.

- *Hacer matching:* todos los empleadores tienen derecho a registrar sus vacancies en UWV.

- *Evaluar:* UWV ofrece una estimación (en una escala de 1 a 4) para cada desempleado registrado, de su posibilidad de encontrar trabajo y, si fuera necesario, evalúa también cómo mejorar su situación, por ejemplo, sugiriendo programas de formación.

- *Guía formativa:* proporciona una guía para la elección de profesiones y sugiere los programas de formación necesarios.

- *Información:* recoger y analizar información para lograr una mejor comprensión del mercado laboral y fluidez de su funcionamiento.

Los servicios en favor del empleo de personas en desventaja son asignados a estructuras privadas "de reinserción". En la nueva estructura que ha seguido a la reforma SUWI, el énfasis ha sido puesto en la competitividad para operar en el área de la reinserción y en la externalización de los servicios relacionados. Luego de la obligación de adquirir los servicios de reinserción en el libre mercado, tanto el UWV como las municipalidades han asumido el rol de compradores públicos adquiriendo estos servicios a través de convocatorias en las que participan las agencias privadas especializadas. A partir de 2006, esta obligación ha sido eliminada por las municipalidades.

En lo que se refiere a UWV, la mayor parte del presupuesto para la reinserción se gasta en el mercado.

El *Jobcentre Plus* y su papel crucial en las reformas del Reino Unido.

En el Reino Unido, la agencia técnica del Departamento del Trabajo y de las Pensiones (DWP, comparable por su rol y tareas al Ministerio del Trabajo) que se ocupa de la gestión de las políticas activas y pasivas del trabajo es el *Jobcentre Plus*. Este nace en abril de 2002 de la fusión del Employment Service, con competencias sobre los centros para el empleo y las actividades de intermediación relacionadas, y la Benefits Agency, responsable para el pago de los subsidios de desempleo. El objetivo de este proceso era la creación de un *Welfare State* fundado en el principio de *Employment First* (sobre todo de empleo), para todos los individuos en edad activa, pero también rediseña toda la arquitectura de las oficinas presentes en el territorio, con los siguientes objetivos:

- Reducción del desempleo ofreciendo un servicio enfocado en la realización de entrevistas directas y el apoyo de consultores debidamente formados (advisors).

- Uso de instrumentos informáticos y telefónicos para aumentar las posibilidades de acceso de parte de los usuarios, facilitando por consiguiente el encuentro entre oferta y demanda.

- Reducir los costos operativos y de gestión a través de un programa de realización de los gastos, a través de la reducción de un tercio (de 1.500 a 1.000) de las oficinas territoriales del *Jobcentre Plus*.

- Prestar mayor atención a la necesidad de los usuarios, realizando un contexto de servicios y de estructuras más moderno.

- Mejorar la calidad de los servicios ofrecidos, automatizando los procesos y reduciendo los tiempos de realización.

- Asegurar una infraestructura capaz de personalizar los servicios y reducir el desempleo.

Se trata de un proceso complejo, que costó inicialmente 2,6 mil millones de euros, cuyo objetivo final era no solamente la optimización de los recursos, sino también la introducción de criterios cuantitativos eficaces y la reducción de los márgenes de errores en la gestión administrativa[70].

Realizar políticas de *Welfare to Work* ha sido desde el inicio una tarea del *Jobcentre Plus* para el apoyo y la búsqueda de empleo, tanto por parte de la demanda

---

[70] National Audit Office: The rollout of the Jobcentre Plus Office Network - 2009.

como de la oferta, la gestión y el pago del subsidio de desempleo y de otros beneficios, y la asistencia de las categorías en desventaja (discapacitados, adictos, etc.).

La misión institucional del *Jobcentre Plus* es la de acompañar a las personas en edad activa para encontrar un empleo, saliendo así del asistencialismo concedido por el sistema de subsidios, con el objetivo de promover la idea de que el trabajo constituye hoy la mejor forma de *Welfare*. Además, busca sostener a las personas económicamente inactivas para encontrar una reubicación profesional, proporcionar servicios de calidad adecuados a los requerimientos de las empresas para el encuentro de la oferta y la demanda de empleo; ayuda a las personas que tienen dificultades para volver a entrar en el mundo laboral, para mejorar sus competencias y poder competir eficazmente; y por último, se asegura que los beneficiarios de subsidios asuman sus responsabilidades y participen activamente en los programas de placement.

Como entidad separada del Ministerio, el *Jobcentre Plus* dejó de existir el 4 de octubre de 2011, confluyendo en el interior del mismo Departamento de Trabajo desde donde continúa ofreciendo servicios a los ciudadanos y a las empresas.

La programación 2010-2015 del Departamento de Trabajo asigna al *Jobcentre Plus* un papel crucial en la

realización de las reformas estructurales. Entre las nuevas tareas institucionales previstas está la reforma del sistema de *Welfare* para lograr su sostenibilidad en el largo plazo y para incentivar el trabajo; la introducción de un paquete integral de apoyo a la reinserción laboral de los desempleados que perciben subsidios; el reconocimiento del trabajo como instrumento para luchar contra la pobreza, en especial la juvenil; la promoción de la igualdad de oportunidades y la lucha contra las desigualdades en los lugares de trabajo, con particular énfasis en las personas con habilidades diferentes, para las que se introduce un instrumento personalizado de ubicación; y por último, la mejora de los rendimientos de apoyo a los usuarios, en términos de velocidad, eficiencia y simplicidad de uso.

2. La gestión y relación con las instituciones.

Alemania, una eficiente estructura jerárquica.

La Agencia Federal del Trabajo BA es una entidad de derecho público gestionada en autonomía. En lo que se refiere a la relación institucional con el Gobierno Federal, este último establece las directrices para las políticas laborales, mientras es tarea de la BA poner en marcha las políticas con sus propios instrumentos y estrategias.

El principal interlocutor de la BA a nivel central es el Ministerio Federal del Trabajo y del Bienestar BMAS que tiene la supervisión legal y administrativa de la Agencia. En pocas reparticiones considera, además de la supervisión técnica, también las prerrogativas de gestión: es el caso de las estadísticas sobre el desempleo y del empleo de los inmigrantes.

La Agencia Federal del Trabajo se articula en tres niveles operativos e institucionales: nacional, regional y municipal. Está organizada en todo el territorio nacional con una red que hace de la BA el brazo operativo del Ministerio del Trabajo (BMAS). Esta une la presencia territorial fuerte con la gestión completa de las filiales de servicios.

La BA tiene también dos sedes de representación en las instituciones de gobierno: una se encuentra en Berlín[71] que mantiene relaciones con los Ministerios relacionados y con el Parlamento. La otra sede se encuentra en Bruselas y representa el punto de referencia directo con todas las instituciones europeas como la Dirección General del Trabajo, Asuntos Sociales y Equidad, la Dirección General de la Educación y de la Cultura, y las comisiones parlamentarias. La

[71] La llamada *Hauptstadtvertretung* (Representación en la Capital).

representación europea[72] creada en octubre de 2003 por la BA, trabaja por mandato directo de la cumbre de la agencia y colabora en la implementación de la estrategia europea del empleo.

La estructura administrativa de la BA está gobernada por una cumbre operativa en la sede central en Núremberg, la que consiste en un Consejo Directivo con presidente y otros dos miembros que son responsables de las dos ramas operativas: servicios y políticas activas relacionadas con los subsidios por desempleo[73] y servicios relacionados con los desempleados de larga duración, incluyendo el pago del subsidio mínimo[74].

Las cumbres de las direcciones regionales están formadas por un director y otros dos miembros del consejo directivo, los que guían los departamentos operativos y los servicios internos. Las direcciones regionales tienen relaciones institucionales con los Ministerios Regionales competentes y con las empresas presentes en el territorio para la implementación de la política económica y de la ocupación regional. Muchas veces esta colaboración se traduce en la realización de programas específicos de empleo y de formación.

---

72 La llamada *Europavertretung/EV.*

73 (ALG I/*Arbeitslosengeld*).

74 (ALG II/*Grundsicherung*).

Las direcciones regionales guían y coordinan el trabajo de las agencias locales.

El órgano de control de la BA está compuesto por un presidente y un vicepresidente, siete representantes sindicales, siete representantes de las asociaciones empresariales, seis representantes de ministerios federales y regionales, y un representante de la asociación nacional de municipios o de las provincias (en rotación). Además de los siete miembros representantes, son nombrados cinco suplentes para cada grupo de representación.

La composición del comité es interesante porque reúne componentes gubernamentales, actores sociales y del territorio de referencia. Constituye así ya en el control de la sociedad un principio de *stakeholding*, fortalecido posteriormente por la gratuidad del servicio de los miembros del comité.

Otras tareas estratégicas del órgano de control son la aprobación de los objetivos operativos como fundamento de la planificación financiera y el control de los resultados. Se pone particular atención en la gestión de las políticas activas de trabajo y en el respeto de los principios de eficacia y sostenibilidad económica.

El órgano de control local para las agencias de trabajo territoriales está compuesto por 12 miembros (4 por

cada grupo de representación) y controla la dirección del mismo nivel territorial. Tiene también funciones de asesoramiento. Un discurso aparte es el de relación con los municipios para la oferta de los servicios para desempleados.

Con la reforma *Hartz IV* ha sido introducido el instrumento de las comunidades laborales (*ARGEn*) formadas por operadores de las agencias de trabajo y empleados de sus municipios: en los llamados *Jobcentre* administran juntos la reinserción de los desempleados de larga duración y el pago de una serie de subsidios.

Actualmente existen en Alemania unas 340 ARGEn, las que implican más de 45 mil personas que asisten a cerca de 5,2 millones de personas con derechos.

Mientras la BA es formalmente responsable del pago de subsidios para la reinserción en el mercado laboral (por ejemplo, el voucher para la formación) y el del subsidio mínimo (*ALG II*), corresponde a los municipios el pago de alquileres y calefacción según establece la Ley Social.

En lo que se refiere a la financiación de la BA, esto se da sobre todo a través de contribuciones sociales que provienen de los contratos laborales sujetos al seguro obligatorio.

La tributación para el seguro de desempleo es del 3% (2011-12), en una mitad a cargo de los empleadores y la otra mitad a cargo de los empleados.

Además de estos pagos, la BA recibe cada año una suma que proviene de las entradas del IVA del Estado. Esta ayuda se introdujo en 2007 para presupuestar la disminución de la cuota fiscal de 6,5% a 4,5%.

Luego de la aprobación del presupuesto anual, el Estado central cubre los gastos que la agencia debe sostener para las tareas que se le confiaron, como por ejemplo el pago de la asignación familiar y del subsidio mínimo.

Según la ley, el Estado central debe proporcionar la liquidez necesaria para un presupuesto en activo en forma de préstamo infructuoso, cuando los medios de la BA no sean suficientes para respetar sus compromisos de pago.

Estos préstamos se deben saldar apenas las entradas de un mes superen las salidas y si es previsible que los excedentes no sean necesarios para cubrir las salidas del mes siguiente. Los préstamos que no pueden ser pagados a fin del año fiscal utilizando las entradas o los fondos de reserva de las BA, se convierten en un subsidio en la medida en que superan las reservas de la agencia. El presupuesto del año fiscal siguiente es aprobado por el Consejo de Administración de la BA y

sometido a la aprobación del Ministerio, que lo vuelve ejecutivo. Mientras la gestión de los fondos empleados es controlada por el Tribunal de Cuentas[75].

Dinamarca: un sistema eficiente para las Políticas activas.

Los sujetos interesados en la gestión son, el *Ministerio del Trabajo* que tiene a su cargo y pone en marcha las políticas laborales y lo previsto por la legislación sobre el tema, definiendo cada año para todo el país no más de tres o cuatro objetivos/resultados que se deben lograr (*performance targets*), después de haber concordado con el *National Employment Council* (organización formada por sindicatos, asociaciones de empresarios y asociaciones de la sociedad).

Por otra parte, tenemos la *Arbejdsmarkedsstyrelsen AMS*, la *Agencia Nacional del Mercado Laboral*, que tiene unidades operativas ancladas en el Ministerio

[75] La relación institucional entre las BA y el Gobierno está caracterizada por un espíritu de colaboración. De cualquier manera, las relaciones no siempre son idílicas. En el Informe Anual 2010 de la BA, se señala la preocupación del Consejo de Administración sobre el financiamiento de las actividades de la BA a mediano plazo previniendo el riesgo de un déficit estructural. El órgano de control solicitaba el empleo de mayores fondos derivados de las entradas fiscales subrayando que solamente un tercio de los desempleados asistidos estaba cubierto por el subsidio de desempleo.

del Trabajo y que funciona como organización de referencia para la puesta en marcha de las políticas, la locación y la gestión de los recursos del presupuesto y el control de los resultados/objetivos (*targets*) definidos por el Ministerio.

También hay *otros niveles y estructuras del sistema*. Junto y conjuntamente, a nivel nacional operan estructuras en las cuatro áreas de empleo regionales, y a nivel local en los municipios a través de los *Job Centres*.

a. *Áreas de trabajo regionales.* Las estructuras regionales operan bajo la autoridad de la AMS la Agencia Nacional, y desarrollan un papel importante asegurando el mantenimiento del sistema y sosteniendo la flexibilidad en las políticas para el empleo. En el desarrollo de este papel interactúan, además de la AMS, los *Regional Employment Councils* (que se constituyen como representantes a nivel nacional de los actores sociales).

Las principales actividades presididas a nivel regional son:

- Control y evaluación de las iniciativas, de los resultados y del impacto de las políticas para el trabajo por parte del Ministerio del Trabajo y de la Agencia Nacional, la AMS.

- Elaboración y conocimientos sobre los desarrollos y el alcance de los objetivos de las políticas laborales, con referencia en particular a los cuatro objetivos de políticas laborales definidos por el Ministerio.

- Diálogo con los municipios y apoyo a la planificación anual de las políticas de empleo y de las medidas específicas.

- Implementación y puesta en marcha de los objetivos target definidos por el Ministerio, a través de la definición de un protocolo específico entre el Ministerio, la estructura regional para el empleo (Employment Region) y los actores sociales (Regional Employment Council).

- Asesoramiento a los *Job Centre*s con problemas de rendimiento y de funcionamiento.

b. *Municipios (Municipalities) a nivel local.* Los municipios gestionan iniciativas e intervenciones tanto hacia los trabajadores como hacia las empresas. De los 98 municipios, solamente siete muy pequeños no tienen su *Job Centre*, y se apoyan en un municipio cercano más grande.

   Cada municipio tiene la responsabilidad de la organización y la implementación de las medidas y las iniciativas para el trabajo y el empleo. Gestionan

todas las actividades dirigidas a los distintos grupos de ciudadanos/beneficiarios: empleados, beneficiarios de un subsidio de desempleo, beneficiarios de subsidios sociales, beneficiarios de indemnizaciones por enfermedades, aquellos que se encuentran en rehabilitación, etc.

Los *Job Centre*s que se encuentran en los municipios, como punto único de acceso, tienen la responsabilidad fundamental de garantizar en un tiempo breve y de forma eficiente el *matching* entre oferta y demanda laboral. Los servicios para encontrar trabajo y el servicio de acceso y pago de los distintos subsidios están administrados por separado para mantener a los *Job Centre*s enfocados en los servicios para el trabajo y las políticas activas, mientras las intervenciones para las políticas pasivas son gestionadas por los servicios sociales locales.

España y el nuevo ordenamiento.

La característica principal de la gestión en la programación y realización de las políticas laborales en España se encuentra en el sistema estatal-regional y tiene como actores principales al Ministerio del Trabajo, el Sistema Nacional para el Empleo, el Servicio Público del Empleo Estatal SEPE y los Servicios para el Empleo de las Comunidades Autónomas.

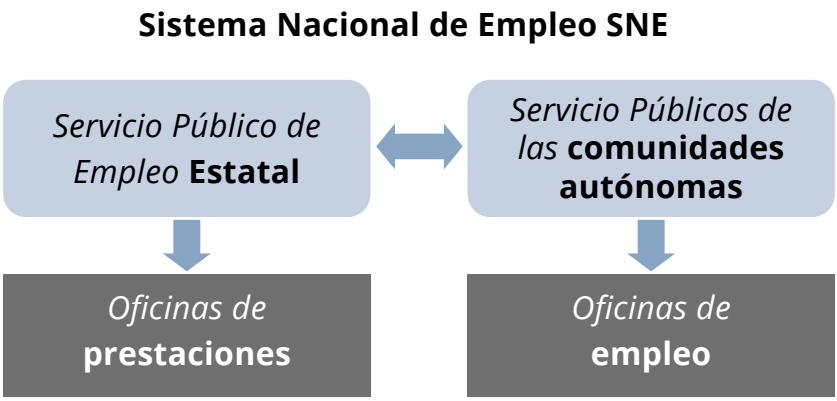
El Ministerio del Trabajo. Las competencias sobre las políticas laborales recaen, a nivel nacional, en el

Ministerio del Trabajo, responsable de la promoción y del desarrollo de las directrices generales predispuestas por el Gobierno en algunas áreas estratégicas como el trabajo, el empleo, la seguridad, la inmigración y la economía social. El Ministerio fue constituido en 1920, con la unificación del Instituto Nacional de Previsión, de la Dirección del Trabajo y del Instituto de reformas sociales. Desde su establecimiento, el Ministerio ha ampliado gradualmente su ámbito de intervención, que actualmente incluye las áreas de la seguridad social, del trabajo, la inmigración y la emigración. Otras competencias se refieren a la gestión de algunas actividades y programas para las comunidades autónomas y el desarrollo de una estrecha cooperación con los interlocutores sociales en las organizaciones institucionales representativas. En el ámbito del Ministerio del Trabajo, de la Secretaría General de Empleo depende la Dirección General de Empleo que es responsable por la administración y la coordinación de las funciones y actividades en el campo laboral, y la Dirección General del Trabajo Autónomo, la Economía Social y la Responsabilidad Social de la Empresa.

El Sistema Nacional de Empleo (SNE). La gestión sobre las políticas laborales en España está encargada al Sistema Nacional de Empleo (SNE), que se caracteriza por un conjunto de estructuras para la gestión del mercado laboral e incluye al Servicio Estatal Público para el Empleo (SEPE) y los servicios públicos de empleo de cada

comunidad autónoma. El sistema prevé la cooperación y la coordinación entre las administraciones públicas implicadas, optimizando todos los recursos disponibles.

Gráfico 2. El Sistema Nacional de Empleo español.



La Ley sobre el empleo nº 56 de 2003, revisada en la reciente reforma de 2011 citada anteriormente, asigna varias funciones al Sistema Nacional de Empleo, entre ellas asegurarse de la coordinación y la cooperación entre el SEPE y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, con particular atención a la coordinación entre las políticas activas del trabajo y los servicios de desempleo.

El Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE). Inicialmente establecido en 1978 como INEM (*Instituto Nacional de Empleo*), es una estructura autónoma de la administración central del Estado, con personería

jurídica propia, que se ocupa principalmente de desarrollar las políticas públicas de empleo.

Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas. En lo que se refiere a las competencias de las comunidades autónomas, el proceso de descentralización que tuvo lugar en las últimas décadas ha transformado a España en uno de los países europeos con el mayor volumen de gasto público transferido a las entidades locales. El contexto institucional de las políticas para el empleo está determinado por la configuración del Estado autónomo, cuya evolución en los últimos años ha producido un elevado nivel de descentralización territorial. En este contexto, el análisis de la dimensión de la transferencia de la gestión de las políticas de trabajo resulta interesante porque se trata de uno de los países con la mayor propensión política para la realización de un Estado descentralizado, puesto en marcha y transfiriendo progresivamente las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas.

La Ley 56 de empleo de 2003 ha previsto que cada comunidad autónoma disponga de un Servicio Público de Empleo *Regional*, integrado en el Servicio Estatal Público de Empleo y en el Sistema Nacional de Empleo, y con la dotación de organizaciones de dirección y asesoramiento de participación tripartita, para representar de forma paritaria a las organizaciones sindicales y empleadores más representativos.

Los Servicios para el trabajo de las comunidades autónomas, que se configuraron desde el principio como organismos de gestión de las políticas laborales en el ámbito del contexto territorial de cada comunidad autónoma, fueron creados a partir de la mitad de los años 90. El proceso de descentralización se ha puesto en marcha con la transferencia de la gestión de la formación profesional y ha continuado con la totalidad de las políticas activas.

Generalmente se trata de estructuras dependientes de las administraciones regionales competentes en temas laborales. En el ámbito del proceso de constitución, se resalta la importancia estratégica asumida por las oficinas distribuidas en el territorio, que han constituido desde el inicio una red de referencia. La ubicación de estas estructuras y su respectiva asignación de personal fueron planificadas en función del número de personas desempleadas y de sus correspondientes servicios para los destinatarios.

Las funciones y los servicios transferidos por la administración central del Estado a las comunidades autónomas se pueden, por tanto, resumir como sigue:

- En relación a las intermediaciones del mercado laboral:

- Inscripción y registro de los sujetos en busca de empleo.
- Obligación de los trabajadores de comunicar el cese de las relaciones laborales.
- Autorización del ejercicio de suministro por parte de las agencias.
- Funciones inherentes a las actividades de la red EURES.

• Sobre la gestión y control de las políticas para el empleo:

- Puesta en marcha de la gestión y del control de los apoyos y ayudas públicas.
- Organización y articulación, en el ámbito de los poderes autónomos otorgados, de los acuerdos con los socios para los servicios integrales para el empleo.
- Gestión y control de los programas nacionales de las entidades de formación, de las *Escuelas talleres*, de las *Casas de oficios* y de los *Talleres de empleo*.

Las comunidades autónomas ejercen en su ámbito territorial todas las funciones iguales a las competencias del Servicio Estatal Público de Empleo, con la excepción de aquellas relacionadas con los seguros para el desempleo. Las actividades compartidas entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en cambio, son las siguientes:

- Intercambio de información y la cooperación permanente.

- Procesamiento de la información procedente de las actuaciones inherentes a las actividades de mediación del mercado laboral.

- Recolección de información sobre los indicadores estadísticos del ejercicio de las funciones transferidas, para garantizar la coordinación y la integración con el resto de la información estadística nacional.

- Facilitación de la información necesaria para que el SEPE elabore el informe anual de ejecución y para presentarlo a la Unión Europea para el cofinanciamiento de las intervenciones previstas sobre empleo y formación profesional.

Francia y el rol de los interlocutores sociales.

Pôle Emploi está organizada a nivel regional en 26 direcciones regionales que implementan la estrategia nacional adaptando sus políticas y la oferta de servicios a las exigencias locales. Los recursos puestos a disposición de las direcciones regionales están asignados a través de un diálogo sobre la gestión y los beneficios con el nivel nacional. Las cooperaciones son implementadas a nivel

regional (incluyendo los acuerdos regionales anuales con los representantes del Estado y los acuerdos con los consejos regionales). También existe la cooperación con redes especializadas de socios y sub proveedores.

Dentro de cada dirección regional, está estructurada una autoridad regional mixta (que, entre otros, está compuesta por cinco representantes de los sindicatos y cinco representantes de las organizaciones de los empleadores) con tres misiones principales: consulta sobre el programa de intervenciones regionales y locales (y el acuerdo regional anual con el Estado), control de la aplicación del contrato de seguro de desempleo, y el examen de cada caso sobre el contrato de seguro de desempleo.

La organización nacional de *Pôle Emploi* define la oferta de servicios y la organización completa de pagos del servicio. Las 26 direcciones regionales con la tarea de poner en marcha esta oferta del servicio se apoyan en 100 direcciones departamentales.

La presencia de *Pôle Emploi* en el territorio nacional está definida por cada director regional en base a las líneas guía nacionales que fijan los principios generales de organización de la red de producción del servicio.

Holanda, la importancia del rol de los operadores privados.

En los Países Bajos, distintos ministerios mantienen las responsabilidades en el ámbito de las políticas del mercado laboral. Entre todos, el Ministerio de los Asuntos Sociales y del Empleo (SZW) cuyos objetivos son los de crear oportunidades de empleo, promover relaciones industriales modernas y activar los sistemas de seguridad social. Un rol central es el representado por las redes de las entidades tripartitas: gobierno, provincias y municipios. La cooperación entre los distintos niveles de gobierno es fundamental y está sancionada también por el código de las relaciones administrativas que establece un marco común y un conjunto de reglas de interacción entre las tres esferas de gobierno.

La cooperación entre el Ministerio del Trabajo y Servicios Públicos para el Empleo se basa en la independencia de sus autoridades: el gobierno central establece la política y los parámetros generales, pero no está directamente implicado en la administración.

El fondo para el desarrollo de las actividades es promulgado por el presupuesto del Ministerio en base a un plan operativo anual elaborado por la Agencia Técnica – el UWV-WERKbedrijf - que mantiene la titularidad sobre los SPE, que se basa en las actividades estimadas

y en los rendimientos logrados. Las oficinas locales del UWV-WERKbedrijf operan en sinergia con cada municipio o grupos distintos, a través de la asociación de las municipalidades. A nivel local, las municipalidades son responsables por los sistemas de *welfare*, pagando los beneficios de asistencia social y las políticas de reinserción laboral.

La Ley SUWI regula el rol de las municipalidades en calidad de contratista en el proceso de reintegración. Estas tienen la obligación de utilizar los recursos dispuestos anualmente para ello por el Ministerio de Trabajo, para comprar los servicios de reintegración (a través de contrataciones) en relación a los grupos objetivo. Tales servicios –siempre que sea posible- pueden ser adquiridos a los operadores privados. Con ese fin los municipios organizan licitaciones, para estipular un verdadero contrato con el sujeto ganador de la licitación, que contiene objetivos cuantitativos y cualitativos que alcanzar en el curso de un año.

Los municipios reciben los créditos del gobierno central, tanto por un fondo específico en el cual confluyen los ingresos derivados por retiros fiscales, como directamente por la gestión de tareas específicas. Las principales modalidades de financiamiento son dos: los créditos por objetivos y las concesiones de carácter general. Las políticas laborales resultan destinatarias de la primera forma de subvención y son

pagadas directamente a los municipios (representan casi un tercio de las entradas totales) y no pueden ser destinadas a finalidades distintas de las previstas inicialmente. Las segundas provienen siempre del gobierno central y constituyen otro tercio de las entradas totales de los entes locales. En este caso, el Consejo de cada municipio tiene la libertad de decidir el destino para su uso, aunque con la condición de respetar los estándares definidos para todo el país con "niveles de servicios equivalente".

Una serie de entidades gubernamentales con títulos distintos operan en el ámbito de las políticas del mercado laboral. Entre ellas, las principales son:

- *El Consejo para el Trabajo y el Ingreso* (RWI) es un organismo de asesoramiento que representa en una única mesa las organizaciones empresariales, los sindicatos y las comunidades locales (cinco miembros por cada actor implicado). Su rol principal es el de presentar propuestas sobre temas del trabajo y de las rentas al gobierno y al Ministerio del Trabajo, que tengan como objetivo el de estimular el funcionamiento correcto del mercado laboral. Otras funciones se refieren a la mejora de la transparencia y de la calidad del mercado sobre temas de reinserción.

- *La dirección del trabajo* (IWI) desempeña una tarea capilar en todos los organismos que hacen parte del Sistema de los Servicios para el Empleo holandés. Cumple una función de control del UWV y en la implementación de las disposiciones ministeriales sobre trabajo y de ingresos por parte de los servicios sociales municipales. Además, es responsable del control y la resolución según los dictámenes de ley, de los conflictos laborales entre los trabajadores y los empleadores y se ocupa de la mejora de las regulaciones inherentes a las condiciones laborales, el mercado laboral y la legislación social.

La difícil tarea de conservar los buenos estándares en Reino Unido.

La legislación sobre políticas laborales es competencia del parlamento; es promovida por el Departamento de Trabajo (DWP) y administrada en su mayor parte por las intervenciones de *Jobcentre Plus*.

El Departamento está articulado en dos direcciones generales: una para el empleo, el bienestar (*welfare*) y la equidad; y otra para la seguridad y la orientación estratégica. Funciona como un recurso primario de orientación para el Secretario de Estado, ministros y Secretario permanente sobre la programación, los objetivos y los resultados operativos del *Jobcentre Plus*.

La gestión es entregada a un Gerente (*Chief Executive*) que además tiene la responsabilidad de la gestión financiera y territorial de los recursos. Se debe subrayar que todo el sistema es gobernado por el *Jobcentre Plus* y está dirigido a un enfoque orientado a sus objetivos cualitativos y cuantitativos, bajo la forma de *Management By Objectives* (MBO), donde el alcance de los resultados determina la asignación de los recursos por parte del Departamento de Trabajo y del Ministerio del Tesoro.

Con la vinculación del *Jobcentre Plus* en el Departamento de Trabajo[76] y la simplificación de las herramientas de apoyo a los ingresos promovida por el Gobierno (a través de un proceso denominado *Universal Credit*) la articulación territorial de la agencia sufre una concentración del número de distritos territoriales, de los 48 originales a 37, a su vez dependientes de siete oficinas regionales, número que está previsto que disminuya a cinco. El resultado, indiscutible, ha sido que los cambios promovidos por el gobierno de Cameron disminuyeron radicalmente los estándares de calidad.

En referencia a la relación con las instituciones locales, el *Jobcentre Plus* desde hace tiempo ha puesto en marcha

[76] Se realiza en octubre de 2011 con el objetivo de reducir los costos administrativos en un 40% y –sostenía el Ministro del Trabajo - de ofrecer un servicio más eficiente.

una serie de cooperaciones con entidades regionales e instituciones locales de gobierno con la estipulación de acuerdos trienales (*Local area agreement*), enfocados en el desarrollo del territorio. Estos nuevos acuerdos sustituyen a los anteriores en los que se fijaban estándares nacionales con los que calibrar las prioridades para cada área. En este contexto, pueden citarse dos ejemplos de colaboración: *City Strategy* y *Working Neighbourhoods Fund*.

El primero constituye un nuevo enfoque para el *Jobcentre Plus* que promueve la transición de una modalidad de entrega de servicios diseñados a nivel nacional, a una más flexible e innovadora, dirigida a las exigencias específicas del territorio. La colaboración con los socios locales, entre ellos las entidades públicas, empresas privadas, organizaciones del tercer sector, el *Jobcentre Plus*, ha permitido constituir consorcios en 15 municipios o distritos metropolitanos, para una racionalización del flujo de gastos dirigidos a la realización de medidas y servicios, aunque no siempre capaces de satisfacer las exigencias del territorio. La cooperación no puede solicitar financiamiento extra al ya disponible, debe tratar de mejorar el uso de las inversiones ya presentes para las políticas de empleo y de formación.

Otro ejemplo está representado por el *Working Neighbourhoods Fund* (WNF), capaz de proporcionar

recursos a las entidades locales para la adopción de nuevas intervenciones para enfrentar el desempleo y para aumentar las competencias individuales en las regiones más deprimidas del país. En este caso también es una forma de cooperación que ha reemplazado a un fondo de desarrollo local anterior y que utiliza financiamiento proveniente del Fondo del Departamento de Trabajo para las áreas deprimidas.

La combinación de estos dos instrumentos en un único canal, ha permitido la institución de un instrumento para enfrentar la falta de empleo en todo el país, y una mayor simplificación en la gestión de los servicios a nivel local. Los proyectos financiados por esta vía son administrados a través de acuerdos de cooperación local al que se adhiere el *Jobcentre Plus*.

3. Los servicios para las políticas activas.

Alemania y la participación activa del desempleado.

Entre las políticas activas, es tarea de la BA promover la formación y la recalificación profesional, como también el asesoramiento individual, la ubicación y reinserción de los desempleados en el mercado laboral. Existe una serie de incentivos que pueden concederse a los empleadores o a los trabajadores, de forma particular, para facilitar

el empleo de personas con baja calificación profesional, personas con discapacidad o trabajadores ancianos.

Para la formación profesional de jóvenes sin título de estudio y de jóvenes discapacitados o desventajados, se pone a disposición una serie de instrumentos y subsidios, entre los cuales se hallan las medidas de preparación para la formación profesional, las ayudas para la formación que apoyan al joven con acciones de soporte o el subsidio para la formación para jóvenes aprendices.

A estas ayudas se debe agregar un proceso de compromiso de las personas desempleadas. Luego de la reforma del mercado laboral en los primeros años del nuevo milenio, el Estado ha transformado su enfoque de suministro de subsidios a la activación de quien busca trabajo. Mientras históricamente el Estado ofrecía, dentro de ciertos límites, la garantía de una seguridad social, el nuevo sistema se enfoca más en la formación, en la recalificación y en otros instrumentos útiles para la rápida reinserción del desempleado, pues se pretende la colaboración proactiva del desempleado en la búsqueda de trabajo. La relación entre el operador de la Agencia del trabajo y quien busca trabajo se describe de forma sintetizada en la fórmula *Dar/Solicitar* (*Fördern/Fordern*) y requiere la participación activa del desempleado, el que puede ser sancionado en caso de que falte a su compromiso.

Además de los servicios de ventanilla, están disponibles una serie de instrumentos virtuales, como el portal de la Bolsa de Trabajo (administrado completamente por la BA) que permite a los trabajadores, previo registro, subir su CV y buscar puestos de trabajo vacantes.

La asistencia a nivel local está estructurada de forma que ponga a disposición de los usuarios una ventanilla única para todas las exigencias sobre las políticas pasivas y activas (desde la notificación del desempleo hasta la reubicación). En cada agencia se encuentran también los centros multimedia de información y orientación profesional.

Cada operador involucrado en las agencias públicas territoriales debería asistir, según los estándares establecidos, y según la cuota individual, a 75 jóvenes trabajadores en busca de trabajo (menores de 25 años) y 150 trabajadores de todas las otras categorías.

Para establecer una relación de confianza y de colaboración activa, un operador es asignado a un usuario, en promedio por 5 años.

En los *Jobcentre*, para los desempleados de larga duración se ha introducido también la figura del referente personal (PAP, *Persönlicher Ansprechpartner*), que puede ofrecer una supervisión para la solución de problemas sociales relacionados con el desempleo

e implicar a otros actores competentes para un asesoramiento hacia quien, por ejemplo, ha acumulado deudas o tiene problemas de adicciones.

El Modelo de la flexiseguridad en Dinamarca.

El instrumento general de esta política es la *flexiseguridad*. El modelo danés de *flexiseguridad* se basa en:

- Un mercado laboral flexible.
- Una protección escasa del empleo.
- Una fuerte movilidad de los trabajadores.
- Un sistema de subsidios al desempleo que pueden llegar hasta 90% de los salarios.
- La obligación de la puesta en marcha (para encontrar un nuevo empleo) por parte de los trabajadores desempleados.

Las consecuencias generales del sistema son que, en Dinamarca:

- La pérdida de empleo no implica necesariamente la pérdida de ingresos.
- Cada año, 30% de la fuerza laboral cambia empleo.

- La mayor parte logra volver a entrar en el mercado laboral mientras los desempleados de largo plazo son el objetivo de las políticas activas de trabajo.

- En general, los trabajadores daneses tienen una elevada percepción de seguridad de su trabajo, a pesar de tener un bajo nivel de protección.

La Agencia Nacional del Mercado Laboral, la AMS, en su perfil institucional se hace cargo de:

- Dar respuesta a la falta de trabajo a corto y largo plazo.

- Controlar el mercado laboral danés y poner en marcha medidas para hacer frente a las debilidades del mercado.

- Bajar al mínimo posible los desempleados y reducir el número de personas fuera de las fuerzas laborales.

- Reducir el flujo de personas que jubilan anticipadamente.

- Reclutar a los trabajadores del exterior para los sectores con carencias.

- Asegurar, en general, el equilibrio del mercado laboral.

La AMS es un actor fundamental en el ámbito de las políticas activas del trabajo danesas. Las políticas activas del trabajo son la piedra angular del *Modelo flexiseguridad*, es decir, de la integración entre flexibilidad en el mercado laboral, seguridad social muy selectiva pero generosa, y políticas activas eficaces con derechos y deberes claros para las personas desempleadas.

En un plano más operativo, la AMS dirige las siguientes áreas de intervención:

- Sostiene a las intervenciones y las iniciativas de los municipios proporcionando conocimientos y competencias, y actúa para asegurar un enfoque constante en la obtención de los resultados buscados.

- Se hace cargo de que los derechos y deberes de los ciudadanos sean respetados, y por tanto que en todas las realidades locales se propongan oportunidades y programas para el retorno al trabajo de los ciudadanos (con estándares uniformes en los contratos de servicio entre los desempleados y los *Jobcentre*s).

Administra los sustanciales incentivos económicos que se definieron en favor de los municipios que ofrecen absoluta prioridad a las intervenciones de política laboral, y que alcanzan buenos resultados con las iniciativas puestas en marcha (incentivos financieros

que los municipios podrán destinar para inversiones y/o reducciones fiscales).

No cabe duda que se trata de un modelo eficaz y eficiente, pero que los mismos daneses consideran inexportable, por los altos costos que requiere y porque es un sistema muy adherente a las condiciones culturales, económicas y propias de un país pequeño con altos niveles formativos.

El *SEPE* y la Carta de servicios en España.

El SEPE es la entidad pública a la que se confían la regulación, el desarrollo y el control de los programas y de las medidas de política laboral.

Es una estructura compuesta por un servicio central y por una red de 759 oficinas territoriales presentes en 52 provincias españolas, y que ofrece servicios a los trabajadores, tanto activos como desempleados, aspirantes emprendedores y empresas.

Las tareas del SEPE son:

- Contribuir al desarrollo de las políticas laborales.
- Administrar el sistema de protección de los ciudadanos desempleados.

- Garantizar la información sobre el mercado laboral.

- Alcanzar los resultados de inserción y permanencia de los ciudadanos en el mercado del trabajo y mejora del capital humano de las empresas.

- Trabajar en colaboración con los servicios para el trabajo regionales y los otros actores públicos y privados del mercado laboral.

También la competencia y servicios ofrecidos en el ámbito de las políticas activas son parte de las tareas del SEPE:

- La organización de los servicios para el empleo, públicos y gratuitos, que garanticen el mejor desarrollo y uso de los recursos.

- El apoyo a los trabajadores en su búsqueda de trabajo, y a las empresas para la contratación de trabajadores adecuados a sus necesidades laborales.

- La promoción de la formación de los trabajadores a través de cursos de actualización, perfeccionamiento y recalificación.

- La coordinación de los servicios con otras administraciones públicas.

- La participación en todas las actividades relacionadas con el desarrollo de políticas activas.

- La realización de estudios y análisis a nivel nacional del mercado laboral y de las medidas adoptadas para mejorarlo.

Los servicios desarrollados por el SEPE se centran en la creación y desarrollo de políticas laborales que, dentro del Sistema Nacional del Trabajo, fortalezcan la coordinación entre todos los actores que intervienen en el mercado laboral.

Con los últimos cambios introducidos en el curso de 2013 y 2014, los servicios ofrecidos por el SEPE se presentan a través de una *Carta de servicios* la cual señala:

- Información general y asistencia personalizada.

- Información institucional: estadísticas de la situación del mercado de trabajo.

Además, señala cuatro tipologías de servicios:

1. Servicios para los trabajadores: Tramitación y pago de:

    - Las prestaciones por desempleo (contributiva, subsidios, renta activa de inserción y subsidios).

- El abono acumulado de la prestación por desempleo (Pago único y Ayuda al Retorno Voluntario de Extranjeros).
- Facilidad para la búsqueda de ofertas de empleo a través de la web en los espacios Portal de Empleo, Portal de Autónomos y Red EURES.
- Evaluación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.
- Expedición de certificados de profesionalidad.
- Las ayudas del Programa PREPARA.

2. Servicios para las empresas:

- Inscripción y acreditación de centros de formación.
- Autorización de Agencias de Colocación.
- Búsqueda de profesionales a través de la web en los espacios Portal de Empleo y Portal de Autónomos.
- Registro de contratos de Trabajadores Autónomos Económicamente Dependientes.
- Comunicación por vía electrónica.

3. Servicios para las Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro:

- Creación y calificación de Centros de Referencia Nacional de Formación Profesional.
- Concesión de subvenciones para promover la contratación.

- Gestión de concesión de subvenciones a Corporaciones Locales del Programa de Fomento de Empleo Agrario.
- Acciones de Formación Profesional dirigidas a personal militar y personas en situación de privación de libertad.

4. Servicios electrónicos:

Todos los servicios de información señalados son accesibles también on-line a través de la oficina virtual del SEPE (Sede electrónica del SEPE), con la sola excepción del Programa PREPARA, que se gestiona únicamente de manera presencial[77].

---

[77] En su Carta de servicios 2015 -2018 el SEPE afirma que sus compromisos de calidad con los usuarios son:
- Facilitar cita previa, tanto si se solicita por teléfono como vía web, en los siguientes plazos:
  - El 70% entre 1 y 5 días laborables.
  - El 20% entre 6 y 10 días laborables.
  - El 10% en un máximo de 15 días laborables.
- Atender todas las consultas realizadas y gestionar todos los trámites solicitados vía telefónica, dentro del correspondiente horario de atención.
- Resolver las solicitudes de prestaciones contributivas, por extinción del contrato de trabajo, en 5 días laborables desde la solicitud, y realizar el pago de la prestación el día 10 del mes siguiente.
- Contestar las consultas electrónicas enviadas a través de la web en el plazo de entre 1 y 5 días laborables.
- Facilitar el acceso a la tramitación electrónica a través de la Sede, proporcionando al 100% de los nuevos perceptores de prestaciones ser “usuario” y tener “clave de acceso”.
- Activar el alta de las empresas en el Portal de Empleo y en el Portal de Autónomos en 24 horas.

Pôle Emploi y la oferta de servicios integrados en Francia.

En los *Pôle Emploi*, los trabajadores y los desempleados encuentran acogida, informaciones, programas personalizados, oportunidades de formación y reforzamiento de competencias, ofertas de trabajo (también en el exterior), prácticas, apoyo especializado para superar condiciones de exclusión social, etc.

PE tiene un papel de absoluta importancia en el sistema francés y se puso como objetivo en el 2012 aumentar la intermediación hasta superar el 40% de las ofertas de trabajo disponibles en Francia cada año, objetivo que no ha sido todavía alcanzado.

Los servicios son prestados en las oficinas de *Pôle Emploi* y, cada vez más, a través de la web, el portal dedicado, la central de llamadas. En el último periodo, para enfrentar la crisis, varios cambios organizativos han potenciado su eficacia, incluyendo la incorporación de más de 900 psicólogos orientadores. *Pôle Emploi* aumentó considerablemente los servicios para las empresas de todo tipo, potenció los servicios por la

---

- Poner a disposición del público las estadísticas mensuales correspondientes al paro registrado, la contratación y las prestaciones por desempleo.

web para aliviar a los operadores y mejoró los servicios de intermediación entre la demanda y la oferta.

En este último sector se están difundiendo los métodos de Selección en situación en los que las empresas pueden valerse de plataformas organizadas por *Pôle Emploi* para la verificación de la situación de las competencias solicitadas por ellas. Este sistema pone de manifiesto las competencias adquiridas por los jóvenes, en particular en los procesos no formales o informales.

Existe un sitio nacional específico, de hecho, se trata de la Bolsa Nacional de Pasantías de *Pôle Emploi*.

En general, PE se hace cargo de todos los trámites relacionados con la vida laboral de cada individuo:

Inscripción en los registros de ubicación.

- Solicitud del subsidio de desempleo cuyo monto depende del estado personal y de la posible historia profesional anterior.

- Hacerse cargo de parte de los servicios a través de entrevistas.

- Desarrollo de un *Programa Personalizado de Acceso al Empleo* (PPAE) dentro de los 15 días de la entrevista inicial.

- Propuesta de talleres y actividades con el fin de la búsqueda de trabajo y de reforzamiento de las competencias y habilidades.

- Oferta de puestos laborales y de servicios de acompañamiento para facilitar el ingreso o el reingreso en el mundo del trabajo (formación, incentivos a la movilidad geográfica, *Selección en situación*, simulaciones, etc.).

Frente al conjunto de los servicios gratuitos, el solicitante de empleo se compromete con PE a:

- Buscar activamente un empleo produciendo pruebas concretas y documentadas de esta actividad.

- Responder sistemáticamente a todas las llamadas y solicitudes de PE.

- Aceptar los empleos propuestos.

- Actualizar su CV, confirmar la solicitud cada mes, declarar las ausencias superiores a los 7 días (permitidas hasta un total de 35 días por año).

Según el Código del Trabajo, las razones para la cancelación de las listas y de los beneficios son:

- La falta de acciones concretas positivas y búsqueda constante de trabajo.

- El rechazo de un contrato de aprendizaje profesional o de un contrato de profesionalización (con contenido formativo).
- El rechazo del Contrato asistido.
- Rechazo a seguir una formación coherente con el PPAE.
- El rechazo de una acción formativa.
- Ausencia a las reuniones, incluso a la convocación a posibles visitas médicas.
- Las falsas declaraciones.
- Rechazo a definir o actualizar el PPAE.
- Rechazo a proceder a la búsqueda de un empleo en el marco del PPAE.
- Rechazo dos veces sin justificación legítima a una propuesta de trabajo razonable.

La duración de la sanción varía entre 15 días y 12 meses según la naturaleza de las faltas identificadas y su repetición.

El rol fundamental de las instituciones locales en Holanda.

UWV WERKBedrijven funciona como una agencia unificada para el empleo y el ingreso. Apoya a las personas que se benefician del subsidio de desempleo en la búsqueda de un trabajo, entregando al mismo tiempo los subsidios. Proporciona servicios de colocación e información sobre el mercado laboral a los empleadores y a quien busca un trabajo. Se ocupa también de las temáticas relacionadas con los permisos de trabajo y los despidos, y proporciona información sobre derechos laborales. Sobre el proceso de inserción, tiene como objetivo:

- Volver activa a la persona en búsqueda de trabajo o empleada, lo más rápidamente posible (dentro de 6 meses).

- Facilitar el acceso directo al mercado laboral para los que pueden trabajar.

En los Países Bajos, si una persona está desempleada se dirige a UWV para solicitar ante todo una prestación por desempleo. Para acceder al beneficio, la persona debe haber estado empleada por al menos 26 semanas de las 36 semanas anteriores al primer día de desempleo. El importe de la prestación depende de la retribución diaria y del número de años de trabajo. Si la persona reúne los requisitos, recibe el 75% del salario diario –

por un máximo de 188 euros (dato de 2011) – durante los primeros dos meses del periodo de desempleo. Después de dos meses, recibe el 70% (por un máximo de 38 meses). La duración del subsidio de desempleo depende de la historia laboral individual y de la disponibilidad para trabajar. Solamente en el primer año, las personas pueden aceptar un trabajo adecuado a sus experiencias profesionales – aunque son siempre más animados a aceptar trabajos por debajo de sus competencias y capacidades – pero después de un año deben aceptar también otros tipos de empleo. Además, deben buscar activamente un trabajo. *UWV*, como entidad para el seguro de los trabajadores, sigue siendo responsable de la recolección de las contribuciones de seguridad social, de la verificación de las solicitudes (aprobación de los subsidios de invalidez) y del pago de los subsidios.

Las personas que no logran sostener su propio mantenimiento reciben asistencia social por parte del municipio en el que viven. En los Países Bajos hay 418 municipios. La asistencia social es temporal, y el objetivo es que las personas puedan obtener en el menor tiempo posible un trabajo asalariado. La asistencia está basada en el ingreso. Todos los recursos familiares son tomados en consideración, independientemente de su naturaleza u origen. La cantidad del subsidio depende de estándares fijados, que son revisados dos veces por año, y del ingreso (y bienes) del beneficiario.

Con una reciente ley, los objetivos de rendimiento fueron redefinidos con un sistema de incentivos financieros para fomentar a los municipios a reducir el número de personas beneficiarias de asistencia social. Los municipios son completamente responsables de los gastos de asistencia social. Si son capaces de reducir la dependencia de los subsidios, son libres de gastar los fondos restantes como desean. Esto ha tenido un impacto importante en las modalidades de proyección e implementación de las políticas activas del mercado laboral.

Tanto *UWV WERKBedrijven* como los municipios están obligados a trabajar con todos los usuarios desempleados que desean acceder a sus servicios. También los trabajadores dependientes que temen perder su trabajo dentro de cuatro meses pueden usar los servicios de UWV (pueden acceder a la orientación para la solicitud de trabajo y al apoyo de un *work coach*).

Servicios y Políticas activas del *Jobcentre Plus* en el Reino Unido.

La atención hacia los usuarios y sus necesidades es seguramente una característica primaria del sistema de servicios para el empleo del Reino Unido. En el ámbito de las políticas activas del trabajo, como en la mayor parte de los sistemas de seguridad social, la búsqueda activa de un empleo es la premisa para la obtención y la

conservación de los servicios sociales de desempleo. A esto se agregan otras medidas de solicitud al trabajador desempleado en la búsqueda activa de un trabajo, además de la oferta de acompañamiento y asistencia.

En el sistema británico están previstos, para los beneficiarios de prestaciones sociales, coloquios y encuentros con el *Personal Adviser*, un operador de *Jobcentre Plus* debidamente formado que ayuda a programar con el trabajador un programa de retorno al trabajo. También la presencia y la participación en los encuentros fijados con el *Personal Adviser* son la condición para la conservación del subsidio. Junto a estas medidas, relevantes para prevenir la *trampa del desempleo*, existen desgravámenes aplicados a los trabajadores que reingresan en el mercado laboral.

Antes de examinar cada medida promovida para facilitar la inserción laboral, es importante describir brevemente las modalidades con las que el desempleado entra en contacto con *Jobcentre Plus* y el flujo sucesivo de los servicios.

Son dos los principales canales de comunicación: teléfono y el sitio web. Respecto al primero, el usuario potencial es aconsejado a no acercarse personalmente a los *Jobcentre Plus* sin una cita. Si ello sucede de todos modos, es invitado a usar los teléfonos disponibles en el centro para fijar una cita a través del centro de llamadas,

para optimizar así el uso del tiempo de los operadores. Se fija por tanto un primer encuentro con el *Personal Adviser* hasta, y no más, de cuatro días hábiles después de la llamada. La solicitud de los subsidios puede hacerse también simplemente por teléfono: cuando sea necesario, se le envía un formulario de solicitud impreso para ser llenado, mientras que en otros casos se solicita al usuario acercarse directamente al *Jobcentre* local.

Otra modalidad de contacto se refiere al uso del sitio web: el usuario puede acceder al portal del *Jobcentre Plus* (*Search for Job*), donde es posible identificar todas las posiciones vacantes disponibles, una vez realizada la inscripción gratuita. La primera entrevista tiene la tarea no solamente de identificar las modalidades y los posibles canales para buscar activamente un empleo, sino también para la solicitud del subsidio de desempleo (*JSA, Jobseeker's Allowance*), que se puede obtener directamente también a través del portal web de *Jobcentre Plus*.

Una vez realizada la primera entrevista se estipula un *Pacto de servicio* entre el desempleado y el *Jobcentre Plus*, el Jobseeker's Agreement, un acuerdo entre dos o más sujetos, caracterizado por la aceptación de obligaciones por ambas partes. El documento compromete al usuario a la búsqueda activa de un empleo, con el apoyo del *Personal Adviser*, junto con

la percepción del subsidio de desempleo. La falta de observación del Pacto implica la pérdida inmediata del subsidio.

A partir de la entrevista inicial, el usuario debe participar en encuentros individuales en el *Jobcentre* cada 15 días, para confirmar su disponibilidad para trabajar, demostrar las actividades emprendidas en la búsqueda de un empleo y recibir indicaciones sobre posibles puestos vacantes. Una vez transcurridos tres meses, el desempleado se encuentra nuevamente con el *Personal Adviser* para una entrevista en profundidad, con el objetivo de comprometer al usuario a cooperar en la identificación de otras perspectivas de empleo, experiencias y competencias, los obstáculos y las medidas para superarlos, además de la búsqueda tanto de programas de apoyo adecuados como de iniciativas y actividades de formación y de recalificación. Una vez transcurridos 6 meses, el usuario es invitado nuevamente a dirigirse hacia el *Jobcentre* territorialmente competente para una nueva entrevista dirigida a verificar su empeño real en la búsqueda de un trabajo, al mismo tiempo que se toman las medidas de apoyo necesarias. En caso de necesidad, el usuario puede ser dirigido a beneficiarse con uno de los programas para el desempleo durante un largo periodo.

Con referencia a programas específicos de política activa promovidos por el *Jobcentre Plus* por parte del Departamento de Trabajo, a partir de 2011 se lanzó un nuevo programa denominado *Work Programme*, que sustituye instrumentos que existían anteriormente para acompañar a los desempleados en la búsqueda de un trabajo (*New Deal* y las *Employment Zones*). Se trata de una medida de *welfare to work* (asistencia social para el trabajo), que se hace cargo del usuario, con el apoyo de un *Personal Adviser* de *Jobcentre Plus*, para acompañarlo a lo largo del programa de reinserción laboral, a través de iniciativas de recalificación, actualización de las competencias, orientación. Este programa, realizado a través de proveedores privados, tiene entre sus principales requisitos el haber recibido el subsidio de desempleo por un mínimo de 9 meses (para los desempleados de edad entre 18 y 24 años) o de 12 meses, para aquellos con más de 25 años. La novedad se encuentra en el hecho de que por primera vez en el Reino Unido los sujetos proveedores (*Providers*) a los que el *Jobcentre Plus* encomienda la distribución del servicio son pagados por los resultados alcanzados en cuanto a inserciones y duración estable del empleo, a través de las tres modalidades siguientes:

- Está prevista una cuota inicial de la subvención, para cada nuevo participante, comprendida entre las 400 y las 600 libras, según la tipología del subsidio de desempleo al que se tiene derecho.

- Luego de la inserción laboral, por un periodo comprendido entre tres a seis meses, el proveedor tiene derecho a otra cuota de financiamiento, comprendida entre 1.200 y 3.500 libras, por cada persona recolocada.

- Por tanto, cada mes posterior de trabajo, el *provider* recibe "una indemnización de sostenimiento" (*sustainment payment*) por un periodo comprendido entre 12 y 24 meses, en función a la distancia inicial del desempleado del mercado laboral y de la dificultad relativa de inserción.

El monto máximo que el *Jobcentre Plus* puede pagar al sujeto promotor del programa varía, por tanto, entre 3.700 libras y 13.700 libras, por cada usuario.

Entre los otros servicios ofrecidos por *Jobcentre Plus* en el ámbito de las políticas activas del trabajo figura también el apoyo al autoempleo para los desempleados que reciben su subsidio por al menos seis meses. El *Personal Adviser* del *Jobcentre Plus* es capaz de proporcionar toda la información necesaria, evaluando en primer lugar el proyecto empresarial del candidato y, a través del apoyo de terceras entidades especializadas en el sector, proporcionar el apoyo a las *start-up* y por los siguientes seis meses pagar un subsidio por las primeras 26 semanas como cobertura parcial a los costos iníciales de administración; asegurar, en fin, un préstamo por

un monto no superior a las mil libras. El instrumento es denominado *Self Employment Credit* y es parte de un proyecto de medidas dedicadas a los desempleados de larga duración llamado *Six Month Offer*.

En relación a los discapacitados, el *Jobcentre Plus* tiene varios programas, como ya vimos, *Workstep* y *Job Introduction Scheme*, *JJS*.

Con referencia a las políticas activas promovidas en relación a los jóvenes, entre las medidas puestas en marcha por el *Jobcentre Plus* resaltan las iniciativas dirigidas a "aprender a través del trabajo" para poner en marcha y desarrollar sus carreras profesionales. Subrayando que las empresas buscan cada vez más trabajadores con niveles elevados de calificación y profesionalidad, se aconseja a los jóvenes que, encontrar un trabajo con un alto nivel de formación les facilitará una más probable y mejor estabilidad en el trabajo. Además de la promoción de aprendizaje profesional, que ha recibido una regulación específica solo a partir de 2009 a través del *National Apprenticeship Service*, *Jobcentre Plus* ofrece la posibilidad de emplear gratuitamente y sin obligaciones a jóvenes desempleados en las empresas, por un periodo no superior a los 30 días, mientras se sigue recibiendo el subsidio de desempleo. El requisito necesario es la estipulación de un acuerdo de *Trabajo de prueba.* Los mismos individuos que buscan trabajo pueden

proponer, a través de los operadores del *Jobcentre Plus*, el acceso a un puesto laboral de prueba.

En lo que se refiere al trabajo de ancianos, además de la constitución en el interior del Departamento de Trabajo de un grupo laboral específico que estudia y define propuestas para la gestión eficaz de la prolongación de las carreras profesionales, a la promoción del voluntariado como instrumento para adquirir nuevas experiencias y la posibilidad de identificar nuevas opciones profesionales, se ha promovido, como incentivo para el mantenimiento en el empleo, el programa *Age Positive*. Se trata de una campaña gubernamental con el fin de promover las ventajas para las empresas del uso de una fuerza laboral que incluya sobre todo a los trabajadores ancianos, con el objetivo de orientar los procesos de toma de decisión de las empresas relacionada con las contrataciones, con la formación y la permanencia de manera que no se discriminen a las personas por su edad. Entre las medidas previstas inicialmente, el programa *New Deal 50+*, destinado a las personas de más de 50 años que perciban desde hace al menos 6 meses el subsidio de desempleo, ofrece, con el apoyo de la red de los *Jobcentre Plus*, una serie de servicios dedicados. Entre ellos:

- Asesoramiento personalizado y apoyo para la búsqueda de trabajo.

- Entrega de un apoyo formativo (*Training Grant*) de 1.500 libras, dividido en dos partes: 1.200 libras, equivalentes al 80% del pago, pueden ser utilizadas para fortalecer las competencias previas del trabajador y concluyen con el reingreso. El restante 20% puede dedicarse al desarrollo de competencias relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida.

En función a las políticas de formación, cuya responsabilidad generalmente recae en la *Skills Funding Agency*, una estructura surgida en 2010 de una agencia anterior (*Learning and Skills Council*); *Jobcentre Plus* ha promovido dos medidas relevantes: La primera, realizada en 2009 con una visión de políticas anti crisis, y sustituida en 2011 en el ámbito del programa nuevo y único denominado *Work Programme*, se llamaba *Flexible New Deal*. Estaba destinada a hacerse cargo de los desempleados por largos periodos (más de 12 meses) y era realizada por la red de *Jobcentre Plus* a través de proveedores (*contractors*) privados; combinaba medidas de acompañamiento al empleo y de formación profesional personalizada.

La segunda medida, sustituida también en 2011 por el *Work Programme* (que trataremos en otro capítulo), denominada *Train to Gain*, constituía un programa de formación dirigido a las empresas, para reducir la brecha de competencias entre trabajadores y las necesidades profesionales expresadas por el mercado. Presentado

a través del portal dedicado a los servicios para las empresas *BusinessLink*, aseguraba la actualización y el desarrollo de las competencias de los trabajadores en los medios productivos de todos los sectores y dimensiones.

4. Los servicios ofrecidos en el ámbito de las políticas pasivas.

En Alemania la BA tiene la tarea total de las Políticas activas.

La BA también se encarga de la entrega de los siguientes subsidios:

- Subsidio por desempleo (*ALG I*).
- Subsidio para desempleados en programas de recalificación.
- Compensación por insolvencia (quiebra de empresa).
- Amortiguadores sociales para trabajadores en régimen de horario reducido (*KUG*).

- Amortiguadores sociales para trabajadores estacionales.

- Subsidio mínimo (*ALG II*).

El subsidio mínimo tiene el objetivo de garantizar una seguridad básica a los beneficiarios. Según el grupo objetivo, puede variar de 251 a 374 euros mensuales. Los destinatarios, según el caso individual, pueden ser desempleados de larga duración, madre-padres solteros, menores dentro de familias con desventajas, discapacitados, enfermos crónicos, trabajadores de bajos ingreso. El subsidio incluye ayudas para el alquiler, la calefacción, el vestuario, los gastos de alimentación, libros escolares, etc.

Para calcular el nivel de indigencia de un solicitante se toma también en consideración el salario del cónyuge, como también el monto de posibles ahorros personales con una disminución progresiva de las contribuciones según la situación patrimonial.

En Dinamarca la tarea es de los municipios.

A partir de 2010, las medidas y las intervenciones de las políticas pasivas de empleo pasaron a plena responsabilidad, incluso bajo el perfil económico, de los municipios (*Municipalities*), que son reembolsadas

por el Estado, utilizando esquemas de incentivos en función a los resultados alcanzados.

En España las políticas pasivas permanecen en el SEPE.

Mientras las políticas activas del trabajo fueron progresivamente descentralizadas a las comunidades autónomas, la gestión de las políticas pasivas permanece como competencia del SEPE. Por lo tanto, queda entre las funciones del SEPE la gestión y el control de los beneficios para el desempleo.[78]

Los Servicios a los ciudadanos incluyen la información sobre los beneficios y procedimientos de reconocimiento de los subsidios de desempleo.

---

[78] Dice Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, BOE núm. 301 de miércoles 17 de diciembre de 2003. "La gestión y el control de las prestaciones por desempleo, sin perjuicio del cometido de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre obtención y disfrute de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social que el artículo 3 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, atribuye a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social.
A los efectos de garantizar la coordinación entre políticas activas y prestaciones por desempleo, la gestión de esta prestación se desarrollará mediante sistemas de cooperación con los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas. El Servicio Público de Empleo Estatal deberá colaborar con las comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso de las competencias".

El subsidio de desempleo es una forma de seguridad social de tipo contributivo al que pueden acceder los trabajadores que poseen los requisitos previstos por la ley habiendo contribuido anteriormente al sistema de seguridad y que se encuentran actualmente sin trabajo.

El SEPE garantiza y controla los procedimientos de entrega de esta forma de indemnización, con excepción de los trabajadores inscritos en el régimen de prevención especial de los trabajadores del mar, que dependen del instituto social de la Marina.

En las oficinas de los servicios públicos del empleo, el ciudadano puede solicitar el reconocimiento de los beneficios para el estado de desempleo en el momento en que se finaliza el contrato de trabajo, si anteriormente se realiza una contribución a la seguridad en los términos previstos por la ley.

La oficina solicita al ciudadano la inscripción como persona en busca de empleo, el certificado de la empresa luego de la conclusión de la relación laboral (si esto no es ya parte de la Base de datos del SEPE), la declaración de las cargas familiares y los datos de la cuenta bancaria para la acreditación del subsidio.

Las oficinas del SEPE además administran, todas las formas específicas de subsidios de desempleo que tienen que ver con los objetivos particulares de

beneficiarios de políticas laborales, identificables principalmente en: trabajadores de más de 52 años, personas salidas de la cárcel, mujeres víctimas de violencia de género, españoles emigrados que regresan a España con más de 45 años, personas discapacitadas.

Para algunos objetivos de beneficiarios además se prevé un subsidio, el Ingreso Activo de Inserción, no relacionado con la contribución efectiva anterior sino de naturaleza social.

Políticas pasivas pero condicionadas a las Políticas activas en Francia.

Los PE (*Pôle Emploi*) tienen la tarea de proporcionar los servicios de política laboral y de bienestar tanto a los empleadores como a los trabajadores y tienen a su cargo el conjunto de políticas (tanto activas como pasivas) del trabajo.

El sistema francés de protección social está esencialmente constituido por un conjunto de regímenes legales que cubren las distintas tipologías de destinatarios:

- El régimen general, que incluye la mayor parte de los trabajadores subordinados y otras categorías (estudiantes y beneficiarios de algunos beneficios que fueron incluidos a lo largo de los años en el régimen general).

- Los regímenes especiales de algunas categorías de trabajadores subordinados del sector no agrícola que garantizan una protección a determinados riesgos.

- Los regímenes autónomos de vejez básicos integrados por regímenes complementarios obligatorios y el régimen de enfermedad de las profesiones autónomas no agrícolas.

- El régimen agrícola, que protege a los trabajadores dependientes y autónomos del sector contra el conjunto de los riesgos. Las disposiciones aplicables a los dependientes del régimen agrícola están alineadas a las del régimen general.

- El sistema de desempleo, se aplica a todos los trabajadores subordinados y se rige por organismos mixtos.

- Los regímenes de pensiones complementarios ARRCO y AGIRC, que son obligatorios para todos los subordinados que pertenecen al régimen general o al agrícola, e integran los regímenes básicos.

El régimen general protege:

- Contra el conjunto de riesgos, los subordinados de la industria y del comercio, excepto aquellos que gozan de un beneficio especial.

- Contra los riesgos de enfermedad y maternidad, solamente para los beneficios en especie, algunas categorías de tipo obligatorio (por ejemplo: estudiantes, beneficiarios determinados). Por otra parte, las personas con residencia en Francia que no pertenecen a ningún régimen obligatorio, ni en calidad de asegurado ni en calidad de sucesor, pertenecen de forma obligatoria en el ámbito de la cobertura de enfermedad universal.

- El conjunto de la población residente utiliza los beneficios familiares.

- El régimen general está completado por un régimen de seguros de desempleo y de regímenes de pensiones integrales obligatorios.

Cuando asume un trabajador, el empleador debe hacer una declaración previa a la contratación en la *Unión de la Recaudación de los Aportes de Seguridad Social y de la Asistencia Familiar* (URSSAF) de la que depende. Esta declaración permite, entre otras cosas, solicitar tanto la matriculación en la *Sécurité Sociale* francesa, si el interesado no tiene un número de inscripción, como la inscripción en el seguro de desempleo. En lo que se refiere a las pensiones complementarias, el trabajador está inscrito en la caja de pensiones complementarias a las que adhiere su empleador, según la actividad de la empresa o del lugar de ubicación de la empresa.

En el ámbito de las simplificaciones administrativas, para cualquier salario pagado desde el 1 de enero de 2012, las contribuciones para el seguro de desempleo y las AGS (seguro de garantía de los salarios) deberán ser declarados y pagados en el URSSAF y ya no en los *Pôle Emploi* (implicado tanto en la búsqueda de empleo como en la entrega de indemnizaciones y subsidios).

El subsidio *Apoyo para el Retorno al Empleo* ARE. Los trabajadores que perdieron su trabajo y pueden demostrar 122 días o 610 horas de trabajo en los 28 meses anteriores (36 para los mayores de 50 años) pueden acceder a una indemnización específica para apoyar el retorno al empleo que es entregada por los PE. El trabajador debe haber establecido un *Programa Personalizado de Acceso al Empleo* (PPAE) y estar buscando realmente un empleo.

El subsidio de *Solidaridad Específica* (ASS). Las personas que buscan trabajo y que llegan a la finalización de sus derechos a la ARE, pueden beneficiarse del Fondo de Solidaridad (ASS) que debe estar acompañado por actividades de política activa (p.ej. formación). De la misma manera, los desempleados con más de 50 años pueden optar por un pago de solidaridad en lugar de la indemnización ARE.

El ingreso *Activo de solidaridad*, llamado *Revenu de Solidarité Active* (RSA), entrado en vigencia el 1 de junio

de 2009, garantiza a los beneficiarios un ingreso mínimo y permite mayores recursos al retorno al trabajo. Desde septiembre de 2010, pueden beneficiarse los jóvenes trabajadores de edad inferior a los 25 años.

La indemnización temporal en espera (ATA), es otro instrumento y consiste en un pago depositado a algunas categorías de extranjeros (los que solicitan asilo, víctimas de trata, etc.) y de las personas en espera de rehabilitación (ex-presos, ancianos, etc.). Su objetivo es proporcionar un salario de subsistencia, sujeto al cumplimiento de las condiciones de cada tipo de beneficiario y un medio de prueba. Para beneficiarse del ATA, es necesario registrarse y presentar una solicitud al PE.

El *Jobcentre Plus* y las prestaciones por desempleo en el Reino Unido.

En el Reino Unido la prestación por desempleo (*Contribution-based Jobseekers' Allowance, JSA*) es financiado por las contribuciones de trabajador y empleador. La asistencia por desempleo (*Income-based Jobseekers Allowance*) se financia mediante impuestos.

El primer Seguro de desempleo involucra todos los trabajadores subordinados entre los 16 y los 65 años (además de algunas categorías de trabajadores autónomos) y se tiene derecho solo después de la

presentación de los requisitos requeridos especialmente para el acceso a dicho beneficio:

En caso de desempleo total:

- Ser capaz de trabajar.
- Estar dispuesto a trabajar.
- Estar en búsqueda activa de empleo.
- No estar ocupado con un trabajo por más de 16 horas por semana.
- No ser estudiantes a tiempo completo.
- Residir en el Reino Unido.

En caso de Asistencia por desempleo:

- No tener ahorros por más de £ 8.000 (€ 11.653).
- El cónyuge o pareja no debe trabajar más de 24 horas a la semana.
- A solicitantes de 18 años de edad se aplican reglas especiales.

- Ambas indemnizaciones son definidas como subsidios de desempleo, son entregadas por el *Jobcentre Plus*.

La condición necesaria e imprescindible para acceder a los tratamientos de apoyo al ingreso es el establecimiento de un acuerdo de servicio en el *Jobcentre Plus* (*Jobseeker's Agreement*), en el que el desempleado se compromete a respetar los requisitos indicados para la búsqueda activa de un empleo. En caso de faltar a las obligaciones contenidas en el *Jobseeker's Agreement*, el beneficiado pierde inmediatamente el subsidio, mientras en caso de un abandono voluntario del puesto laboral, apenas identificado puede significar una suspensión del subsidio por un tiempo entre 1 y 26 semanas.

Otro subsidio inicialmente entregado por el *Jobcentre Plus* y dirigido a los que están en edad laboral es el *Incapacity Benefit*, dirigido a las personas que, por motivos de salud o por una grave discapacidad, no son capaces de trabajar, tienen una edad entre 16 años y la edad de la jubilación, y han depositado una cuota suficiente de aportes voluntarios. El intervalo de tiempo que transcurre entre la solicitud y la entrega del subsidio es de tres días.

5. Organización funcional de las Agencias técnicas.

Respecto de la estructura interna, la BA alemana es administrada centralmente por un Consejo Directivo y un Consejo de Administración. La sede central se encuentra en Núremberg, supervisa las 10 direcciones regionales que, a su vez, impulsan las 178 agencias locales de las que dependen 610 sucursales y oficinas.

En Alemania desde 2010 ha habido importantes cambios en el funcionamiento interno de la BA y de sus divisiones territoriales.

Se introdujo un moderno sistema de dirección y una mayor transparencia de los procesos mediante el establecimiento de objetivos y estándares a nivel federal, mientras que a nivel local se han dado más autonomía a los responsables: para los órganos rectores y de control local se han definido facultades claras y el Director general se ha convertido en una figura de nivel nacional y de gran responsabilidad.

Según el Informe Anual de 2011 de la BA, la Agencia Federal de Empleo cuenta con un total de 110 mil personas, una cifra que la convierte en la institución más grande en Alemania (en comparación: la entidad que gestiona las jubilaciones tiene 15 mil operadores) y uno de los mayores empleadores del país. El informe de

2011 dedicado a las actividades de las *ARGEn*, declara un número de operadores que llega a 65 mil dependientes, lo que probablemente incluye a los operadores adscritos a las Comunas, pero pertenecientes a las agencias. En realidad, el número es aún mayor debido a que el informe especifica que los puestos a tiempo parciales se han traducido a unidades de tiempo completo para simplificar las estadísticas.

No se encuentra disponible el número total de empleados de las direcciones regionales, pero se debe tratar de varios miles. El porcentaje de contratos temporales en la BA es del 22%.
Teniendo en cuenta el marco general para los próximos años, la BA está preparando una racionalización en la entidad con el fin de ahorrar. Se trata de un primer corte del Plan de dotación de personal de alrededor de 17.000 puestos de trabajo para el año 2015 dentro de la Agencia, tal y como se desprende del plan presentado al Consejo de Administración de la BA.

En Dinamarca, la organización de la *Agencia Nacional para el Mercado Laboral* (AMS) danesa está constituida por la organización nacional ubicada en Copenhague y por las cuatro regiones, donde la gestión de los servicios de empleo se ha articulado sobre el territorio nacional: el norte de Jutlandia, Jutlandia Central, Dinamarca del Sur y Selandia.

- La estructura interna se divide en áreas operativas:
- Políticas activas para los desempleados.
- Centros de Apoyo Laboral.
- Discapacidad, enfermedad, trabajo juvenil.
- Análisis y seguimiento del mercado laboral.
- Medidas de política activa de los grupos vulnerables.
- Gestión financiera y recursos humanos.
- Desarrollo de servicios sobre la plataforma digital.
- Búsqueda internacional de trabajadores.
- Coordinación normativa y legal.
- Estadística para el trabajo.

La dirección y la gestión de la AMS se encomiendan a la Comisión Ejecutiva compuesta por un Director y un Vice-Director, responsables de las 10 áreas operativas internas.

El personal empleado en la *Arbejdsmarkedsstyrelsen* – AMS asciende a cerca de 5.800 personas que trabajan en

el ámbito nacional, además de otro centenar operativo en las cuatro áreas regionales del país.

En España el Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE, es un organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito actualmente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la Política de Empleo, en el marco de lo establecido en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. El Real Decreto nº 1383 del 1 de agosto de 2008 (publicado en el BOE nº 201 del 20 de agosto de 2008 y correcciones posteriores publicadas en el BOE nº 314 del 30 de diciembre de 2008) aprobó la estructura organizativa y la participación institucional del SEPE.

La Organización está compuesta de la siguiente manera:

- Dirección General
- 17 Coordinaciones Locales y 52 Direcciones Provinciales.
- Comisiones Ejecutivas Locales.
- Oficinas Locales.
- Consejo General.

- Comisión Central Ejecutiva.
- Subdirección General de Recursos y Organización.
- Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica.
- Subdirección General de Gestión Financiera.
- Subdirección General de Tecnología de la Información y de la Comunicación.
- Subdirección General Estadística.
- Subdirección General de Políticas Pasivas.
- Subdirección General de Políticas Activas.

Está compuesto por una red territorial de 711 oficinas distribuidas en 52 provincias desde las que se gestionan las prestaciones por desempleo mediante la atención presencial y una red de atención telemática (RATEL) con 52 oficinas virtuales. El personal del SEPE estaba integrado, a diciembre de 2014 (la última cifra disponible) por 10.158 empleados, incluyendo los ejecutivos y las personas que trabajan tanto en los servicios centrales como en las direcciones provinciales.

En Francia *Pôle Emploi* (PE) cuenta con unos 49.400 empleados en todo el país. Cerca de 5 mil hacen referencia a la estructura central de servicio y gestión. 30 mil trabajan en contacto directo con los trabajadores y las empresas. Cada PE tiene un promedio de 40 trabajadores que realizan funciones diferentes.

La red operativa se estructura en torno a:

- 920 agencias locales que registran, proporcionan beneficios y apoyo a los desempleados, gestionan las ofertas de trabajo y apoyan a las empresas en su contratación.

- 132 agencias especializadas divididas en dos categorías:

  - Agencias de servicios especializados que proporcionan regímenes especiales de asistencia avanzada, expertos de orientación profesional y evaluación (los proyectos *Camino al empleo; El Acuerdo de Re-empleo personalizado*), plataformas profesionales, equipos especializados en orientación, etc.
  - Agencias de servicios temáticos que se ocupan de segmentos específicos de usuarios, por ejemplo, dirigentes o industria del entretenimiento.

- 43 plataformas de producción que incluyen tres tipos de servicios: servicios remotos como, por ejemplo, la línea telefónica “3995” (respuestas a los empleadores y las plataformas para recolección ‘puerta a puerta’ para los puestos vacantes) y el servicio “3949” (para el soporte telefónico para personas que buscan empleo), la gestión de las prestaciones y el procesamiento centralizado (por ejemplo, la elaboración de materiales especializados y folletos), y la vigilancia de los organismos que prestan servicios en la subcontratación de servicios o de formación.

En Holanda la UWV está dirigida por un Consejo Directivo integrado por tres consejeros designados por el Ministerio del Trabajo. Los procedimientos que rigen la relación entre la UWV y el Ministerio se describen en la Ley SUWI y en los estatutos relacionados. El Consejo Directivo establece la misión, las normas y la estrategia de la organización y tiene poder de decisión sobre todas las cuestiones necesarias para la implementación de la legislación sobre seguridad social. Es responsable ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de los resultados obtenidos y de los fondos utilizados. La estructura organizativa comprende 5 divisiones, 2 líneas de actividad y 7 departamentos de personal operativo.

Las cinco Divisiones son:

- *Usuario & Servicio*. Es responsable de todas las comunicaciones con los usuarios, así como la información sobre productos y servicios ofrecidos.

- *Beneficios.* Es responsable de la gestión oportuna y adecuada de las solicitudes de subvención y el pago de beneficios.

- *UWV Data Services.* Recoge y gestiona los datos sobre salarios, subsidios y relaciones de trabajo de todas las personas aseguradas en los Países Bajos. UWV necesita estos datos para determinar la cuantía de las subvenciones. Además, estos datos se ponen a disposición de terceros, tales como las administraciones fiscales y aduaneras, los servicios sociales municipales, los fondos de pensiones y la oficina de estadística holandesa (CBS).

- *Servicio Público de Empleo.* Es responsable de la colocación y los servicios de reinserción. Opera en tres áreas principales: empleo, ingresos y la reintegración; los despidos y la reducción del horario laboral; normas y regulaciones relativas al trabajo.

- *Asuntos Médicos Sociales.* Es una división dedicada a los servicios sociales y de salud relacionados con el trabajo, diseñado para detectar la capacidad de

trabajo, promover la curación y la reinserción al espacio laboral.

Los servicios de empleo se articulan en una sede principal situada en Ámsterdam, 11 distritos administrativos con competencias esencialmente de coordinación, 30 oficinas regionales y locales, y 97 oficinas locales (*Werkplein*en) interconectadas con la Municipalidad. La colaboración se caracteriza cada vez más por la ubicación en la misma estructura y se ve reforzada por el desarrollo de sistemas informativos compartidos como la cartera informatizada para la gestión de usuarios y la transferencia tecnológica de servicios mediante una única plataforma de TI.

Es importante destacar que, en el curso de 2011, la organización de UWV ha sufrido algunos cambios como parte de un programa de rediseño conocido como *Redesign UWV Werkbedrijf* que se prolonga hasta 2015, y tiene por objeto reducir el costo de gestión. Los recortes afectan principalmente a los servicios de empleo y esto tendrá consecuencias significativas para los empleados y para la cooperación entre los municipios y *Werkplein*en. En los próximos años desaparecerán gradualmente alrededor de 70 oficinas locales, y los actuales 5.000 operadores se reducirán a unos 2.600. En particular, habrá sólo 30 *Werkplein*en a nivel regional, que tendrán responsabilidades reducidas. Una parte importante del nuevo diseño es el desarrollo de servicios de Internet, lo que reducirá el contacto directo con los

usuarios. Las 30 oficinas locales hacen hincapié en los servicios integrados que ofrecen a los empleadores (que involucran tanto a UWV como a los municipios de la Región), basado en la colaboración entre los SPE y los Entes privados en los centros de movilidad (*Mobility Centers*).

Desde enero de 2012 hubo una reducción en el presupuesto para la UWV, en especial para las tareas de reinserción, que también involucró al Municipio. Los deberes adicionales se están descentralizando a los municipios, que tendrán un mayor grado de libertad en términos de política y responsabilidad presupuestaria.

En el Reino Unido, desde un punto de vista funcional, los últimos datos disponibles para *Jobcentre Plus* son los que figuran en el informe anual y financiero para el bienio 2010-2011[79]. En estructura interna se articula con una sede central, las agencias distritales y las oficinas en el territorio. La sede central está organizada en cuatro divisiones (Dirección General de Atención al Usuario, Dirección General de subvenciones y la actividad de inspección, Dirección General de Desarrollo Operativo y Dirección General de los puestos vacantes y nuevos beneficios). A nivel regional existen siete oficinas de las cuales dependen 37 direcciones distritales

[79] Jobcentre Plus. Annual report and Accounts 2010-2011.

cuyas responsabilidades recaen en las ramas locales. Sobre estas últimas, en un principio la articulación y distribución a lo largo del territorio contemplaba la presencia, a fines de 2008, de otras 1.000 oficinas.

Con el inicio del proceso de reestructuración y redimensionamiento del *Jobcentre Plus*, las oficinas en el territorio se han reducido a 811. También se debe destacar que las estructuras locales no tienen autonomía, sino que son organismos de gestión y prestación de servicios. Las modalidades de intervención de los centros para el empleo son homogéneas en todo el territorio nacional, tanto en lo que respecta a las normas de prestación de servicios, como para el tipo de programas activos, debido a la serie de medidas específicas para cada objetivo.

El número total de operadores ascendió en 2011 a 72.900, con una disminución de 904 empleados respecto al año anterior.

Sobre la capacitación del personal interno, las instalaciones regionales preparan un plan trimestral de capacitación para el personal, a partir de las necesidades expresadas por cada centro, de los distritos, o de los requisitos que partan de la estructura a nivel central. Los responsables de cada uno de los *Jobcentre Plus* reciben periódicamente un plano con la oferta formativa promovida a nivel central o regional

e invitan a la participación del propio personal, de acuerdo a los requerimientos de la estructura. La oferta formativa, por tanto, es periódica y transversal en todos los sectores y generalmente se brinda a nivel distrital y permite al personal acceder sin grandes desplazamientos desde su lugar de trabajo. La formación inicial de base es periódicamente entregada a nivel central y es residencial por periodos largos (un mes).

6. La relación con entidades y organismos privados y la subcontratación de servicios.

En Alemania la información y la recalificación de los trabajadores son administradas principalmente por entidades externas. La BA subcontrata para la formación a institutos externos y entrega un bono de formación para financiar la calificación profesional de los trabajadores.

Con la reforma de los servicios para el mercado laboral realizada en 2003, se ha introducido por ley la posibilidad de una financiación pública de la formación de los trabajadores. Los trabajadores ya desempleados o que estén en peligro de perder su puesto de trabajo, pueden solicitar un vale de formación (*Bildungsgutschein*) en la ventanilla local competente de la BA.

La entrega del Vale es tomada en consideración si:

- Sirve para la reintegración de una persona desempleada.

- Evita un probable desempleo (cuando un trabajador teme que su empleador esté por terminar el empleo).

- Facilita el logro de un título de formación profesional que no se había alcanzado hasta entonces.

Los titulares de los Vales tienen la posibilidad de escoger en forma independiente la calificación y el instituto. No existe, sin embargo, un derecho legal al vale. En general es entregado después de una entrevista con el operador responsable de la agencia de trabajo, en la que se evalúa la probabilidad de éxito de la calificación, en el sentido de una reintegración en el mercado laboral.

En el Vale se indica el objetivo de la formación, los principales contenidos de la calificación y la duración máxima. Al mismo tiempo, compromete a la BA para la cobertura de los costos.

En el pasado era competencia de la BA evaluar y aprobar los institutos de formación que pudieran ofrecer formación y calificación según los criterios de ley. Las nuevas reglas, en cambio, prevén

la aprobación del instituto y de la calificación por parte de una entidad competente externa.
La agencia de certificación establecerá y evaluará la calidad de la oferta de formación y de los enseñantes según nuevos criterios. Uno de los criterios principales será el éxito de la reintegración en el mercado laboral después de los cursos de formación.

En Dinamarca los Centros de empleo o *Jobcentre* se concentran en los resultados de sus esfuerzos y en producir resultados que contribuyan a la realización de los objetivos nacionales de empleo establecidos por el Ministerio del Trabajo. Los Centros de empleo pueden programar sus iniciativas y decidir cómo llevarlas a cabo, con la condición de que respeten los requisitos legales.

Los Centros de empleo pueden suscribir acuerdos con instituciones y operadores externos en distintos ámbitos relacionados con el empleo. Se pueden publicar licitaciones para tareas que se deban confiar a consultores externos, o estipular acuerdos con otros Centros de empleo a nivel regional o nacional. La colaboración y las formas de sociedad con institutos de formación profesional pueden ser una manera importante para conseguir buenos resultados. Los centros de empleo pueden firmar estos acuerdos con la condición de que sus objetivos sean compatibles con

los objetivos generales establecidos por las *Employment Regions* y por el Ministerio del Trabajo.

Los principios generales de la política y de la planta administrativa que norma los esfuerzos en el ámbito del trabajo pueden ser resumidos en el eslogan "libertad con responsabilidad".

Las cooperaciones entre los actores locales del mercado laboral son múltiples. Las colaboraciones son puestas en marcha (dimensión de "cobertura") con todos los actores involucrados: municipios cercanos, SPE, Fondos de seguro de desempleo, Sindicatos de trabajadores, terceras partes y asociaciones de empresas.

En España, la reciente reforma de las políticas laborales insiste particularmente en la apertura a la colaboración público-privado, con enfoque en fortalecer el sistema público sobre el trabajo, particularmente sobre la mediación del trabajo y de política activa del trabajo.

Los Servicios públicos de empleo, responsables de la dimensión pública de la mediación laboral, conceden las autorizaciones a las agencias privadas para el trabajo según la normativa vigente, y comparten con ellas los instrumentos de coordinación enfocadas a facilitar la ubicación de las personas en busca de empleo.

En el escenario español, junto a los servicios públicos de empleo y en colaboración con ellos, en la actividad de ubicación de los trabajadores, operan las agencias de colocación privadas.

La regulación existente en España ha permitido, a partir de 1993, la coexistencia en un régimen paritario de distintos servicios públicos y privados de colocación. El texto consolidado del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Decreto Real nº 1 del 24 de marzo de 1995, solamente preveía la existencia de estas entidades sin fines de lucro con la condición de que la compensación recibida por ellas de parte de los empleadores o del trabajador fuera limitada exclusivamente a los costos derivados de la prestación de servicios. Con la aprobación del Decreto Ley nº 10 del 17 de junio de 2010, fueron reconocidas como agencias de colocación las entidades públicas o privadas con o sin fines de lucro que desempeñan su actividad tanto en calidad de entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, como de manera autónoma en coordinación con estos. Tales agencias además pueden, desempeñar actividades relacionadas con la busca de empleo como, la orientación, el asesoramiento sobre la carrera profesional y la selección de personal. Siempre en 2010, con el Decreto Real nº 1796 del 30 de diciembre, se estableció la integración de las agencias de colocación privadas autorizadas en los sistemas informativos del SNE con el objetivo de enriquecer el espacio telemático común.

Por tanto, las agencias autorizadas pueden ser definidas como entidades que colaboran con los Servicios públicos para el empleo sobre mediación entre demanda y oferta del mercado laboral. La autorización, por parte del Servicio público para el empleo competente, en función de la sede legal de la agencia, es única y válida en el territorio español.

Las agencias de ubicación, deben colaborar con los Servicios públicos de empleo:

- Proporcionando información sobre los trabajadores asesorados y las actividades desarrolladas, así como sobre las ofertas de trabajo y los perfiles profesionales correspondientes.

- Elaborando y poniendo en marcha planes específicos para el establecimiento de los trabajadores desempleados que son parte de grupos con dificultades especiales para encontrar un trabajo, como desempleados de larga duración, jóvenes en busca de su primer empleo, mujeres, etc.

- Disponiendo de sistemas electrónicos compatibles y complementarios a aquellos de los Servicios públicos de empleo.

- Garantizando la aplicación y la puesta en marcha de la normativa vigente sobre el trabajo y la seguridad social.

- Respetando las normas sobre la accesibilidad universal para las personas discapacitadas.

En relación con las personas que buscan empleo y la gestión de las ofertas de trabajo, las agencias también deben proporcionar a los Servicios públicos de empleo información correspondiente a:

- Los trabajadores enviados a las empresas.

- Los trabajadores que rechazaron ser candidatos en empresas con puestos disponibles.

- Los trabajadores que han rechazado una oferta de trabajo, argumentando las razones del rechazo.

- Los trabajadores rechazados por las empresas, proporcionando las motivaciones del rechazo.

- Los trabajadores que han sido contratados.

- Comunicar los rechazos de las ofertas de trabajo por parte de los solicitantes y de los perceptores de subsidio de desempleo, proporcionando información sobre la posición ofrecida y las causas de la no aceptación.

En Francia *Pôle Emploi* (PE) promueve una política de cooperación para el empleo de otros sujetos

interesados a nivel nacional y del rubro. El objetivo es el de promover a nivel local sus servicios y desarrollar otros dispositivos con todas las partes interesadas en cooperar en la lucha contra el desempleo. En particular, esta complementariedad puede asumir la forma de ayudas integradas en las acciones locales o el desarrollo de iniciativas conjuntas, como por ejemplo los llamados *Salones del trabajo*.

Las acciones de PE se coordinan con las medidas financiadas por los consejos regionales, consejos departamentales, otras autoridades públicas y los interlocutores sociales (sindicatos y empleadores). Con el establecimiento del *Revenue de Solidarité Active* RSA, la misión de PE es la de ofrecer un asesoramiento profesional sobre medida para los beneficiarios de los consejos generales listados. A nivel local, las modalidades de colaboración entre el PE y sus socios, son fijadas por las convenciones anuales.

Distribuidas por todo el territorio y promovidas en diferentes formas, las Maison de *l'Emploi* (MdE) representan una forma de asociación con el fin de lograr el desarrollo local y por tanto el empleo. Se ocupan de anticipar fenómenos y de adaptar las intervenciones a las necesidades del territorio, con estrategias capaces de captar las exigencias de empresas privadas y públicas sobre la demanda y la oferta de trabajo, para adecuar la oferta formativa y la integración, y facilitar

la orientación profesional. Además, deben mejorar el acceso o el retorno al trabajo con información y orientación, optimizando las prestaciones de servicios de distintos actores locales implicando a las empresas en actividades proactivas para el empleo. Por último, supervisan el desarrollo del empleo y de la creación de empresas para una mejor correspondencia entre oferta y demanda de trabajo, a través del desarrollo de la gestión de los puestos de trabajo y las competencias, nuevas formas de empleo, y la facilitación de la creación o la compra de empresas.

En general, las MdE tienen como miembros constituyentes de sus asociaciones a:

1. *Pôle Emploi*.

2. Municipios cercanos entre sí.

3. AFPA u otras entidades de formación profesional.

4. El Estado, a través del Prefecto.

5. Comunidades locales.

A ellas se debe agregar una amplia audiencia de socios como, por ejemplo:

- Cámaras de comercio.

- Asociaciones de categorías.
- Incubadoras de empresas.
- Actores sociales.
- AGEFIPH para la colocación de discapacitados.

Las comunidades locales colaboran con los PE también en calidad de empleadores, muchas veces con exigencias específicas. PE las asesora para contratar personal con contratos específicos a su disposición. Esto es, por ejemplo, el caso del Contrato de Asistencia del Trabajo (CAE), generalmente para trabajos de emergencia pública.

Entre las sociedades PE se incluyen las asociaciones de categoría y las asociaciones profesionales y sindicatos, con el fin de desarrollar el empleo y promover la puesta en marcha de habilidades formativas para la formación en alternancia. Además, las asociaciones como las Cámaras de comercio permiten una oferta de servicios que deben desarrollarse de forma coordinada con las exigencias de los nuevos emprendedores y las microempresas (por ejemplo, empresas artesanales).

Las asociaciones con los consejos regionales y las autoridades conjuntas (de empleadores y sindicatos), que se benefician con fondos para la formación

profesional, también permiten adaptar la oferta formativa sectorial y territorial para ofrecer a quien busca trabajo la formación y así, dar mayor satisfacción a las exigencias de competencias de las empresas.

Por último, PE trabaja en contacto estrecho con las agencias de trabajo interinas sobre la publicitación de las ofertas y la búsqueda de candidatos idóneos.

Los *Salones del trabajo* organizados por PE tienen como objetivos de fondo, mejorar la comunicación y obtener mayor visibilidad. Están organizados en asociaciones con los diferentes actores ya citados, y con las empresas presentes.

Con una frecuencia anual, los PE en colaboración con Credoc (Centro de investigación para el estudio y la observación de las condiciones de vida) realizan la Encuesta Nacional sobre las *Necesidades de mano de obra*. Esta consulta identifica los proyectos para el reclutamiento de las empresas en Francia (y en los departamentos de ultramar), produce información a un nivel territorial dividida por sectores y profesiones, sobre las intenciones de contratación de las empresas y la dificultad para identificar las figuras profesionales buscadas. Se realiza esta investigación desde hace años y es un punto de referencia para hacer más eficiente la orientación, de quien busca trabajo, hacia la formación

o hacia oficios más adecuados para satisfacer las exigencias del mercado laboral.

Por tanto, para cada profesión identificada se encuentra disponible:

- El número de las contrataciones hipotéticas en el año.
- La dificultad de reclutamiento de la figura.
- El nivel de estacionalidad del empleo.

Los datos se pueden cruzar de inmediato con los puestos vacantes presentes en la base de datos de PE, y se hacen disponibles para todos los propósitos de toma de decisión, de programación, orientación, etc.

El modelo holandés es un caso de *cuasi mercado*, en el que gran parte de los servicios han sido privatizados. En particular, las agencias privadas administran el servicio de reintegración laboral y la colocación de las personas que buscan empleo por más de 6 meses, actividad que obtienen a través de convocatorias públicas. En 2010, había 3. 280 agencias en el mercado nacional. Como hemos indicado anteriormente, a partir de 2002 el UWV y los municipios estaban obligados por ley a comunicar sus programas de reinserción a agencias privadas. Con

la anulación de esta obligación, se ha verificado una transformación del mercado de reinserción, pasando de una clara distinción entre los compradores públicos de servicios y los proveedores privados de dichos servicios, a un modelo de sistema en el que UWV y los municipios pueden optar por varias formas de implementación, es decir, escoger si entregan algunos o todos los servicios de reinserción, subcontratarlos o constituir sociedades con otros actores. En lo que se refiere al sistema de subcontratación de los servicios, las agencias privadas y del sector sin fines de lucro, participan en convocatorias para adjudicarse los servicios en función de los contratos específicos establecidos con la estructura pública y los municipios. La competencia se da en base a las llamadas trajectories, que pueden comprender todos o algunos de los siguientes servicios: adopción de un desempleado, coloquio inicial y redacción del plan de reinserción, fase de diagnóstico, fortalecimiento de la capacidad laboral, ubicación y apoyo en la fase de seguimiento. Las agencias privadas están organizadas en una asociación de categoría, denominada Boaborea, que establece junto al gobierno nacional el perfil y los parámetros de los contratos, además de convertirse en garante de la calidad de la oferta.

Los recursos públicos son distribuidos a los servicios privados luego de convocatorias públicas anuales. Se encuentra una importante excepción a la tendencia

holandesa del *buy* al *make*: la introducción de paquetes personalizados de reinserción. El usuario puede optar por un paquete individual, en virtud del cual puede elegir por su cuenta al proveedor de servicios de reintegración (relacionado con el UWV por un acuerdo). Para los usuarios finales de UWV (discapacitados y desempleados), este dispositivo se llama IRO (*Individual Re-integration Contract* - Contrato Individual de Reintegración). Los municipios pueden ofrecer una opción similar a sus usuarios (beneficiarios de asistencia social) llamada PRB (*Personal Reintegration Budget* - Presupuesto Personal de Reintegración). Los paquetes IRO y PRB son adquiridos principalmente a través de mercado de los operadores privados con algunas importantes diferencias entre ellos. En lo que se refiere al dispositivo IRO, la entidad pública UWV se atribuye el presupuesto y representa a la contraparte contractual. En el caso del dispositivo PRB, la contraparte contractual es el mismo usuario y es responsable del presupuesto a disposición.

El desarrollo de las experiencias de asociación en la práctica de los servicios públicos para el empleo del Reino Unido se remonta a mucho tiempo atrás. En el Reino Unido, el *Jobcentre Plus* y los sujetos privados operan de manera complementaria. En la entrega de los servicios para el trabajo, de todos modos, los servicios públicos para el empleo mantienen un rol central.

Gran parte de los servicios públicos relacionados con el mercado laboral son subcontratados por *Jobcentre Plus*, en base a licitaciones públicas y a través de acuerdos con varios proveedores, cuyas funciones son controladas y evaluadas por los servicios públicos. En resumen, respecto de los servicios confiados externamente, la relación entre los servicios públicos y los sujetos privados se delinea como una típica relación usuario-proveedor.

En particular la asociación con agencias y sujetos privados y con las autoridades locales para administrar de forma eficaz y eficiente los servicios de empleo, es una práctica difundida y consolidada: las relaciones de cooperación entre los servicios públicos y privados en el campo de la inserción laboral se van estructurando desde varios puntos de vista:

- Muchos *Jobcentre Plus* gozan del apoyo de agencias privadas para la inserción laboral de candidatos *difíciles*.

- La cooperación con socios privados *especializados* ha permitido colocar grupos particulares de usuarios difíciles de insertar en el trabajo.

- La colaboración entre privados y el *Jobcentre Plus* ha producido resultados positivos también en el uso de las sedes de *Jobcentre Plus* para el desarrollo

de coloquios de trabajo, para la realización de test y para días de visitas a las oficinas, en el marketing conjunto, en la organización de eventos de promoción del trabajo, en la formación, etc.

En años recientes, con la introducción del "Flexible New Deal" (terminado a finales de 2011), la atención se centró en el fortalecimiento de las asociaciones con algunas agencias privadas para la realización de los planes para aumentar la tasa de empleo en las zonas de trabajo (Employment Zones) donde la tasa de desempleo resulta más alta.

Otra forma de colaboración con los privados está representada por la constitución de las asociaciones locales de empleo (*Local Employment Partnership* - LEP) entre el *Jobcentre Plus* y los emprendedores, para promover en el contexto particular de referencia, acciones de recalificación de las competencias para la inserción o la reinserción de los desempleados en el mercado laboral. En detalle, los servicios de empleo se ocupan de tomar en cuenta a los usuarios ofreciendo intervenciones enfocadas en la formación y el asesoramiento para el reempleo; los empleadores tienen el deber de promover intervenciones formativas en su lugar de trabajo, o de *probar* al desempleado por un periodo de prueba con el fin de lograr la inserción laboral (*work trial*).

CAPÍTULO 7

Los Sistemas Públicos de Empleo en Europa

Los Servicios Públicos de Empleo SPE están en el centro del debate europeo, ya que están obligados a tener un papel más eficaz en las políticas del mercado del trabajo, pero también obligados a la revisión de los modelos de organización como una herramienta para combatir los efectos de la crisis económica y financiera sobre el empleo. En un escenario en el que los desempleados UE-28 son 25,9 millones en el segundo trimestre de 2014 (26,2 millones, diciembre 2013), esto parece muy necesario a la luz de los diferentes sistemas de gestión de los SPE en Europa.

Si observamos la estructura organizativa, su relación con las instituciones centrales y periféricas, el grado de autonomía, etc., podemos distinguir los Servicios Públicos de Empleo en cinco grandes categorías:

- *Centralizados*, es decir, dependientes del Ministerio y con un poder organizacional limitado, sobretodo en la toma de decisiones (Reino Unido, Finlandia,

Irlanda, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Letonia, Lituania y Luxemburgo).

- *Centralizados*, pero con autonomía organizativa e instrumental (Alemania, Grecia, Austria, Portugal, Suecia, Polonia, Malta y Noruega).

- *Descentralizados con la coordinación a nivel central* (Dinamarca, Holanda y Eslovenia).

- *Descentralizados y dependientes de las autoridades regionales/locales* (Italia, España, y las tres agencias de Bélgica).

- *Entes y organismos públicos totalmente independientes* (Estonia).

En este escenario, por lo tanto, el papel de las Agencias de Asistencia Técnica como instrumento operativo para las políticas del trabajo, adquiere un peso cada vez más creciente. Como hemos visto, una tendencia prevaleciente en los últimos años es la fusión y la creación de una herramienta única que gestione tanto las políticas activas, como las políticas pasivas. El análisis de cada país miembro muestra que esto está presente en la mayoría de los contextos observados, dejando sólo unos pocos con una gestión separada (este es el caso, por ejemplo, de Bélgica, Italia, Portugal y Suecia).

Esta gestión afecta de manera determinante la organización funcional de los propios organismos, pero sobre todo la capacidad para anticipar y contrarrestar la dinámica negativa del mercado laboral, tal vez con la única excepción de Suecia.

Otro aspecto es el que los organismos involucrados en los procesos de reestructuración interna, han sido cuestionados en la autonomía relativa que tenían. Este es el caso, por ejemplo, del *Jobcentre Plus* en el Reino Unido que fue incorporado en 2011 en el mismo Ministerio del Trabajo inglés; un caso similar es el sueco, así como la incorporación (2012) en el Departamento de la Protección Social del FAS irlandés.

En todo caso, con la aceleración de la crisis las Agencias se fortalecieron mediante la racionalización de sus procedimientos, acrecentando el número de tipologías de servicios o aumentando el número de sus operadores. Un caso paradigmático es el de la BA alemana, que se convirtió en la segunda empresa del país por número de operadores. Igual de importante, es la dimensión y la fuerza organizativa del *Jobcentre Plus* inglés y del Pôle Emploi francés. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la fuerza de trabajo es tan alta porque los organismos son también responsables de la gestión de las políticas pasivas, incluyendo la provisión de prestaciones por desempleo.

Por tanto, no es una coincidencia que las performances realizadas por los Servicios Públicos de Empleo italianos estén por debajo de la media europea, entre otras razones por el número limitado de los recursos humanos para la gestión, solamente de las políticas activas (8.713 operadores).

También hay que subrayar que los países escandinavos (Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia) tienen una fuerte orientación al usuario, como demuestra la proporción reducida de los trabajadores desempleados. La realidad es también evidente en aquellos contextos donde las agencias nacionales han sido objeto de reestructuración. En el caso de Francia, después del establecimiento de Pôle Emploi en 2008, se prestó especial atención a la dotación de personal en contacto directo con los usuarios.

Un aspecto importante es el de la “cuota de mercado” de los diversos organismos, a saber, la capacidad de interceptar la audiencia de las personas que buscan trabajo. Se pasa de una “cuota-monopolio” en Suecia (85% - 92%), 60% en Finlandia, 50% en Alemania, 35% en el Reino Unido, hasta el 13% de la República Checa y la pequeña cuota italiana de apenas el 3-4%. Esta cifra de Italia es una clara señal de la necesidad de reformar la organización. La financiación de los Servicios Públicos de Empleo italianos, tienen un gasto en relación con el PIB (0,032%), que es una décima parte de los

otros países (por ejemplo, Francia 0,252%, Alemania 0,340%, Dinamarca 0,543%). En Italia no existe una Agencia Nacional única y los desempleados por cada operador (datos de 2011) son 254.2 (una cifra más alta se encuentra sólo en España, con 269,0). Un caso aparte es el que muestra Irlanda como consecuencia de la incorporación del FAS en el Departamento de la Protección Social, que no permite encontrar datos ciertos relativos a los empleados de los servicios públicos de empleo.

En cuanto al papel desempeñado por los interlocutores sociales, en algunos países ellos tienen un rol activo y de dirección, participando, por ejemplo, en los órganos tripartitos para la gestión de los Servicios Públicos de Empleo. Prevalece un modelo participativo con su presencia en los Consejos de administración de las agencias en Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Suecia y en las tres agencias belgas. Esto, a diferencia del caso de las agencias inglesa y española que no contemplan la participación de representantes de los sindicatos y de los empleadores en sus Consejos de administración.

Dada la intensidad y la naturaleza de la crisis, casi todos los países de la UE han previsto y programado un fortalecimiento del papel de los organismos técnicos para diversificar y enriquecer los tipos de servicios ofrecidos. Ello es importante, no solo por el crecimiento

de la demanda de mano de obra que proviene de las empresas, sino también por la búsqueda y selección de personal, la asesoría en derecho laboral, los procedimientos de gestión para la contratación y asistencia para los despidos colectivos, y los permisos de trabajo para ciudadanos extranjeros, que son sólo algunos de los servicios ofrecidos por los SPE.

En las páginas siguientes se describen los aspectos funcionales, técnicos organizativos y cualitativos de los SPE en 10 de los 11 países que hemos observado en este periodo de crisis. Focalizaremos la atención entonces en los siguientes países de la Unión Europea: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia, con la sola excepción de Grecia[69].

Los SPE en Alemania.

En Alemania, los servicios públicos de empleo son prestados por la Agencia Federal de Trabajo BA con sede central en Núremberg. La responsabilidad directiva de la BA es del Consejo de Administración, a cargo del desarrollo de la estrategia y de la formulación de los objetivos operativos. El Consejo de Administración

[69] Hemos excluído a Grecia, debido al profundo proceso de reorganización que está viviendo y que todavía no concluye.

permanece en funciones durante cinco años y está formado por el presidente y dos miembros a quienes se les encomienda la responsabilidad financiera y la responsabilidad de las actividades operativas.

Este mismo modelo de gestión se repite en las Direcciones Regionales y en las estructuras locales. La BA se divide en 10 Direcciones Regionales, hay 178 Agencias de empleo locales y 660 oficinas en todo el país.

Como en el caso de Francia, el sistema de oferta, gestión y prestación de servicios de empleo en Alemania, conserva una marca predominantemente pública. Aunque no faltan oportunidades y experiencias de cooperación y colaboración con entidades privadas, con o sin fines de lucro.

En los últimos años, la arquitectura institucional organizativa del sistema alemán de oferta de servicios públicos de empleo, ha recorrido una importante trayectoria evolutiva, cuyas líneas habían sido esbozadas por el paquete de las Reformas Hartz. La Agencia Federal de Trabajo se confirma como eje, motor y guía del sistema alemán de servicios públicos de empleo. Pero también está involucrada en un plan de evolución bajo el signo de “flexibilidad, innovación y calidad”.

Después que las leyes Hartz I y II intervinieron para mejorar la calidad y rapidez de la distribución, y dieron una nueva orientación y dirección a la calificación profesional, la ley Hartz III ha formulado indicaciones para la mejora de la Agencia Federal de Trabajo, a fin de convertirla en una agencia de servicios moderna que opera en el mercado laboral con estructuras e instrumentos de gestión acordes a los tiempos que corren.

La posterior ley Hartz IV cambió drásticamente los componentes institucionales fundamentales para las políticas laborales en Alemania. En particular, se procedió a la fusión del anterior subsidio por desempleo y del subsidio social para las personas aptas para el trabajo, integrándolos en una única prestación económica denominada Asignación Mínima de Subsistencia para las personas que buscan empleo. En esencia, se reunieron los programas de asistencia social y los de subsidios por desempleo en un nuevo *meanstested benefit (Arbeitslosengeld II, ALG II)*, revolucionando el sistema de beneficios asistenciales.

En las Reformas Hartz también se incluyen las reformas estructurales para la mejora de la BA (Agencia Federal de Trabajo), destinadas a elevar la calidad de los servicios prestados a través del desarrollo de la orientación al cliente, la reorganización del sistema de gestión y de implementación de los propios servicios, y la definición

de un nuevo enfoque de la gestión de los recursos humanos.

En febrero de 2002 comenzó un importante proceso, articulado y complejo, de reforma interna estructurado en cuatro etapas. El punto de partida fue el de la Centralidad del *usuario*[70], en este, el elemento central es el *Customer Center*, o sea el principio rector en el diseño del servicio consiste en alinear la concepción, la estructura y la prestación de los servicios a las necesidades específicas de los usuarios. La segunda etapa, denominada *Desempeño operativo*, que comenzó en 2006, aplicó los conceptos de desarrollo constante de la orientación al usuario y la mejora de las prestaciones, gracias a la incorporación de las nuevas soluciones informáticas. La tercera, definida Innovación del mercado, comenzó en 2008 y preveía la construcción de una cultura dirigida al desempeño y a la innovación, que diera prioridad a una mayor transparencia y prestara atención a los niveles de desempeño, con el fin de mejorar la calidad de los servicios para los usuarios, ciudadanos/trabajadores y empleadores. La cuarta fase que se propuso, a fin de consolidar la orientación a la calidad y al desempeño, destinada a continuar en el futuro cercano, fue denominada *Gestión de la red, organización que aprende.*

---

[70] En realidad, en casi toda Europa los Servicios Públicos para el Empleo SPE no usan el concepto de *usuario*, sino el de cliente. Concepto muy discutido y discutible, pero que se ha impuesto en estos años de crisis.

Actualmente el número de operadores es de 110.000 (datos de 2011), el 81% de los cuales están en contacto directo con los usuarios. Este número incluye los dependientes que siguen las políticas pasivas.

Los usuarios de la Agencia Federal para el Empleo se pueden dividir de la siguiente manera (datos de 2010): alrededor de 3,3 millones de desempleados y 4,1 millones de subempleados, con la excepción de aquellos con horario reducido. En cuanto a los empleadores, se dividen en dos categorías: usuarios estándar, que tienen necesidades de apoyo para la creación de puestos de trabajo (4.907.015) y los usuarios *target*, con mayor potencial para la creación de nuevos puestos de trabajo y oportunidades de contratos de aprendizaje (23.463).

Respecto de los servicios ofrecidos, la BA es responsable de la gestión, tanto de las políticas pasivas como de las políticas activas, aunque no es posible cuantificar los operadores en cada una de las dos actividades. En cuanto a la primera, tiene toda la responsabilidad por el pago de las prestaciones por desempleo, compensaciones por la reducción de horas de trabajo y las reparaciones que correspondan en caso de quiebra del empleador. Entre los otros beneficios que ofrece, hay un ingreso mínimo garantizado para el desempleado de larga duración.

Las políticas activas se promueven a favor de los desempleados y de los empleadores. Respecto de este último grupo se ofrece un servicio específico (AG-S), que ofrece pre-selección y selección, la ocupación de personas con discapacidad y los aprendices. Para los desempleados, existe un apoyo individual para la rehabilitación para el trabajo a través de la elaboración de un *Perfil individual, profiling*. El Portal de encuentro oferta/demanda *Jobbörse* ofrece una base de datos de libre acceso con todos los puestos vacantes y las relativas habilidades requeridas.

Tabla 25. Alemania. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

BA - Alemania	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	11.636,6
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	41.964,0
Costos operativos	7.797,0
Costos de las políticas activas	14.098,0
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,340%
Número de operadores, de los cuales:	110.033
Sede central	662
Oficinas locales	610
Total de desempleados registrados	3.291.803
Empresarios inscritos	4.930.578
Cuota de mercado intermediado	50%
Desempleados registrados por cada operador SPE	29,9

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los SPE en Dinamarca.

La Autoridad Nacional del Mercado del Trabajo AMS en Dinamarca, es una división del Ministerio del Trabajo, por lo tanto, sujeta a control gubernamental. Se estructura en una sede central en Copenhague, cuatro oficinas regionales y 91 sucursales en 98 municipios. Dado que la implementación de las políticas activas del mercado de trabajo se encuentra bajo la responsabilidad directa de las Comunas (que son, financiera y políticamente, garantes de la labor de los Centros de empleo), la AMS es responsable de su aplicación y su impacto en el territorio. Los interlocutores sociales participan en todos los niveles, junto con otros sectores de interés, tales como los proveedores externos, los Fondos de seguro contra el desempleo y las autoridades regionales del trabajo. Los recursos de que se dispone ascendieron a 1,36 millones de euros (cifras de 2011) que, en su totalidad provienen de fondos del gobierno y de otros fondos públicos.

La AMS emplea a un total de 5.837 operadores, incluyendo 210 en su sede central, 127 en las oficinas regionales y más de 5.500 en las oficinas locales.

En total, están registrados en los Servicios Públicos de Empleo 127.214 usuarios. Los servicios ofrecidos se refieren principalmente a las políticas activas. La AMS, de hecho, no trata directamente el desembolso

de los subsidios de desempleo (en Dinamarca esta competencia corresponde a los Fondos de seguros específicos), sino sólo el registro de los desempleados.

Las políticas activas están dirigidas a personas que buscan empleo y a los empleadores. Respecto de los primeros, además del contacto inicial y posterior registro en sus oficinas, se ofrece el acceso a la base de datos de los curriculum en el sitio *Jobnet.dk*. Otras medidas incluyen la creación del Plan individual de detalle que incluye, entre otros, interventores de rehabilitación y actualización profesional. A los empleadores se les ofrece acceso gratuito a las bases de datos de las vacantes y a los Curriculum Vitae.

Cabe destacar que cada Centro de empleo tiene derecho a decidir qué servicios ofrecer sobre la base de la demanda del propio territorio.

Tabla 26. Dinamarca. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

AMS - Dinamarca	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	3.706,1
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	1.360,0
Costos operativos	10,3
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,543%
Número de operadores, de los cuales:	5.387
Sede central	210

Oficinas regionales	127
Oficinas locales	5.500
Total de desempleados registrados	127.214
Cuota de mercado intermediado	30%
Desempleados registrados por cada operador SPE	23,6

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los SPE en Francia.

En Francia Pôle Emploi es el organismo público nacional, vinculado al Ministerio de Trabajo, que tiene personalidad jurídica y autonomía financiera. Nace en 2008 tras la fusión de la Agencia Nacional para el Empleo (ANPE) y la Agencia para el pago de prestaciones por desempleo ASSEDIC. Está dirigido por una junta directiva compuesta por 18 miembros, 10 de los cuales son designados por los interlocutores sociales y dos designados por el Ministro del Trabajo de entre las personalidades de mayor competencia en el sector. La estructura se organiza a través de una oficina central en París, que coordina las 26 direcciones regionales que, a su vez, supervisan 100 oficinas locales. La Red operativa está articulada con 920 sucursales locales (1 por cada 100 mil habitantes) y es responsable, tanto de las políticas activas como de las pasivas. Organiza además 132 agencias especializadas para un público específico. El presupuesto (datos de 2012) asciende a unos 4.800 millones de euros, la mayor parte de

los cuales son necesarios para cubrir los costos de estructura.

La plantilla se compone de 49.407 empleados, 5.000 de ellos en la oficina de París, mientras que 30 mil funcionarios están en contacto directo con los usuarios. En 2013, como una medida para contrarrestar la crisis, el gobierno decidió la contratación de mil trabajadores adicionales.

En 2012, los inscritos en Pôle Emploi eran alrededor de 4,8 millones de personas en busca de trabajo, de un total de vacantes de aproximadamente 3 millones de empleos publicados. En cuanto a los empleadores, hay cerca de 360 mil empresas, la mayoría de las cuales se componen de PYME y utilizan Pôle Emploi para la búsqueda de trabajadores.

Pôle Emploi promueve, en una sola estructura organizativa, las políticas activas y las políticas pasivas (en particular las prestaciones por desempleo y las ayudas a la renta), bajo estricto control de calidad, aunque no es posible cuantificar los empleados en cada una de las dos actividades. Respecto del primer servicio, cabe destacar el suministro de una plataforma informática, la segunda después de la Agencia Nacional de Impuestos por número de usuarios, utilizada por aproximadamente del 65 a 70% de los usuarios.

Todos los servicios de Pôle Emploi deben considerarse individualizados desde la bienvenida, información, cursos personalizados, oportunidades de capacitación y fortalecimiento de capacidades, ofertas de trabajo (incluso en el extranjero), formación práctica, además de apoyo especializado para superar la exclusión social.

Pôle Emploi promueve una política de asociación con otras organizaciones interesadas a nivel nacional y local. El objetivo es el de promover sus servicios y desarrollar dispositivos adicionales con todas las partes interesadas para que cooperen en la lucha contra el desempleo. Para los empleadores se ofrecen intervenciones para facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, definir las necesidades profesionales e introducir dispositivos para facilitar la contratación de categorías de desempleados penalizadas por débiles curriculum formativos y de habilidades.

Tabla 27. Francia. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Pôle Emploi - Francia	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	13.646,2
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1)	4.800,0
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,252%
Número de operadores, de los cuales:	49.407
Sede central	5.000
Oficinas locales	30.000

Total de desempleados registrados	2.749.691
Cuota de mercado intermediado	38%
Desempleados registrados por cada operador SPE	55,6

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los SPE en Italia.

Los Centros para el Empleo en Italia son estructuras descentralizadas, son administradas por los gobiernos regionales y por las provincias, sin perjuicio de la coordinación y control del Ministerio del Trabajo. El encuentro entre demanda y oferta de mano de obra, cuyo monopolio era público, desde 1997 es desarrollado por los Servicios para el Empleo públicos y privados. Italia fue el último país de Europa en aceptar el sistema mixto público-privado.

Las estructuras operativas de los Servicios para el Empleo son los Centros para el Empleo, como también las Agencias para el Empleo. Estas desempeñan un papel de intermediación entre la demanda y la oferta de trabajo como operadores del mercado laboral. Los Centros para el Empleo son los servicios públicos dependientes de las Regiones y Provincias, y tienen como tarea promover el encuentro entre demanda y oferta de trabajo en el territorio de competencia; para esto, deben informar, orientar y dar asesoramiento gratuito a las personas que buscan empleo.

Desde el punto de vista numérico, hay 556 Centros para el empleo CPE (año 2012) en el territorio nacional, 111 de ellos en el Noroeste, 115 en el Noreste, 91 en el Centro y 222 en el Sur.

El 31 de diciembre de 2007, el personal en funciones dentro de dichas estructuras era de 9.989 operadores,[71] el 62% mujeres y el 38% hombres. La incidencia porcentual de la colaboración o asesoramiento en esta cantidad es de alrededor del 20%, con un marcado predominio del sexo femenino[72].

La mayor parte de los empleados de los CPE se registra en el Sur, que absorbe el 51% del total. Siguen, el Centro con el 19%, el Noroeste con el 16% y el Noreste con el 14%. Esta clasificación por macro área geográfica también se refleja en la adopción de personal para colaboración o asesoramiento. A partir de la relación entre la cantidad de CPE y el personal en funciones expresada en valores absolutos, se observa que el promedio a nivel nacional debiera ser de alrededor de 18 funcionarios por CPE. En concreto, en el Noroeste el promedio es de 14 funcionarios por CPE, de 12 en el Noreste, de 21 en el Centro y de 23 en el Sur. Este

---

[71] Esta cifra luego, en 2011, disminuyó a 8.700, a causa de las restricciones impuesta por la crisis que provocó el despido de funcionarios "precarios" y también, a causa de la ley que impedía la Asunción de nuevo personal en la Administración Pública.

[72] ISFOL, Monitoraggio dei Servizio per l'Impiego 2008.

promedio debe relacionarse con las dimensiones de la zona de influencia del CPE, a fin de definir la "carga de trabajo" de cada CPE y relacionarla con los recursos humanos presentes[73].

El costo de los Servicio para el Empleo en Italia fue en 2012 de 493 millones de euros, de los cuales: los gastos de personal fueron de 384 millones, los gastos generales 37 millones y 71 millones los gastos para orientación, asesoramiento e información. Para obtener una visión general de los gastos en las políticas de mercado del trabajo, puede ser útil recordar que de 2007 a 2012, el gasto como porcentaje del PGB ha aumentado del 1% al 1,81%, un incremento del 80%, que se debe enteramente al componente de políticas pasivas. El gasto en políticas activas, por otra parte, ha visto una reducción, pasando del 0,39% al 0,33%. Residual, desde el punto de vista de los costos, son los Servicios para el Empleo, para lo cual el Ministerio del Trabajo estima un gasto total de alrededor de 0,03% del PGB[74].

El número total de trabajadores de los Centros para el Empleo, año 2012, ascendió a 8.713 personas. Aproximadamente el 88% tiene una cobertura

---

[73] ISFOL, Monitoraggio dei Servizio per l'Impiego 2008.

[74] *"Dalla Garanzia Giovani al rilancio delle politiche attive del lavoro: realizzazioni e piani per il 2014-2015"* Audición del Ministro del Trabajo Enrico Giovannini a la Comisión del Trabajo del Senado italiano, 14 de enero de 2014.

contractual por tiempo indefinido (un total de 7.686 unidades). Este porcentaje es significativamente diferente de una región a otra. Sólo 7 de cada 10 trabajadores de planta son estables. A nivel nacional, aproximadamente 7 de cada 10 trabajadores se dedican a las actividades de asistencia directa a las personas (6255 operadores) [75].

En 2012, las personas que han hecho la Declaración de Inmediata Disponibilidad DID fueron 2.215.037, de las cuales el 51,8% eran hombres (1.147.480 individuos) y 48.2% mujeres (1.067.557). De éstos, el 21,6% eran menores de 25 años, por un total de 478.123 personas. La proporción de jóvenes que se han dirigido a un Centro para el Empleo para hacer la DID varía dependiendo de la región observada. Los sistemas regionales con mayor porcentaje son Piamonte (28,7% del total), Campania (27,4%), Calabria (26,2%) y Cerdeña (25,1%). A las empresas se proporciona servicios de información y asesoramiento, pre-selección de personal, selección de personal, outplacement.

No existe una Agencia única que gestione las políticas activas y pasivas del trabajo. Estas últimas son de responsabilidad del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS). Las regiones son un importante punto de

---

[75] Ibidem, nota 24.

referencia en la prestación de servicios para todos los solicitantes de empleo: son organismos que coordinan los Servicios Públicos para el Empleo a nivel territorial, que tienen la responsabilidad de las políticas activas. Las responsabilidades en el campo de los Servicios para el Empleo se subdividen entre los niveles nacional, regional, provincial y local.

Las regiones tienen la responsabilidad de la orientación relativa a la colocación, la planificación y coordinación regional, la promoción para la creación de empresas, las iniciativas de promoción del empleo para los grupos vulnerables, la coordinación de las actividades con el Ministerio del Trabajo, las políticas activas y el monitoreo y vigilancia de las mismas. En el nivel provincial se establecen los Centros para el Empleo cuyas funciones son específicamente: la gestión de los servicios de colocación y pre-selección, la promoción de iniciativas e intervenciones de políticas activas del mercado laboral de la zona, y la coordinación territorial con el fin de informar sobre las actividades de formación y orientación (profesional, creación de empresas, encuentro de la oferta con la demanda) 76.

Sobre los Servicios a las empresas, el último informe de Monitoreo Isfol (2010), resalta algunos servicios

---

[76] Ibidem, nota 2.

como, por ejemplo, los de información, otras formas de asesoramiento, preselección y selección de personal, outplacement. En general, de los servicios dirigidos a las empresas, se destacan los de recepción y la información, análisis de las profesiones más demandadas por los empleadores, admisión en la Administración Pública, aprendizaje, consultoría de incentivos para la contratación, apoyo a la creación de empresas, trámites on-line, consultoría de negocios y servicios administrativos.

En Italia, el sistema de servicios públicos de empleo tiene una arquitectura descentralizada, donde las Regiones tienen el rol de regulación, programación, organización, evaluación y control de los servicios de empleo, mientras que las Provincias están a cargo de la prestación y gestión de los servicios en el territorio y de la conexión con los demás actores.

A nivel central, el Ministerio de Trabajo sigue desempeñando un papel importante en la definición de políticas y los ejes de las intervenciones; de él dependen la actividad de inspección, el desarrollo de la orientación y de la formación profesional y, a través del Instituto de seguridad social (INPS), la administración de los subsidios por desempleo y otros aportes. Especialmente en el ámbito del empleo y del mercado del trabajo, y por lo tanto en los servicios de empleo, desde el año 2001 que el Ministerio de Trabajo recibe

la contribución y apoyo experto de la agencia técnica Italia Lavoro, hoy ANPAL (que tiene personería jurídica privada), a través de la cual promueve y gestiona, en manera experimental, acciones de políticas laborales, ocupación, servicios de empleo e inclusión social.

El sistema de servicios de trabajo en Italia está abierto a las intervenciones reconocidas de los entes privados que, una vez comprobados los requisitos, pueden implementar y prestar servicios de intermediación laboral. Por lo tanto, se configura un sistema mixto, puesto en funcionamiento en 2003 por la Reforma Biagi: un sistema abierto en el que estructuras públicas, operadores privados con fines de lucro y partes sociales sin fines de lucro, operan juntos en un régimen de competición.

La arquitectura actual del sistema italiano de servicios de empleo se definió, hace poco menos de 15 años, por el llamado "decreto Montecchi" (D.L. 469/1997). El decreto reguló, con arreglo a la ley 59/1997, la concesión a las Regiones y a los Organismos locales las funciones y tareas relativas a la colocación y a las políticas laborales activas, siempre en el marco de un rol general de dirección, promoción y coordinación del Estado.

Por lo tanto, en esta disposición estaban incluidas las dos grandes líneas de reforma que habían caracterizado

a otros países europeos: la superación del monopolio público en materia de empleo y, sobre todo, la descentralización de la administración y gestión de los servicios a nivel local.

Desde entonces, el sistema ha experimentado una evolución significativa en la reglamentación de la presencia de organismos privados en temas de inserción laboral y, en general, de servicios de empleo (Ley n. 30/2003 y D.L. n. 276/2003).

Desde el punto de vista institucional-organizativo, el sistema público italiano de servicios de empleo sigue siendo el diseñado en 1997.

Tabla 28. Italia. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

CPI - Italia	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	4.845,3
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	493,0
Costos operativos	384,0
Costos de las políticas activas	37,0
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,032%
Número de operadores	8.713
Total de desempleados registrados	2.215.037
Cuota de mercado intermediado	3-4%
Desempleados registrados por cada operador SPE	254,2

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los SPE en Holanda.

En Holanda, el Instituto para la Gestión de Seguros de los Trabajadores UWV es el organismo autónomo de la administración pública que opera bajo la supervisión del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, que establece las líneas operativas específicas, a través de una programación (y posterior implementación) anual. Con sede central en Ámsterdam, incorpora en su interior una división separada, llamada UWV WERKbedrjif, responsable de la organización de las políticas activas del mercado laboral en favor de los beneficiarios de subsidios por desempleo y discapacidad. Su red de oficinas se basa en seis oficinas regionales, de las cuales dependen más de 100 oficinas locales que prestan servicios a las personas en busca de empleo. Está dirigido por un Consejo de tres miembros, designados por el Ministerio del Trabajo, que a su vez indica las líneas operativas. Este Consejo está apoyado por una comisión tripartita compuesta por representantes de los interlocutores sociales y los municipios. El financiamiento para el año 2011 ascendió a 752,3 millones de euros, de los cuales el 34% provino de las contribuciones a la Seguridad Social, mientras que el 66% provino de los recursos públicos.

Los operadores del UWV son 5.010 (2011), el 87% de los cuales están en contacto directo con los usuarios, mientras que 400 están empleados en la oficina central.

Con respecto a las personas que buscan empleo, en 2011, el flujo de entrada en el SPE de Holanda era de 678.000 unidades, 470.000 de los cuales eran beneficiarios de prestación por desempleo, 188.000 eran beneficiarios del subsidio y asistencia social y 20 mil que no tienen derecho a alguna providencia. Respecto de los servicios a los empleadores, el UWV otorga solo las bases de datos con las vacancies disponibles (105.000 en 2010) y las pone a disposición on-line.

El UWV es responsable de la gestión tanto de las políticas pasivas como de las políticas activas, aunque no es posible cuantificar a los empleados en cada una de las dos actividades. Las Municipalidades cooperan en la reinserción laboral de los grupos desfavorecidos (por ejemplo, desempleados de larga duración y otras categorías) y los que no tienen derecho a subsidios de desempleo. El pago de estos últimos es de responsabilidad del UWV, mientras que los municipios son responsables de la gestión de las prestaciones de asistencia social.

En Holanda, las tareas del UWV para las políticas activas se gestionan con otros actores de referencia, en un régimen de “cuasi-mercado”, y con la cooperación entre los municipios y las oficinas locales, regulada por la ley. También se basa en una fuerte colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las agencias privadas.

Las Políticas activas para aquellos que buscan trabajo se caracterizan inicialmente por la asistencia individual de los desempleados por parte de los operadores de los Centros para el Empleo. Luego pasan, poco a poco, a los servicios computarizados, a través de una página personal del trabajador en el portal de usuarios del UWV que contiene las políticas específicas que se le asignan (incluyendo la orientación, el cruce de oferta/demanda, rehabilitación profesional).

Para los empleadores se ofrecen servicios de información sobre el mercado laboral, y la provisión de una página web en la cual se publican las vacantes hasta la selección y preselección de candidatos. También se ofrecen servicios para la movilidad profesional de los trabajadores despedidos.

En Holanda, los servicios públicos de empleo dependen de UWV Werkbedrijf, que, desde el punto de vista institucional y organizativo, consiste en una división que, dentro de UWV, desarrolla las intervenciones de política laboral activa y los servicios relacionados.

La integración de las actividades anteriores de CWI (*Centrum voor Werk en Inkomen*, Centro para el trabajo y los ingresos) en UWV, se realizó en 2009, dando vida a UWV Werkbedrijf.

Este, es un organismo centralizado, que depende financieramente de las asignaciones anuales previstas por el Ministerio del Trabajo. Consta de cinco divisiones operativas de las que dependen 127 oficinas de empleo repartidas en las principales comunas. En estas oficinas es posible registrarse para recibir el subsidio por desempleo o para buscar activamente una ocupación, constituyendo así un único punto de acceso operativo.

La cooperación y las asociaciones con el sector privado están muy desarrolladas (los *Mobility Centres*). Sobre todo, está muy difundida la asociación con las *Municipalities*, destinadas a ser socios estratégicos en el sistema público de prestación de servicios de empleo.

El sistema de SPE en Holanda adquiere, por un lado, un perfil muy descentralizado, con el centro de gravedad desplazado al territorio y las comunidades locales (las estructuras de nivel regional se reducen), y por el otro, se muestra como un sistema fuertemente "integrado" con los socios de las *Municipalities*.

Con la incorporación de CWI en UWV ya no existe en Holanda una estructura con un estatuto independiente para los servicios públicos de empleo.

Gracias a la incorporación de la dimensión asistencial (erogación de subsidios por desempleo, etc.) y de la de los SPE, ha sido posible evitar el complejo traspaso

de usuarios que, después de 6 meses de la inscripción en el CWI, se transferían a la UWV para obtener los subsidios. Una medida que ha permitido organizar un servicio al usuario más racional y sin inconvenientes.

Grafico 3. WERKbedrijf como estructura interna de UWV.

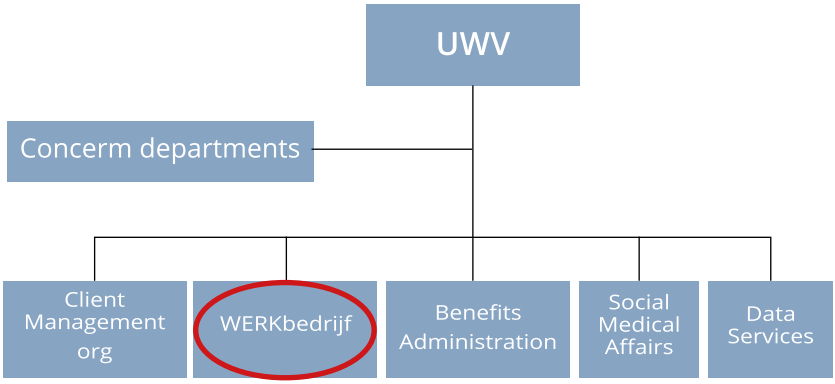


Tabla 29. Holanda. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

UWV WERKbedrijf – Holanda	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	4.191,4
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	752,3
Costos operativos	494,3
Costos de las políticas activas	258,0
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,373%
Número de operadores, de los cuales:	5.010
Sede central	400
Oficinas locales	4.369
Total de desempleados registrados	470.000
Cuota de mercado intermediado	15%
Desempleados registrados por cada operador SPE	93,8

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los SPE en Portugal.

El Instituto de Empleo y Formación Profesional IEFP es una organización pública con gestión tripartita y descentralizada, dependiente económica y administrativamente, de un servicio central que prepara las herramientas y directrices para las actividades en los Centros para el Empleo y para los Centros de formación. Está articulado en 5 sedes regionales, que tienen tareas de apoyo y seguimiento de las actividades promovidas en el ámbito local, lo que garantiza el buen desarrollo de las políticas de empleo. Además, cuenta con 86 Centros responsables del matching, de servicios personalizados tanto a los desempleados como a los empleadores, y la promoción de programas educativos.

También administra 58 centros de formación profesional (31 de los cuales son gestionados directamente por el IEFP) y 8 Centros para la creación de empresas. El IEFP es supervisado por el Ministerio de la Economía y del Empleo, con un Consejo de Administración en el que participan los interlocutores sociales. El presupuesto para 2011 fue de 1.017,1 (millones de euros) de los cuales el 52,6% provenía de las contribuciones a la seguridad social, el 45% del FSE.

El número total de operadores del IEFP es de 3.624 unidades, incluyendo 476 de la sede central, 335 en las

sedes regionales, 1.576 en los Centros para el Empleo, y 1.237 en los Centros de formación. En contacto directo con los usuarios hay 721 empleados, 20% del total.

En general, en 2010, 631.514 personas (incluyendo 541.840 desempleados) se registraron en el IEFP. Los empleadores que declararon cargos vacantes resultaron ser 40.964, en el 67% de los casos pertenecían al sector de servicios.

El IEFP no es responsable del pago de las prestaciones por desempleo, que compete al Instituto de Seguros Sociales. Todos los beneficiarios de subvención están obligados a registrarse en el Servicio Público de Empleo, con algunos deberes adicionales, bajo pena de caducidad del subsidio, que son las de presentarse en el Centro para el Empleo cada dos semanas, seguir las instrucciones contenidas en el plan de activación individual y aceptar un trabajo, si es apropiado.

En cuanto a las políticas activas para los desempleados registrados en el IEFP, además de ofrecer información básica sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, realiza un perfil del usuario para determinar la distancia de la ocupación, y promueve el Encuentro de la oferta y de la demanda de trabajo, la definición de los planes individuales para la rehabilitación laboral y el apoyo a la formación profesional.

Para la parte empresarial se ofrece la publicación de las vacantes en el portal de internet, además de sesiones para el reclutamiento de las candidaturas potenciales en los Centros para el Empleo.

Tabla 30. Portugal. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

IEFP – Portugal	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	783,4
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	1.017,1
Costos operativos	299,2
Costos de las políticas activas	699,2
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,116%
Número de operadores, de los cuales:	3.624
Sede central	476
Oficinas locales	335
Job Centres	1.576
Centros para la Formación profesional	1.237
Total de desempleados registrados	541.840
Empresarios inscritos	40.964
Desempleados registrados por cada operador SPE	149,5

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los SPE en Reino Unido.

En el Reino Unido, el organismo técnico del Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP, Ministerio de Trabajo) que se encarga de la gestión de las políticas activas y

pasivas del trabajo es el *Jobcentre Plus*, constituido en abril 2002 por la fusión del Servicio para el Empleo, responsable de la gestión de los Centros de empleo competentes en las actividades de intermediación, y la Agencia de beneficios (*Benefits Agency*), responsable de las prestaciones por desempleo. Como entidad autónoma del Ministerio, *Jobcentre Plus* dejó de existir en octubre de 2011, siendo incorporado como Departamento del mismo Ministerio del Trabajo, en el que sigue prestando servicios a los ciudadanos y las empresas. Está dirigido por un Director de Operaciones, que depende directamente del Ministro del Trabajo. Los interlocutores sociales desempeñan el papel de referencia en la planificación de las políticas laborales, actuando como grupos de interés; sin embargo, no están implicados directamente en la gestión de las actividades.

El presupuesto para 2011 ascendió a 3,5 millones de euros (el 33% del plan de gastos del Ministerio del Trabajo para el período 2009-2011), una cobertura total de los costos operativos y con el 67% de los costos del personal. Los recursos provienen por el 18% de las contribuciones a la seguridad social, mientras que el 82% restante está cubierto por fondos públicos.

La organización funcional comprende, una sede central con cuatro divisiones. A nivel regional, hay siete oficinas de las cuales dependen 37 direcciones de distritos que

gestionan 811 sucursales locales para el contacto con los usuarios.

El número total de empleados era, en 2011, de 77.922 unidades, una disminución de 904 empleados en comparación con el año anterior.

En general, la cartera de usuarios gestionada por el *Jobcentre Plus* tiene 2,4 millones de personas, de los cuales 1,3 millones son beneficiarios de prestaciones por desempleo. Con respecto a los servicios ofrecidos a las empresas, el informe anual elaborado por *Business Link* (portal dedicado a las empresas en las actividades promovidas por *Jobcentre Plus*) reporta un total de más de 19 millones de accesos, de los cuales 3,6 son relacionadas con la gestión de personal. Además, hay que añadir que en 2010 había más de 2.500 empleadores registrados en los procesos de outplacement[77].

El *Jobcentre Plus* detenta la gestión de las políticas activas y pasivas, aun cuando no es posible cuantificar a los empleados de cada una de las dos actividades. Respecto de las políticas pasivas, gestiona la concesión de prestaciones de desempleo (subsidio de desempleo), con base en las cotizaciones y los ingresos de los beneficiarios.

---

[77] Businesslink Annual Review 2009-2010.

Con respecto a las políticas activas, el *Jobcentre Plus* pone especial atención en los usuarios y sus necesidades, una característica típica del sistema de los Servicios de empleo en el Reino Unido. La búsqueda activa de un puesto de trabajo es un requisito previo para el logro y mantenimiento de la prestación social del desempleo. Se ofrece a los desempleados un conjunto de servicios individualizados de un amplio espectro, desde el apoyo a la inserción laboral, la orientación, la adaptación de las habilidades, al acompañamiento en general.

Con respecto a los servicios prestados a las empresas, la particular atención al usuario en este caso, se desprende de la disposición de un único sitio, que ofrece a las empresas una atención total. No ya una oficina o un lugar físico, sino un ambiente informatizado, que es accesible desde todas las partes del país (llamado *Businesslink*) que, en colaboración con el *Jobcentre Plus*, es capaz de ofrecer no solo servicios de intermediación y reclutamiento, sino también los servicios necesarios para que una empresa pueda relacionarse de manera efectiva con las obligaciones administrativas, a los cuales se agregan servicios de consultoría estratégica para el desarrollo empresarial, para la solución de problemas de *bussines* y la consecución de objetivos individuales[78].

---

[78] *"Benchmarking sulle politiche passive del lavoro in Europa. Scheda Regno Unito",* Italia Lavoro, hoy ANPAL, 2012.

Tabla 31. Reino Unido. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Jobcentre Plus – Reino Unido	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	634,9
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	3.500,0
Costos operativos	3.500,0
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,341%
Número de operadores	77.722
Total de desempleados registrados	1.300.000
Cuota de mercado intermediado	35%
Desempleados registrados por cada operador SPE	16,7

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos y DWP, Departamento del Trabajo y de las Jubilaciones.

Los SPE en España.

En España, la planificación y gestión de las políticas del mercado laboral se implementan de acuerdo con un sistema descentralizado mixto estatal-regional que se funda sustancialmente en el Servicio Público de Empleo Estatal SEPE y en los Servicios de Empleo gestionados por las Comunidades Autónomas, junto a otros actores competentes en materia de trabajo de las esferas pública y privada. El Servicio Público de Empleo Estatal SEPE es un organismo autónomo adscrito al Ministerio del Trabajo que posee un estatus legal independiente. El SEPE se organiza a través de articulaciones centrales y periféricas. La gestión de los Centros de empleo es

responsabilidad de las Comunidades Autónomas, que colaboran con el SEPE para la promoción del Sistema Nacional de Empleo prestando especial atención a la coordinación de las políticas activas del mercado del trabajo.

Cabe señalar que la gestión de las políticas pasivas en España se confía al mismo SEPE, mientras que las Comunidades Autónomas son responsables de la gestión de los Servicios públicos para el empleo y de sus relativas actividades. Los interlocutores sociales participan con SEPE en la preparación del plan anual de actividades para la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo, garantizando el seguimiento y la evaluación. El presupuesto de 2011 del SEPE fue de 37,9 mil millones de euros provenientes totalmente de fondos públicos nacionales y que incluyen los recursos destinados a la cobertura de las prestaciones por desempleo (30,1 mil millones de euros). Una parte del presupuesto nacional del Estado también se transfiere anualmente a las Comunidades Autónomas, en el año 2011 ascendió a 3,1 mil millones de euros.

El número de operadores del SEPE en el 2012 ascendió a 9.434 unidades[79], incluyendo 635 de la sede central, cerca de 2.500 en las Direcciones regionales y,

[79] http://www.sepe.es/

aproximadamente, 6.100 operadores en las oficinas locales en contacto directo con los usuarios. No es posible detectar el número total de operadores en los Centros de empleo de las Comunidades autónomas. Se sabe el número de operadores en algunas Comunidades, por ejemplo, 192 en Cantabria80, 2.040 en Andalucía[81].

El número total de beneficiarios de los servicios del SEPE fue, en 2011, de 5,6 millones de personas, el 75% de los cuales son desempleados. La Agencia no indica el número de empresarios que interactúa con el servicio.

El SEPE es responsable de la gestión y el pago de las prestaciones por desempleo. Los beneficiarios deberán estar debidamente registrados, subscribir un Acuerdo de Servicio, buscar activamente un empleo y aceptar una oferta de trabajo considerada adecuada. Respecto de las políticas activas que son manejadas por los Servicios Públicos de Empleo de las 17 comunidades autónomas, ellas promueven el trabajo de intermediación y el desarrollo de programas para la integración y la reintegración al trabajo, organizando medidas dirigidas a las personas que buscan empleo y a las empresas en busca de personal, a través de

---

80 http://www.empleacantabria.com/es/portal.do

81 Serviz Andaluz de Empleo.

la colaboración con otros organismos y agencias de colocación debidamente autorizadas. Con respecto a los servicios de información, ellos son accesibles on-line a través de un único portal nacional, la oficina virtual del SEPE, llamada Sede Electrónica.

Tabla 32. España. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

SEPE – España	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	7.403,6
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	37.947,7
Costos operativos	450,8
Costos de las políticas activas	7.807,0
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,106%
Número de operadores, de los cuales:	9.434
Sede central	635
Oficinas locales	8.600*
Total de desempleados registrados	4.231.003
Desempleados registrados por cada operador SPE	448,5

N.B. Vanno aggiunti i dipendenti dei Servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome.

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los SPE en Suecia.

La Arbetsformedlingen Agencia Sueca para el Empleo (AF), es una institución pública sujeta a la supervisión del Ministerio del Trabajo y se rige por un Consejo de Administración, compuesto por un Director General y los miembros designados por el Gobierno, que supervisa todas las actividades, basado en directrices específicas. Los interlocutores sociales, en particular los órganos tripartitos no están involucrados en el proceso de toma de decisiones. La AF está organizada con una sede central en Estocolmo, 320 centros de empleo, además de 10 oficinas que representan 10 áreas diferentes del mercado laboral. El presupuesto para el año 2011 ascendió a, aproximadamente 6,6 mil millones de euros a través de fondos públicos.

El número total de operadores en 2011 ascendió a 10.809 unidades, incluyendo 1.525 en su sede central, 251 en las oficinas regionales y 9.033 en las sedes territoriales; 66% del total está compuesto por mujeres, 34% hombres. En total, el 84% está en contacto directo con los usuarios.

Con respecto a las personas que buscan empleo, registradas en la AF, 430.000 han obtenido un puesto de trabajo; de ellos, más de 100.000 son jóvenes, un número semejante son las colocaciones de personas nacidas en el extranjero y 40.000 son discapacitados. En 2010,

los empleadores han notificado, aproximadamente, 560.000 plazas disponibles. La Agencia evalúa cubrir una cuota de mercado de alrededor del 70%, aproximadamente, 140.000 empresas cada año[82].

La Agencia Sueca para el Empleo no tiene la responsabilidad directa de la provisión de prestaciones por desempleo que se pagan a través de los Fondos de Aseguración. Mantiene, sin embargo, la tarea del registro de los desempleados, una condición necesaria para tener derecho a dichas prestaciones.

En cuanto a las políticas activas, la AF es responsable de los servicios de colocación, orientación profesional y laboral, apoyo individualizado a través de los operadores. También organiza cursos de formación y programas de evaluación de habilidades con relativos cursos de modernización, así como actividades personalizadas para la creación de empresas. Muchos de los servicios son implementados con la ayuda de socios externos, identificados tras aviso público, como exige la ley. La Agencia considera que es esencial para el logro de sus objetivos regulares y de largo plazo mantener relaciones con un amplio espectro de empleadores. Se trata de responder a las necesidades del empresario

---

82 *"Benchmarking sul ruolo delle Agenzie tecniche in Europa – Scheda Svezia"*, A. Cuevas (a cura di). El capítulo fue elaborado por Gabriele Olini, Italia Lavoro, hoy ANPAL, 2012.

y encontrar las mejores oportunidades en una lógica de servicio. Los contactos con las empresas garantizan el mantenimiento de una red que alcanza un gran número de anuncios de puestos de trabajo, además de una información continua sobre el estado del mercado laboral, la oferta y la demanda en los distintos sectores.

Tabla 33. Suecia. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

AF (Arbetsformedlingen)- Suecia	
Gasto total en políticas activas del trabajo (millones de euros, LMP 2-7)	3.101,5
Gasto total en Servicios para el trabajo (millones de euros, LMP 1), de los cuales:	6.600,0
Costos operativos	677,0
Costos de las políticas activas	841,0
Porcentaje de gastos en Servicios para el trabajo sobre el PGB	0,248%
Número de operadores, de los cuales:	10.809
Sede central	1.525
Oficinas regionales	251
Oficinas locales	9.033
Cuota de mercado intermediado	85% - 92%
Desempleados registrados por cada operador SPE	n/a

Fuente: Comisión Europea, valores absolutos.

Los servicios prestados por los SPE.

No obstante, el acento que la Comisión europea ha puesto sobre los servicios que los Centros de Empleo deben entregar a los usuarios, no existe, a nivel

comunitario, una clasificación y nomenclatura detallada y estandarizada de los servicios prestados por los Servicios públicos de empleo (SPE) y en particular por los Centros de empleo.

La siguiente tabla, presenta una Tipología de servicios y acciones que una Región de Italia, el Piamonte, propuso al inicio de la crisis. Con un documento oficial (una Directiva) esta Región italiana propone una clasificación de estos servicios que cada Centro para el Empleo debe ofrecer a sus usuarios[83].

---

[83] Regione Piemonte, *Direttiva Pluriennale per la programmazione e gestione delle misure di potenziamento delle competenze per le lavoratrici e i lavoratori colpiti dalla crisi economica in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009*, Atto di Indirizzo per la formulazione dei bandi provinciali 2009 – 2010, Deliberazione della Giunta regionale n. 84-12006 del 04/08/2009.
http://extranet.regione.piemonte.it/fp-lavoro/centrorisorse/anticrisi/dwd/adi_crisi.pdf

Esta clasificación podría extenderse a todos los servicios públicos y privados de empleo, por cuanto organiza en modo muy racional los así llamados *Servicios Admitidos*.

Tabla 34. Clasificación y nomenclatura de los servicios prestados por los Servicios Públicos de Empleo.

1. Recepción
1.1 Información sobre la modalidad de uso de las intervenciones y los servicios internos/externos a la estructura.
1.2 Primer filtro y adopción de la persona desempleada.
2. Orientación profesional
2.1 Asesoramiento de orientación.
2.1.1 Entrevistas individuales de orientación (Nivel I).
2.1.2 Entrevistas de diagnóstico y evaluación en profundidad (Nivel II).
2.1.3 Counselling de orientación.
2.1.4 Balance de competencias.
2.1.5 Balance de proximidad.
2.2 Información de orientación.
2.2.1 Auto-consulta de sistemas de información estructurados (impresos y/o multimedia) sobre las oportunidades de formación y empleo.
2.2.2 Consulta con la asistencia de un experto de sistemas de información estructurados (impresos y/o multimedia) sobre las oportunidades de formación y empleo.
2.3 Formación de orientación.
2.3.1 Módulos breves destinados a grupos de usuarios con necesidades de información – formación, homogéneas sobre áreas temáticas relacionadas con el proceso de orientación (p.ej.: técnicas de búsqueda activa de trabajo).

3. Acompañamiento al trabajo para las personas en busca de empleo
3.1 Reubicación.
3.1.1 Preparación.
3.1.2 Scouting y marketing para las empresas.
3.1.3 Acompañamiento/asesoramiento de la persona durante la inserción laboral.
3.1.4 Encuentro entre oferta y demanda de trabajo.
3.2 Pasantías de formación y orientación.
4. Formación profesional
4.1 Diseño y prestación de acciones de formación destinadas a la inserción laboral y/o la recalificación o actualización profesional.
4.1.1 Formación continua y permanente.
4.1.2 Formación superior.
5. Servicios transversales
5.1 Gestión del Plan de Acción Individual de cada trabajador/a, incluidas las eventuales modificaciones de itinerario, asegurado por una figura de referencia (Case manager[84]), puesta a disposición por el organismo correspondiente, encargada de garantizar la constante relación con los referentes de los CPI pertinentes.
5.2 Implementación de servicios de mediación intercultural que, de manera transversal con respecto a las demás acciones, responden al objetivo de favorecer la participación en los procesos de políticas activas de empleo por parte de personas extranjeras con dificultades especiales de carácter lingüístico y cultural.

[84] *Case manager* es un profesional que diseña e implementa recursos individualizados de inserción laboral. Sus actividades incluyen la comunicación, la planificación de los objetivos y todas las intervenciones de orientación, formación, servicios sociales y educativos que promuevan el crecimiento personal, la inclusión social y autonomía económica y operativa de la persona asignada. El *Case manager* promueve la atención integral de la persona para facilitar la planificación y ejecución de acciones coordinadas entre los diferentes actores del desarrollo local.

En síntesis.

Una de las funciones primordiales de los Servicios para el Empleo es la intermediación entre la oferta y la demanda de mano de obra. En Europa nos encontramos con datos muy desiguales, en Italia, por ejemplo, los servicios públicos para el empleo tienen poca capacidad para mediar en la oferta y la demanda llegando apenas al 3% de las personas empleadas que han encontrado el trabajo gracias a los Centros para el Empleo, mientras que la tasa de vacantes de empleo intermediado por los servicios públicos de empleo en otros países europeos, como hemos visto es muy diferente. Las cifras hablan claro: 27% en Alemania, 32% en Francia, 35% en el Reino Unido y 44% en Suecia[85].

En el Reino Unido cada uno de los 78 mil operadores tiene que asistir a 17 personas que buscan trabajo; en Francia, con cerca de 50 mil empleados del Pôle Emploi, la proporción es 56 a 1.

En Alemania esta proporción es de 30 a 1, gracias a 110.000 trabajadores de los Servicios de Empleo.

---

[85] Roberto Cicciomessere, *La capacità d'intermediazione degli operatori pubblici e privati del lavoro: criticità e proposte per superarle. Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati.* Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato). Roma, 30 settembre 2014.

En Italia los operadores de los SPE son 9 mil (6 mil en contacto con los usuarios) y cada uno de ello debería asistir a 254 desempleados registrados.

Cuanto mayor sea la proporción del gasto del personal de los servicios públicos, menor será la cantidad absorbida de las prestaciones por desempleo, ya que los operadores puedan ofrecer servicios personalizados y así pueden reducir el tiempo de permanencia en la situación de desempleo de un mayor número de usuarios. En Francia, por ejemplo, el gasto anual dedicado a los servicios públicos de empleo es más de 10 veces (0,26% del PIB, o más de 5 millones) respecto al gasto italiano que es apenas el 0,03% del PIB (menos de 500 millones). En el Reino Unido, el gasto se eleva a casi 6 mil millones (0,33 del PIB), en Alemania a poco más de 9 mil millones (0,35% del PIB). En Italia, en 2012, el 53% de los beneficiarios de prestaciones de desempleo aún no había encontrado trabajo después de seis meses, y después de 12 meses sólo el 59% había encontrado empleo.

Respecto de los servicios para las empresas, en Francia, el número de operadores que trabajan para llenar las vacantes de las empresas es del 33,2% (los empleadores que están inscritos son 360 mil), en el Reino Unido el total de operadores que trabajan para los servicios a las empresas es del 51,1% (los empleadores inscritos son 330 mil). En Italia, donde los Servicios de empleo no tienen la misma eficiencia, los centros públicos

italianos ofrecen un mediocre servicio a las empresas para cubrir vacantes del mercado laboral.

Otro elemento clave en la individuación cualitativa de los servicios ofrecidos se relaciona con el paralelo ofrecimiento de políticas activas (la oferta y la demanda, el reforzamiento de las habilidades, los incentivos para el empleo y el autoempleo, etc.) y las políticas pasivas (amortiguadores sociales), que permite ejercer la condicionalidad necesaria entre el desembolso de los subsidios y la conducta activa del receptor o beneficiario, que es típico en las políticas de *Welfare To Work*, y para reducir los fenómenos de oportunismo y de trabajo informal.

Tabla 35. Los Servicios Públicos para el Empleo SPE. Nº de oficinas, políticas activas, políticas pasivas – Año 2012.

Países	Total de oficinas	Políticas activas	Políticas pasivas
Alemania	1.081	SI	SI
Bélgica	303	SI	NO
Dinamarca	96	SI	NO
España	70	SI	SI
Francia	1.047	SI	SI
Grecia	-	SI	NO
Holanda	107	SI	SI
Italia	556	SI	NO
Portugal	158	SI	NO
Reino Unido	860	SI	SI
Suecia	331	SI	NO

Fuente: Comisión Europea (SPE Performance measurement system e SPE fiches 2014); Italia Lavoro, hoy ANPAL, (Benchmarking sui servizi pubblici per l'impiego in Europa, IL, 2014).

Tabla 36. Las personas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo (SPE) 2008 y 2013.

	2008		
	Total	Mujeres	Desempleados
Bélgica	543.382	:	428.420
Dinamarca	116.024	:	63.457
Alemania	5.398.546	2.636.806	3.267.668
Grecia	399.672	258.090	399.672
España	3.587.968	2.008.587	2.539.941
Francia	3.290.899	1.761.399	2.212.035
Italia	:	:	:
Holanda	454.900	237.700	416.900
Portugal	470.927	285.437	395.341
Suecia	524.877	271.677	150.384
Reino Unido	1.021.545	269.810	1.021.545

	2013		
	Total	Mujeres	Desempleados
Bélgica	572.428	271.455	466.111
Dinamarca	194.281	94.493	134.694
Alemania	5.066.413	2.399.896	2.950.250
Grecia	:	:	:
España	:	:	:
Francia	5.082.237	2.569.838	3.503.159
Italia	:	:	:
Holanda	920.500	441.400	762.400
Portugal	850.781	449.878	671.716
Suecia	706.384	336.945	404.036
Reino Unido	:	:	:

Fuente: Eurostat.

CAPÍTULO 8

Los Servicios de los SPE a las empresas

Por lo general en Europa, la relación de servicios entre el Centro de empleo y la empresa no dispone de una reglamentación normativa, por tanto, no existen servicios estándar, similares a los definidos en algunos países (Italia, España)[69], en condiciones de configurar un conjunto de funciones que los Servicios de empleo deban proporcionar a las empresas.

El sistema de Servicios de empleo tiene, por ende, una estructura organizativa desequilibrada en favor de la

[69] En Italia, por ejemplo, el Decreto Legislativo nº 181/2000, pero también una importante legislación posterior. En España, entre otros, la Resolución de 5 de marzo de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se crea la Sede Electrónica del Servicio Público de Empleo Estatal. BOE Nº 66; 17 de marzo de 2010. Información Legislativa Nº 613 16-31 de marzo de 2010. También, la Resolución de 4 de noviembre de 2009 del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se modifica la de 6 de octubre de 2008, sobre delegación de competencias. BOE Nº 283; 24 de noviembre de 2009. Información Jurídica Nº 605; 16-30 de noviembre de 2009.

oferta de mano de obra, respecto de la demanda de trabajo por parte de las empresas. Sin embargo, los servicios para las empresas han experimentado un desarrollo diversificado, expuesto a la dinámica de los mercados laborales locales.

En el panorama complejo y variado de los mercados laborales europeos, la demanda de información y de servicios se vuelve cada vez más importante para poder contar con las herramientas y la información actualizada que ofrecen los Servicios para el Empleo. Para la Comisión Europea los Servicios Públicos de Empleo son actores fundamentales en el mercado laboral. Son los protagonistas de las políticas activas y formativas, son estructuras capaces de desempeñar un rol de promoción y difusión de las políticas laborales y, al mismo tiempo, de recolección/filtrado de las oportunidades de empleo y de los perfiles de los candidatos, proponiendo una serie de medidas que van desde las más tradicionales (información, preselección, etc.), hasta la orientación, formación, asesoramiento y, en algunos de los casos más avanzados, un conjunto de posibles “intervenciones en el mercado”, con una lógica de políticas combinadas. En este contexto, los nuevos Centros, además de desempeñar las funciones administrativas habituales, ofrecen una serie de servicios importantes e innovadores, tanto a las personas que necesitan empleo como a las empresas que buscan trabajadores.

Esta evaluación comparativa se elaboró a partir de la necesidad de ver cómo, con qué instrumentos y con qué estándares, los Servicios Públicos de Empleo suministran sus servicios al "usuario"70 empresa. Comenzamos nuestra investigación a partir de la presentación del servicio (estatuto o cartas de servicios, tiempos de respuesta, tiempos de espera para ser recibido por un funcionario, modalidad de eventuales reclamos, etc.) y la modalidad de solicitud por parte de las empresas (teléfono, correo electrónico, presentarse en las oficinas, cuentas en la propia empresa, etc.). Hemos tratado de comprender la organización y la estructura de los servicios y de obtener información (si está disponible) sobre la cantidad de operadores y los perfiles profesionales para cada servicio, la cantidad de empresas a cargo de cada funcionario, la asistencia técnica a las empresas por parte del mismo funcionario, el presupuesto anual de la estructura, etc.

Se presta especial atención a la calidad y naturaleza de las prestaciones ofrecidas, por ejemplo, los servicios on-line a las empresas en los sitios web nacionales o locales, tanto servicios puramente informativos como servicios interactivos, los relacionados con la preselección y selección del personal, bases de datos on-line para publicar vacantes y buscar ofertas de empleo, cantidad

---

70 Quisiera recordar que en Europa se usa el concepto de "cliente".

de contactos, cantidad de CV y vacantes presentes, búsqueda de personal indicando los servicios de reclutamiento ofrecidos, la selección, la orientación y la preselección de trabajadores discapacitados idóneos, la certificación y la información sobre incentivos, beneficios y exenciones, búsqueda de trabajadores (niñeras, cuidadores, etc.) para los empleadores privados, la mediación cultural para la atención de inmigrantes que no conocen el idioma, búsqueda de voluntarios para entes sin fines de lucro, búsqueda de trabajadores a domicilio, asesoramiento normativo para la contratación de trabajadores comunitarios, los incentivos y beneficios, las comunicaciones obligatorias y otras tareas administrativas, los procedimientos de despido individual y colectivo, los contratos de solidaridad, los procedimientos para la suspensión de trabajadores, la legislación laboral, los tipos de contratos y los contratos nacionales profesionales, la contratación para la administración pública, etc.

Por último, hemos investigado la oferta formativa, el análisis de la demanda, el seguimiento y la evaluación de los servicios, y los sistemas de información.

Los países que tomaremos en consideración son: Alemania, Francia, Holanda e Italia. Cuatro naciones con modelos organizativos, presencia territorial, legitimidad ante el interlocutor-usuario y calidad de los servicios ofrecidos; todos muy diferenciados y, en algunos casos, muy distantes.

1. Información sobre los servicios ofrecidos.

En Alemania71, la estructura que gestiona los Servicios de empleo, la Agencia Federal de Empleo BA, ha elaborado un estatuto de servicios para empresas (conocido por las siglas "AG-S") puesto a disposición en sus filiales territoriales. En el portal de la Agencia está disponible la última versión a la fecha. Además de la definición completa de los servicios, la BA pone a disposición, en su sitio web, folletos descargables sobre los distintos temas que pueden interesar a las empresas. En el menú principal del portal hay una sección entera dedicada a las empresas. Para cada categoría de servicio se puede descargar un folleto que explica en detalle los servicios que ofrece, y contiene otros enlaces para más información.

La mayoría de los folletos están dedicados al proceso de encuentro de oferta/demanda de trabajo a través del portal on-line llamado *Jobbörse*. Se trata de auténticos manuales (entre ellos algunos dedicados a los servicios de formación profesional) que explican

---

[71] Para elaboración de la parte correspondiente a Alemania me he valido de los aportes de Claudia Lehmann. Vease A: Cuevas (a cura di) *Benchmarking sui sistemi dei servizi alle imprese promossi dai Servizi per l'impiego in Europa.* http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=41a03062-0e0e-4579-a5e6-aca2567c91c3&title=scheda#

en detalle cómo registrar una empresa, la publicación de las vacantes, así como la gestión de los anuncios de los trabajadores. La sección contiene una parte informativa sobre cómo la Agencia Federal de Empleo puede apoyar a las empresas en la elaboración de perfiles y en la preselección de los candidatos.

La Agencia Federal de Empleo ofrece una respuesta dentro de 48 horas a las solicitudes de las empresas realizadas por correo electrónico, ofreciendo los medios más eficaces para insertar anuncios para los puestos vacantes, junto a la evaluación del mercado potencial de la oferta y, cuando es posible, una primera lista de candidatos. Las empresas pueden, además de hacerlo por correo electrónico, solicitar asistencia a través de un número único de teléfono, que permite la transferencia de las solicitudes a la agencia y al departamento de competencia territorial.

En cuanto a los tiempos de espera necesarios para ser recibido por un funcionario o un operador, un breve estudio llevado a cabo por la oficina de prensa de la Agencia Federal de Empleo, demostró la imposibilidad de conocer con certeza estos datos, aunque se hizo hincapié en que, en todas las agencias, los operadores se empeñan en estar disponibles tan pronto como sea posible. Los tiempos dependen de la gestión de las distintas agencias territoriales y de la cantidad de solicitudes en un período específico.

En lo que respecta al tratamiento de los reclamos, la mayoría de las agencias territoriales indican una dirección de correo electrónico para reclamos, comentarios y sugerencias, pero sin dar ningún nombre, aunque es posible dejar comentarios sobre los servicios recibidos directamente a través de una sección específica del portal.

En Francia, el sistema de servicios para las políticas públicas de trabajo se organiza, gestiona y evalúa a nivel nacional, mediante los PE (Pôle Emploi). Los PE están encargados de brindar servicios de política laboral y de asistencia tanto a los empleadores como a los trabajadores, además de las políticas laborales, tanto activas como pasivas.

Entre las misiones de los PE se hallan:

- Asistencia a las empresas en la selección y contratación, para facilitar la relación entre la oferta y la demanda de empleo.

- Análisis del mercado laboral y estudio y análisis de los sectores de desarrollo del mercado, para apoyar las estrategias de empresa.

Esto se logra mediante la aplicación de acciones sistemáticas, en función de las necesidades del sector específico de empleo, y personalizadas a pedido de las empresas.

Se ponen a disposición medidas de acompañamiento, diversificadas según las distintas fases de la selección, y una asesoría posterior para la definitiva incorporación a la empresa. Se promueven eventos y foros para facilitar el encuentro entre la demanda y la oferta, ayudas a las empresas para definir sus necesidades y dispositivos para facilitar la contratación de aquellos grupos de desempleados más desfavorecidos a causa de escasas habilidades y formación.

La centralización de las estrategias y la estandarización de las acciones y de las comunicaciones relacionadas con los servicios para las empresas en todo el territorio nacional, permiten el uso de un único sistema informático, de fácil acceso, como herramienta de información sobre los servicios y como ventanilla para el cumplimiento de las comunicaciones y de las formalidades requeridas por la ley en las etapas de contratación, transformación y cese de la relación laboral, y en el cálculo y pago de las contribuciones. El PE es el interlocutor de referencia para los servicios dirigidos a:

- Empresas privadas de cualquier tipo.

- Empresas públicas que, de acuerdo a su estado y para perfiles específicos, pueden acceder a contratos privados.

- Empleadores individuales (familias, etc.).
- Empresas de servicios de consultoría de empleo, contadores.
- Empleadores del sector de entretenimientos.
- Trabajadores autónomos en proceso de creación de una empresa o adquisición de una empresa ya existente.

Los PE preparan y ponen a disposición folletos informativos sobre los servicios en general y sobre las actualizaciones de nuevas normativas, sobre contratación estándar y sobre aquellos favorecidos para determinadas categorías (por edad, perfil de formación, grupos vulnerables), sobre los procedimientos para la declaración de contratación y cese de las relaciones laborales, y sobre el cálculo de las contribuciones y de los costos sociales. El material se actualiza en el sitio on-line, y está disponible para su consulta y descarga, al igual que los reglamentos, formularios y folletos descriptivos sobre los servicios de selección.

La relación con las empresas es inmediata y se lleva a cabo mediante diferentes modalidades de acceso a los servicios:

- Filiales en las oficinas del PE presentes en cada región, departamento y área de trabajo.

- A través del portal.

- Con el número telefónico gratuito.

- Con números de teléfono directos a los asesores de referencia para las empresas que ya son “usuarios”.

Respecto de la tramitación de los reclamos, el análisis del “Barómetro de la satisfacción de las empresas” de 2014, señala que alrededor del 14% de las empresas han hecho reclamos. De éstas, según la encuesta, solo el 36% quedó satisfecho con el trato recibido ante su queja. En el caso de reclamos formales hay un procedimiento estándar:

- Enviar el reclamo al PE de referencia por carta, correo electrónico, teléfono o personalmente.

- Si el reclamo no se resuelve por vías expeditivas, es posible apelar, en primera instancia, a la figura del mediador (figura creada por ley en 2008), enviando por correo el dossier con el motivo del reclamo y la documentación que lo sustenta.

La del mediador, es una institución independiente, compuesta por un mediador nacional y otro de

cada región. La apelación al mediador se suma a los recursos ya previstos por la ley. Es interesante señalar que el PE gestiona alrededor de 500 mil expedientes por mes. De estos, 40 mil generan algún tipo de reclamo, pero solo 1.000 no se resuelven y llegan a la instancia del mediador. Desde luego, sus actividades se concentran en los derechos (a menudo los subsidios o indemnizaciones) de los trabajadores. Sólo el 3,1% de las disputas que llegan al mediador proviene de las empresas (alrededor de 30 por mes, en promedio).

En Holanda, los servicios son otorgados por el UWV y consisten en:

- Registrar a los desempleados. Todos los ciudadanos holandeses y diversas categorías de extranjeros tienen derecho a inscribirse como desempleados en el UWV.

- Registrar las vacantes. Todos los empleadores tienen derecho a registrar sus vacantes en el UWV.

- Evaluar. Por cada desempleado registrado, el UWV proporciona una estimación (en una escala de 1 a 4) de sus posibilidades de encontrar trabajo y, si es necesario, evalúa también cómo mejorar su situación, por ejemplo, sugiriendo cursos de formación.

- Orientación. Proporcionar orientación para la elección de profesiones y la formación necesaria.

- Información. Recopilar y analizar información con miras a una mejor comprensión del mercado laboral y a una mayor fluidez de su funcionamiento.

La colaboración entre UWV y municipios es importante y está prevista por la ley. Los UWV y los municipios, juntos, son responsables de mantener una extensa red de oficinas locales de empleo donde proporcionar servicios a quienes buscan trabajo, a las empresas y a las personas que necesitan subsidios económicos.

El UWV presenta los servicios para empresas a través de folletos disponibles en Internet, donde se indican los plazos de respuesta. También existe la posibilidad de encuentros cara a cara entre los representantes de la empresa interesada y los Servicios de empleo.

En estos últimos años en Holanda, ha habido un intenso desarrollo de los servicios para empresas. Se ha invertido mucho en hacer que la oferta sea fácilmente accesible, transparente y disponible, especialmente a través de Internet, a sabiendas de que la oferta “registrada” en el sitio no es más que una parte de la oferta disponible en el país. Las inversiones se realizaron principalmente en dirección al “autoservicio”, a través del sitio www.werk.nl. También se ha priorizado la cooperación plena

entre las empresas (empleadores) y las agencias de trabajo temporal. Una vez al año se organiza una "Feria del trabajo", donde los SPE más organizados están presentes con un stand.

En Italia los principales servicios ofrecidos por los Centros de empleo a las empresas son los servicios de información, otras formas de asesoramiento, la preselección y selección de personal, y la reinserción laboral (*outplacement*).

Los servicios de información para empresas son realizados por el 92,8% de los Centros de Empleo CPE, con una variación que va desde 82,2% en el sur y las Islas, hasta el 100% en el noreste y en el centro. La preselección del personal es realizada por el 92% de los CPE, con una diferencia que va del 80,3% en el sur y las Islas hasta el 100% en el noreste de la península. El asesoramiento a las empresas es realizado por el 79,8% de los centros, un 70,2% en el sur y las Islas y un 91,5% en el centro. La selección de personal es realizada por el 35,1% y la reinserción laboral por el 13,5% de los CPE[72].

En líneas generales, los servicios ofrecidos por los CPE italianos a las empresas son:

---

[72] Isfol – *Seguimiento de los Servicios Públicos de Empleo 2010.*

- Recepción e información.
- Análisis de las principales calificaciones solicitadas por los empleadores.
- Contratación para la Administración Pública.
- Preselección.
- Selección de personal.
- Pasantías.
- Prácticas laborales.
- Apoyo para la inclusión laboral de los sectores menos favorecidos.
- *Empleo Dirigido* a ciudadanos con capacidades diferenciadas.
- Asesoramiento sobre incentivos para la contratación.
- Asesoramiento para la creación de empresas.
- Asesoramiento corporativo y servicios administrativos.
- Encuentro de la oferta y la demanda de trabajo.

- Reinserción laboral.

- Servicio Eures. Se trata de un servicio personalizado de información y orientación, para favorecer la movilidad de los trabajadores dentro de los países de la Unión Europea.

- Iniciativas formativas para promover la integración o reintegración calificada de las personas en el mundo laboral, mediante la capacitación profesional de los trabajadores para la formación de profesiones faltantes a nivel local, para la recalificación de personas desempleadas y que desean cambiar de empleo, o según solicitudes corporativas específicas.

Estos son servicios que pueden ser proporcionados por los CPE, pero no todos están presentes simultáneamente, debido a que no existe una regulación que los "estandarice", sino que varían de una provincia a otra. En general, encontramos una correlación entre la prestación de servicios "avanzados" por parte de los CPE y la existencia de mercados laborales locales dinámicos e inclusivos.

Dicho esto, cabe señalar la falta de legislación nacional sobre los servicios prestados a los empleadores. Con referencia a la indicación por parte de los servicios de los tiempos de respuesta a las solicitudes de las empresas y de los tiempos de espera para ser

recibidos por un funcionario (incluso por ventanilla), debe tenerse en cuenta que en Italia la ley ordenó la transferencia a las regiones y a los organismos locales, las funciones y tareas relativas a la ubicación y a las políticas activas de empleo, como parte de una función general de orientación, promoción y coordinación del Estado. Esto, como una forma de descentralización de las responsabilidades en materia de políticas activas de empleo y ubicación a las regiones y, dentro de estas, a las provincias. También se reglamentaron las modalidades necesarias para la autorización de desarrollar actividades de mediación entre oferta y demanda de trabajo por parte de empresas o grupos de empresas privadas, incluidas las cooperativas.

No hay legislación nacional que regule los tiempos y la modalidad de prestación de servicios a las empresas. Es preciso referirse a las normas dispuestas por cada provincia, ya que estas tienen a su cargo las responsabilidades en materia de Servicios del trabajo.

2. Modalidad de solicitud de los servicios.

En Alemania, las empresas pueden solicitar servicios a través de diversos canales (personalmente en las oficinas sin cita previa, solicitando una entrevista por teléfono o correo electrónico con el funcionario correspondiente, recibiendo a un funcionario en la

sede de la empresa). La Agencia Federal de Empleo no compila estadísticas sobre el porcentaje de uso de los diversos canales de comunicación.

En Francia, el conjunto de los servicios dirigidos a las empresas implica una estrategia global que, además de buscar la eficacia y la exactitud de las respuestas y de los servicios, se propone:

- Fidelizar la empresa.

- Acortar los tiempos, evitando visitas innecesarias en persona al Pôle Emploi (PE), sistematizando al máximo la información.

- Reducir los costos de los servicios postales.

La comunicación telefónica es utilizada por el 15% de las empresas (a través del número gratuito de llamadas nacionales 3995, o bien, a través del número directo del asesor con el cual la empresa está ya en contacto).

Este servicio les permite:

- Recolectar y difundir en Internet las búsquedas de personal.

- Ponerse en contacto con un asesor del PE más próximo, que ofrece un asesoramiento inicial sobre

las modalidades de difusión de la búsqueda e informaciones sobre contratos y beneficios.

- Recibir la visita de un asesor del PE.

- Recibir información (por medio de un servicio automático de voz) sobre el estado de las contribuciones.

- Solicitar un extracto de cuenta de la situación tributaria de la empresa.

- Disponer de un asesor on-line para respuestas personalizadas.

El servicio está completamente integrado con las distintas bases de datos del PE y de algunos archivos externos. Por ejemplo, las operadoras electrónicas pueden acceder a la “ficha de la empresa” con el simple reconocimiento del número telefónico de la llamada entrante. De esta manera, los operadores pueden ponerse fácilmente en contacto con quienes llaman, y conocer la historia de sus relaciones con los servicios del PE.

El sitio web es utilizado por aproximadamente el 69% de las empresas usuarias. Es, sin duda, el corazón de la estrategia de servicio del PE para las empresas. A través del sitio web, las empresas pueden obtener información de todos los servicios.

En particular, las secciones:

- Apoyo a la contratación.
- Apoyo a la selección de personal.
- Cálculo y pago de las contribuciones.
- Gestión de las declaraciones administrativas.

Las secciones están muy articuladas y diferenciadas para los distintos perfiles de usuario.

Dirigiéndose a las oficinas con cita previa, a través de la línea telefónica gratuita, y del sitio web, es posible ponerse en contacto con un asesor que evalúa, junto con la empresa, los pasos a seguir en función de las solicitudes, tras lo cual es posible continuar de manera personalizada, con visitas y contactos directos.

Recibiendo a un funcionario en la empresa, también es posible realizar procesos de selección complejos y/o numerosos, o acompañar la selección y la colocación de trabajadores con características especiales. Desde 2010, se realizan actividades de promoción que prevén contactar a las empresas, independientemente de la solicitud de servicio, con el fin de incorporarlas a la cartera de usuarios de un PE.

En Holanda, para hacer más fluido el mercado laboral, se ha privilegiado el canal web:

- Para el encuentro oferta-demanda de trabajo.
- Para apoyar a las empresas a través de la sección dedicada *¿Qué hacer en caso de?*
- Para brindar toda la documentación necesaria (en formato listo para descargar) para las operaciones empresariales habituales en el ámbito de la gestión del personal.

Es posible comunicarse por teléfono directamente o programar una entrevista con el personal de la estructura UWV de la región. La estimación de las modalidades de contacto entre las empresas y el sistema de Servicios para el Empleo es la siguiente: teléfono: 10%; correo electrónico o servicios en línea: 80%; contacto directo en las oficinas: 5%; entrevista telefónica con un funcionario de la sede: 3%; entrevista con un funcionario SPE en la propia empresa: 2%.

En Italia, hay varios modos de solicitud a disposición de las empresas para utilizar los servicios de información, asesoramiento, orientación e intermediación. Entre las funciones encaminadas a hacer coincidir la oferta y la demanda de empleo, se encuentran las modalidades por las cuales los Centros de empleo recogen las vacantes

de las empresas. Prevalecen los canales tradicionales, como teléfono y el fax, o las entrevistas en el CPE; pero también los canales más modernos, como los portales de Internet provinciales o el correo electrónico.

En cuanto a la recolección de la demanda de trabajo, según señala el informe de seguimiento de ISFOL de 2008, 463 Centros para el Empleo sobre un total de 537 (el 86,2%) realizan dichas actividades por teléfono o fax, 481 (el 89,6%) utiliza ventanillas a tal efecto y 437, es decir, más de 8 de cada 10 CPE, utilizan medios informáticos. No hay nuevos monitoreos para los años sucesivos.

La solicitud de vacantes, basada en el contacto directo con las empresas o con los individuos más cercanos, presenta menor importancia y es casi marginal. No más de una tercera parte de los CPE italianos recogía vacantes a través de contactos con otras organizaciones públicas (32%) o con entidades privadas (31,1%). El 53,8% de los Centros desarrollaba actividades de solicitud directa de vacantes en las empresas, con entrevistas periódicas, llevadas a cabo por personal capacitado para tal efecto, responsable de la promoción de los servicios y la recolección de las necesidades profesionales. Dicha porción mayoritaria de estructuras se concentra en gran medida en el centro-norte de Italia. De 289 CPE que informaron el uso regular de esta forma de contacto con las empresas, el 77,2% (223) se encuentra

en el centro-norte del país, especialmente en el noreste (81,9%) y noroeste (69,4%), más que en el centro (56,7%)[73].

En el ámbito de las actividades de promoción de servicios, el primer contacto es telefónico. Este primer contacto telefónico, también es decisivo para estructurar la eventual visita programada a la empresa. Según los temas planteados durante la llamada y las exigencias de la empresa percibidas, los operadores promueven principalmente los servicios que consideran más apropiados para satisfacer las necesidades identificadas.

En el caso del servicio de visitas a empresas, la intervención del CPE se ha estandarizado y uniformado con el fin de hacer el proceso más homogéneo, a través de la descripción y formalización de los procedimientos y actividades dentro de los servicios de la red provincial.

3. Organización de los servicios para empresas.

En Alemania, el organigrama de los servicios para empresas puede variar de una agencia a otra, y está estructurado de acuerdo a las necesidades del

[73] Rapporto di Monitoraggio dell'ISFOL, 2008.

mercado laboral local. Dentro de las agencias hay sectores y grupos de trabajo específicos dedicados a estas necesidades.

Alrededor de un tercio del total de todos los operadores se dedica a las empresas, ocupándose del encuentro oferta/demanda y de las oportunidades de prácticas disponibles.

Además de los operadores dedicados a los servicios para empresas, la Agencia Federal de Empleo tiene una estructura específica destinada a la búsqueda de personal calificado (en particular, artistas y directores de primer y segundo nivel) para el mercado laboral internacional. Llamada ZAV - Oficina para la distribución internacional de trabajadores especializados, emplea a 670 operadores, 300 de los cuales trabajan en la sede central de Bonn; tiene un departamento dedicado al trabajo artístico que ofrece servicios de intermediación a actores, cantantes, músicos, bailarines, acróbatas, modelos, extras, técnicos y maquilladores. En su portal, a diferencia de lo que ocurre en los sitios de las estructuras territoriales de la Agencia Federal de Empleo, es posible encontrar los nombres y los números de teléfono de los responsables y de los operadores. En lo que respecta a los servicios para empresas de integración profesional de personal gerencial, estos son gestionados por la sede central de Bonn que se ocupa de gerentes de primer, segundo y tercer nivel,

de figuras como *Key Account Manager* y *Project Manager*, y también gerentes ad interim.

Los usuarios de la ZAV son las grandes empresas y las pequeñas y medianas del sector industrial, comercial, terciario y de la Administración Pública.

La mayor parte de los operadores de la ZAV dedicada a este servicio provienen de áreas de recursos humanos en las empresas y que han desarrollado una sensibilidad especial sobre estas necesidades específicas. Puesto que la ZAV es una entidad estatal, las actividades se llevan a cabo de forma gratuita e incluyen asesoramiento sobre cómo atraer al personal mejor calificado. Para la publicación de puestos vacantes se utilizan el portal de colocación de la Agencia Federal de Empleo y el portal de la red Eures, que ofrece además un servicio de preselección (en el que los operadores son asistidos por psicólogos internos), con el fin de proporcionar rápidamente una lista de candidatos. Previa solicitud, un operador de la ZAV participa en las entrevistas con los candidatos, organizando la selección final.

Para las empresas extranjeras que buscan trabajadores alemanes, la ZAV ofrece la oportunidad de participar en las ferias regionales de trabajo (dedicadas a determinados sectores industriales o a trabajadores específicos como, por ejemplo, los inmigrantes) y en la feria anual *Eureca*, proporcionando un calendario de eventos en inglés y alemán.

Otro servicio ofrecido por la ZAV está dedicado a la colocación internacional, con oficinas descentralizadas que se ocupan del flujo de trabajadores hacia y desde Alemania, mientras que la sede en Bonn se dedica a las empresas.

Adquiere especial importancia, el compromiso de la ZAV en algunas áreas como la búsqueda y la contratación de trabajadores temporales en la agricultura. También es importante en la búsqueda de personal de compañía para empleadores privados. Por último, es un socio importante para las empresas temporales, sobre todo aquellas con más de diez filiales, con las cuales estipula acuerdos regionales.

Un aspecto interesante es que, a pesar de que la Agencia Federal de Empleo ofrece sus servicios de forma gratuita a las empresas, no es gratuita la búsqueda y la contratación de ciertas categorías de personal extranjero, incluidos los trabajadores estacionales, en las siguientes áreas:

- Agricultura y silvicultura.
- Gastronomía y hotelería.
- Procesamiento de frutas/verduras y aserraderos.
- Trabajadores circenses.

Por este servicio, las empresas deben pagar 60 euros de comisión, mientras que, para la contratación de enfermeras, personal de compañía y profesionales de la salud en general, hay que pagar una comisión de 250 euros (con la excepción de los empleadores privados, para los cuales el servicio es gratuito).

En Francia, la figura de referencia para las empresas es la del *Conseiller d'emploi* que, con el fin de tener una visión actualizada constantemente desde la perspectiva de la oferta y de la demanda, alterna sus actividades entre los servicios para los desempleados y los dirigidos a las empresas. El *Conseiller*, con las empresas, define las necesidades y acompaña en todas las fases de selección, asiste en especial ante la eventualidad que resulte necesaria una selección en simulación dentro de los Pôle Emploi (PE), ofrece asesoramiento sobre las tipologías contractuales más idóneas y ventajosas y, teniendo la contratación como objetivo, sigue los eventuales procesos de formación acordados con las empresas para perfeccionar las posibles contrataciones. Los consejeros poseen una formación superior específica equivalente, al menos, a un diploma superior más dos años (BAC +2) y se benefician de los cursos periódicos de capacitación interna, destinados a mantenerlos actualizados, tanto sobre las modificaciones normativas, los procedimientos, los servicios y las normas, como acerca de los cambios del contexto socio-económico.

Se les selecciona en el mercado laboral, por experiencia demostrada, especialmente en la selección y gestión de recursos humanos.

La formación inicial y continua de los consejeros PE, se gestiona internamente mediante la función de Recursos Humanos, a través de los Centros Regionales de Especialización.

No hay datos disponibles sobre el número de empresas gestionadas por cada funcionario, ya sea porque casi nadie se dedica exclusivamente a este servicio, ya sea porque el número varía mucho en función del contexto local de los PE. Aun cuando, antes de la crisis se podía imaginar una división del tiempo entre los trabajadores y las empresas, debido al incremento de usuarios en las filiales, ha disminuido el tiempo y los recursos dedicados a las empresas, y se han desarrollado más los servicios en Internet que los servicios personales.

Las empresas están segmentadas por tipos, en base a su potencial de oferta de empleo y de innovación en el mercado.

El sistema está organizado para que el consejero sea el referente estable para la empresa solo en los casos de usuarios con mayor potencial. A menudo se trata de las empresas más grandes, pero también pueden ser aquellas que forman parte de un sector industrial

determinado o que posean alguna especialización. De acuerdo con los resultados del estudio sobre el "Barómetro de la satisfacción de las empresas 2010", realizado por el PE y por IPSOS, el 53% de las empresas declara que trabaja, en líneas generales, con el mismo consejero. De éstas, el 70% recurre al consejero para definir sus ofertas y ponerlas en el sistema de PE. También el 70% de las empresas reciben un seguimiento del mismo funcionario, en los casos de una búsqueda individual de personal.

Cuando una empresa ingresa autónomamente sus ofertas en el sistema, en el 60% de los casos recibe un llamado de un consejero para especificarla mejor y/o para recibir asesoramiento. El 82% de las empresas considera bien comprendido lo que respecta a los requisitos para la contratación.

Es importante subrayar que el sistema de información del PE hace un seguimiento de todas las actividades y los servicios prestados a las empresas (tipo, servicios, fechas, consejeros involucrados), posibilitando así un intercambio del personal dedicado. También existen, en el territorio nacional, 300 asesores denominados *Charge d'affaire*, que se dedican a los grandes usuarios. Se organizan en *Fuerza de Prospección*, unidades específicas dirigidas a las empresas que, haciendo marketing para el PE, se esfuerzan por recuperar oportunidades y ofertas de empleo.

En Holanda, la reforma del año 2004 fusionó las redes de UWV y CWI, que legaron 127 centros de empleo. Hoy, las oficinas de UWV cubren todo el país, y se ha implementado (como lo dispone la ley) la integración con los municipios. En 95 de 100 casos, se comparte la ubicación física. Los procesos de trabajo están cada vez más interconectados, lo que ha llevado también a:

- Un sistema informático común.
- Bases de datos de usuarios únicas.
- Traspaso continuo de servicios de las estructuras físicas a la plataforma informática.

Como resultado de las adiciones y mejoras de 2009, la red se redujo, por lo que la estructura actual cuenta con:

- 1 sede central de UWV (en Ámsterdam).
- 3 centros de contacto (Groningen, Almere y Goes).
- 11 distritos, articulados entre el centro y la periferia, a los que corresponden principalmente funciones de coordinación.
- 100 oficinas periféricas.

- 30 oficinas PLUS que proporcionan una amplia gama de servicios para empresas a escala regional.

- Una red de *Mobility Centre* (conectada con las oficinas PLUS), que brinda servicios destinados a favor del *job-to-job*, y un sector dedicado a las prácticas (*working and learning/Leer-Werk Loketten*).

Los servicios de empleo en Italia son gestionados por las provincias, y como consecuencia de ello, no se dispone de un modelo organizativo centralizado, pues cada provincia decide autónomamente la propia estructura organizativa. Por lo tanto, el comportamiento organizativo de las distintas oficinas, que están obligadas a hacer frente a cargas de trabajo muy variadas (según los mercados laborales) en cuanto a cantidad y/o calidad, es sumamente heterogéneo.

Los CPE que operan en mercados laborales más competitivos están en grado de brindar una oferta de funciones más orientada a los elementos proyectuales. Todo esto es posible, justamente, porque la relación entre la carga de trabajo de los CPE y la demanda de servicios provenientes de las empresas sigue siendo equilibrada.

No se dispone de detalles en cuanto a la cantidad de empleados de los CPE dedicados a la prestación de servicios a empresas.

Tabla 37.(Parte 1) Servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo a las Empresas en cuatro países europeos

	Alemania	Francia
Servicios On Line	Los servicios ofrecidos a las empresas por los sitios web de la BA son: a) Informativos. b) Interactivos. La *Jobbörse* es la bolsa de trabajo para empresas, trabajadores e instituciones registrados. En Jobbörse se publican las ofertas de empleo y de prácticas. Cabe destacar que el empresario puede encontrar información, tanto sobre los contratos de aprendizaje, como de otras cuestiones relacionadas con el mundo laboral, en los sitios de las asociaciones de industriales nacionales y en las cámaras nacionales de comercio a nivel federal y de cada Lander.	El portal ofrece: • Cálculo y pago de las contribuciones (en colaboración con el www.net-entreprises.fr). • Comunicaciones obligatorias para la recepción de los datos administrativos. • Encuentro entre oferta y demanda. • Información sobre procedimientos, legislación, orientación. El Sitio Pôle Emploi es el eje fundamental en la prestación de servicios y acciones en favor de las empresas. Además ofrece: servicios informativos, servicios interactivos y servicios personalizados para usuarios registrados. A través del portal, la empresa cuenta con dos secciones de servicios: • Selección y contratación. • Comunicaciones y contribuciones.

Servicios a las empresas gestionados por los Servicios de empleo	Posibilidad de consultar la base de datos nacional de los CV disponibles, incluso sin registrarse.	Posibilidad de consultar la base de datos nacional de los CV disponibles, incluso sin registrarse. La búsqueda es muy fina y tiene en cuenta muchísimos parámetros: • Perfil buscado. • Habilidades específicas solicitadas. • Área geográfica. • Disponibilidad de contrato. • Idiomas conocidos. • Posesión de patentes, permisos, etc.
Preselección y selección de personal	Selección del personal con una serie de filtros, tales como profesión requerida, cargo, perfil, procedencia geográfica, edad y otros detalles. La BA ofrece servicios de búsqueda de personal idóneo: • Publicando los puestos vacantes, a través de un módulo en el cual el usuario elige el perfil de los candidatos y los procedimientos de recepción de ofertas. • Preseleccionando a los candidatos. • Evaluando a los candidatos por medio del servicio psicológico interno. • Presenciando las entrevistas entre la empresa y los candidatos preseleccionados.	Los servicios de búsqueda y selección de PE para las empresas, son gestionados enteramente por personal propio, los consejeros, las bases de datos de PE y los servicios accesorios suministrados por los establecimientos públicos. No están sujetos a tercerización. Se dividen en dos grupos principales: • Autónoma búsqueda y selección. • Búsqueda y selección con la ayuda de los servicios de PE.

Asesoramiento normativo	Servicios disponibles para empresas para la contratación de trabajadores extranjeros. Permisos de trabajo para trabajadores de los países del Este europeo, en caso de tareas especializadas. Los aprendices con un título de estudio reconocido en Alemania y que provengan de estos países miembros de la UE pueden acceder a las oportunidades de pasantías y de formación profesional sin permiso de trabajo. Para los servicios relacionados con la movilidad profesional, existe una agencia central, ZAV (oficina central para la ubicación en el extranjero y de trabajadores calificados). Asesoramiento sobre incentivos y facilidades nacionales y regionales de contratación. Incentivos para la contratación de trabajadores desfavorecidos, ancianos o discapacitados. Facilidades para la capacitación de los trabajadores con régimen de semana corta y la indemnización de los trabajadores en caso de quiebra de las empresas.	El sistema PE cubre todas las áreas y, particularmente: • Actúa a través de una agencia especializada PE International en el circuito EURES. • Promueve la colaboración internacional en áreas prioritarias fuera de Europa. • Funciona como ventanilla para requisitos y comunicaciones obligatorias, proporciona información y servicios. • Promueve, informa y acompaña en la difusión de las normas de beneficios para facilitar la contratación de los contratos estándar. • Colabora con las empresas en caso de cese de actividad. • Gestión normativa y contributiva de empleados que trabajan en el extranjero. • Información sobre los concursos que llevan a la contratación en la Administración Pública. • Colabora con las Administraciones Públicas que activan contactos privados.

Tabla 37. (Parte 2). Servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo a las Empresas en cuatro países europeos

	Holanda	Italia
Servicios On Line	El portal ofrece servicios de: • Búsqueda y selección de personal. • Asesoramiento sobre la legislación laboral. • Contrataciones y despidos. • Permisos de trabajo para extranjeros. La plataforma del UWV es la más importante en el mercado holandés. Al momento de elaboración de este estudio, el sitio contaba con 257.432 ofertas y 37.693 vacantes. UWV utiliza los datos para determinar el nivel de subsidios, pero además pone esta información a disposición de las autoridades financieras y fiscales, de las autoridades locales, de los servicios sociales, de los fondos de pensiones y de la Oficina Central de Estadística. Al hacerlo, los datos se introducen una única vez, evitando así errores, duplicaciones y discrepancias.	Prevalecen los canales tradicionales (teléfono, fax, entrevistas en el CPE), pero también los canales más modernos, como los portales de Internet provinciales o el correo electrónico. En cuanto a la recolección de la demanda de trabajo, según el Isfol, más de 8 de cada 10 CPE, utilizan medios informáticos.

Servicios a las empresas gestionados por los Servicios de empleo	Posibilidad de consultar la base de datos nacional de los CV disponibles.	Posibilidad de consultar la base de datos de los CV disponibles a nivel provincial.
Preselección y selección de personal	El Servicio de empleo se encarga de la búsqueda y del reclutamiento para las empresas, pero la selección final no está incluida. La selección se lleva a cabo después de la presentación de una lista de candidatos que cumplen con los requisitos indicados por la empresa. También se ofrece un servicio de asesoramiento y preselección de trabajadores discapacitados idóneos, además de certificación e información sobre incentivos y descuentos por exenciones.	La preselección del personal es realizada por el 92% de los CPE, con una diferencia que va del 80,3% en el sur y las Islas hasta el 100% en el noreste de la península. La selección de personal es realizada por el 35,1% de los CPE.

Asesoramiento normativo	Cumpliendo con el rol de "regulador" (*gatekeeper*) del mercado laboral, UWV verifica las condiciones y procedimientos preliminares para el despido, así como el cumplimiento de las disposiciones legales. En esencia, el UWV proporciona información y asesoramiento normativo sobre: • Contratación de trabajadores de países comunitarios a través de Eures. • Incentivos y facilidades de contratación nacionales y regionales. • Comunicaciones obligatorias (*contrataciones, transformaciones y ceses*). • Otras tareas administrativas. • Procedimientos de despido colectivo e individual. • Contratos de solidaridad defensivos (*defensive job-security agreement*). • Procedimientos de suspensión de trabajadores (*temporary interruption of service with partial remuneration*). • Legislación laboral para todos los tipos de contratos y acuerdos sindicales nacionales. • Contratación para la Administración Pública.	Asesoramiento normativo sobre: • Contratación de trabajadores de países comunitarios a través de Eures. • Incentivos y facilidades de contratación nacionales y regionales. • Comunicaciones obligatorias (contrataciones, transformaciones y ceses). • Información y asesoramiento sobre otras tareas administrativas. • Información y asesoramiento sobre procedimientos de despido colectivo e individual. • Información y asesoramiento sobre contratos de solidaridad defensivos. • Procedimientos de suspensión de trabajadores. • Legislación laboral para todos los tipos de contratos y acuerdos sindicales nacionales. • Contratación para la Administración Pública.

CAPÍTULO 9

Calidad y certificación de los servicios

El tema de la calidad de los servicios ofrecidos por los SPE[69], es cada día de más actualidad. Se observan señales concretas de mejorías cualitativas y esto, porque se otorga más jerarquía a la eficacia de los Servicios laborales. Este ha sido, en estos años, el empeño de los gobiernos y de la Comisión Europea,

---

[69] Este capítulo trae la mayor parte de los datos del mejor estudio sobre el argumento realizado por tres estudiosos, Corrado Squarzon, Erica Boschiero y Tommaso Lizier, *Strumenti per la qualità dei servizi per il lavoro in Europa, Rapporto di Benchmarking*, Publicado por Italia Lavoro, hoy ANPAL.
http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=81c8b858-04f6-40d1-ae24-b57bafd00004&title=scheda
Otros estudios que hemos tomado en consideración, pero tal vez uno de los más estimulantes es *The User Challenge. Benchmarking The Supply of Online Public Services* (El Desafío del Usuario. Benchmarking sobre la oferta de servicios públicos On Line). El informe comparativo, realizado en el marco de la iniciativa "2010" de la Comisión Europea, donde se ofrece un análisis comparativo de la calidad y la forma de prestación de los servicios públicos de los países de la Unión Europea.
http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=141a8200-efb0-4d7e-9d40-6c1aa4e14664&title=scheda
También quisiera recordar otros trabajos realizados por mi equipo de trabajo en Italia Lavoro, hoy ANPAL, en los últimos años y por mis coordinados en el ámbito de los estudios de Benchmarking.

y ello ha requerido un mayor esfuerzo para mejorar estos servicios, entendiendo que mejorar la calidad de los SPE es de importancia estratégica para enfrentar los efectos de la crisis.

Es entonces, significativo observar en qué medida los SPE europeos utilizan la aplicación del sistema de evaluación del desempeño *Common Assessement Framework* CAF [70]. Este es un modelo europeo que ayuda las Administraciones públicas para incorporar, en sus sistemas de evaluación del desempeño, los principios del *Total Quality Management*. También hay otros sistemas de evaluación que han sido considerados y, en algunos casos, aplicados para la evaluación de los desempeños como por ejemplo, el *Balanced Scorecard*[71].

En España, en enero de 2015 fue publicado el Real Decreto 7/2015, con el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, en cuyos artículos 15 y 16, pone a los SPE la obligación de evaluación y actualización de la Cartera, que tendrá que

---

[70] El CAF se basa en el principio de que los mejores resultados en el desempeño organizacional, para los ciudadanos/usuarios, para el personal y para la sociedad, se consiguen a través del liderazgo que guíe las políticas y las estrategias, la gestión de personal, las alianzas, los recursos y los procesos internos.

[71] Se basa en el control de las diferentes perspectivas de análisis de los resultados estratégicos. R.S. Kaplan – D.P. Norton, "*The Balanced Scorecard*", HBS Press, 1996.

realizarse periódicamente "*en base a una metodología común, en la que se analice la eficacia, eficiencia, calidad e impacto de los servicios, así como la satisfacción de los usuarios. En todo caso, se llevarán a cabo las evaluaciones establecidas en la normativa comunitaria o que se insten por las Instituciones Comunitarias*". Dicha Cartera tendrá que actualizarse en base a los resultados obtenidos de las evaluaciones. El mismo Decreto señala la importancia de la difusión y aseguramiento de la calidad de los servicios de la Cartera[72].

Alemania: cuando el principal objetivo es el usuario.

Como hemos visto, en Alemania los servicios públicos de empleo son prestados por la *Bundesagentur für* Arbeit, BA, la Agencia Federal de Trabajo. A fin de que realmente el usuario sea el principal objetivo de las acciones emprendidas, es necesario, como recuerda

[72] En este capítulo tomaremos en consideración tres países con sistemas muy diferentes. Alemania, donde el rol de las instituciones públicas del trabajo es muy preponderante, y que tiene un sistema ya muy consolidado de evaluación de la calidad de los servicios. Holanda, donde la participación de los actores privados es muy importante, y en algunos casos, hasta determinante. Finalmente, España, porque es uno de los países europeos que mayores esfuerzos ha realizado para introducir en sus Servicios del Trabajo elementos de calidad, como testimonia la Resolución del 16 de noviembre de 2015, nº 12806 de la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social.

la propia BA, conocer sus características, necesidades y expectativas. De esta manera la BA ha creado un propio centro interno el ZKM para realizar sondeos, encuestas, estudios e investigaciones sobre usuarios y empleados, así como actividades de programación, organización, implementación y evaluación. Con los datos recogidos el ZKM realiza la *Customer Satisfaction*, además de las *Employee Opinion Surveys* (EOS). También recoge comentarios, críticas y sugerencias, y organiza la información acerca de las necesidades, expectativas y características de los usuarios de la BA, de trabajadores desempleados en busca de trabajo, y de los empleadores. Además, recoge indicaciones y sugerencias de los empleados de la misma Agencia.

A partir de 2006, la BA comenzó a introducir y desarrollar el *Customer Centre*, comenzando con el nivel nacional; hasta convertirlo en el punto focal desde el que se derivan todas las acciones en su interior, elemento clave de la propia reforma y base de los proyectos de mejora.

Otro instrumento de atención a los usuarios es el *Service Centre*, un canal de acceso telefónico nacional, desarrollado con la colaboración directa de la Compañía Nacional Telefónica, a través del cual se pretende responder a cualquier pregunta que el usuario haga en materia de trabajo. Gracias a una optimización gradual de la organización de servicio, el tiempo promedio de

llamada ha llegado en 2014 a los 2,20 minutos. Es un canal de acceso muy utilizado. En promedio, el 92% de los problemas de los usuarios son manejados a través de esta línea telefónica.

Respecto del uso de los conocimientos acerca de los usuarios, la BA señala que los datos obtenidos mediante las encuestas de *Customer Satisfaction*, los reclamos y las opiniones de los usuarios, ayudan a la organización a mejorar a sí misma.

La tarea de *profiling*, aplicada desde 2006 sobre la base de la información recopilada por el ZKM, se lleva a cabo desde las primeras entrevistas personales dirigidas al usuario. Esto llevó a subdividir a los desempleados en busca de empleo en categorías. Este instrumento ha sido estratégico para el desarrollo de la evaluación, la definición de los estándares de calidad y mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos.

Las cuatro categorías son:

- *Usuarios para el mercado.* No necesitan apoyo especial porque se prevé que encuentren un nuevo empleo rápidamente.

- *Usuarios para asesoramiento y activación*. Necesitan ayuda para volver a motivarse y buscar nuevas estrategias.

- *Usuarios para asesoramiento y calificación.* Usuarios con déficit de competencias u otros obstáculos al empleo, que necesitan medidas específicas, tales como la formación profesional

- *Usuarios para asistencia intensiva.* Considerados no ubicables en los siguientes 12 meses.

Sobre la base de los resultados obtenidos y la posición en el proceso de profiling, se identifican programas de acción individuales.

Desde 2011 se aplica un cuestionario para la autoevaluación, capaz de ayudar a los usuarios a reconocer sus habilidades no técnicas, las competencias soft. Junto a las actividades de profiling participan expertos del servicio psicológico de la BA, para ayudar al personal a evaluar las actitudes y los recursos del usuario. Si se evalúa la idoneidad profesional del usuario con competencia y atención, aumentan las perspectivas de éxito para insertarlo en el mercado laboral. Entre 2010 y 2014, el servicio psicológico evaluó y ayudó una media de 280 mil usuarios por año.

Otro aspecto importante es el servicio médico, cuyas evaluaciones y consultas tienen por objetivo responder a las preguntas de carácter médico que pueden resultar útiles para facilitar el asesoramiento personalizado y apoyar las medidas y decisiones operativas para la

ubicación. Este tipo de asesoramiento también puede contribuir a reducir la duración del desempleo y aumentar las posibilidades de inserción profesional. En 2010 y 2014, el servicio médico examinó a un promedio de más de 600 mil usuarios.

La BA presta también, especial atención a los empleadores con un potencial particularmente alto de creación de nuevos puestos de trabajo, capaces, justamente por esto, de ejercer un fuerte efecto multiplicador y de plasmar las opiniones de otros empleadores y usuarios en general. A través de estas acciones de customer care, la calidad de los servicios proporcionados aumenta con el tiempo, posibilitando la evaluación del impacto de las iniciativas emprendidas.

La BA es una organización orientada a la calidad.

Este es un aspecto indiscutible y esto, a través de las iniciativas para su propio personal en materia de selección, preparación, valorización, motivación y, sobretodo, formación profesional específica.

La preparación del personal es altamente considerada por la BA, a tal punto que se ha instituido la presencia del importante *Instituto BA de formación*, un organismo dentro de la BA que nació con el objetivo de organizar cursos de actualización y de controlar la formación destinada a los operadores. Existe además una potente

plataforma de aprendizaje *e-learning* en Intranet a disposición de todos los empleados de la BA.

Otro instrumento para la formación del futuro personal de la BA, es la HdBA, o sea la Universidad de Estudios Aplicados al Trabajo de la Agencia Federal de Trabajo, con sede en Mannheim, una auténtica estructura universitaria, fundada por la BA en 2006.

Tiene como objetivo formar a los operadores de la BA en relación con:

- Servicios de colocación (sobretodo empleo y aprendizaje).
- Orientación profesional y counselling.
- Servicios de asesoramiento para empleadores.
- Inserción profesional asistida para las personas discapacitadas.
- Creación de trabajo.
- Subsidios por desempleo y subsidios por hijos de los trabajadores.

- Observación y elaboración de informes sobre el mercado laboral.

- Investigaciones sobre el mercado laboral (Instituto IAB).

El perfil de las competencias constituye la base para el reclutamiento del personal y su calificación, trayectoria de formación y desarrollo, asignación de tareas, cargo y nivel de remuneración.

Cada perfil profesional dentro de la BA se evalúa y actualiza regularmente. Una consecuencia no secundaria del enfoque en las competencias es la *valorización de la diversidad* interna. En los últimos años, la BA se ha distinguido por las medidas de promoción de la diversidad, considerada en primer lugar como un recurso para hacer frente a un tipo de usuario cada día diferente, la llamada *diversity management*. También se ha otorgado la misma atención a la igualdad de oportunidades, a la salud y a las condiciones laborales de los operadores.

Otro de los instrumentos de valoración real y tangible de las capacidades, conocimientos y competencias de los empleados de la BA, es la remuneración. Además de las oportunidades de desarrollo profesional horizontal y vertical, se prevén incentivos económicos para el buen desempeño. Este elemento ha demostrado ser

fundamental en un sistema orientado al desarrollo de los recursos humanos.[73]

También se presta atención al proceso de gestión interna del conocimiento o *knowledge management*. A través del uso de una plataforma de aprendizaje continuo y del intercambio de ideas, se invita al personal a compartir la experiencia adquirida en el propio ámbito operativo. Las "prácticas compartidas", ordenadas por temáticas (por ejemplo, empleadores, orientación profesional y oportunidades, etc.), se convierten en oportunidades de aprendizaje y mejora.

Dependiendo del grado de asistencia y/o de las medidas de activación necesarias, cada usuario se coloca dentro de uno de los cuatro grupos específicos, y en base a esta clasificación puede beneficiarse de los programas previstos para cada grupo:

- Ubicación directa en el primer grupo.
- Redefinición de las perspectivas para el segundo.
- Reducción de las "expectativas" en relación con las soluciones laborales y la formación para el tercero.

---

[73] C. Squarzon cit.

- Mantención de la ubicación y acompañamiento controlado en el cuarto grupo.

Con la introducción de nuevos principios de gestión y de un nuevo estilo de supervisión, también ha cambiado el proceso de planificación de la BA.

Desde 2004, y por primera vez, la programación operativa y el correspondiente componente de presupuesto se vinculan y adaptan a objetivos de resultado específicos.

La forma y las fases del proceso de planificación pueden sintetizarse así:

- *Componente bottom-up.* En una primera fase, sobre la base de los lineamientos de política laboral y operativos de la BA, las Direcciones Regionales y las estructuras locales de la región, estiman la propia capacidad de intervención, definiendo el impacto esperado a la luz de los objetivos y del presupuesto necesario.

- *Componente top-down.* Contemporáneamente, la sede central establece sus propias estimaciones de la capacidad de la Dirección Regional.

Luego, en las “comparaciones de planificación”, entre la sede central y las Direcciones Regionales se coordinan

y se hace converger las estimaciones, las diferentes hipótesis y los correspondientes resultados esperados. También se definen, de manera concertada, indicadores específicos para la gestión de los objetivos. Al concluir el proceso de planificación, estos indicadores se establecen definitivamente y se formalizan en el marco de un acuerdo vinculante entre la sede central, las direcciones regionales y las agencias del territorio[74].

Todos los procesos operativos "primarios" ("de negocios") de la BA se definen a partir de *Planes de acción*, que constituyen un elemento central de la reforma. Los planes de acción representan opciones de dirección, en virtud de las cuales se definen las modalidades de intervención más adecuadas para ayudar a los usuarios en la búsqueda del trabajo y para acompañarlos con las modalidades de asesoramiento más apropiadas.

Con respecto a los procesos de servicios fundamentales para la actividad de la BA (colocación, orientación, acompañamiento, etc.), se subraya la necesidad de encontrar una buena combinación entre objetivos, recursos disponibles y modalidades de operación e intervención.

---

[74] Un sitio fundamental consultado para este estudio es www.PES-benchmarking.eu

Por esto, en la BA, los procesos operativos de servicio se definen prestando atención a optimizar la participación de los empleados, promoviendo y desarrollando una mayor compresión inter-organizativa, para hacer claro y evidente el aporte que cada contribución (de personas, equipo, sector individual) lleva al resultado global. Además, para definir la operatividad de los procesos, también se presta atención a evitar trabajos inútiles, errores y procedimientos superfluos, a fin de obtener la máxima eficiencia, simplificando al mismo tiempo, la utilización de los servicios por parte de los usuarios.

Otro aspecto determinante en la gestión de la calidad de la BA es la dirigencia y el liderazgo. "Un buen liderazgo es también y sobre todo un modelo. Por lo tanto, los gerentes deben vivir una cultura de la calidad en 360 grados: la evaluación de su comportamiento como líderes admite los errores, pero impulsa a identificar los propios puntos débiles, con transparencia, a escuchar las sugerencias de los propios empleados y a buscar posibles soluciones junto a ellos. Los gerentes deben promover el rendimiento y el desarrollo personal y tener en cuenta el patrimonio humano que tienen a disposición. Los gerentes son entrenadores-hinchas, que alientan a sus empleados y los motivan a través de una mayor responsabilidad personal"[75].

---

[75] C. Squarzon et al. Cit.

La *mission* se desarrolla de manera articulada, según las áreas de intervención. Se sabe que, para permanecer en constante evolución, mejorar la operatividad y optimizar los procesos; el personal y los líderes de la BA deben caminar en la misma dirección, compartiendo la misma visión de conjunto, la misma misión.

Para que los directivos y los líderes vivan la *mission* de la organización en primera persona, deben tener claro sus objetivos. Por esta razón, la BA los enumera y comparte con cada líder:

- La mejora continua de la actividad de asesoramiento y de la capacidad de inserción laboral para reducir la duración del desempleo.

- Aumentar el nivel de satisfacción de los usuarios.

- Fuerte motivación de los empleados.

- Intervenciones eficientes orientadas a los resultados.

La orientación a los resultados está en el corazón de las operaciones de la BA y de su dirigencia. Esto se destaca como enfoque posible y necesario, no solo en el área de los procesos "primarios" dedicados a los servicios, sino también en el área de los procesos de asistencia. La BA ha experimentado una transformación fundamental a nivel gerencial, desplazándose a un liderazgo *goal-*

oriented, basado en los principios de eficacia y eficiencia.

Las decisiones se toman siempre a la luz de los datos y de la información que describen lo que está sucediendo. Los objetivos estratégicos, que contribuyen a mejorar la operatividad, se definen de manera completa, con los indicadores y los elementos necesarios para la actividad de monitoreo, el control de los datos y de la información. El posterior análisis de los datos es un paso esencial en el ámbito de la mejora continua, para implementar acciones tanto preventivas como correctivas.

Desde 2005 se implementó un nuevo sistema de información para la dirigencia y los líderes, que reúne en una única plataforma estándar todos los datos relevantes para la gestión.

Un balance de los efectos producidos por la adopción de los principios de la calidad.

Hay mejorías innegables. Entre ellas, a continuación, destacamos algunos ejemplos que dan cuenta de mejoras adquiridas o en curso, en los estándares de funcionamiento.

Los datos proporcionados por el ZKM (Centro de la BA para las encuestas a usuarios y empleados) indican que, en 2010, la oficina de “gestión de respuestas a los

usuarios" de la BA recibió aproximadamente 112.000 instancias (solicitudes, reclamos, etc.), para todas las actividades y servicios de la organización. De estas, alrededor del 70% fueron reclamos.

Los principales puntos críticos mencionados por los usuarios fueron:

- Los plazos de erogación de los subsidios.
- La calidad de las propuestas de empleo.
- Los tiempos de espera telefónica.
- Las interacciones con el personal.

Aproximadamente el 30% de los reclamos son resultados legítimos, un porcentaje que resulta invariable en comparación con el año anterior.

Los *Customer Centres* y los *Service Centres* introducidos a nivel local fueron una novedad significativa.

Según los datos recogidos en 10 agencias locales piloto, se observó:

- Un aumento promedio equivalente al 13% de los recursos temporales para las actividades de colocación.

- Una disminución del tiempo de espera para quienes buscan trabajo, del -41 %.

- Una capacidad de respuesta mejorada en un 17% para administrar las vacantes comunicadas.

- Customer satisfaction mejorada en un 9% para los empleadores.

- Customer satisfaction mejorada en un 4% para quienes buscan trabajo.

De acuerdo a las encuestas, en casi todas las partes interesadas (políticos, responsables de las agencias locales, empleadores y desempleados que buscan trabajo) prevalece la satisfacción por los efectos de estas “buenas prácticas”.

Con la introducción de las reformas Hartz, especialmente los responsables políticos sintieron la necesidad de contar con una evaluación exhaustiva y científica sobre el grado de eficacia de las decisiones tomadas y de los programas que las aplicaban.

La influencia de los interlocutores sociales se ha reducido significativamente en el contexto de las Reformas Hartz, lo que implicaba el riesgo de erosionar las tradicionales y estrechas redes entre SPE y

proveedores de formación y otros servicios, a menudo asociados con los interlocutores sociales.

Por esto, en 2010 se quiso prestar especial atención a la mejora de las actividades de integración, concentrándose en el encuentro entre oferta y demanda con una orientación que fuera, simultáneamente, hacia los candidatos y hacia los empleadores.

Tras un comienzo lento, debido a los efectos de la crisis económica, a partir del segundo trimestre aumentaron considerablemente las figuras de integración. Al final del año se alcanzó una tasa de integración del 21,0% (igual a la tasa de 2008 y entre las más altas desde la introducción de las prestaciones básicas).

El número de usuarios a largo plazo-desempleados de larga duración (por largo plazo, es decir, las situaciones en las que el contacto entre agencia de empleo y usuario supera los 24 meses), se redujo aún más en 2010 (-7,4% respecto de 2009).

También se alcanzó el objetivo de la satisfacción del usuario (voto promedio 2,59) con un valor de 2,56.

En el 2011 se elaboró un acuerdo, sobre los objetivos de calidad, entre el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS) y la BA, que apunta a la mejora de los parámetros relativos a todo el indicador-objetivo.

Entre los resultados de la calidad, encontramos ejemplos de nuevas estructuras y servicios, elaborados a partir del diálogo con los usuarios para ofrecer un servicio más eficiente y preciso.

A menudo, las ideas para cambiar y mejorar los servicios prestados provienen de los propios empleados de la BA.

Por ejemplo, estos participaron activamente en el desarrollo de su puesto de trabajo, con ideas para mejorar a través del proyecto "*Ideenmanagement Creativ*", la nueva propuesta de la BA que apunta a la colaboración entre todos los empleados y directivos de la Agencia Federal de Trabajo, a fin de optimizar las prestaciones en todas las áreas. En el marco de este proyecto, en 2010 se entregaron más de 2.000 ideas de mejora a la dirección de la BA. Con la implementación de estas ideas, en el futuro se podrían ahorrar varios millones de euros.

La BA recibió el "*Premio Internacional al empleador innovador 2010*". El premio evaluó las diferentes iniciativas y medidas con las que la BA promueve el aprendizaje permanente y el equilibrio entre las expectativas y las necesidades de las diferentes etapas de la vida del personal con los requisitos del trabajo. La BA fue distinguida por las medidas para la promoción de la diversidad interna (*diversity management*), y por

la planificación en materia de salud y condiciones laborales. Con una política de personal orientada a la calidad del trabajo, la BA desarrolla un considerable potencial de empleo y promueve las competencias y la motivación de sus empleados a lo largo de toda su vida laboral.

Se concede gran importancia a la igualdad de oportunidades (Plan de Igualdad 3 de 2010) y las fases más delicadas de la vida familiar de un empleado (como puede ser el nacimiento de un hijo) que no conducen a retrocesos en la carrera. Aumentó la tasa de presencia femenina en los puestos directivos, del 43.5% en 2010, al 52% en 2014.

En diciembre de 2008, la BA obtuvo la certificación de *TÜV SÜD Management Service GmbH* por el sistema de gestión de calidad según la norma DIN EN ISO 9001:2008.

El modelo público/privado de Holanda.

En Holanda, los servicios públicos de empleo dependen de UWV Werkbedrijf que, desde el punto de vista institucional y organizativo consiste en una división que, dentro de UWV (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, Agencia de seguridad social), desarrolla las intervenciones de política laboral activa y los servicios relacionados. UWV WERKbredijf se

presenta como una organización con un alto nivel de atención al usuario. El conocimiento de sus necesidades y la identificación de sus perfiles son prioridades que dan forma a todo el funcionamiento.

Lo que emerge como principio fundamental de la oferta de servicios de empleo por parte de UWV WERKbedrijf es la participación activa del usuario (por ejemplo, a través de los *Client Councils*). El usuario es supervisado, monitoreado y escuchado, y participa, no solo en el contexto del funcionamiento y mejora de la oferta de servicios, sino también en el recorrido personal para buscar empleo. Esto responde a un doble objetivo: mejorar la calidad de los servicios, ayudar, apoyar y dar herramientas al usuario para que pueda encontrar un puesto de trabajo.

En la base de esto también se encuentra la idea de que es el propio desempleado el auténtico y único responsable de su futuro, y que por tanto debe ser debidamente motivado y activado.

UWV WERKbedrijf monitorea regularmente la *customer satisfaction*, con la intención explícita de utilizarla con el fin de una mejora continua de los servicios prestados a sus usuarios[76].

---

[76] www.uwv.nl

La medición de la satisfacción incluye a quienes buscan trabajo, como beneficiarios de los subsidios por desempleo, y a los empleadores.

También se controla el grado de satisfacción de los usuarios que utilizan el canal telefónico como acceso a los servicios. El relevamiento incluye a, cerca de 77 mil usuarios de los 6,5 millones de contactos telefónicos durante el año 2014. Los resultados son más que alentadores: más del 82% declaró estar satisfecho con la información y los servicios obtenidos por teléfono (en 2010 era de 75%)[77].

Un segundo instrumento de conocimiento de las necesidades y expectativas de los usuarios es la recolección constante de los reclamos. El "*Objection & Appeal line department*" es una oficina de la UWV que recoge los reclamos de los usuarios y trata de afrontarlos a través de un enfoque personalizado y estructurado, comprometiéndose a volver a llamar al usuario para conocer la naturaleza exacta del problema, dentro de las cuatro semanas de la recepción de la carta de reclamo.

La mayoría de los problemas planteados por los usuarios se resuelve en esta etapa. En los otros casos,

---

[77] Ibid.

se recurre a la mediación, donde UWV y usuario se encuentran y son asistidos por un mediador para llegar a una solución que satisfaga a ambos[78].

Otra práctica sumamente eficaz a nivel local, para conocer mejor a los usuarios y escuchar sus expectativas y necesidades, son los *Client Councils*.

En ellos participan usuarios inscritos a los SPE porque buscan trabajo o porque pertenecen a una de las categorías de personas vulnerables o discapacitadas. En base a la experiencia personal, dan su opinión con respecto a la prestación de servicios por parte de la UWV. Tanto a nivel nacional como a nivel descentralizado, todas las estructuras de UWV WERKbedrijf deben consultar los *Client Councils*[79].

Una posterior atención al usuario está dada por la diversidad deseada dentro del personal. Los empleados de UWV WERKbedrijf pertenecen a todos los grupos de edad (el más numeroso, de 36 a 55 años) y están muy diferenciados: por género, origen geográfico, idioma, cultura, religión, ideas políticas, etc.

---

78 Ibid.

79 Ibid.

UWV lo dice explícitamente: "*nuestra fuerza laboral debe ser un reflejo de la sociedad en que funcionamos*"[80]. A partir de esto se abren además nuevas oportunidades para la recepción del usuario: la diversidad acoge la diversidad, la comprende y la apoya con más competencia y conocimiento de causa.

La información recopilada a través de las encuestas de customer satisfaction, se utilizan para la difusión on-line de los resultados de la UWV, a fin de cumplir con el objetivo de transparencia deseado, pero también se utilizan como indicador en el proceso de monitoreo del desempeño.

La actividad de monitoreo del desempleo y de mejora a través de los datos recogidos sobre customer satisfaction, es confiada a Copc Inc[81].

Antes de este encargo, los 6 millones de solicitudes telefónicas por año que recibían los SPE holandeses eran atendidos por las oficinas locales de la UWV, con niveles de calidad que provocaban tantas quejas por parte de los usuarios que, el propio gobierno holandés se vio obligado a reconocer abiertamente la necesidad de mejorar el servicio.

---

80 Ibid.

81 www.copc.com

Con la llegada de Copc Inc., la acción de la UWV ha experimentado un cambio considerable con respecto al usuario, gracias también a la centralización de los contactos telefónicos (con la definición del *Contact Center*) y a la administración front-line con los usuarios.

Los datos recogidos a través de las encuestas de customer satisfaction son imprescindibles y se utilizan para profundizar las actividades de auto análisis y para mejorar permanentemente los servicios.

Cuando un usuario se registra por primera vez en UWV WERKbedrijf, es sometido al procedimiento de *profiling*, necesario para evaluar las fortalezas y debilidades, estimar sus posibilidades de encontrar trabajo y diseñar las estrategias de intervención correspondientes más apropiadas. Por lo tanto, la exactitud de este trabajo es un elemento importante desde el punto de vista, tanto de la eficacia (para ayudar mejor al usuario con respecto a sus necesidades), como de la eficiencia (cuanto más preciso y exacto es el perfil elaborado, se desperdiciarán menos recursos para acompañar al usuario en su búsqueda de trabajo).

Desde 1999, los Países Bajos habían introducido en los SPE el uso del “chance-meter” como instrumento para determinar la “distancia” de quien busca trabajo del mercado laboral. Con la ayuda de una lista de control y de una matriz de toma de decisiones, el asesor de UWV

WERKbedrif evalúa la situación del usuario, su perfil de competencia y su capacidad para encontrar un trabajo.

La perspectiva del tiempo necesario para encontrar un nuevo empleo constituye la variable utilizada por la UWV para colocar al usuario dentro de una de las cuatro posibles categorías o "fases":

- Usuarios con alta probabilidad de encontrar trabajo rápidamente (dentro de seis meses).

- Usuarios que deberían encontrar trabajo dentro de un año.

- Usuarios que se prevé que encontrarán trabajo en más de un año de búsqueda.

- Usuarios con graves problemas sociales y de salud.

En este momento, este sistema está en fase de revisión y se están probando nuevas modalidades. La presencia difusa de los client councils, ofrece a los usuarios de la UWV un rol activo y fundamental en los procesos de programación y prestación de los servicios.

Los usuarios participan como "*verdaderos socios en el debate: todos los consejos de usuarios ofrecen sugerencias a la UWV en base a su experiencia práctica, destacando*

los "cuellos de botella", y elaboran propuestas para una mejor prestación de los servicios".[82]

Gracias a la participación y a las contribuciones de los usuarios, la organización es capaz de mejorar la calidad de los servicios prestados y de reforzar la orientación al usuario como uno de sus principales valores rectores.

Una demostración de este enfoque es la creación de un portal donde los usuarios pueden expresar consejos y hablar entre sí, discutir y expresar sus opiniones[83].

El objetivo de la calidad en primer plano.

La incorporación de CWI a UWV en 2009 todavía está produciendo efectos, incluida una acción planificada y concertada de reducción de personal, que debería llevar a que la UWV WERKbedrijf tuviera 2.300 empleados menos en 2015, concentrándose en las 30 estructuras regionales (dejan espacio a la sólida asociación con los municipios a nivel local).

Además de los aspectos cuantitativos, al personal se le reconoce un papel central en las actividades y servicios prestados.

---

82 www.uwv.nl

83 www.usuarionraad-uwv.nl

En los últimos años se introdujeron diversos instrumentos para mejorar el rendimiento del personal de UWV, incluyendo los *Planes de desarrollo personal,* con el objetivo de ayudar a los empleados a gestionar el desarrollo y perfeccionamiento de sus competencias, a través de herramientas de aprendizaje en línea disponibles en el sistema de intranet.

El personal de UWV se hace rotar periódicamente por distintas funciones y diferentes oficinas locales. De esta manera, los empleados de UWV pueden ampliar sus competencias, son más conscientes del funcionamiento interno de la estructura de UWV y están más motivados con respecto a los objetivos comunes.

Se inició también, una forma de reconocimiento formal de las trayectorias profesionales, asociada con un ciclo anual de procedimientos de evaluación de desempeño, vinculada a aumentos de salario y a un sistema especial de bonificaciones y premios.

Hay programas específicos que promueven medidas activas orientadas a la responsabilidad y a favorecer además el cuidado y el bienestar del personal, con el objetivo de reducir las ausencias por enfermedad.

La unión entre CWI y UWV ha provocado el nacimiento de una nueva figura profesional, que reúne las competencias típicas del “asesor de trabajo” con las

de "*re-integration coach*". Podríamos decir que es un "entrenador laboral", que acompaña al usuario durante toda su permanencia en las listas de los SPE y en su camino en busca de empleo.

El panorama general que emerge de la manera en que UWV WERKbedrijf desarrolla sus prácticas internas con respecto a los recursos humanos, refleja la intención de operar una transformación gradual, tanto en los modos de acción e intervención de sus empleados, como en el enfoque de la gestión del personal que, es "arrastrada" por una gestión por tareas y responsabilidades basada en las competencias y en su desarrollo constante. El objetivo es obtener resultados cada vez más profesionalizados para el personal que, debe responder a los elevados estándares de prestación requeridos y preestablecidos.

Esto se vierte en los estilos de gestión y en el clima interno que, tiende a reconocer como fundamental un amplio grado de libertad para los profesionales internos, lo que les permite elegir/practicar soluciones operativas orientadas a resultados, aunque no estén previstas en el esquema de funcionamiento existente ni en los procedimientos estándar.

Aquí se observa una consecuencia directa de la atención que se presta a las funciones más que a los procedimientos.

Dentro de la valorización de las personas, como palanca para obtener los resultados esperados, UWV WERKbedrijf abre un espacio específico e importante para las figuras gerenciales.

Desde el punto de vista de los modelos gerenciales, se pasa de las cuatro figuras introducidas en 2003 (*entrepreneur, networker, people-manager, businessmanager*), a una variación más claramente definida en 2010, que identifica 9 figuras modelos para las prácticas gerenciales, clasificadas a su vez, en tres dimensiones:

Orientadas a las personas:

- Líder.
- Coach.
- Reviewer.

Orientadas al mercado y al trabajo:

- Entrepreneur.
- Politician.
- Networker.

Orientadas a la gestión de recursos:

- Business manager.
- Information manager.
- Purchaser.

Asimismo, se presta atención y se desarrollan programas para favorecer la profesionalización de los mandos intermedios. Se llega a distinguir, dentro de la franja de mandos intermedios, los modelos de roles más cercanos y adecuados para los gerentes regionales (líder, networker, emprendedor), de los modelos de roles más adecuados para los mandos intermedios que operan en otros niveles.

En resumen, el enfoque de la gestión de personas en UWV WERKbedrijf se inspira en una constante atención a los propios empleados, por supuesto, principalmente a los aspectos y contenidos de competencias y profesionales, pero también como sujetos que deben protegerse y cuidarse, tanto física como psicológicamente, en su integridad personal.

"*Trabajamos con la gente por el bien de la gente*", especifica el sitio de UWV.

La atención a los procesos, y en particular a los procesos operativos relacionados con la prestación de los servicios de contacto con los usuarios, es una práctica consolidada en UWV WERKbedrijf. Cada proceso de servicio, se desarrolla en la práctica operativa a partir de la definición de los objetivos, se implementa con modalidades de gestión atentas a los resultados, se mide el desempeño y se introducen posteriores nuevas mejorías.

Estas prácticas son seguidas, sobre todo, en los procesos que presuponen una directa y estrecha relación con los usuarios. El esfuerzo en esta dirección es presenciado por la certificación Copc Inc., que compromete a la UWV WERKbedrijf, con respecto a un calendario para el cambio y la mejora en la satisfacción del usuario.

A nivel de los procesos operativos primarios, se realizaron intervenciones significativas para agregar a nuevos modelos de "servicios integrados", en los que la búsqueda de trabajo, la disponibilidad de la información, el acceso on-line, la solicitud de subsidios, etc., se ofrecen al usuario en un único punto de acceso.

El trabajador obtiene las ventajas de un acceso "*one stop shop*", donde puede solicitar varios tipos de servicio. A este tipo de resultado se llegó a través de un completo replanteo y una sucesiva reorganización de los procesos de front-office (one contact person) y de back

office (integración de base de datos y red de Internet), integrando eficazmente la dimensión organizativa y el componente tecnológico de las TIC.

En el ámbito de los procesos de planificación y control, es responsabilidad de la Dirección General de UWV WERKbedrijf la formulación y aplicación sistemática de los Planes anuales de actividad, que luego son implementados y constantemente monitoreados y evaluados con la ayuda de sistemas de control "IT supported".

En particular, para la actividad de control del cumplimiento de las medidas adoptadas en el plan anual, se producen informes y se organizan reuniones de consulta (ambos trimestrales) entre un miembro del Consejo Directivo Nacional y los Directores Regionales quienes, a su vez, mantienen constantes intercambios y diálogo con los directores de las oficinas locales.

Entre los métodos activos para el monitoreo y la consecuente re planificación, resulta útil mencionar la práctica que, analizando un número limitado de candidatos que solicitan servicios de asistencia intensiva, mide el nivel de intensidad del compromiso con el usuario de estos servicios, teniendo en cuenta y evaluando los resultados finales producidos por las intervenciones realizadas (número de candidatos reintegrados al mundo del trabajo), sopesándolos, por

último, a la luz de los costos de la intervención y de lograr los éxitos alcanzados.

La UWV expresamente busca desarrollar la capacidad de conducción de sus dirigentes y su capacidad de gestión, invitándolos ante todo a una reflexión constante con respecto a la calidad de su acción personal, de sus posiciones y de su estilo de liderazgo.

Para fortalecer y consolidar en los roles de responsabilidad, las capacidades más adecuadas para desarrollar el desempeño de UWV WERKbedrijf, en términos de eficacia y eficiencia, se pretende desarrollar:

- La capacidad de trabajar en equipo.
- Implementar prácticas de cooperación exitosa.
- La integridad en la gestión.
- Habilidades de emprendimiento y desarrollo de la estrategia de mercado.
- Las competencias de planificación y control.
- Los conocimientos para la gestión de los fondos.

- Las aptitudes de liderazgo hacia adentro y hacia los interlocutores políticos del territorio.

Para desarrollar el programa de cambio que UWV WERKbedrijf ha hecho propio, es necesario que los dirigentes se concentren en la actuación, en traducir a la práctica, y por ende a los resultados, las indicaciones estratégicas y los objetivos sobre los que se articula. Para esto, los requisitos de competencias de los gerentes son: responsabilidad, proactividad, *decision making*.

Se pone mucho énfasis en los aspectos de la relación entre el gerente y la práctica de cooperación intra-organizativa, basada en la co-creación, en la colaboración con los colegas, en la confianza, en la utilización de los propios talentos, tanto personales como del "equipo". Todo esto permite dar forma concreta a los planes de aplicación.

Una parte integral de la estrategia de servicios de empleo, aprobada y perseguida por UWV WERKbedrijf, es el desarrollo de asociaciones eficaces con todas las entidades que puedan contribuir a brindar, mantener y desarrollar oportunidades de empleo para la gente. Esto se dice claramente en el *mission statement*: "Trabajar con los socios para marcar una diferencia para las personas".

Quizás, la más importante asociación estratégica de UWV WERKbedrijf todavía se está desarrollando con los Municipios (Municipalities). Por cada persona que se encuentra en condiciones de buscar un trabajo, porque lo ha perdido o para iniciar su carrera laboral, siempre está involucrado el Municipio del área de residencia, que interviene con los expertos de los servicios de empleo para "hacerse cargo" de la persona y lograr que tenga un empleo en el menor tiempo posible.

Para subrayar la centralidad de los socios "Municipalities", se está consolidando un modelo organizativo para UWV WERKbedrijf, más concentrado en desarrollar actividades de apoyo y asistencia a nivel regional. En estos últimos tres años, se ha dejado lugar a los Municipios para la operatividad y la atención directa a los usuarios.

Siempre en el terreno de las asociaciones, un ejemplo concreto de medidas que basan su eficacia justamente en la cooperación, son los Centros de movilidad Mobility Centres.

Los *Mobility Centres* son unidades que funcionan dentro de las empresas, a fin de brindar asistencia a los trabajadores con respecto a su futuro laboral, tanto dentro, como fuera de la empresa. Cada uno de ellos establece asociaciones temporales entre actores públicos y privados para brindar asistencia

rápida a los trabajadores y a las empresas que se ven obligadas a efectuar despidos forzados. La lógica que los promueve es la de prestar asistencia a los trabajadores "licenciables" en la búsqueda de un nuevo empleo, conservando sus habilidades y mejorando su empleabilidad, a través de la formación.

A fin de garantizar la eficacia de su acción, los Mobility Centres operan conjuntamente con una amplia gama de actores:

- Autoridades municipales y regionales.
- Centros de formación profesional, escuelas secundarias y de enseñanza profesional superior, agencias especializadas en la formación estudio-trabajo.
- Agencias de trabajo temporal y *secondment*.
- *Business knowledge centres y Centres for Expertises* (COLO).
- Asociaciones de empleadores y sindicatos.
- Organizaciones de *outplacement*.

La eficacia de los *Mobility Centres* ha sido muy elocuente. El accionar de los *Mobility Centre* se extiende más

allá de la gestión de las crisis empresariales y de los trabajadores “licenciables” relacionados, interviniendo además en las situaciones en que la empresa (o todo un sector) no logran encontrar personal, o en situaciones empresariales donde hace falta desarrollar iniciativas para contribuir a la conservación del personal en un momento de reducción temporal de la producción, etc.

La tecnología, especialmente de las TIC, es un instrumento muy utilizado en Holanda para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios de empleo.

La relación de servicio con sus usuarios del UWV WERKBEDRIJF, está cada vez más organizada y “filtrada” a través de Internet. El uso de la red permite un acceso más inmediato a la información, a la orientación, a la realización de test, a la inscripción para acceder a los subsidios, a las oportunidades laborales y a la asistencia de un consultor experto; permitiendo que el usuario acceda en cualquier momento a sus propios datos y a las novedades que pueden interesarle.

Desde 2008 se introdujo un “perfil digital para cada usuario” (DKD) que, una vez completado y registrado dentro del sistema, permite reconocer al usuario dentro de toda la cadena de servicios de empleo y de apoyo a la renta, incluyendo también a los Municipios, además de las estructuras internas. De esta manera se evita que el usuario deba realizar cada vez los

prolongados procedimientos de autenticación, y se permite a UWV WERKbedrijf la reducción del derroche y la racionalización de los recursos, con el fin de maximizar su eficacia y eficiencia[84].

De este modo, gracias a las tecnologías TIC, una gestión uniforme de los datos posibilita un registro único, evitando las duplicaciones, con una utilización que, en cambio, es plural.

Los resultados obtenidos.

Antes de su incorporación a la UWV, CWI (*Centrum voor Werk en Inkomen*) ya había emprendido el camino de la calidad, antes de la crisis. Durante los seis años del período que se examina, la carga de trabajo disminuye un 10%, mientras que el indicador global de desempeño presenta un incremento positivo del 40% y los costos de gestión se reducen en un 30%.

En términos de *outcome*, y a pesar de la aún frágil recuperación del mercado laboral, en 2014 el WERKbedrijf, a través de sus servicios, ayudó a 249 mil personas (en 2010 eran 218.100) a encontrar empleo.

---

84 www.uwv.nl

Gracias al enfoque en la calidad garantizado por COPC Inc., se resolvieron muchos más problemas expresados por teléfono por los usuarios en la primera llamada. Además, la gestión del personal se ha vuelto más precisa, y los procesos operativos más satisfactorios con respecto a los objetivos y estándares programados. Todo esto ha permitido a la UWV contener los costos de prestación de los servicios, con un ahorro anual de casi tres millones de euros.

En el ámbito del personal, también se observan resultados interesantes, vinculados a la adopción de un enfoque en la calidad.

La satisfacción del personal de los *Contact Centres*, donde se implementó la medida de desarrollo de mejoras dirigida por Copc Inc., aumentó notablemente, con un puntaje equivalente a 7,8 en el bienio 2012-2013 (en el bienio 2008-2009 fue de 7,5).

También, las ausencias mensuales del personal en estas estructuras se han reducido y ahora son inferiores al 5%, muy por debajo de las de otras estructuras públicas y de muchas privadas. La reducción del ausentismo ha permitido una gestión más eficiente de la planificación y una reducción de costos. Con un personal más motivado, los gerentes han demostrado ser capaces de estructurar mejor la contribución de cada uno, empleándolos también en nuevas actividades de

desarrollo, que constituyen un valor agregado para la propia UWV.

En 2008, las "*UWV KCC's Customer Service Operations*" obtuvieron la certificación de Copc® Customer Service Provider Standard. Esta es la primera agencia pública que recibe una certificación por las operaciones de servicio al usuario.

Dados los resultados virtuosos de esta certificación, el gobierno holandés decidió que todos los contact center del sector público del país adopten el enfoque de "performance improvement" de Copc para el año 2015.

La adopción de nuevas soluciones tecnológicas y sistemas de TIC introducidos, han producido resultados visibles en varios aspectos.

El sistema *Oracle-Siebel* ha conducido a una notable innovación operativa, con consecuencias positivas para todo el sistema UWV WERKBEDRIJF virtuoso:

- Mayor eficiencia (disminución significativa de los costos operativos y aumento simultáneo de la productividad).

- Mayor eficacia (mejora de los resultados y de los outputs, capacidad de administrar un número creciente de usuarios).

- Instalación de software estándar para las aplicaciones principales.

- Introducción de *I-procurement*.

- Análisis automático y "*matching*" de las facturas.

- Adopción de *e-HRM* (autoservicio para los empleados).

El enfoque en la calidad se manifiesta también, en cosas más tangibles, a primera vista menos importantes, pero solo superficialmente, como los materiales físicos utilizados.

Un ejemplo de elección informada es la adquisición de productos de acuerdo con criterios de máxima sostenibilidad: papel para fotocopiadoras procedente de bosques administrados de manera responsable, utilización de energía ecológica y combustible verde para los vehículos empresariales, colaboración con empresas que a su vez tratan responsablemente a las personas y al medioambiente, empresas que tengan un Balance Social, etc.

En UWV también es una práctica consolidada, alentar a los empleados a participar activamente en redes e iniciativas socialmente significativas y útiles, así como a tomar medidas y desempeñar funciones importantes para la sociedad. La propia UWV brinda

disponibilidad para que sus empleados puedan utilizar los conocimientos y experiencia acumulados en el trabajo también fuera de la organización, en contextos más amplios de servicio destinados a responder a las necesidades sociales.

Los resultados obtenidos gracias al enfoque de UWV, cada vez más marcadamente orientado hacia la calidad, fueron reconocidos oficialmente, como lo demuestran los numerosos premios en los últimos años y que el lector puede analizar en el sitio.85

La certificación y la calidad en España.

Uno de los países europeos que mayor esfuerzo ha realizado para introducir en sus Servicios del Trabajo elementos de calidad es, sin duda, España, luego de la Resolución de 16 de noviembre de 2015, nº 12806 de la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, por la que se aprueba la actualización de la Carta de servicios del Servicio Público de Empleo Estatal para los años 2015-2018[86].

---

[85] Ibid.

[86] Dice la Resolución del 15 de noviembre de 2015 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Visto el proyecto de actualización de la Carta de Servicios del Servicio Público de Empleo Estatal, elaborado por la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, y de acuerdo con el informe favorable que ha emitido la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad en los Servicios, esta

El análisis de la Carta de servicios del SEPE español, es absolutamente necesario para entender la dirección con la cual se están orientando los diferentes países europeos. La primera Carta de Servicios de este país es de 2013 y ahora tenemos su actualización que, indudablemente corrige las falencias y debilidades individualizadas durante estos años de ejercicio.

Las Cartas de Servicios son los instrumentos con los cuales las instituciones del trabajo, con Organismos y Entes Públicos, informan a la ciudadanía y a los usuarios sobre los servicios que tienen encomendados y también sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos, y sobre los compromisos de calidad en su prestación.

Subsecretaría, en uso de las competencias que le asigna el artículo 11.1 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, ha resuelto lo siguiente:

1. Aprobar la actualización de la Carta de Servicios anteriormente reseñada.
2. Ordenar la publicación de esta Resolución en el «Boletín Oficial del Estado».

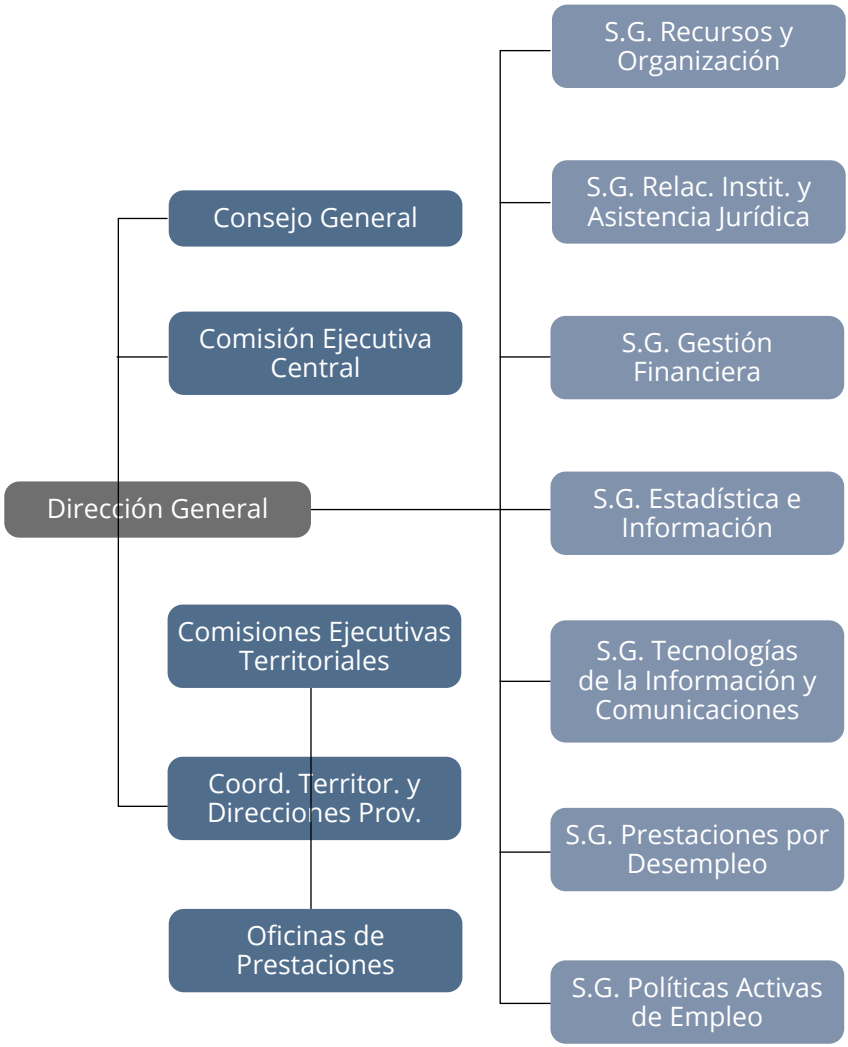
   La citada Carta de Servicios estará disponible en la sede electrónica del Servicio Público de Empleo Estatal, de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 6.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. También estará disponible en el Portal Internet del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y en el Punto de Acceso General (PAG) www.administracion.gob.es.

   Madrid, 16 de noviembre de 2015. –El Subsecretario de Empleo y Seguridad Social, Pedro Llorente Cachorro.

El objetivo de estas Cartas, que se están difundiendo en Europa, está vinculado a mejorar los servicios públicos, atendiendo a las demandas de los ciudadanos. Esta Carta, en particular, contiene la información sobre los servicios más relevantes que presta el SEPE y los niveles de calidad en su prestación. Son un verdadero pacto y compromiso con la ciudadanía.

Este compromiso, ha señalado la Directora del SEPE, se ha manifestado en el proceso de modernización de la gestión que, junto a la implantación del modelo de gestión de la calidad EFQM en todas las dependencias periféricas, *"ha permitido alcanzar logros evidentes dirigidos a la ciudadanía: la prestación de los servicios a través de canales alternativos, electrónico y telefónico, la organización de la afluencia de usuarios a las oficinas a través del sistema de cita previa y la mejora de los procesos y medios informáticos que han aportado agilidad y rapidez a la gestión".*

Gráfico 4. Estructura Orgánica y de Participación Institucional del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).



Los compromisos de calidad recogidos en la primera Carta de Servicios, tuvieron fiel reflejo en nuestros objetivos estratégicos y operativos, de modo que el esfuerzo dirigido de los más de 9.000 empleados públicos que integran el Servicio Público de Empleo Estatal, ha permitido mejorar la mayoría de los indicadores que inciden de manera directa en la satisfacción de los usuarios.

El sistema de gestión de calidad implantado, se basa en el modelo europeo EFQM, que prevé procesos de autoevaluación, encuestas internas y a usuarios, para evidenciar aquellos aspectos susceptibles de ser mejorados. El SEPE, además realiza evaluaciones externas de calidad siguiendo el modelo EVAM que permiten decidir los sectores y áreas de mejora, para trabajar sobre ellas con una metodología de dirección por proyectos, por tratarse de una manera sistemática de organizar las actividades para asegurar la eficacia y eficiencia de los planes de trabajo. El resultado ha sido el desarrollo de numerosos proyectos ejecutados por equipos multidisciplinarios del propio SEPE.

El esfuerzo realizado se ha visto recompensado con el reconocimiento de la AEVAL que le ha otorgado dos premios Ciudadanía a las buenas prácticas en los Servicios Públicos, y dos certificaciones de nivel de excelencia según el modelo de gestión de calidad EFQM.

Los elementos destacables en la experiencia del SEPE son: la publicación de los Derechos del ciudadano en relación con el SEPE y los Indicadores de calidad.

Los Derechos del ciudadano y los Indicadores de calidad.

Respecto a los primeros, la Carta reconoce a los ciudadanos los derechos establecidos en los artículos 13 y 14 de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como los recogidos en la normativa específica en materia de empleo y protección por desempleo.

Entre ellos, se destaca que los ciudadanos en sus relaciones con el SEPE tienen derecho a:

- Que se dicte resolución sobre la solicitud de prestaciones o subsidios por desempleo en el plazo de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud completa.

- Obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes impongan en nuestro ámbito competencial.

- Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que sean

parte interesada, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

- Acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

- Utilizar medios electrónicos en los términos previstos en la Ley 11/2007.

- Utilizar el DNI electrónico o cualquier otro sistema de firma electrónica, admitido en el ámbito de las Administraciones Públicas y publicitados en nuestra Sede Electrónica, para realizar cualquier trámite disponible en la misma.

- La garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en nuestros ficheros, sistemas y aplicaciones, así como a la fiabilidad de la información.

- No presentar documentos no exigidos por las normas o que ya se encuentren en nuestro poder.

El SEPE reconoce, además, y en esto está más adelante respecto a la mayoría de los países europeos, los derechos a la participación de los ciudadanos y de los usuarios. La ciudadanía puede entonces participar y colaborar por las siguientes vías:

- Planteando sus dudas a través del Buzón de consultas disponible en la web.

- Presentando sus quejas y sugerencias, tanto por vía electrónica, a través del Buzón de quejas y sugerencias accesible desde la web y la Sede Electrónica, como en papel, mediante los formularios disponibles en todas nuestras dependencias.

- Contestando las encuestas de satisfacción sobre los servicios recibidos en las oficinas de prestaciones, en el canal telefónico y en la web, que se realizan periódicamente.

- Presencia y contacto directo con la ciudadanía en foros especializados (AULA, EMPLEATE, etc.).

- Participando en el programa semanal de televisión de ámbito nacional "Aquí hay trabajo", donde se resuelven consultas en materia de empleo, formación y prestaciones por desempleo.

Desde una perspectiva institucional, los interlocutores sociales participan en los siguientes órganos consultivos:

- El Consejo General del SEPE, su Comisión Ejecutiva Central, las Comisiones Ejecutivas Territoriales, Comisiones Ejecutivas Provinciales, los Consejos Comarcales y las Comisiones Regionales y

Provinciales, cuentan con la participación de las centrales sindicales y organizaciones empresariales más representativas.

- El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (integrado por SEPE y Servicios Autonómicos de Empleo) se conforma con un representante de cada Comunidad Autónoma e igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas.

Otro aspecto de gran relevancia es que los compromisos de calidad no son teóricos y escritos solo como elementos de decoración cualitativa. Respecto a los países más avanzados en el desarrollo de la calidad – Alemania, Holanda y Francia – el SEPE otorga datos muy concretos de medidas y que son fácilmente exigibles por la opinión pública. Así en relación con los servicios prestados por el SEPE, se compromete a mejorar su nivel de calidad en lo siguiente:

- Facilitar cita previa, tanto si se solicita por teléfono o vía web, en los siguientes plazos:

  - El 75% entre 1 y 5 días laborables.
  - El 15% entre 6 y 10 días laborables.
  - El 10% en un máximo de 15 días laborables.

- Atender todas las consultas realizadas y gestionar todos los trámites solicitados vía telefónica, dentro del correspondiente horario de atención.

- Resolver las solicitudes de prestaciones contributivas, por extinción del contrato de trabajo, en 5 días laborables desde la solicitud.

- Realizar el pago de las prestaciones contributivas el día 10 del mes siguiente a su solicitud.

- Contestar las consultas electrónicas enviadas a través de nuestra web en el plazo de entre 1 y 5 días laborables desde que se formulen.

- Activar el alta de las empresas en el Portal Único de Empleo "Empléate", en el plazo de 24 horas laborales desde que se solicite.

- Poner a disposición del público las estadísticas mensuales correspondientes al paro registrado, la contratación y las prestaciones por desempleo, a las 9:00 hrs. del 2º día laboral de cada mes.

- Poner a disposición del público en la web (www.sepe.es), los Estudios e Informes del Observatorio de las Ocupaciones: "Referentes mensuales del mercado de trabajo" y "Actividades y Ocupaciones con tendencia positiva en la contratación", antes del día 20 de cada mes.

CAPÍTULO 10

Las políticas laborales para los jóvenes

A pesar de que numerosos aspectos relacionados con el fenómeno del desempleo juvenil tienen raíces socioeconómicas, entre las políticas aplicables para contrarrestarlo, también hay instrumentos jurídicos relacionados con el funcionamiento del mercado laboral. De hecho, algunas cuestiones relacionadas con el empleo de los jóvenes, se amplificaron en algunos países por una desregulación del mercado laboral no incompleta o mal aplicada que ha dado lugar a un mercado dual.[69]

Mercado dual significa un mercado extremadamente flexible, volátil y con pocas, o ninguna, forma de

---

[69] Para la elaboración de este capítulo me he valido de varios trabajos, pero de manera particular, del ensayo de Benchmarking *Le Politiche del lavoro per i giovani in Europa nel triennio 2010-2013* (A cura di Alberto Cuevas*).* Para la parte relativa a Francia me he valido de las elaboraciones de Jonathan Eskinazi y de Andrea Pugliese, y de Claudia Lehmann para la parte alemana.
http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=9d54e569-e810-401c-9704-7a4f5d212f18&title=scheda#

protección social para un grupo de trabajadores (normalmente las generaciones más jóvenes) y, por otro lado, regulado y protegido por los grupos de trabajadores con una inserción estable, además de la movilización activa de las organizaciones sindicales. España, Grecia e Italia parecen estar entre los países europeos más expuestos a este problema.

Hasta 2008, año de inicio de la crisis, uno de cada tres puestos de trabajo era a término, más de la mitad en el caso de los jóvenes. España está entre los países europeos que, durante la década de 1990, en respuesta a un período de expansión económica que no generaba empleos, implementó políticas destinadas a flexibilizar el mercado laboral.

En algunos casos, como en Italia, estas iniciativas, más que cambiar las reglas de las formas tradicionales de trabajo, introdujeron nuevas formas (una multiplicidad) de contratos a término, menos costosos y más flexibles. Estas reformas han traído beneficios durante un determinado período, dando impulso a una baja considerable del desempleo en muchos países. Sin embargo, el entusiasmo inicial no tuvo en cuenta algunos aspectos fundamentales. En primer lugar, al no cambiar sustancialmente la flexibilidad de quienes ya estaban insertos de forma estable en el mercado laboral, las reformas no introdujeron un dinamismo real y el recambio de personas, competencias y modos de

trabajar. Las reformas tampoco llevaron a las empresas a invertir más en capacitación y modernización de su fuerza de trabajo.

En segundo lugar y, justamente a causa de lo que acabamos de decir, estas reformas no contribuyeron a mejorar la calidad del trabajo generado ni la productividad del sistema a largo plazo (que registra un estancamiento en los últimos años en países como España, Italia, Portugal, Grecia y, también en parte, Francia). Es más, es el tsunami del trabajo precario, mal pagado, inestable, con pocos o sin derechos y tutelas.

Un elemento aún más preocupante está vinculado al hecho de que, como la flexibilización no tocó a los puestos ya estables, las nuevas formas contractuales se utilizaron principalmente para los nuevos ingresantes al mercado laboral, especialmente los jóvenes. Esto no significa que ese modelo de flexibilización debía extenderse a toda la platea del mercado laboral. Por el contrario, había que flexibilizar menos, o bien, usar un modelo diferente que no origine las distorsiones y la fragmentación de los actuales mercados laborales, en particular en los países nombrados.

Esto significa entonces, que enteras generaciones de trabajadores tuvieron mayor flexibilidad al ingresar en el mercado laboral, pero no tanto al desarrollar su carrera, ya que se encontraron con la rigidez de

aquellos que los habían precedido. Para muchos jóvenes, esto implicó permanecer por períodos más largos en puestos más débiles, menos gratificantes y peor remunerados, con consecuencias negativas, no solo sobre su vida privada, sino en toda la capacidad de crecimiento del país.

Esta mayor fragilidad de la fuerza laboral se tradujo –y se traduce- en menos consumo, menos contribución fiscal, menos productividad y menos crecimiento.

El análisis de las políticas en favor de los jóvenes, pueden verse desde diferentes puntos de vista, pero tal vez el más productivo, es el que muestra los diversos modelos de intervención seleccionados sobre la base de los resultados obtenidos. De allí que hemos seleccionado **el caso francés**, porque ha dado mucho espacio a la autonomía colectiva y a la contratación; **el caso alemán**, que considera la formación profesional y en general, el desarrollo de las capacidades como instrumento esencial para la empleabilidad de los jóvenes; y por último **el caso holandés**, porque es la experiencia más reconocida, por su eficiencia y calidad de sus resultados, donde participan, a veces con roles diferenciados y otras de manera competitiva y presente, los actores públicos y los actores privados. En todo caso se trata de tres casos eficientes y con buenos resultados.

Tabla 38. Jóvenes menores de 25 años participantes en políticas activas. 2008 – 2013.

	2008			
	Servicios	Formación	Incentivos al empleo	Total medidas categorías 2-7
UE-28 países	759.269	1.690.778	1.121.611	3.051.334
Bélgica	:	42.140	11.834	59.299
Dinamarca	2.345	7.244	1.779	10.928
Alemania	59.192	486.049	26.276	591.568
Grecia	95	:	4.652	:
España	1.060	86.795	:	:
Francia	550.785	430.489	252.783	738.769
Italia	:	:	103.808	523.676
Holanda	13.110	:	1.330	15.410
Portugal	:	28.518	34.785	69.289
Suecia	9.682	1.589	5.395	8.588
Reino Unido	:	:	:	:

	2013			
	Servicios	Formación	Incentivos al empleo	Total medidas categorías 2-7
UE-28 países	:	:	:	:
Bélgica	65.691	36.220	13.474	55.171
Dinamarca	:	9.981	5.832	17.055
Alemania	45.398	360.720	11.704	401.233
Grecia	:	:	:	:
España	:	:	:	:
Francia	231.336	354.386	162.758	616.733
Italia	:	:	63.738	312.848
Holanda	11.110	:	:	15.090
Portugal	:	40.667	18.770	62.214
Suecia	34.862	8.283	23.591	36.524
Reino Unido	:	:	:	:

Fuente: Eurostat y Ocse.

Tabla 39. Gastos en políticas activas en UE-28, Alemania, Francia y Holanda. 2008 – 2013.

	2008			
	Servicios	Formación	Incentivos al empleo	Incentivos para las start up
UE 28 países	25.440,037	23.525,010	12.962,408	4.122,636
Alemania	8.363,344	7.825,949	1.994,264	1.679,305
Francia	4.006,204	5.490,815	1.436,733	644,055
Holanda	1.798,525	603,100	892,149	:

	2013			
	Servicios	Formación	Incentivos al empleo	Incentivos para las start up
UE 28 países	:	:	:	:
Alemania	9.754,994	6.165,786	604,272	257,800
Francia	5.293,618	7.454,053	523,394	808,654
Holanda	1.651,577	571,600	470,800	:

Los estímulos a la contratación en Francia.

Cuando comienza la crisis en 2008, Francia ya se encontraba en una situación difícil, y el 10,8% (octubre 2015) de la fuerza laboral estaba desempleada, lo que representa un 2,3% más que el promedio de la OCSE. La peor de los últimos 18 años. Al igual que en todos los países miembros, son los jóvenes y los menos experimentados quienes han pagado el precio más alto por esta crisis de la ocupación. La tasa de desempleo de los jóvenes menores de 25 años pasó del 19,0% en 2008, al 24,8% en 2013 (entre las mujeres pasó del 18,8% al 25,1%).

A fin de conciliar las intervenciones con las políticas fiscales, Francia está reconsiderando una serie de medidas para apoyar el empleo, implementadas durante la crisis. La política de empleo prioriza medidas que hayan demostrado su eficacia, destinadas principalmente a los grupos más vulnerables y a aquellos que están desempleados largo tiempo o que corren el riesgo de estarlo.

Los dispositivos de apoyo a la reducción de horarios para preservar los puestos de trabajo, han desempeñado un papel importante. En Francia, han ayudado a preservar cerca de 40 mil puestos de trabajo desde el comienzo de la crisis, según el informe de la OCSE. Sin embargo, aunque estas medidas protegen los puestos de trabajo en una fase de recesión, no están destinadas a crear nuevos puestos en tiempos de crecimiento, y pueden prolongar artificialmente la existencia de puestos que ya no son necesarios.

El año 2011 marca un punto de inflexión, en el que la política de empleo pasa a medidas tales como las subvenciones para la contratación de grupos de desempleados de larga duración, y de grupos vulnerables como los jóvenes. Durante la fase más aguda de la crisis, se justificaba la creación de puestos de trabajo en el sector público, ya que así se evita el desempleo de personas con pocas posibilidades de encontrar un puesto en el sector privado, el más afectado por la crisis, como los desempleados poco calificados.

A partir de 2011, las políticas activas del mercado laboral se concentraron en dispositivos dirigidos a la ocupación en los sectores más débiles.

Desde entonces, se apunta a un apoyo importante a los contratos de aprendizaje y las pasantías, permitiendo a los jóvenes adquirir experiencia profesional y capacitación. Las indicaciones de la UE y la OCSE muestran que la formación en alternancia es una de las medidas más eficaces para promover el crecimiento del empleo.

Después de las medidas implementadas a partir de 2009 para apoyar el empleo juvenil, las retribuciones de los Contratos de Acompañamiento y de los Contratos de Inserción han crecido en modo constante. Desde el inicio de la crisis, en Francia se acrecentaron los siguientes dispositivos para defender los niveles ocupacionales y dar respuestas a los sectores y áreas de crisis.

Multiplicidad de formas contractuales.

Durante todo el periodo de la crisis, los diferentes gobiernos franceses han puesto el acento en políticas activas, con formas contractuales diferentes e innovadoras, utilizando una gran flexibilidad en concebir formas de exenciones, premios, ayudas directas e indirectas, etc.

Tres son las fases más importantes en la estrategia francesa de estímulo a la contratación, como respuesta a los desafíos de la crisis:[70]

- Los contratos únicos de inserción (*Contrats uniques d'insertion*), medida creada en diciembre de 2008.

- Los contratos para el empleo del futuro (*Emplois d'avenir*), establecidos en noviembre de 2012.

- Los contratos de generación (*Contrats de génération*), de marzo de 2013.

Muy importante como política activa, por ejemplo, es la Tasa de Aprendizaje. Para el sistema, el aprendizaje de un joven cuesta, entre 2.500 y 10.000 euros por año, dependiendo de la edad y del tipo de diploma. Por ello se considera necesario generar fondos adicionales para permitir el creciente número de aprendices. Gran parte de este financiamiento en Francia proviene de la **Tasa de Aprendizaje** pagada por las empresas. En la actualidad, la tasa de formación, cuyos ingresos llegan a los dos mil millones de euros, está dividida entre la

---

[70] Un análisis muy completo es el realizado por Jonathan Eskinazi en A, Cuevas (a cura di) Le politiche del lavoro per i giovani nel triennio 2010 – 2013. Ver el capítulo dedicado a Francia. http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=9d54e569-e810-401c-9704-7a4f5d212f18&title=scheda

"cuota" (52% del total) reservada para la financiación de la formación en aprendizaje, y la parte "programada" (48% del total) que las empresas pueden asignar a su criterio para la formación tecnológica o profesional inicial. Con el fin de estabilizar el monto de la tasa dedicada a esta formación, la parte programada se fija en un valor absoluto. El impuesto adicional vinculado con el crecimiento de los salarios será destinado, exclusivamente, a la formación de aprendizaje. Se espera que esta reforma genere entre 60 y 90 millones más por año, para sostener el aumento de la cantidad de aprendices.

Tabla 40. Principales dispositivos de política de empleo.

Exenciones y premios a la contratación de jóvenes.
Exenciones y premios para la contratación de desempleados de larga duración.
Ayudas para la creación de empresas.
Contratos en alternancia.
Medidas de acompañamiento a las reestructuraciones.
Contratos de inserción.
Contratos de acompañamiento al empleo.
Pasantías.
Prevención del desempleo de larga duración.
Jubilación anticipada.
Exención de la búsqueda de empleo.

Desde marzo de 2011 se decidió destinar un paquete de estímulos públicos (500 millones de euros), cuyos puntos de acción principales fueron:

- Apoyo a la alternancia entre formación y trabajo, con un conjunto de fondos más eficaces que antes, aumentando la oferta de formación y simplificando las normas de aplicación.

- La creación de 15 mil Contratos de Autonomía en las periferias en el año 2011 (un 50% más de lo previsto) y más de 100 mil entre 2012 y 2014.

- Desde junio de 2011, el sistema de Pôle Emploi se hizo cargo de todos los desempleados de más de un año, para proponer puestos de trabajo, capacitación y atención.

- Incremento del 30% de los desempleados en formación para llegar a 180 mil (en 2011 era de 130 mil).

- Se realizó el seguimiento de 90 mil desempleados en procesos personalizados (en 2011 eran 60 mil).

- Se acompañó a 190 mil desempleados de larga duración de manera intensiva.

- Se destinaron 250 millones de euros para financiar contratos subvencionados para las empresas con intenciones de contratar.

En los años siguientes se experimentaron nuevos e innovadores instrumentos, entre otros, los principales dispositivos destinados a facilitar la contratación, el crecimiento profesional, el desarrollo de formación y las habilidades profesionales, para ayudar a la permanencia en el mercado laboral y para favorecer la estabilización profesional.

1. Uno de los instrumentos fue la llamada *Ley Réduction Fillon*, que comporta una reducción del costo laboral de los salarios bajos y funciona como incentivo para la contratación, la estabilización y la garantía del puesto para los trabajadores. Con esta ley, se beneficiaron casi todas las empresas y favoreció a un número importante de trabajadores. No se creó específicamente para los jóvenes, pero son ellos los principales interesados. Esta es una reducción de las contribuciones para los empleados cuyo salario es inferior al 160% del salario mínimo, en la siguiente medida:

    - Empresas con más de 19 empleados: factor de reducción máxima de 0,26.
    - Empresas de 1 a 19 empleados: factor de reducción máximo de 0,281.

2. Otro instrumento fue el *Contrato de Aprendizaje*, que es un contrato por tiempo determinado. Se puede suspender un contrato permanente para pasar a un

contrato de aprendizaje estipulado con el mismo empleador, si hay acuerdo entre el empleador y el empleado. En este caso, la duración de la suspensión es equivalente a la duración de la formación necesaria para la obtención de la calificación.

Normalmente el contrato de aprendizaje se estipula por una duración que varía de uno a tres años (generalmente dos años), en función de la profesión y del nivel de calificación deseado. El joven contratado bajo un contrato de aprendizaje, goza de las mismas condiciones de trabajo y seguridad social que los demás trabajadores de la empresa. El cálculo de las horas de trabajo requeridas incluye el tiempo transcurrido en la empresa y las horas de formación en un Centro de Formación de Aprendices (CFA).

Si al final de su contrato, el aprendiz firma un contrato permanente con la misma empresa, no se puede imponer un período de prueba a menos que se disponga lo contrario. Además, la duración del contrato de aprendizaje se tendrá en cuenta para el cálculo de la remuneración y de la antigüedad del trabajador.

Esta modalidad de inserción profesional permite que los jóvenes de 16 a 25 años (incluso mayores en algunos casos), celebren un contrato de trabajo alternando capacitación en la empresa y en el CFA. El joven contratado se beneficia del estatus

de trabajador, con una remuneración fijada como porcentaje del SMIC (Salario mínimo convencional), y con el acompañamiento de un tutor durante el proceso.

A esto se agrega la Certificación de la condición de aprendiz, con validez en todo el país, emitida por el CFA que imparte la formación. Este certificado permite al aprendiz, demostrar la especialización de su puesto ante terceros, en particular para beneficiarse de tarifas con descuento en el transporte y en determinadas categorías de servicios (igual que para los estudiantes).

Las empresas que pueden contratar jóvenes con contratos de prácticas, son las de los sectores artesanales, comerciales, industriales, público no industrial y sin fines de lucro.

Todos los jóvenes entre los 16 (o desde los 15 años si completaron el primer ciclo de la escuela secundaria) y los 25 años que hayan finalizado el ciclo escolar obligatorio, pueden celebrar un contrato de aprendizaje. Los jóvenes con discapacidades pueden beneficiarse de contratos de práctica específicos. Las excepciones al límite máximo de edad (25 años) son posibles en los siguientes casos:

- Cuando el contrato sigue a un contrato de aprendizaje previamente firmado y permite

obtener un nivel de título superior al obtenido a través del contrato anterior. El contrato de aprendizaje debe ser firmado en un plazo máximo de un año después de la expiración del contrato anterior.

- Cuando se produce una interrupción, debido a causas fuera del control de la práctica, o como resultado de una incapacidad física temporal. También en este caso el contrato de aprendizaje debe ser firmado en un plazo máximo de un año después de la expiración del contrato anterior.
- Cuando el contrato es para una persona con discapacidades.

En los tres casos descritos, la edad del aprendiz no puede superar los 30 años en el momento de la firma del contrato. Otra excepción al límite superior de 25 años, se admite cuando el contrato es para una persona que tiene un proyecto para crear una empresa, cuya ejecución está condicionada a la obtención del diploma o certificado que acredite la formación recibida. La remuneración del aprendiz se fija como un porcentaje del SMIC.

3. El *Contrato Initiative Emploi (CIE)*, se creó para permitir un rápido retorno al empleo estable para las personas con dificultades especiales de acceso al empleo. El CIE está destinado a personas sin trabajo,

inscritas o no en los Servicios de Empleo, que tienen dificultades sociales y profesionales de acceso al trabajo.

El CIE es un contrato de trabajo subordinado, de derecho privado, por tiempo determinado (máximo de 24 meses) o indefinido. Puede ser a tiempo parcial o a tiempo completo. Si es a tiempo parcial, la duración semanal del trabajo debe ser de 20 horas como mínimo, a menos que las dificultades de inclusión de la persona contratada justifiquen una duración más breve. El trabajador con un CIE disfruta de las mismas condiciones laborales que los demás trabajadores de la empresa, y también se beneficia de todos los dispositivos y convenios colectivos aplicados en la empresa.

Este contrato da derecho a subsidios para los empleadores. Al mismo tiempo, ofrece al beneficiario un verdadero contrato de trabajo, de duración determinada o indeterminada, con una remuneración equivalente al SMIC y la posibilidad de beneficiarse de medidas de formación o acompañamiento.

4. El *Contrato de Profesionalización*, es un contrato mixto que alterna la formación práctica relacionada con la calificación solicitada, con la formación teórica en un centro de formación. Su objetivo es promover la inserción o reinserción profesional de:

- Personas de 16 a 25 años, que deben terminar su formación inicial.
- Personas de 26 años y más, que buscan empleo.

El contrato de profesionalización debe ser escrito. Al contrato se adjunta un documento que especifica los objetivos, el programa y modalidad de organización, evaluación y prestación de la capacitación.

No puede contener una cláusula de exención de la capacitación e implica una medida de profesionalización. Puede ser por tiempo determinado o permanente. Tiene una duración mínima de entre 6 a 12 meses. La duración del Contrato de profesionalización de duración fija, o de la medida de profesionalización del contrato permanente, dependerá del nivel de formación del trabajador y de los requisitos relativos a la calificación requerida. La duración de esta medida puede ser de hasta 24 meses para aquellos que abandonan el sistema escolar, sin calificación profesional reconocida, o cuando la naturaleza de las calificaciones o del objetivo, así lo requiera.

El titular de este contrato, disfruta de las mismas condiciones laborales que los demás trabajadores, en la medida en que estas no sean incompatibles con las exigencias de formación. Los horarios de formación forman parte del horario de trabajo.

El contrato debe permitir que el trabajador adquiera una calificación que puede estar:

- En el catálogo nacional de calificaciones profesionales.
- Reconocida en las clasificaciones de una convención colectiva profesional nacional.
- En la lista elaborada por la Comisión paritaria nacional para el empleo de una categoría profesional.

La medida de profesionalización comprende:

- Acciones generales, profesionales y tecnológicas.
- Acciones de evaluación y acompañamiento.
- La duración de estas acciones y enseñanzas, comprende entre el 15% (no menos de 150 horas en el período de profesionalización) y el 25% de la duración total del contrato.

El empleador puede indicar un tutor. La persona elegida como tutor, debe tener al menos 2 años de experiencia profesional en una calificación relacionada con el objetivo de profesionalización que desea alcanzarse. El empleador puede desempeñar el papel de tutor siempre que cumpla las condiciones de calificación y experiencia.

Durante el período, el beneficiario recibe una remuneración que depende de su estado. Este

importe no podrá ser inferior al 55% del Salario Mínimo SMIC para los jóvenes menores de 21 años, y al 70% para los beneficiarios de más de 21 años.

Para las personas de más de 26 años que buscan trabajo, la remuneración debe ser por lo menos equivalente al SMIC y al 85% de la remuneración convencional.

Para los jóvenes menores de 26 años y para las personas de más de 45 años que buscan trabajo, el empleador queda exento del pago de las contribuciones por la parte del salario pagado que no supera el SMIC para la cantidad de horas remuneradas.

Este Contrato está orientado a personas con problemas sociales de acceso al empleo y para los desempleados, los llamados “grupos vulnerables”. Las características de los grupos prioritarios se determinan a nivel regional, por ordenanza de la prefectura. Puede ser utilizado por empresas, asociaciones y organismos, con la característica de ser sin fines de lucro (quedan excluidos los servicios estatales y los partidos políticos). Da derecho a recibir ayuda del Estado, con formas flexibles según la situación del beneficiario y del empleador (el monto es establecido a nivel regional por la prefectura). Contribuciones de hasta el 95% del salario bruto

mínimo por hora. (105% en las oficinas y obras de inserción laboral).

Tales contratos no se contabilizan en la plantilla, no dan derecho a indemnización por despido y establecen la exención del pago de diversos tipos de impuestos (por ej., el impuesto de aprendizaje). Para ponerlos en práctica se debe establecer un acuerdo entre la empresa y Pôle Emploi (o con las Misiones locales si están involucrados jóvenes menores de 26 años). La convención establece las modalidades de orientación y acompañamiento del trabajador, prevé la capacitación durante el horario de trabajo y la validación de las competencias adquiridas. El contrato tiene una duración indefinida o determinada de al menos 6 meses. El horario varía de 20 a 35 horas.

La situación laboral de los jóvenes en los barrios periféricos de las ciudades ha justificado el desarrollo de un dispositivo de intervención especial. Puesto en funcionamiento desde el año 2008, este es: el Contrato de autonomía.

5. *Contrato de autonomía.* Destinado a los jóvenes de 16 a 25 años residentes en un área cubierta por los Contratos urbanos de cohesión social (CUCS).

   Activo en 35 departamentos, este dispositivo experimental consiste en un proceso de

acompañamiento breve e intenso hacia la inserción profesional. En el período 2008-2010 fue otorgado a más de 45 mil jóvenes de estos barrios.

Toma la forma de un contrato establecido entre el joven y un organismo de colocación que será remunerado por el sistema público según el resultado, con un objetivo de al menos 60% de inserciones permanentes en el mercado laboral. El Contrato de Autonomía es un dispositivo para apoyar el crecimiento del empleo. Su ejecución fue confiada a operadores seleccionados en el ámbito regional a través de una licitación. Está destinado a jóvenes de baja calificación y con dificultades especiales de acceso al empleo, que viven en los barrios de las ciudades. Los jóvenes con Contrato de Autonomía cuentan con un proceso en dos fases:

- Acompañamiento intensivo y personalizado para encontrar un empleo (contrato de al menos 6 meses, de aprendizaje o de profesionalización), para crear una empresa, o para acceder a la formación profesional.
- Tutoría en la empresa durante seis meses, para contribuir a la estabilización en el mundo del trabajo, la eficacia de la formación o la puesta en marcha de la empresa creada.

Cada joven que celebra el Contrato de Autonomía recibe una beca de €300 al mes, durante un máximo

de seis meses. También puede recibir distintos tipos de ayuda material (asistencia para la movilidad, actividades de capacitación breves).

Desde 2015, la dotación es de 350 millones de euros disponibles al año para financiar la nueva formación de aprendizaje. Con respecto a los estudiantes, el objetivo es mejorar el "status" de los aprendices, permitiéndoles acceder a los servicios ofrecidos a los estudiantes de educación superior, tales como el acceso a las residencias universitarias, comedores y descuentos en cultura y transporte.

6. *Contrato de alternancia.* Ofrece actualmente más de 60 mil ofertas de alternancia on-line. Está destinado a facilitar la obtención de un contrato de profesionalización o de aprendizaje para los jóvenes menores de 26 años.

   El objetivo es administrar on-line todos los procedimientos relativos a los contratos, incluida la transmisión de formularios y comunicaciones a los organismos correspondientes, y su inclusión en la nómina de pago de las empresas.

   Hasta ahora, las empresas con más de 250 empleados que no cuentan con al menos el 3% de jóvenes en alternancia en su personal, estaban sujetas a la *Contribución Adicional de Aprendizaje* (CSA), equivalente al 0,1% de la nómina. Lamentablemente,

el sistema trata de la misma manera a las empresas que no emplean a los jóvenes en alternancia y a las que los emplean en proporción menor al 3%. Se realizaron, en 2015, algunos cambios al sistema para reorganizar el CSA:

- La cuota de jóvenes en alternancia requerida aumentó del 3% al 4%.
- La tasa de contribución para el desarrollo del aprendizaje se moduló en función del esfuerzo de la empresa: aumentó del 0,1% al 0,2% para las empresas que emplean a menos del 1% de jóvenes en alternancia (0,3% para las empresas con 2.000 empleados y más), se mantuvo en el 0,1% para aquellas entre 1% y 3%, y se fijó en 0,05% para aquellas entre 3% y 4%.

La tasa actual de trabajadores en alternancia en las empresas con más de 250 empleados se estima en 1,7%. Llevar la cuota al 4% significa contratar 135 mil jóvenes en alternancia más, por año. Además, las empresas que superen el nuevo requisito del 4% reciben una bonificación de €400 por contrato, al año. La bonificación será válida para cada contratación adicional de un joven en alternancia, por encima de la cuota del 4% y hasta el 6%.

En las empresas con menos de 250 empleados, cualquier contratación adicional con respecto al año

anterior de un joven en alternancia, significa una exención total de las cargas sociales durante 6 meses. Se trata de contratos de aprendizaje y contratos de profesionalización para jóvenes menores de 26 años.

El gobierno francés estima que la medida puede ayudar a aumentar en un 25% el número de contratos en alternancia, en empresas con menos de 250 empleados.

7. *Contratos de Objetivos y Medios COM.* Son Contratos de Programa entre las instituciones, para contribuir a aumentar el número efectivo de puestos de formación a través del aprendizaje. Son, principalmente, relativos a las inversiones necesarias para mejorar el funcionamiento del sistema de formación de aprendices.

   Después de la graduación, la práctica es un camino de excelencia y de integración permanente en el 86% de los casos, a menos de 3 años de la finalización del contrato. En 2015, el gobierno alcanzó, en cooperación con los Consejos regionales, aproximadamente 800 mil jóvenes en formación en alternancia, y de estos, cerca de 600 mil en aprendizaje.

   Este aumento de la calidad y cantidad de aprendizaje requiere de una nueva generación de Contratos de Objetivos y Medios (aprendizaje COM), que se

estipulan en cada Región entre el prefecto y el presidente del Consejo regional para el período 2011-2015.

Es responsabilidad de las Regiones promover el aprendizaje, desarrollando también dicha instancia contractual con métodos de formación innovadores, incluso dentro de las empresas, y con acciones sistemáticas regionales. El Estado contribuye a los fondos regionales con un euro por cada euro invertido por los entes territoriales, con una previsión de aproximadamente 300 millones de euros al año.

8. *Contratos para el empleo del futuro.* Desde 2012, son una iniciativa que involucra a los jóvenes, y se necesitan los requisitos siguientes:

   - Tener una edad entre 16 y 25 años.
   - No tener algún tipo de título o diploma.
   - Tener una calificación profesional identificada en el Repertorio Nacional de Calificaciones Profesionales, y haber buscado trabajo, por lo menos, en los últimos 6 meses.

   Pueden participar también los jóvenes que residan en una zona urbana sensible (ZUS), en un área de revitalización rural (ZRR) o en un departamento de ultramar (DOM), que tengan un diploma de

secundaria, licenciatura, y hayan buscado trabajo al menos por 12 meses.

Los trabajos del futuro están destinados a abrir las puertas del mercado laboral a los jóvenes con dificultades de inserción profesional. El dispositivo se basa en la fuerte ambición de aprovechar el potencial de los jóvenes, especialmente aquellos que no se gradúan o que tienen un bajo nivel de calificación.

Los Contratos para el empleo del futuro, permiten que los jóvenes tengan acceso a una primera experiencia profesional de 1 a 3 años, con contratos a tiempo parcial o indeterminado.

Permite a los jóvenes adquirir habilidades y una calificación reconocida, garantizando la integración sostenible.

En 2013, se crearon 100 mil puestos de trabajo, a los que se sumaron más de 50 mil en 2014.

9. Contrato de generación. Instrumento reciente que está demostrando eficacia. El alcance de esta iniciativa es dar espacio a la convivencia de generaciones en los lugares de trabajo y a la trasmisión a las generaciones jóvenes de la experiencia de las generaciones más ancianas. El contrato tiene también por objeto,

mantener a los empleados de más edad en el empleo hasta la edad de jubilación. Los objetivos son:

- El empleo juvenil en CDI.
- El mantenimiento del empleo y la contratación de trabajadores de edad avanzada.
- La transferencia de habilidades y conocimientos.

Involucra todas las empresas de derecho privado (empresas, establecimientos industriales y comerciales con 300 trabajadores o más). La implementación de este contrato es diferenciada según tamaño de la empresa.

Tienen acceso a este instrumento las personas menores de 26 años, o de menos de 30 años, para los trabajadores jóvenes con discapacidad reconocida. También tienen acceso los mayores de 57 años (o mayores de 55 años si son discapacitados).

10. No se trata de un contrato, pero sí, de una política activa. Además de las herramientas y las iniciativas establecidas, los servicios públicos, a través del Pôle Emploi, han desarrollado metodologías para evaluar las ideas de emprendimiento, el talento y el potencial de los candidatos a ser emprendedores, los planes de negocio y el contexto en que se insertan. Todos estos factores se examinan en la *Evaluación Propedéutica para la Creación o Adquisición de Empresas* (EPCE).

Dicha evaluación se lleva a cabo antes de la creación o reactivación de las empresas, y es realizada por un asesor de Pôle Emploi con 6 entrevistas individuales, que se distribuyen en 3 a 4 semanas de trabajo, de acuerdo a las necesidades del proyecto y las personas involucradas.

El servicio ofrece un enfoque consultivo para el trabajador y su asesor de orientación, analizando el proyecto, para luego acceder a fondos y agencias especializadas en la creación de empresas.

11. Apoyo para la Creación o la Reactivación de las Empresas (ACCRE) permite, bajo ciertas condiciones, que los desempleados creen o reactiven una empresa para beneficiarse de la exención de impuestos sobre los salarios por un año. Se trata de una exención de 12 meses (extendida para las microempresas) de las contribuciones de seguridad social (excepto las referentes a accidentes y enfermedades profesionales).

    Tienen derecho a esta, los jóvenes de 18 a 26 años, y de hasta 30 años de edad para las personas con discapacidad. Los destinatarios deben crear o adquirir una empresa, sea cual sea su sector de actividad, como empresa individual o sociedad. Si se decide iniciar o adquirir una empresa, se debe ejercer un control efectivo, a saber:

- Poseer más del 50% del capital.
- Ser directivo y tener por lo menos 1/3 del capital, bajo la condición de que nadie más posea, individualmente, más de la mitad del capital.

Los grupos de personas pueden recibir ayuda ACCRE, siempre que:

- En conjunto posean más del 50% del capital.
- Uno o varios de ellos tengan función directiva.
- Que cada solicitante sea el titular de, al menos, 1/10 del porcentaje del capital poseído por la persona que tiene más capital.

En el caso de adquisición de acciones de una empresa existente, el beneficiario de la ayuda debe ser un directivo. La asistencia puede incluir:

- La exención de las cargas sociales durante un año (enfermedad, maternidad, invalidez, muerte, prestaciones familiares, pensiones básicas y viudez).
- Un préstamo concedido por el Estado.
- Financiamiento parcial del Estado para actividades de asesoramiento, capacitación o coaching.

El Referente es Pôle Emploi. Se participa mediante la presentación de una solicitud con un plan de negocios,

dentro de los 45 días de la creación o adquisición de una empresa.

En Alemania, el instrumento estratégico es la formación profesional.

El principio rector de la política juvenil para la formación y el empleo, se basa en la creencia de que una instrucción de buen nivel y acorde a los tiempos, sienta las bases para la empleabilidad de las generaciones futuras. Por esta razón, el enfoque de las políticas juveniles en Alemania, apunta totalmente a la formación profesional.

Uno de los pilares fuertes de este sistema de formación es el sistema dual, cuya parte teórica se dicta en las escuelas profesionales, y la parte práctica, en las empresas interesadas en formar a los jóvenes para asegurarse los mejores trabajadores en el futuro. El sistema dual se encuentra bajo constante supervisión y actualización, en diálogo con los interlocutores sociales. Gracias a su proximidad con el mundo del trabajo, este tipo de formación ofrece buenas posibilidades para la futura empleabilidad.

El segundo pilar, es la formación académica, que en la última década ha visto una modernización significativa. Gracias a una cierta libertad de gestión por parte de

las universidades, se han intentado nuevas formas de colaboración entre el mundo académico y las empresas. Esta colaboración, va desde la colocación para nuevos graduados, hasta cursos de estudio solicitados y financiados por las empresas locales, y la creación de empresas privadas dentro de las universidades para la comercialización de las licencias y los descubrimientos científicos de los estudiantes.

En los últimos años, también se introdujeron nuevos cursos de estudio según el modelo anglosajón de los bachelor y master, que brindan a un estudiante la posibilidad de obtener un título para ingresar al mundo del trabajo en menos tiempo. Además, existe una mayor flexibilidad en la carrera académica: se puede acceder a la educación universitaria incluso después de un título profesional, sin haber asistido a un colegio. También hay algunos proyectos piloto que ofrecen cursos de bachelor y master a personas que trabajan desde hace algunos años sin un título y quieren seguir estudiando para mejorar su empleabilidad.

Por otro lado, está cobrando más importancia la facilitación y el patrocinio de programas educativos preescolares, con el objetivo de estimular la curiosidad y el talento del niño tan pronto como sea posible.

Es difícil citar cifras exactas generales en esta materia, porque la inserción laboral se enmarca dentro de la jurisdicción del BMAS y los fondos que el Ministerio pone a disposición de la Agencia Federal de Empleo (BA) no están listados por grupos de edad, sino únicamente por tipo de la actividad (por ejemplo, políticas activas/ pasivas), que se ofrecen a toda la población activa.

Sin embargo, hay un esfuerzo concertado (cofinanciado por el BMAS y la comunidad empresarial) para que todos los jóvenes participen en una relación de formación profesional, condición indispensable para la empleabilidad.

La *Promoción del espíritu empresarial* entre los jóvenes, está en el centro de las políticas económicas regionales y municipales. Incluso ciudades como Mónaco o Dresde, ofrecen regímenes preferenciales similares para fortalecer sus distritos industriales (Mónaco, de alta tecnología; Dresde, nanotecnología, biotecnología, IT) y ofrecer a los jóvenes graduados y licenciados una salida prometedora para su futuro. Se presta especial atención a *technology transfer* entre los proyectos de investigación en las universidades locales y las empresas en el mismo campo. Otros proyectos, como la introducción de verdaderos centros para la creación de nuevas empresas, se llevan adelante en colaboración

con los institutos de crédito locales y las Cámaras de industria, comercio y artesanos.

Hay también varios ejemplos de concursos para jóvenes emprendedores. Las regiones de Berlín y Brandeburgo, y la de Baden-Württemberg han llevado a cabo concursos con premios para los mejores *Start Up*. Estas iniciativas se llevan a cabo en estrecha colaboración con los organismos de crédito y cámaras, y las empresas locales. Es de especial interés una iniciativa del Ministerio de Economía de la Región Baden-Württemberg, llamada IFEX (*Initiative für Existenzgründungen* und Unternehmensnachfolge, iniciativa para la creación de empresas y sucesión), que está dirigida principalmente a las PYME de la zona.

La Región ha reunido 1.400 socios locales entre las cámaras de industria y comercio, las asociaciones, las escuelas y universidades, los organismos locales y regionales, y las empresas para desarrollar e implementar ideas innovadoras en el campo de la iniciativa empresarial juvenil. IFEX lleva adelante campañas regionales y concursos, coordina proyectos, facilita actividades de coaching, asesoramiento y formación para jóvenes emprendedores. En 2006, la iniciativa fue galardonada por la Unión Europea con el *European Enterprise Award* en la categoría *Entrepreneurial Trailblazer*.

El sistema de incentivos ofrecidos por la BA tiene como objetivo principal, apoyar a los jóvenes desfavorecidos debido a su bajo nivel de escolarización o debido a una discapacidad.

Para este último grupo, desde el año 2008 hay una herramienta de formación y estabilización para discapacitados denominada *Empleo Asistido (Unterstützt Beschäftigung)*. Con esta modalidad, una persona con discapacidad obtiene una calificación en una empresa en la que el instructor de la misma es acompañado por un instructor externo enviado por la BA, con competencias específicas, según las necesidades de la persona con discapacidad. Al igual que con el proceso normal de aprendizaje, el trabajador discapacitado también asiste a lecciones teóricas en un organismo de formación habilitado.

Antes de iniciar el proceso formativo y laboral, hay departamentos especializados de la BA (REHA-Teams), que ofrecen asistencia y asesoramiento a los jóvenes discapacitados. A través de la evaluación del servicio psicológico y médico interno, están en condiciones de definir las profesiones que un determinado discapacitado puede ejercer, facilitando así su colocación. El proceso formativo de los discapacitados es sostenido financieramente por la BA (costos de la calificación, subsidio a la persona a capacitar) durante 24 meses, con posibilidad de prórroga por otros 12.

Otro incentivo que ofrece la BA se relaciona con la *Formación de los jóvenes desfavorecidos*. El programa fue introducido en 2008, con el objetivo de crear, en el curso de tres años, 100 mil puestos de aprendizaje adicionales para los jóvenes sin diploma escolar o poco calificados por otros motivos que, por esta razón, habían buscado un puesto de aprendizaje sin éxito. Las empresas que proporcionan un nuevo puesto de aprendizaje para este grupo de personas, pueden recibir una bonificación para la formación que va de 4 a 6 mil euros, de acuerdo con el nivel salarial de la región para los aprendices.

Se divide en dos momentos: una mitad al final del período de prueba, la otra mitad cuando el joven se inscribe al examen final para obtener un diploma.

La BA había destinado 450 millones de euros a este programa. El éxito de esta medida se considera modesto, como lo revela una serie de estudios y encuestas, entre ellos, uno del BBiB que había comenzado las encuestas desde la introducción de la medida.

Los resultados no fueron alentadores: solo el 16,7% de las 2.400 empresas encuestadas admitió considerar la posibilidad de crear nuevos puestos de aprendizaje para este grupo. Una encuesta del mismo período realizada por el DIHK (*Deutscher Industrie und Handelskammertag*, Federación de las cámaras de industria y comercio) en

una muestra más grande (12 mil empresas), revela un porcentaje del 5,7 dispuesto a capacitar y emplear a los jóvenes de este grupo.

Estudios adicionales, indicaron que el programa solo resulta atractivo para las empresas pequeñas y en pocos sectores, como la gastronomía. Las grandes empresas y las empresas del sector bancario y de seguros, que requieren un alto grado de calificación, han mostrado poco o ningún interés.

Con respecto a las políticas de incentivos, la BA ofrece a los desempleados y, por ende, a los jóvenes, un subsidio para facilitar la creación de una empresa y el autoempleo. El subsidio puede solicitarse si el trabajador está inscrito como desempleado y sigue teniendo derecho a la indemnización por desempleo durante al menos 90 días. Además, debe demostrar que tiene los requisitos y competencias profesionales necesarias para la actividad elegida. El proyecto debe ser presentado ante un organismo habilitado, como las cámaras de comercio e industria, las cámaras de artesanos, las asociaciones profesionales o los bancos, y es evaluado según su sostenibilidad.

Si se aprueba, el subsidio se abona en dos fases. Durante nueve meses, el empleado recibe una cantidad que equivale a la asignación de la indemnización más €300. Luego, por un período adicional de 6 meses,

puede recibir €300 mensuales para garantizar el mínimo social, siempre que sea capaz de demostrar una vigorosa actividad empresarial que constituye la actividad principal.

Otro de los objetivos de las políticas juveniles es *la movilidad*. Para ello, Alemania participa activamente en una serie de programas europeos como Sócrates/ Erasmus, Leonardo da Vinci y YOUTH. También, históricamente, la internacionalización del estudio ha desempeñado un papel importante. El DAAD (*Deutscher Akademischer Austauschdienst*, Servicio de intercambio académico internacional) es una asociación de Bonn fundada en 1925 y que hoy es financiada por varios Ministerios Federales, en particular por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por la Unión Europea, por empresas y asociaciones, y por gobiernos extranjeros. La oferta total va desde el semestre de estudio en el extranjero, para los jóvenes estudiantes hasta el doctorado, de la pasantía hasta la docencia huésped, desde la visita informativa hasta la constitución de universidades en el extranjero.

Otra actividad importante se refiere a la formación de los empleados de la BA, que trabajan dentro de la red EURES, que recientemente se ha fortalecido e intensificado para aumentar la movilidad de la mano de obra, en particular de los jóvenes.

Con respecto a programas específicos, el programa *Beca de continuación de estudios (Aufstiegsstipendium)*, presentado por el Ministerio Federal de Educación e Investigación, desde 2008 apoya a los trabajadores jóvenes que buscan mejorar su empleabilidad a través del estudio. La selección se realiza en base al voto del diploma profesional. Alternativamente, se considera la participación exitosa en un concurso de desempeño nacional. Uno de los requisitos previos es la experiencia profesional de al menos dos años.

El procedimiento de selección consiste en una prueba que evalúa el desempeño y la capacidad de asumir responsabilidades, la determinación y las habilidades sociales y, finalmente, una entrevista personal realizada por representantes del organismo a cargo, la SBB (*Stiftung Berufliche Begabtenförderung Bildung*, Fundación para el patrocinio de talentos en la formación profesional).

El joven tiene la oportunidad de seguir un curso, de estudio de tiempo completo, o en paralelo a su actividad laboral. Quien estudia a tiempo completo recibe un subsidio mensual de €670 y €80 para los libros de estudio. Además, puede recibir entre €85 y €113 para el cuidado de cada hijo a cargo, menor de 10 años. Los jóvenes participantes del programa que estudian mientras siguen trabajando pueden recibir €1.700 por año para el siguiente curso de estudio.

Actualmente, el 40% de los estudiantes seleccionados para este programa estudia a tiempo parcial mientras sigue trabajando. El 30% estudia materias MINT (matemáticas, informática, ciencias naturales, tecnología). Ocho de cada 10 estudiantes, estudian en un instituto superior de formación profesional, y el 60% es menor de 30 años. En este contexto, es interesante observar que solo un tercio de los participantes tienen el título secundario, lo que, según fuentes ministeriales, demostraría que el programa ofrece una importante contribución a la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso a las universidades, que en el pasado se limitaba a quien había asistido a la escuela secundaria y obtenido un título.

En Holanda el aspecto central es la prevención.

En general, desde el inicio de la crisis, Holanda ha destinado muchos recursos para el apoyo a las políticas del mercado laboral. Vale la pena señalar que desde 2008, se contuvieron y redujeron las transferencias a las personas, aumentando los recursos transferidos a las empresas (para la contención de la reducción de personal) y, sobre todo, los recursos para los proveedores de servicios (públicos y privados), aumentando el flujo a las políticas activas.

Las políticas de estabilización laboral de los jóvenes en Holanda presentan las siguientes características:

- Una situación estructural *virtuosa* del sistema holandés, no exenta de problemas, pero capaz, en el ámbito de la juventud, de obtener el mejor desempeño de Europa en términos de tasa de desempleo, tasa NEET y transición de la escuela al trabajo.

- Los factores que sostienen este positivo nivel de rendimiento no son de concepción reciente, sino que se han reforzado y perfeccionado en base a pautas típicas, tales como: la activación y el papel de los privados (sean directamente empresas o agencias de trabajo temporal u otros proveedores de servicios), un sistema descentralizado como requisito previo para la implementación de políticas con la participación directa de los municipios, una gestión cuidadosa de la combinación de políticas activas/pasivas de apoyo a los ingresos.

- En la actual situación de crisis, el objetivo principal de las políticas laborales para los jóvenes es evitar la inactividad y el desempleo juvenil, objetivo permitido por el estado de los indicadores de empleo juvenil (muchos otros países, simplemente, no pueden permitirse la prevención, porque deben

resolver antes el problema actual del desempleo y la inactividad juvenil).

- La aplicación de la práctica de prevención cuenta con 2 pilares, que pueden parecer obvios, pero que sin duda son muy eficaces cuando se los tiene en cuenta: el objetivo es que los jóvenes trabajen o que estudien.

En la práctica, para prevenir el desempleo y la inactividad, y promover el trabajo y/o educación de los jóvenes, desempeña un papel fundamental el sistema que actúa como un puente entre la educación y el trabajo. Hay diversos actores involucrados, pero se reconoce el papel central desempeñado por la educación profesional superior (MBO) y la formación profesional en sus diversas formas, incluyendo aprendizaje, *work experience*, prácticas y pasantías.

Una posición de liderazgo en el área, está garantizada por el sistema estructurado de los *Centres of Expertise* (17 en total, que abarcan 40 sectores y áreas productivas), coordinados y representados a nivel nacional por la asociación COLO. La red de Centres of Expertises (*kenniscentra*) tiene algunos elementos inherentes:

- La presencia en el territorio, con un papel preponderante atribuido a la relación con las autoridades locales.

- La articulación sectorial, que abarca más de 40 sectores y áreas productivas, dentro de los que operan y se mueven las diversas calificaciones profesionales implementadas y desarrolladas, por un total de más de 600.

- La interacción estrecha, firme y de confianza con los empresarios y empresas, de las cuales 230 mil están acreditadas en los Centres of Expertise para convertirse en lugares de experiencia para los jóvenes en formación y en el primer contacto con el mundo del trabajo.

Los resultados que Holanda puede mostrar, dependen de un sistema que cuenta hace tiempo con características estructurales que facilitan la integración de los jóvenes en el mercado laboral y profesional. Para mantener los buenos resultados, especialmente frente a los golpes de la crisis y la recesión económica de los últimos años, se implementaron intervenciones sistemáticas (que abarcaron varios aspectos al mismo tiempo), creando proyectos, planes e iniciativas para promover el empleo juvenil en varios frentes:

- Educación escolar y políticas de formación.

- Mercado laboral y políticas de empleo, y regulación del acceso a los beneficios de apoyo a los ingresos: con una mezcla cuidadosa de políticas pasivas y activas.

- Intervenciones de apoyo para los jóvenes con baja calificación, en riesgo de no cruzar la línea del trabajo temporal en el mercado laboral holandés.

- Cooperación entre las partes interesadas, el gobierno, los interlocutores sociales, las regiones, las escuelas, los municipios y los empresarios.

Frente a la crisis internacional, desde el otoño de 2008, el gobierno holandés definió un paquete de financiamiento para reducir la tasa de desempleo y la duración media de los períodos de desempleo:

- Solo entre 2009 y 2010 se invirtieron 220 millones de euros (100 millones en 2009 y 120 millones en 2010), para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral.

- En el mismo período, se destinó un presupuesto de 375 millones de euros a las políticas destinadas a combatir la situación de desempleo (subsidios a los empleadores en caso de reducción necesaria de las horas de trabajo de los trabajadores).

- Durante 2010 se pagaron 35 mil subsidios de seguridad social a personas menores de 27 años, con un aumento del 64% respecto al año anterior.

Se pueden dividir las políticas activas dirigidas a la estabilización de los jóvenes en el mundo del trabajo, en cuatro categorías principales:

1. *Políticas para prevenir la deserción escolar.* Con respecto a los jóvenes sin un nivel mínimo de formación profesional, el gobierno (en colaboración con las escuelas, los organismos locales, los empleadores y las instituciones sociales) se puso, por ejemplo, el objetivo de reducir el número de deserciones a no más de 35 mil en 2010 (en línea con los objetivos de Europa 2020). Una de las primeras medidas para reducir la proporción de jóvenes sin calificación fue la introducción de la obligatoriedad de la "calificación de partida", que consiste en la obtención de un diploma de al menos 5 años de formación profesional superior.

   Los jóvenes que abandonan su escolarización normal (deserción), deben proseguir el proceso de formación hasta cumplir los dieciocho años, a través de programas más flexibles que alternan la escuela y el trabajo (*work-study programme*).

   Alternativamente, pueden encontrar un trabajo en seis meses, o regresar y completar el proceso de formación. Para ello, se han creado campus de motivación para jóvenes de entre 12 y 27 años.

2. *Políticas para promover la formación y la inserción laboral. El llamado Work Placement and VET Offensive.* La red de Centres of Expertise (asociados en COLO) ha puesto en marcha programas de análisis, planificación y preparación de un número suficiente de pasantías destinadas a cubrir las necesidades derivadas de la crisis, que se ha estimado en 150 mil puestos entre pasantías y experiencias de formación profesional (VET - vocational education training), al año.

   El proyecto también ofrece apoyo a los empleadores que ofrecen pasantías estables incluso en tiempos de crisis.

3. *Políticas para promover la empleabilidad de los jóvenes y luchar contra el estado NEET. Investing in Young People Act (WIJ)*. Desde septiembre de 2009, Holanda ha impuesto la obligación para todos los municipios holandeses, de ofrecer a los jóvenes de entre 18 y 27 años que soliciten subsidios de asistencia social, una oportunidad de trabajo o de formación (o una combinación de ambas). Se invita a los jóvenes sin formación profesional adecuada a que opten por la formación laboral, con el fin de adquirir un título equivalente al de la educación superior profesional *(Upper Vocational Qualification)*.

En caso de denegación, se les reduce, de manera consistente, el subsidio.

4. *Políticas de apoyo a la condición de desempleo.* Desde el 1º de abril de 2009, se introdujo la posibilidad de que los empleadores reduzcan las horas trabajadas por los trabajadores hasta un 50%. Durante este período, el trabajador recibe un subsidio equivalente a las horas no trabajadas. El período dura tres meses y es prorrogable por dos veces consecutivas. En esta situación, no existe la obligación del plazo de notificación inicial ni la exigencia de reembolso, que se aplican normalmente de acuerdo con la legislación ordinaria *(Unemployment Benefits Act).* Durante este período, el trabajador a tiempo parcial puede asistir a cursos de formación. En el caso de despido durante este período, el empleador está obligado a devolver el subsidio.

Estas son las principales directrices seguidas por los responsables de las decisiones holandesas para hacer frente a la crisis, trabajando para contener el desempleo juvenil y promover la inserción laboral, pero hay muchas otras medidas, planes y proyectos destinados a abordar el tema de la estabilización laboral, apuntando a reducir la precariedad. En particular, cabe mencionar una acción específica.

La *Revisión del concepto de "empleo adecuado" como base para definir quién puede tener derecho a los subsidios.* Desde julio de 2008, las personas que reciben subsidios por desempleo durante un año, están obligadas a aceptar cualquier trabajo, aunque esté por debajo de su nivel de educación. Esta medida incluye un plan de pago suplementario (activo desde 2009), que tiene como objetivo hacer más ventajoso para el trabajador el trabajo, en lugar de la condición de asistencia (según el principio de política llamado *work should pay*).

Otro aspecto es el de la *Promoción del trabajo autónomo*. Este tipo de actividad está bastante extendido en Holanda. Pero, no es la forma de trabajo típica de los jóvenes. Entre los jóvenes activos, el trabajo autónomo representa:

- Alrededor del 5% entre los jóvenes de 15 a 24 años.

- Menos del 15% entre los jóvenes de 25 a 34 años.

Por lo tanto, las políticas del gobierno tratan de favorecer el ingreso de las personas interesadas. Pero también se brindan facilidades a los jóvenes que quieren aprovechar la experiencia.

El gobierno se ha comprometido a legislar para mejorar los procedimientos administrativos necesarios para la transición de trabajador a empleador (y viceversa).

Además, desde 2008, se introdujo un subsidio de maternidad para las mujeres empresarias y se mejoró el acceso al seguro voluntario por enfermedad y discapacidad, clásico punto débil en Holanda para los trabajadores autónomos y los empresarios.

También se tomaron medidas importantes para *Promover la movilidad*, a pesar de que Holanda sigue siendo un país pequeño, y es muy normal trasladarse a las áreas metropolitanas. Para facilitar la movilidad, existen normas en los contratos colectivos que establecen el reconocimiento de los gastos de viaje, gastos que son deducibles de impuestos.

Pero más que a la movilidad territorial, se ha concedido espacio y atención a la movilidad intersectorial e interprofesional. El objetivo consiste en facilitar la transición entre puestos de trabajo, reduciendo al mínimo los factores que la obstaculicen (diferente sistema de seguridad, etc.). La política deseada consiste en concretar y promover el principio *from work to work*, según el cual es posible cambiar de trabajo sin períodos de inactividad, donde el trabajador y el empleador tienen iguales deberes.

CAPÍTULO 11

La Garantía Juvenil

En la Europa de hoy, alrededor del 10% de los jóvenes menores de 25 años, no tiene trabajo. La Garantía Juvenil es el Plan Europeo para la lucha contra el desempleo juvenil. Se trata de un vasto programa para enfrentar uno de los males más evidentes de la crisis que sufre el continente europeo desde 2008. La Garantía Juvenil es a la vez, una reforma estructural para mejorar drásticamente las transiciones de la escuela al trabajo, y una política para sostener la creación inmediata de empleo para los jóvenes.

Durante los últimos años, las tasas globales de empleo para los jóvenes han caído tres veces más que los adultos. En el mes de julio de 2014, más de 5 millones de jóvenes, menores de 25 años, estaban desempleados en la UE-28. Esto representa una tasa de desempleo del 21,7% (23,2% en la zona euro). En Grecia y en España uno de cada dos jóvenes está desempleado.

Esto significa un fenómeno nuevo y de profundas raíces sociales, que ocupa el imaginario social europeo de estos años. El llamado Ni-ni, o sea jóvenes que “ni

trabajan ni estudian ni están en formación". Se trata de 7,5 millones de jóvenes europeos entre 15 y 24 años: *Not in Education, Employment or Training, NEET*.

La definición de "Ni-nis" contiene dos tipos de jóvenes sin empleo: los jóvenes desempleados y los jóvenes inactivos. Los inactivos son los jóvenes que no trabajan y no buscan trabajo. Los desempleados son aquellos que: no tienen un trabajo, han realizado al menos una acción activa de búsqueda de trabajo en las cuatro semanas anteriores a la encuesta y están disponibles para trabajar dentro de las próximas dos semanas.

La distancia que separa los países con la mayor y con la menor tasa de desempleo juvenil, es cada día más amplia. Existe una brecha de casi 50 puntos porcentuales entre el Estado miembro con la tasa más baja de desempleo de jóvenes (Alemania con el 7,8% en julio de 2014) y el país con la tasa más alta, España (53,8% en julio de 2014). Otros países con este drama son: Grecia (53,1% en mayo de 2014), Italia (42,9%), Croacia (41,5%), Portugal (35,5%) y Chipre (35,1% en junio 2014).

Para dar respuesta a este dramático fenómeno, el 28 de febrero de 2013 el Consejo Europeo de Ministros del Trabajo acordó el establecimiento de la Garantía Juvenil, adoptada formalmente el 22 de abril de 2013. Poco antes, el 7 y 8 de febrero, el Consejo Europeo,

reconociendo la situación particularmente difícil de los jóvenes en muchas regiones europeas, propuso la Iniciativa de *Empleo Juvenil*, de la que podrán beneficiarse las regiones con tasas de desempleo juvenil superiores al 25%.

La Garantía Juvenil es definida como el compromiso de las públicas administraciones y los Servicios Públicos de Empleo para **ofrecer experiencias de trabajo, capacitación y formación a los jóvenes**, dentro de un plazo máximo establecido, tras haber perdido su empleo o tras concluir su permanencia en el sistema educativo formal. Este plazo establecido, la Unión Europea lo ha fijado **en 4 meses como máximo**.

Con este objetivo se han proporcionado fondos para los países miembros con tasas de desempleo por encima del 25%, que serán invertidos en políticas activas de orientación, educación y formación, y de inserción laboral, para apoyar a los jóvenes que no trabajan ni están involucrados en actividad formativa.

En sinergia con la Recomendación Europea de 2013, los diferentes países involucrados en el Plan, tendrán que garantizar para los jóvenes menores de 30 años, una oferta cualitativamente válida de empleo, educación o aprendizaje dentro de 4 meses después de convertirse en desempleados o después de terminados sus ciclos de educación formal.

Para cada joven residente y ciudadano de la UE o residente extranjero regularmente registrado, que no esté vinculado a un empleo remunerado o colocado en el sistema educativo o de formación, la Garantía Juvenil es una iniciativa práctica que puede ayudarlo a entrar en el mundo del trabajo, mejorar sus habilidades o su formación académica y profesional.

Programas, iniciativas, servicios de información, servicios personalizados, incentivos; éstas son las medidas previstas para proporcionar oportunidades de tutoría, formación e inserción laboral, con la colaboración de todos los actores públicos y privados involucrados.

Las autoridades europeas han entendido - bastante tarde - que solo si se invierte ahora en el capital humano, en particular en los jóvenes, se obtendrán beneficios a largo plazo y se contribuirá a la consecución de un crecimiento económico sostenible e inclusivo. La Unión podrá entonces recoger todos los frutos que da una mano de obra activa, innovadora y capacitada y, al mismo tiempo, evitará los elevadísimos costos que acarrea el hecho de que haya jóvenes que ni trabajan ni estudian ni tienen formación, cuyo costo representa hoy en día más del 1,2 % del PIB.

El objetivo de la Garantía Juvenil es garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años (en España),

de entre 15 y 29 años de edad (en Italia), menores de 30 años (en Portugal), reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o un periodo de prácticas.

En cuanto a su aplicación, puede ser progresiva para los países con mayor grado de dificultades presupuestarias y mayor incidencia de jóvenes sin empleo y que no cursan formación.

Los países escandinavos son los pioneros en este tipo de iniciativas y políticas garantistas y ante la problemática del desempleo juvenil, han sido los primeros en adoptar medidas eficaces al respecto. Se trata de medidas de garantía juvenil adoptadas desde hace muchos años. Suecia introdujo la primera medida de esta naturaleza en 1984. Finlandia lo hizo en 1997. Ambas políticas han sido objeto de diferentes revisiones a lo largo de los años hasta la actualidad. Otro país que desarrolló importantes y exitosas experiencias de Garantía Juvenil es Austria.

En razón del éxito de estas iniciativas, la Comisión Europea las ha hecho suyas, para recomendar su aplicación al resto de los estados miembro de la Unión.

Hay siete millones y medio de «ni-nis» en la Unión Europea. Muchos no tienen más que la educación secundaria inferior, han abandonado prematuramente

los estudios y la formación. Además, con frecuencia son inmigrantes o proceden de entornos desfavorecidos. El término «ni-ni» abarca varios subgrupos de jóvenes con necesidades diversas.

Los efectos del desempleo juvenil de esta crisis europea son tremendos. Más del 30% de las personas sin empleo en la Unión Europea llevan más de doce meses sin trabajo. Además, un número creciente de jóvenes no busca empleo de forma activa, lo que puede dejarlos sin apoyo estructural para reincorporarse al mercado laboral. Importantes estudios demuestran que el desempleo juvenil puede dejar cicatrices permanentes, como un riesgo más elevado de desempleo en el futuro, además de niveles de ingresos más bajos, la pérdida de capital humano, la transmisión inter generacional de la pobreza o la menor motivación para fundar una familia, lo que contribuye a tendencias demográficas negativas.

El término «Garantía Juvenil» se refiere a una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, formación continua, formación de aprendiz o período de prácticas, en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La oferta de formación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida.

La Garantía Juvenil debe ponerse en práctica por medio de un sistema consistente en medidas de apoyo y debe ajustarse conforme a las circunstancias nacionales, regionales y locales.

La tabla que presentamos a continuación, muestra el esfuerzo que la Unión Europea ha desarrollado para enfrentar el flagelo del desempleo, en particular el que afecta a las nuevas generaciones.

Tabla 41. La Unión Europea y la crisis ocupacional juvenil.

Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2005/600/CE).	Con las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros mediante la Decisión 2005/600/CE, de 12 de julio de 2005, el Consejo acordó que se ofreciera «a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de desempleo en el caso de los jóvenes». Los objetivos de pleno empleo, calidad y productividad del trabajo, y de cohesión social, deben traducirse en prioridades claras: atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral, aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social, mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, e incrementar la inversión en capital humano mejorando la formación y las cualificaciones.

Decisión del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2008/618/CE).	Con la Decisión 2008/618/CE, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2008-2010), el Consejo redujo el plazo de asistencia a no más de cuatro meses para los jóvenes que abandonaron prematuramente los estudios. El examen de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros contenidos en el informe anual de la Comisión y el proyecto de informe conjunto sobre el empleo, pone de manifiesto que los Estados miembros deberán seguir esforzándose al máximo para abordar los siguientes aspectos prioritarios: Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral, incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas. Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la formación y las cualificaciones.

Consejo europeo de 17 de junio de 2010. Conclusiones.	En sus conclusiones, de 17 de junio de 2011, sobre el fomento del empleo de los jóvenes para lograr los objetivos de Europa 2020, el Consejo invitaba a los Estados miembros a intervenir con rapidez ofreciendo educación complementaria, formación o medidas de activación para los «ni-nis», incluidos aquellos que abandonan la escuela prematuramente. Eso serviría para alcanzar el objetivo de reincorporar a estas personas a la educación, la formación o el mercado laboral, en el plazo más breve posible, y de reducir el riesgo de pobreza y exclusión social. El Consejo reconoció que la segmentación del mercado laboral podía tener efectos desfavorables para los jóvenes e invitaba a los Estados miembros a reducir dicha segmentación.
Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado laboral y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendiz (2009/2221(INI)) (2011/C 351 E/05).	En su Resolución, de 6 de julio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendiz, el Parlamento Europeo hizo un llamamiento para que el Consejo y la Comisión propusieran un instrumento de Garantía Juvenil Europea que garantice, para todos los jóvenes de la Unión, el derecho a recibir una propuesta de trabajo, un periodo de prácticas, formación adicional o un periodo combinado de trabajo y formación, tras un máximo de cuatro meses de desempleo.

Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las regiones. COM (2010) 477 final. Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea 15.9.2010.	En su Comunicación «Juventud en Movimiento», de 15 de septiembre de 2010, la Comisión solicitaba a los Estados miembros, que introdujeran garantías juveniles. Si bien la aplicación de estas ha sido hasta ahora muy limitada, se debe acentuar y reiterar la necesidad de que los Estados miembros persigan ese objetivo, al tiempo que se les ayuda con el diseño, la puesta en práctica y la evaluación de dichos sistemas de Garantía Juvenil. Juventud en Movimiento se centrará en cuatro líneas de actuación principales: • Un crecimiento inteligente e integrador depende de las acciones emprendidas a través del sistema de aprendizaje permanente, para desarrollar competencias clave y mejorar los resultados, en cuanto a la calidad del aprendizaje, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral. Europa necesita ampliar y extender las oportunidades de aprendizaje para los jóvenes en su conjunto, lo que incluye ayudar a adquirir capacidades a través de actividades educativas no formales. La Comisión también promueve la formación profesional como aprendices, así como periodos de prácticas de alta calidad como experiencias de aprendizaje en el lugar de trabajo, que facilitan la transición al mercado laboral. • Europa necesita aumentar el porcentaje de jóvenes que participan en la enseñanza superior o equivalente, para mantenerse a la altura de sus competidores en la economía basada en el conocimiento, así como estimular la innovación.

	• El apoyo de la UE a la movilidad para el aprendizaje a través de programas e iniciativas se revisará, se ampliará y se vinculará con recursos nacionales y regionales. Se reforzará la dimensión internacional. Juventud en Movimiento apoyará el objetivo de que, a más tardar en 2020, todos los jóvenes de Europa tengan la posibilidad de realizar una parte de su itinerario educativo en el extranjero, incluso a través de la formación en el lugar de trabajo. • Europa debe mejorar urgentemente su situación en lo que se refiere al empleo juvenil. Juventud en Movimiento presenta un marco de prioridades políticas de actuación a escala nacional y de la UE para reducir el desempleo juvenil, facilitando la transición de la escuela al trabajo y reduciendo la segmentación del mercado laboral. Se presta especial atención al papel de los servicios públicos de empleo, fomentando una Garantía Juvenil para asegurarse de que todos los jóvenes trabajen, estudien o desarrollen una actividad, creando un Observatorio Europeo de Ofertas de Empleo y apoyando a los jóvenes emprendedores.

Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE).	Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular las orientaciones 7 y 8, hacen un llamamiento a los Estados miembros para que promuevan la integración de los jóvenes en el mercado laboral y les ayuden, sobre todo a los «ni-nis», en colaboración con los interlocutores sociales, a encontrar un primer empleo o una experiencia de trabajo, o bien oportunidades de educación complementaria o de formación, incluida la formación de aprendices, y para que intervengan con rapidez cuando una persona joven quede desempleada.
Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011. Juventud en Movimiento. Promover la movilidad en la formación de los jóvenes (2011/C 199/01).	La Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro, se centraba en el diseño de políticas basadas en datos empíricos, exhaustivas e intersectoriales, que incluyeran medidas para recuperar a las personas que hubieran abandonado los estudios, y reforzar los lazos entre los sistemas de educación y formación y el sector laboral. Al elaborar el presupuesto de 2012, el Parlamento Europeo apoyó este planteamiento y pidió a la Comisión que pusiera en marcha una acción preparatoria, en apoyo del establecimiento de Garantías Juveniles en los Estados miembros.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa. COM (2011) 900 final 20.11.2011.	La Comunicación de la Comisión, de 20 de noviembre de 2012, sobre un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos, constituye la contribución de la Unión a esta labor desde el punto de vista educativo. Profundiza en las cuestiones clave para la reforma y la eficiencia de los sistemas de educación y formación: poner en consonancia las aptitudes impartidas con las necesidades actuales y futuras del mercado del trabajo, estimular vías de aprendizaje abiertas y flexibles, y promover un esfuerzo de colaboración entre todas las partes interesadas, incluida la financiación.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia una recuperación generadora de empleo. COM (2012) 173 final 18.4.2012.	La Comisión pide la movilización activa de los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, para responder a los retos actuales de la Unión en materia de empleo y, en particular, de desempleo juvenil. La Comisión hace hincapié en el importante potencial de creación de empleo que tienen la economía verde, la atención sanitaria y social, y los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, en esta línea, acompaña dicho documento con tres planes de acción para dar continuidad a las medidas. Posteriormente, en su Comunicación, de 10 de octubre de 2012, sobre una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica, la Comisión señala seis ámbitos prioritarios prometedores para la innovación industrial, que ayudan en la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y caracterizada por un uso eficiente de los recursos. En el paquete sobre empleo, la Comisión subrayaba el importante papel que desempeñarían, también para los jóvenes, el fomento del espíritu emprendedor y una mayor disponibilidad de servicios de apoyo a la creación de empresas y de microfinanciación, así como el establecimiento de sistemas de conversión de las prestaciones de desempleo en subvenciones para la creación de empresas.

Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de mayo de 2012, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor (2011/2285(INI)).	En su Resolución, de 24 de mayo de 2012, sobre la iniciativa de oportunidades para la juventud, el Parlamento Europeo instó a los Estados miembros a que adoptaran medidas rápidas y concretas a nivel nacional, a fin de velar por que los jóvenes ocupen un puesto de trabajo digno, sigan una educación o formación, a los cuatro meses de acabar los estudios. El Parlamento Europeo destacó que el sistema de Garantía Juvenil es necesario para mejorar efectivamente la situación de los «ni- nis» y solucionar gradualmente el problema del desempleo juvenil en la Unión.
Consejo Europeo, 28 y 29 de junio de 2012. Conclusiones.	En sus Conclusiones, de 29 de junio de 2012, el Consejo Europeo instó a los Estados miembros a realizar esfuerzos para incrementar el empleo juvenil «con el objetivo de que, en el plazo de pocos meses tras acabar sus estudios, los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, formación permanente, un período de prácticas o de aprendizaje». También concluía que estas medidas pueden recibir apoyo del Fondo Social Europeo y que los Estados miembros deben aprovechar las posibilidades de financiación de las subvenciones a la contratación temporal con cargo a dicho Fondo.

Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013. COM (2012) 750 final 28.11.2012.	En su Comunicación, de 28 de noviembre de 2012, relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, la Comisión hizo hincapié en que los Estados miembros deben facilitar a los jóvenes la transición de los estudios al trabajo y desarrollar y aplicar sistemas de Garantía Juvenil en virtud de los cuales toda persona menor de 25 años reciba una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleada.
Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal (2012/C 398/01).	En su Recomendación, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal, el Consejo recomendó a los Estados miembros que deberían establecer para 2018, a más tardar, de acuerdo a las circunstancias y especificidades nacionales, y según consideren apropiado, disposiciones para la validación del aprendizaje no formal e informal.
Consejo Europeo, 7 y 8 de febrero de 2013. Conclusiones.	En sus Conclusiones sobre el marco financiero plurianual, de 8 de febrero de 2013, el Consejo Europeo decidió crear una Iniciativa sobre Empleo Juvenil, con una dotación de 6 mil millones de euros para el periodo 2014- 2020, para apoyar las medidas establecidas en el Paquete de Empleo Juvenil propuesto por la Comisión, el 5 de diciembre de 2012 y, en particular, la Garantía Juvenil.

Para la mayor parte de los Estados europeos, la implementación de la Garantía Juvenil requiere reformas estructurales profundas en la educación, en los sistemas de trabajo, en los gastos en investigación y capacitación para mejorar la transición de la escuela al trabajo y en la empleabilidad de los jóvenes.

En algunos Estados miembros, el funcionamiento de los servicios públicos de empleo (SPE) debería reformarse para garantizar a los jóvenes que reciban asesoramiento individual personalizado adecuado sobre carreras, educación y formación. Otra área que requiere reformas estructurales es mejorar la calidad y cantidad de las oportunidades de educación y formación profesional. Los Estados miembros deben garantizar que se den a los jóvenes las habilidades que los empleadores están buscando.

La mayoría de los Estados miembros, también deben desarrollar mecanismos para identificar y activar las personas más alejadas del mercado de trabajo (los Ni-nis). El hecho de que la garantía juvenil es una reforma estructural, se demuestra con las recomendaciones específicas que la Comisión europea estableció sobre la aplicación de la Garantía Juvenil para 2014, en 8 países: España, Italia, Eslovaquia, Croacia, Portugal, Polonia, Bulgaria e Irlanda.

Estas medidas incluyen políticas activas del mercado laboral, el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, formación y apoyo a los programas de aprendizaje, la lucha contra el abandono escolar y la creación de estrategias de sensibilización. Todas medidas que contribuyen a la eficacia de la Garantía Juvenil.

Tabla 42. Jóvenes sin empleo que no estudian ni están en formación. Jóvenes entre 15 y 34 años. Mujeres NEET. 2008 – 2011 – 2014.

	2008		2011		2014	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
UE-28	14,2	18,5	17,1	19,9	16,6	19,7
Bélgica	12,5	15,1	15,6	16,8	14,8	16,0
Dinamarca	5,7	6,8	8,2	9,1	8,1	9,1
Alemania	12,7	17,0	10,4	14,6	10,4	13,7
Grecia	16,6	24,3	30,8	30,8	29,5	32,9
España	16,0	18,9	24,0	22,6	22,4	23,5
Francia	13,3	16,5	14,7	18,5	15,2	17,3
Italia	20,3	26,4	27,2	28,8	27,4	30,9
Holanda	5,6	7,7	8,8	8,7	8,8	10,7
Portugal	12,2	15,2	17,1	15,5	15,2	15,9
Suecia	7,9	9,1	7,9	8,8	7,7	8,3
Reino Unido	13,7	17,9	15,0	19,4	13,7	17,6

Fuente: Eurostat.

España y el desempleo juvenil de masas.

En España, en febrero de 2013, el gobierno aprobó un importante documento con la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven*. Se trataba de una línea de acción que preparaba la futura intervención europea con la Garantía Juvenil. Con ella, el gobierno español tomaba conciencia que el desempleo juvenil era, y es, un problema estructural, que se ha visto agravado por la crisis desde 2008, y que presenta graves consecuencias para la situación presente y futura de los jóvenes españoles. Este desempleo de masas limita el crecimiento potencial de la economía española en el largo plazo.

Como se puede observar en la siguiente tabla, el desempleo juvenil en España en los años de la crisis, pasó del 24,5% al 55,5%. Las mujeres pasaron del 25,5% al 54,6%, y los hombres del 23,6% al 56,2%. Un verdadero descalabro. Si atendemos al desglose de los datos de la Encuesta de Población Activa EPA para el año 2013, la tasa de desempleo se situó en el 74% en el grupo de población compuesto por jóvenes de entre 16 y 19 años, en el 51,7% entre los jóvenes con edades comprendidas entre los 20 y los 24 años, y en el 34,4% entre los jóvenes que tienen entre 25 y 29 años.

Del análisis de la situación se desprende que, además de las circunstancias derivadas de la coyuntura económica

actual, existe un conjunto de debilidades estructurales que influyen directamente en las cifras de desempleo joven, tales como:

- Alta tasa de abandono escolar, que dobla los valores de la UE.

- Marcada polarización del mercado del trabajo, donde unos jóvenes abandonan sus estudios con escasa cualificación y otros, altamente cualificados, están subempleados.

- Escaso peso relativo de la Formación Profesional de grado medio.

- Escasa empleabilidad de los jóvenes, especialmente en lo relativo al conocimiento de idiomas extranjeros.

- Alta temporalidad, con un 82,3% de jóvenes que trabajan de forma temporal.

- Alta contratación parcial no deseada, con un 51% de jóvenes que trabajan de forma parcial a la espera de suscribir un contrato a tiempo completo.

- Difícil acceso al mercado laboral de los grupos en riesgo de exclusión social.

- Necesidad de mejorar los niveles de autoempleo e iniciativa empresarial entre los jóvenes.

Tabla 43. El desempleo juvenil (menores de 25 años) en la Unión Europea (EU-28 países), en España, Italia y Portugal.

Hombres	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE 28 países	15,8	21,2	21,9	22,0	23,6	24,1
España	23,6	39,1	43,1	48,2	54,1	56,2
Italia	18,9	23,3	26,8	27,1	33,7	39,0
Portugal	17,6	24,7	28,0	29,0	36,7	36,7
Mujeres						
UE 28 países	15,8	18,8	20,2	20,8	22,2	22,7
España	25,5	36,1	39,6	44,0	51,4	54,6
Italia	24,7	28,7	29,4	32,0	37,5	41,4
Portugal	24,0	25,6	28,4	31,7	39,3	39,6
Total						
UE 28 países	15,8	20,1	21,1	21,5	23,0	23,5
España	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5
Italia	21,3	25,4	27,8	29,1	35,3	40,0
Portugal	20,5	25,1	28,2	30,3	37,9	38,1

Fuente: Eurostat.

El Plan de Garantía Juvenil pone a disposición de España un total de 1.887 millones en euros, para gastos realizados en atención directa a jóvenes sin empleo y que no cursen estudios, así distribuidos:

- 943,5 millones de la línea presupuestaria específica para empleo juvenil.

- 943,5 millones de euros que proceden de la inversión específica del Fondo Social Europeo.

En el Plan español, los menores de 25 años, forman uno de los grupos de la población que más se ha visto afectado por el proceso de destrucción de empleo que se inició en 2008. Tanto es así que, en 2012, de un total de 4.156.100 jóvenes de 16 a 24 años que había en España, 945.000 se encontraban en situación de desempleo y 858.000 jóvenes se encontraban sin empleo y no estaban recibiendo educación ni formación, es decir, podían incluirse en la categoría definida a nivel europeo de Ni-nis. La tasa NEET (Ni-nis), según metodología Eurostat, se calcula en proporción a todos los jóvenes que se encuentran en una franja de edad y no sólo teniendo en cuenta a los activos (como ocurre en la tasa de desempleo juvenil).

Esta categoría engloba a jóvenes inactivos laboralmente, en su gran mayoría, corresponde a jóvenes que buscan activamente empleo.

Las características básicas de este colectivo de jóvenes, con los datos de 2012, son las siguientes:

- *Problema del desempleo.* El 72% de los llamados Ni-nis son desempleados, es decir, se encuentran buscando empleo de forma activa. En 2007, esa proporción era inferior al 50% (47%), lo que indica que existe una relación directa entre aumento del desempleo y la del número de Ni-nis durante la crisis. De hecho, el número de jóvenes bajo esta denominación que permanecen inactivos ha descendido en un 25% desde 2007 a 2012. El principal problema es, por tanto, la falta de oportunidades de empleo.

- *El 58% cuenta con experiencia laboral previa.* Además, un 16% son desempleados de larga duración, una cifra 11 puntos superior a la de 2007 cuando eran sólo un 5%.

- *Casi el 80% de los Ni-nis desempleados, declara estar inscrito en un servicio público de empleo.* Se trata de una proporción que ha crecido considerablemente desde 2007 cuando la cifra se situaba en el 57%. Los datos de la Encuesta de Población Activa EPA señalan también que un 25% de los que no buscan empleo de forma activa, también se encuentran inscritos.

- *El 74% tiene entre 20 y 24 años.* Su peso en el total del colectivo ha aumentado más de 10 puntos con la

crisis, que es el principal motivo de incremento del colectivo en general.

Por tanto, para su implantación en España, la Garantía Juvenil requiere un enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que puedan contribuir a facilitar la empleabilidad y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, de forma que, tras el periodo de implantación:

- Se esté en disposición de ofrecer a los jóvenes menores de 25 años, que ni trabajen ni reciban formación, una buena oferta de empleo o acción formativa, educativa, de formación profesional continua, de aprendizaje o prácticas, antes de los cuatro meses desde la solicitud.

- Se disponga de medidas o programas de actuación complementaria para los jóvenes menores de 25 años, que no estudian ni trabajan y se encuentran más alejados del mercado de trabajo, promoviendo su activación en colaboración con las entidades y agentes implicados, a través de:

  - *Oferta de empleo* que garantice que el joven, en función de sus características personales, en particular su edad, formación y experiencia previa, tenga la oportunidad de adquirir una experiencia válida y sostenible de inserción en el mercado laboral. Las ofertas de empleo recogidas con los

Servicios Públicos de Empleo en esta categoría, deberán ser de, al menos, seis meses de duración. Las ofertas a tiempo parcial deberán ser de, al menos, el 50% de la jornada ordinaria.

- *Acción formativa.* Será toda aquella que aporte al joven atendido, formación o capacitación en áreas como idiomas, tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras, con un tiempo mínimo de formación de 150 horas para personas sin formación y/o experiencia, y de 90 horas para aquellos perfiles que lo necesiten como complemento a su cualificación.
- *Acción educativa.* Participación en programas de "segunda oportunidad" o en ciclos formativos de grado medio o superior de formación profesional.
- *Acción de formación profesional continua* (de oferta). Será la que se ofrezca en el marco de la formación profesional para el empleo, incluyendo las convocatorias de formación con compromiso de contratación.
- *Puesto de aprendizaje.* Puesto de trabajo con un Contrato de Formación y Aprendizaje, así como en un programa de escuelas taller o casas de oficios.
- *Puesto en prácticas.* Puesto de trabajo con el contrato en prácticas regulado en el Estatuto de los trabajadores.
- *Acciones para el autoempleo y el emprendimiento.* Aquellas actuaciones que garanticen el inicio de una actividad por cuenta propia, sostenible en el tiempo.

- *Medidas o programas de atención a los jóvenes no inscritos o que no han solicitado la atenci*ón. Medidas o programas dirigidos a toda la población joven, que faciliten el acceso a la información sobre los servicios y el apoyo disponibles en el sistema de Garantía Juvenil.

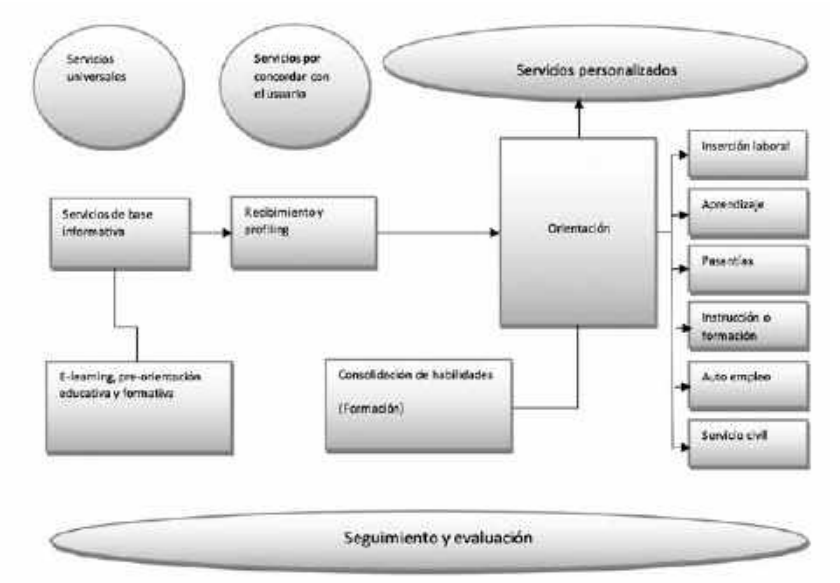
Tabla 44. Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.

Para mejorar la intermediación involucrando los Servicios Públicos de Empleo.	• Acciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo. • Modernización de los Servicios Públicos de Empleo. • Portal Único de Empleo y Autoempleo. • Actuaciones con agencias de colocación. • Programas de movilidad. • Programa de intermediación educación-empleo.
Para mejorar la empleabilidad, entre otras medidas, impulsando la Formación Profesional Dual de tipo alemán.	• Programas de segunda oportunidad. • Formación con compromiso de contratación. • Formación en Idiomas y TICs. • Prácticas no laborales en empresas. • Impulso de la Formación Profesional Dual. • Formación para la obtención de certificados de profesionalidad. • Evaluación y acreditación de competencias profesionales. • Programa Escuela Taller y Casas de Oficios.

Para favorecer la contratación rebajando las cotizaciones.	• Reducciones y bonificaciones hasta el 100% para menores de 30 años. • Rebaja cotizaciones sociales específicas para jóvenes Ninis menores de 25 años. • Rebaja cotizaciones sociales específicas para jóvenes en riesgo de exclusión y/o con discapacidad. • Ayudas al Empleo para la contratación de jóvenes Ninis durante un periodo superior a seis meses. • Formación y fomento del empleo para los jóvenes investigadores.
Para favorecer el emprendimiento y el auto empleo, incluidos los Ninis.	• Tarifa Plana para autónomos. • Ayudas al autoempleo para jóvenes Ninis. • Compatibilización prestación por desempleo y el inicio de una actividad emprendedora. • Capitalización de la prestación por desempleo. • Segunda Oportunidad para emprendedores. • Fomento de la Cultura Emprendedora. • Asesoramiento y orientación a través de oficinas de referencia.

Italia, un inicio difícil.

Gráfico 5. La Garantía Juvenil italiana. Esquema global de los Servicios ofrecidos.



Para establecer de manera oportuna el nivel y las características de los servicios prestados y aumentar su eficacia, se decidió introducir un sistema de *profiling* que tenga en cuenta la distancia de los jóvenes, del mercado del trabajo, con el fin de personalizar las acciones entregadas: una serie de variables, territoriales, demográficas, familiares e individuales, perfilan los jóvenes con el fin de ajustar la dimensión de las acciones en su favor.

En detalle, las medidas previstas por la garantía italiana son:

1. Recibimiento.

Al joven se le informa de los contenidos y servicios proporcionados por Garantía Juvenil en el contexto regional. La tarea del operador consiste en darle toda la información de la forma más clara posible, para facilitar la orientación con respecto a los servicios disponibles.

Con la ayuda del operador entonces, el joven puede:

- Registrarse para el Plan e incluir sus datos personales en el formulario on-line.

- Conocer los objetivos del Plan y los actores que intervienen en su aplicación a nivel nacional, la red de las entidades acreditadas a nivel regional, etc.

- Descubrir oportunidades, las medidas disponibles y su funcionamiento, cómo se activa una pasantía, o el aprendizaje, los cursos de formación disponibles, cómo iniciar una start up, etc.

- Saber cómo acceder a estas medidas, incluso con la orientación operacional, y aprender acerca de las instituciones del trabajo y la formación que se requiere.

2. Orientación.

El joven recibe, por el Servicio competente que le asigna su Región, un servicio de orientación con un operador que, a través de una entrevista personal e individualizada a fondo, entenderá las capacidades, necesidades y deseos del joven. Al final de la entrevista, el operador identificará un camino de inserción personalizado que debe ser coherente con las características personales, académicas y profesionales (perfiles) del joven. Ese camino, más adecuado, puede ser: otros estudios, una pasantía, una experiencia de trabajo o el comienzo de una iniciativa por cuenta propia.

La etapa de orientación ofrece dos niveles y el operador considera la prosecución de la actividad orientativa pasando al segundo nivel de la Orientación.

3. Entrevista.

El Plan italiano ofrece a los jóvenes la oportunidad de entrevistar a un especialista, por medio de consejeros calificados, que preparen a los jóvenes para la entrada en el mercado de trabajo, a través de la construcción de los currículum y planes de estudios, y de auto-evaluación de las experiencias y habilidades. En otras palabras, se quiere promover la participación de los jóvenes que no estudian y no trabajan (NEET) o que abandonaron

la escuela temprano, fomentando experiencias de empleo, a través de servicios y herramientas que promuevan la adecuación de la oferta del joven y la oferta de trabajo.

4. Las posibles rutas.

A los jóvenes que presentarán los requisitos se les ofrecerá un préstamo directo (voucher, bonos, etc.), para tener acceso a una variedad de posibles vías de inclusión laboral: un contrato de trabajo a partir de un aprendizaje o una pasantía, la posibilidad de participar del Servicio civil, la formación profesional específica o el acompañamiento en el inicio de una actividad productiva o negocio por cuenta propia.

5. Acompañamiento al trabajo.

El trabajo de acompañamiento es ofrecido por operadores calificados de los servicios acreditados/ autorizados de empleo que operan en la región.

El acompañamiento al trabajo es una de las medidas que se pueden activar en la ruta personalizada. Es visualizado durante la fase de orientación y está incorporado en el diseño de las herramientas de integración.

6. Cómo se consiguen los objetivos.

Una vez que haya establecido el tipo de intervención, el operador:

- Identifica las oportunidades de empleo más adecuadas al perfil de los jóvenes (*scouting*).

- Efectúa el encuentro demanda y oferta de trabajo (*matching*) e individualiza la empresa para la inserción laboral del joven.

- Asiste en la etapa de pre-selección (entrevista telefónica, entrevista directa, etc.) a la incorporación en la empresa, participa en la definición de cualquier proyecto educativo o formativo y asiste al joven en la definición y concreción del tipo más funcional de contrato (indefinido, definido, aprendiz, etc.).

7. Aprendizaje.

El Aprendizaje es un contrato de trabajo similar a un contrato permanente, destinado a la formación, al empleo y a la primera inserción laboral. La empresa está obligada a remitir las habilidades prácticas y conocimientos técnicos, a través de la actividad de formación profesional que se añade a los conocimientos adquiridos en la escuela/universidad/ investigación.

Los jóvenes entre 15-29 años pueden aspirar a una de las tres tipologías de contrato de aprendiz:

Aprendizaje para la cualificación y el grado profesional.

Aprendizaje profesionalizante.

Aprendizaje para la alta formación Superior y la Investigación.

8. Apoyo a la auto-empresa.

Para los jóvenes de hasta 29 años, hay servicios que pueden responder a diferentes necesidades en fase de puesta en marcha y en las etapas posteriores, que facilitan el acceso a los incentivos para la creación de empresas (con exclusión de la concesión), y/o la activación de los incentivos públicos nacionales y regionales.

Operadores calificados de los Servicios de Empleo ofrecerán asistencia personalizada en las distintas etapas del proyecto empresarial: desde el inicio para acceder al crédito y microcrédito, con el uso de incentivos.

Tras el análisis preliminar, información y consultoría, se le ofrecerá un programa destinado a llevar a cabo en las siguientes etapas:

- Capacitación para el plan de negocios (el documento que resume las características del proyecto empresarial).

- Asistencia personalizada para la redacción de un plan de negocios.

- Apoyar el acceso al crédito y la viabilidad financiera.

- Servicios de apoyo a la puesta en marcha.

Si la idea de negocio se evaluara positivamente, el joven puede obtener facilidades de crédito a través de un fondo de garantía, incluso si no tiene la garantía necesaria para obtener un préstamo bancario.

9. Bonos para las empresas.

Promover la participación de los jóvenes es otra actividad prevista por la Garantía Juvenil italiana, ofreciendo incentivos para las empresas que los contraten.

Hay una disminución en el costo de mano de obra para determinados tipos de contratos, con el fin de apoyar financieramente la entrada y estabilización en el mercado laboral.

Gracias a esta medida, las empresas pueden obtener incentivos si se activa:

- Un contrato de duración determinada de 6-12 meses.
- Un contrato de duración determinada de más de 12 meses.
- Un contrato indefinido.

10. Formación a distancia.

La Garantía Juvenil italiana ofrece la oportunidad de seguir cursos E-learning de formación on-line. Para acceder a los cursos se necesita crear un área reservada y entrar en ella para ver las tipologías de cursos y los servicios ahí ofrecidos.

En Portugal se pone el acento en auto empleo y en creación de empresas.

El proyecto Garantía Juvenil es una respuesta a la alta tasa de desempleo de los jóvenes portugueses, pero no es una garantía de empleo. Es un compromiso que el Estado y el gobierno portugués han tomado, para que cada joven, en un plazo de cuatro meses, como

exige el Plan Europeo, tenga una oferta de empleo o una formación profesional.

La *Garantía Juvenil* portuguesa tiene como objetivo dar a los jóvenes, tan pronto como sea posible, la oportunidad de apostar por su calificación y entrar en contacto con el mercado laboral, para combatir la inactividad y el desempleo.

La Garantía Juvenil en este país se ha concentrado en tres objetivos:

- Fortalecer las capacidades de los jóvenes.
- Facilitar la transición al mercado del trabajo.
- Reducir el desempleo juvenil.

En Portugal se han dispuesto los siguientes servicios para los jóvenes:

- *Apoyo.* Servicios para que el joven obtenga la definición de su carrera profesional y búsqueda activa de empleo.
- *Instrucción/formación.* Oportunidad de volver a la escuela y aprender un oficio.

- *Pasantía.* Oportunidad de participar en una pasantía en Portugal o en el extranjero.

- *Empleo.* La colocación en el mercado de trabajo en Portugal o en el extranjero.

La Garantía Juvenil en Portugal se desarrolla de acuerdo a los siguientes principios rectores:

- Identificación y activación de la platea de los jóvenes interesados. Una red de contactos, informa, orienta y motiva a los jóvenes a participar en las acciones de la Garantía Juvenil.

- Activación de redes para una amplia gama de socios a nivel local. Los jóvenes podrán participar sucesivamente en las acciones necesarias para completar su educación y su carrera para integrarse en el mercado laboral.

- Ofrecer respuestas adaptas a las necesidades. Articular redes y oportunidades para ofrecer a los jóvenes las soluciones más adecuadas en función de sus expectativas y necesidades.

1. Empleo.

La Garantía Juvenil ayuda a los jóvenes a encontrar un trabajo en Portugal o en el extranjero. También puede proporcionar incentivos para la creación de empleo y/o de empresas. El apoyo a la contratación es otro aspecto importante de esta. Se trata de apoyo financiero a las empresas para la contratación a tiempo completo o parcial, siempre que al joven (entre 18 y 29 años) venga otorgada formación profesional y el contrato dure al menos 6 meses.

Con ello, si un joven tiene una idea de negocio y quiere empezar una actividad de la pequeña empresa, la garantía juvenil le ofrece la oportunidad de crear su propio puesto de trabajo o emprendimiento.

También hay otras medidas de apoyo al empleo:

Las empresas o entidades privadas, con o sin fines de lucro, pueden acceder a esta medida. Pueden identificar la candidatura de un tipo de joven que deseen contratar o solicitar un nombramiento determinado con el perfil profesional requerido, para seleccionarlo de entre quienes están inscritos en el Centro de Empleo.

Los beneficios para el empleador son importantes:

- Si la empresa contrata un joven (entre 18 y 29 años), con contrato a tiempo determinado, ella recibe 335 euros multiplicado por la mitad del número de meses del contrato, hasta un total de 2.012 euros.

- Si el contrato es por tiempo indeterminado, recibe 5.533 euros, siempre que el contrato dure al menos 6 meses.

Para el Apoyo a la iniciativa empresarial y la creación de auto empleo, las iniciativas contempladas son importantes. Con varias formas de apoyo:

- Apoyo financiero a la inversión. Podría llegar hasta el 75% de la inversión total subvencionable, en forma de préstamo sin intereses, a devolver en períodos que varían de acuerdo a las cantidades.

- Apoyo financiero para el autoempleo. En forma de subvención a fondo perdido, puede ser de hasta 2.515 euros por puesto de trabajo.

- Apoyo técnico en la iniciativa empresarial para ayudar a mejorar sus habilidades y en la estructuración y consolidación de su proyecto.

- Consultoría en las situaciones de mayor debilidad en la gestión o ejecución de la iniciativa. La RPGN Red de Percepción y Dirección de Empresas (*Rede*

de Percepção e Gestão de Negócios), es un modelo extendido para apoyar el emprendimiento juvenil, que va desde el comienzo de una idea, la creación de una iniciativa sostenible, de carácter asociativo o empresarial. Está dirigido a jóvenes de 16 a 29 años.

Este tipo de apoyo presenta una serie de soluciones de acuerdo con el perfil del emprendedor:

1. La Red de Desarrollo de Negocios para candidatos cuyas oportunidades de negocio hayan sido previamente identificadas.

2. El Concurso de Ideas y Proyectos para los candidatos con propuestas, ideas y soluciones innovadoras a partir de visitas a empresas, asociaciones e IPSS.

3. Apoyo a la Creación de Empresas para candidatos en formación de iniciativas empresariales.

4. Proyectos Sostenibles para los candidatos facilitadores de iniciativa empresarial.

5. Proyectos Sostenibles para candidatos que desarrollan proyectos sostenibles en el espacio asociativo juvenil.

2. Educación.

El Plan ofrece apoyo para completar los ciclos educativos secundarios y superior, regresando a los estudios, o bien a través de cursos de formación con una consistente experiencia práctica. También se ofrecen Cursos Vocacionales con formación profesional de nivel secundario, dirigidos a los jóvenes con educación básica que buscan alternativas a la formación profesional, y a los jóvenes de educación regular, cuidando de ofrecer lo que mejor se adapte a su pasado educativo, a sus intereses y a sus perfiles profesionales. Estos cursos permiten al joven enfrentar los retos del mercado del trabajo, pero también le permiten continuar sus estudios superiores, si lo considera oportuno.

También están los *Cursos Profissionais*, para los jóvenes que buscan oportunidades y experiencias más prácticas. Estos cursos profesionales son una de las vías de la educación secundaria, que se caracterizan por una fuerte conexión con el mundo laboral. Teniendo en cuenta el perfil personal, el aprendizaje en estos cursos valoriza y desarrolla las habilidades para el ejercicio de una profesión.

Los cursos profesionales pueden ser la vía más adecuada para ingresar a una empresa, ya que están organizados con planes de estudio estructurados en módulos, lo que permite al joven mayor flexibilidad y

respeto a sus ritmos de aprendizaje. El plan de estudios incluye tres componentes de formación: Sociocultural, Científico y Técnico.

El Aprendizaje es otro instrumento previsto en el Plan portugués. Los cursos de Aprendizaje son cursos de formación profesional inicial, dirigida a los jóvenes, que se centran en su integración en el mercado laboral, permitiendo la prosecución de los estudios.

Se trata de una formación basada en la alternancia, es decir, a lo largo del curso se tiene la posibilidad de hacer prácticas en una empresa, alternando con el sistema de formación teórica. Está previsto para jóvenes menores de 25 años.

Un instrumento que el gobierno portugués quiere valorizar es el de los *Cursos de Especialização Tecnológica*. Son cursos de post-secundaria que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de la empresa a nivel de mandos medios. Y esto, porque se les considera capaces de responder a los desafíos planteados por un mercado del trabajo en constante cambio y desarrollo acelerado. Son una alternativa válida a la profesionalización de técnicos cualificados y competentes.

3. Formación.

El Plan ha valorizado de manera importante, la educación y formación de adultos. Los cursos Educación y Formación de Adultos (EFA), son una oferta integrada de educación y formación, para adultos que quieran mejorar sus calificaciones. Estos cursos sirven para mejorar la empleabilidad y certificar las habilidades que el trabajador ha adquirido a lo largo de su vida.

Los programas, están dirigidos a jóvenes mayores de 18 años y menores de 30 años, sin cualificación adecuada para efectos de inserción o la progresión en el mercado laboral, o para aquellos que no terminaron la educación básica o secundaria. Para estos jóvenes, el Plan considera subsidios como becas, transportes, alojamiento, etc.

4. Pasantías.

Este Plan, pretende mejorar la transición al mercado laboral de los jóvenes, con Pasantías remuneradas de una duración de nueve meses (en algunos casos 12 meses), en todos los sectores de actividad y para jóvenes entre 18 y 30 años.

Las solicitudes deben provenir de las empresas, asociaciones o instituciones sociales. Estas entidades

pueden solicitar un perfil profesional con el que se seleccionará de entre los jóvenes inscritos en el Centro de Empleo. Los salarios mensuales van desde 419 euros para el nivel más bajo, hasta 691 euros para el nivel más alto. Estas Pasantías contienen también subsidios para la alimentación y un Seguro de Accidentes de Trabajo. El Plan ofrece también, pasantías en el exterior.

CAPÍTULO 12

El aprendizaje en Europa

El aprendizaje es una forma contractual para regular el ingreso de los jóvenes al trabajo, es también un componente del sistema formativo, pero es, sobre todo, una política activa.

En el panorama europeo, se pueden indicar, tres modelos principales, aunque existen diferentes aspectos y modalidades de aplicación que pueden situarse en un nivel intermedio[88].

Un primer modelo *laboral* se caracteriza por una mayor incidencia del aprendizaje en el lugar de trabajo con respecto al teórico, destacando la importancia del concepto de "aprender haciendo" en todas sus facetas.

El segundo modelo, opuesto al anterior, que se acerca a la pasantía, puede definirse como *formativo*: privilegia la

[88] Para la clasificación de los diferentes modelos de aprendizaje me he valido de la presentación del investigador del Isfol, Paolo Botta, en Montepulciano de Siena en el mes de diciembre de 2012, en un seminario organizado por mi Oficina de estudios de Italia Lavoro, hoy ANPAL.

formación teórica con respecto a la experiencia laboral, concibiéndola como base para un mejor aprendizaje de las competencias que más tarde deberán adquirirse en los contextos de empleo.

El tercer tipo es un punto intermedio de los anteriores, se define como *económico* y se caracteriza por un equilibrio entre la formación y la experiencia en el lugar de trabajo, por lo que consiste en un contrato de tipo mixto o dual.

Por lo tanto, analizando el aprendizaje en la Unión Europea, se podría distinguir a cuál de los tres tipos pertenecen los diferentes países.

El aprendizaje de tipo *laboral* está presente en Italia, España y Holanda. Con respecto a Italia, como ya vimos, el aprendizaje es "un contrato de trabajo por tiempo indeterminado, destinado a la formación y al empleo de los jóvenes". En España, recién a partir de 2011, la institución contractual presenta características propias en la versión del nuevo contrato para la formación y el aprendizaje. No hace mucho tiempo que se usa el término "aprendiz" en la reglamentación de las relaciones laborales, encontrando el concepto equivalente en el modelo de contrato de formación, es decir un contrato de tipo mixto.

En Holanda hay dos tipos de aprendizaje, uno donde prevalece la formación en el lugar de trabajo (BBL, con al menos el 60% del total de horas en la empresa) y el otro con mayor contenido teórico (BOL, con un porcentaje de formación superior en aula y la celebración de un contrato de práctica). Ambos tipos garantizan el logro de la calificación profesional prevista, dentro de un repertorio nacional de 240 perfiles.

En cuanto al segundo modelo de aprendizaje, definido como *formativo*, corresponde a los casos de Portugal, Francia y Reino Unido. En Portugal, como medida para combatir el creciente fenómeno de la deserción escolar, se apunta a calificar a los jóvenes a fin de facilitar la transición a la vida laboral activa, a través de una formación trivalente: adquisición de competencias escolares personales y sociales, adquisición de conocimientos tecnológicos, experiencia en un entorno laboral. No es un contrato de trabajo, sino de formación.

En Francia, se utiliza para la adquisición de competencias y para completar la escolaridad obligatoria, garantizando una formación teórica y práctica certificada por un diploma profesional. Desde 1992, es posible celebrar contratos de aprendizaje en la Administración Pública. Representan solo el 0,3% de los contratos, pero abren la posibilidad de que las autoridades locales los estén comenzando a aprovechar.

La formación de los aprendices se realiza en los Centros de Formación para el Aprendizaje (CFA), más de 2.500 estructuras en toda Francia.

En el Reino Unido es concebido como un programa de Gobierno, rige solo desde el 2009, para financiar cursos de formación dirigidos a jóvenes para la adquisición de una calificación profesional. Todavía no está muy generalizado, con un 1% de aprendices con respecto al total de personas empleadas. Dividido en tres niveles, se realiza a través de la formación en el lugar de trabajo, pero contiene también un importante componente teórico brindado por Universidades y entidades privadas.

El tercer tipo de aprendizaje, *económico*, lo encontramos en Austria y Alemania. En Austria, el aprendizaje forma parte de un sistema de formación profesional sumamente eficiente. Se configura como un contrato de trabajo y consta de una formación práctica en una empresa y de la formación teórica en un instituto de formación profesional, con la realización de un examen final. Los organismos académicos son promotores de los contratos de aprendizaje, y crearon departamentos específicos dedicados a la gestión de este tipo de contrato.

También en Alemania el aprendizaje tiene lugar dentro de un sistema dual y consiste en la formación práctica en una empresa y en la formación teórica en un

instituto de formación profesional, con la realización de un examen intermedio y de un examen final en el organismo académico de competencia territorial. Gracias a la articulación federal del Estado, la gestión relativa a la acreditación de las sedes de formación corresponde a los Gobiernos regionales, mientras que, en la formación profesional, es responsabilidad del Ministerio Federal de Educación.

En este capítulo analizaremos un país por cada tipología de aprendizaje. Alemania como expresión del *modelo económico*, el Reino Unido como expresión del *modelo formativo* e Italia como expresión del *modelo laboral*.

1. Naturaleza, definición y conceptos del aprendizaje.

En Europa, en **Alemania**, con sistema dual, el aprendizaje como instrumento formativo parece ser el más eficaz, por sus resultados y por la calidad formativa de sus trabajadores, además de su eficacia respecto a la incorporación de los jóvenes en el mundo del trabajo. Este sistema consiste en la convivencia de dos tipologías formativas: la formación práctica en una empresa, y la formación teórica en un instituto de formación profesional. La culminación del proceso es un examen final que tiene lugar después de dos o tres años de aprendizaje.

Para tener acceso al aprendizaje en el sistema dual se requiere un contrato entre las partes: por un lado, la empresa, que se encarga de la parte práctica de la formación, y por el otro, el aprendiz.

Pero también se puede realizar la formación en un instituto de formación profesional a tiempo completo. En este caso, el examen final tiene lugar en el instituto de formación.

El aprendizaje está regulado por la Ley de Formación de 1969, reformada en 2005 y actualizada en 2009, que constituye la base del contrato de aprendizaje entre la empresa y el aprendiz, estableciendo en detalle los derechos y obligaciones de este y del organismo de formación, incluidas las reglas sobre el período de prueba y el destino final del contrato de aprendizaje.

Como una buena parte de los aprendices, no ha alcanzado la mayoría de edad al inicio del aprendizaje, también se aplica la Ley Federal de Protección a los Trabajadores Menores de Edad. Las reglas incluyen límites para el horario de trabajo, la obligación de visitas médicas precontractuales y durante el aprendizaje, y derechos especiales con respecto a las vacaciones y los descansos. Y como el contrato de aprendizaje también representa el reconocimiento de una relación laboral, los aprendices están sujetos a las Leyes de Bienestar Social.

La acreditación de las Escuelas de Formación Profesional y la definición del programa de enseñanza, son responsabilidad del gobierno de la región donde funciona el instituto. El organismo competente es el Ministerio de Educación regional, a través de su organismo de supervisión.

La Ley federal que regula el aprendizaje, se aplica a todo el territorio alemán y considera un solo tipo de contrato de aprendizaje, que tiene las características de un contrato de trabajo común por tiempo determinado. El contrato se aplica en todos los sectores sujetos a disposiciones profesionales. En diciembre de 2014 se aplicó a 367 perfiles profesionales. La forma contractual del aprendizaje es obligatoria y debe celebrarse por escrito entre la empresa de formación y el aprendiz.

El contrato fija la fecha inicial y la fecha final del proceso de aprendizaje, enumera las medidas de formación fuera de la empresa formadora, el horario diario, la duración del período de prueba -por ley, de 1 a 3 meses- el monto de la remuneración, los períodos de vacaciones y las condiciones de rescisión del contrato. También debe incluir una referencia a eventuales convenios colectivos o acuerdos sindicales que se apliquen a la relación laboral objeto del contrato.

La duración del aprendizaje y del correspondiente contrato depende del perfil profesional; la duración mínima es de 2 años, la máxima de 3 años.

La remuneración del aprendiz está vinculada a los salarios del sector establecidos en los convenios colectivos. La ley de formación profesional también estima un aumento anual del salario. En las profesiones para las que no hay un convenio colectivo, la remuneración debe acordarse entre las partes, teniendo en cuenta los perfiles profesionales comparables o similares a los que tienen un convenio colectivo. El empleador paga contribuciones sociales equivalentes al 40% del salario bruto. Sobre la cifra de 350 euros al mes la ley estipula el pago de contribuciones sociales, tanto por parte del empleador, como del aprendiz.

En caso de enfermedad, la empresa sigue pagando el salario durante 6 semanas. Si la enfermedad continúa más allá de este período, el aprendiz tiene derecho a la indemnización por enfermedad, que es mucho más baja que el salario.

En **Italia**, la situación es particularmente más compleja. Respecto al aprendizaje se trata de una historia de fracasos, pues desde los años noventa que el Gobierno y el Parlamento tratan de elaborar una ley definitiva. Los jóvenes en Italia encuentran trabajo en edad demasiado avanzada y con conocimientos poco

factibles. Están prácticamente ausentes los servicios modernos de empleos, colocación y orientación para el trabajo, que puedan facilitar una transición más rápida al mercado laboral.

El aprendizaje es un contrato de trabajo con contenido formativo, tiene por objeto promover la integración de los jóvenes en el mercado laboral a través de la adquisición de un oficio y / o habilidades específicas.

Se trata de un "Contrato de aprendizaje", y se caracteriza por la alternancia de oportunidades de trabajo y de formación, que tienen lugar dentro o fuera de la empresa, y en estructuras formativas especializadas.

El aprendizaje es un contrato de trabajo subordinado por tiempo indeterminado, destinado a la formación y el empleo de los jóvenes.

La ley regula tres tipologías de aprendizaje:

1. ***Aprendizaje para la calificación y el diploma profesional***, dirigido a los jóvenes de 15 a 25 años, con la posibilidad de obtener un título de estudio en un entorno laboral. Está dirigido a crear una sinergia entre la escuela y el trabajo, y es regulado por las Regiones y Provincias autónomas, previo acuerdo en la Conferencia Estado-Regiones, con la participación consultiva de Interlocutores sociales.

2. ***Aprendizaje de profesionalización o contrato de oficio***, para los jóvenes de 18 a 29 años, que podrán aprender un oficio o una profesión en un entorno laboral. Para las personas en posesión de una calificación profesional, puede celebrarse a partir de los 17 años. Está dirigido a la obtención de una calificación profesional a fines contractuales, y la contratación puede producirse en todos los sectores de actividad públicos o privados. El convenio colectivo establece la duración de la formación, las modalidades de erogación de la formación y la duración del contrato. La formación de profesionalización se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la empresa, se complementa con la oferta de formación pública financiada por las Regiones, interna o externa a la empresa, y reglamentada por las Regiones con la participación consultiva de los Interlocutores sociales.

3. ***Aprendizaje de alta formación y de investigación***, para obtener títulos de estudio de nivel secundario superior, universitarios y post-universitarios, para la especialización técnica superior, para la práctica de acceso a las profesiones reguladas, para los sujetos de 18 a 29 años, que pueden ser empleados en todos los sectores de actividad públicos o privados. Para los jóvenes que poseen una calificación profesional (ex n D.L. nº 226/05), la edad se redujo a 17 años. La reglamentación y la duración está a cargo de las

Regiones, de acuerdo con los interlocutores sociales y las instituciones de formación.

La regulación del contrato de aprendizaje se refiere a Acuerdos interconfederales especiales o a convenios colectivos de trabajo, celebrados a nivel nacional por las asociaciones de empleadores y sindicatos, comparativamente más representativos en el plano nacional respecto de los siguientes principios:

- Forma escrita del contrato, del pacto de prueba y del correspondiente plan de formación individual, a definirse dentro de los 30 días de la celebración del contrato.

- Prohibición de retribución a destajo.

- Posibilidad de enmarcar al trabajador hasta dos niveles inferiores con respecto a la categoría correspondiente, aplicando el Contrato Colectivo Nacional CCNL o, alternativamente, establecer la remuneración en proporción y gradualmente en función de la duración del servicio.

- Presencia de un tutor o referente empresarial.

- Posibilidad de financiar los cursos de formación empresarial con los fondos paritarios interprofesionales, también a través de acuerdos con las Regiones.

- Posibilidad de reconocimiento, sobre la base de los resultados alcanzados dentro del proceso de formación, dentro y fuera de la empresa, de la calificación profesional a los fines contractuales y de las competencias adquiridas a efectos de la continuación de los estudios y de los procesos educativos para adultos.

- Registro de la formación efectuada y de la calificación profesional a los fines contractuales eventualmente obtenida en el Libreto de formación del ciudadano.

- Posibilidad de prolongar el período de aprendizaje en caso de enfermedad, accidente u otra causa de suspensión involuntaria de la relación, superior a treinta días, según lo estipulado en los convenios colectivos.

- Posibilidad de formas y modalidades para la confirmación en servicio, sin cargos nuevos para las finanzas públicas, al final del proceso de formación, en orden a la contratación adicional en aprendizaje.

- Prohibición de rescindir el contrato durante el período de formación, en ausencia de una causa justa o de un motivo justificado. En caso de despido sin justificación, se aplican las sanciones previstas por la normativa vigente.

- Posibilidad de que las partes rescindan el contrato con preaviso a partir del final del período de formación, en conformidad con lo dispuesto del artículo 2118 del Código Civil. Si ninguna de las partes ejerce la facultad de rescisión al final del periodo de formación, la relación continúa como una relación laboral común en relación de dependencia y por tiempo indeterminado.

En **Reino Unido**, el aprendizaje está dirigido a jóvenes o adultos que deseen adquirir nuevos conocimientos y obtener nuevas calificaciones profesionales, trabajando directamente. Pero en estos últimos años, el aprendizaje se ha extendido como programa gobernativo, fuera de una reglamentación normativa, que permite financiar itinerarios formativos dirigidos a trabajadores jóvenes que deseen obtener una calificación profesional prevista por el sistema nacional de calificaciones (*National Vocational Qualifications*, NVQ).

Estas calificaciones prevén, necesariamente, un aprendizaje en el trabajo, eventualmente acompañado de formación en una escuela o en otra estructura académica fuera del trabajo, y pueden obtenerlas tanto los estudiantes que asisten a las escuelas o colleges, como las personas que trabajan a tiempo completo. Por lo tanto, el aprendizaje es uno de los caminos a través de los cuales un joven puede obtener una certificación profesional, siendo parte de los programas

de formación basados en el trabajo (*Worked Based Learning*), con programas sostenidos y financiados por el gobierno.

En términos generales, el aprendizaje en el Reino Unido es un instrumento formativo, que gira en torno a la experiencia en el trabajo, pero siempre dirigida a proporcionar habilidades que sean reconocidas y certificadas con calificaciones específicas.

Desde 1994, los programas de aprendizaje son planificados por los *Sector Skills Councils* SSC, dentro de los cuales tiene un papel fundamental el mundo empresarial, señalando las necesidades profesionales de las empresas y, de este modo, influyendo en el diseño operativo de los programas que son coordinados y financiados por el *National Apprenticeship Service*.

Se divide en tres niveles, estrechamente vinculados a las *National Vocational Qualifications* (NVQ), es decir, a las calificaciones profesionales obtenidas en el puesto de trabajo, principalmente a través de la formación On the job y a la formación Off the job brindada por las universidades, colleges y, con frecuencia, por learning providers privados.

Los tres niveles de aprendizaje son:

Intermediate Level Apprenticeships. Permite obtener la calificación profesional NVQ de nivel 2, que certifica competencias en una gama de actividades más amplias y difíciles, y con mayor responsabilidad y autonomía que el sencillo nivel 1, que solo prevé actividades rutinarias.

Advanced Level Apprenticeships. Habilidades con calificación NVQ de nivel 3, que considera competencias en áreas especializadas, con prestaciones en una amplia gama de actividades laborales, algunas incluso muy complejas y no rutinarias, que a veces requieren capacidades de supervisión específicas.

Higher Apprenticeships. Introducen la calificación NVQ de nivel 4, que se refiere a habilidades complejas, técnicas y especializadas, comprendidas las relacionadas con la programación, la organización y el *Problem solving*, con un grado considerable de responsabilidad personal.

El aprendiz tiene derecho al salario por parte del empleador y, al mismo tiempo, a todo el apoyo necesario para formarse. La mayor parte de la formación se realiza *On the job*, en el trabajo, mientras que el resto es brindado por un college, otras agencias de formación o, en algunos casos, por el mismo empresario.

Todos los aprendices reciben una remuneración. Los costos de la formación están a cargo del *National Apprenticeship Service* NAS, que los cubre sobre la base de la edad del aprendiz. Hasta los 18 años el NAS financia el 100%, hasta los 24 años el 50%, mientras que para los mayores de 25 años la contribución se diferencia por localidad y sector productivo.

2. La contratación y el papel de las empresas.

En **Alemania**, la presencia y rol del tutor es determinante. El formador o docente asignado por la empresa (que en las pequeñas empresas puede coincidir con el titular de la empresa) ejerce el papel de tutor para el aprendiz. Como ya se mencionó, existe un procedimiento formal para adquirir el derecho a formar jóvenes en la empresa. En cuanto al formador, además de ser mayor de edad, debe demostrar que tiene los conocimientos técnicos, legales y pedagógicos adecuados para la formación profesional.

El formador ayuda al aprendiz en la empresa y lo orienta en el aprendizaje práctico.

La mayor parte de los formadores desempeña este papel a tiempo parcial en las pequeñas y medianas empresas, mientras que a veces en las grandes empresas hay formadores de tiempo completo.

El aprendizaje en el sistema dual se realiza en dos lugares: en la empresa para la formación práctica, y en una escuela de formación profesional para la formación teórica (generalmente 1 ó 2 días por semana).

Las pequeñas empresas que no tienen los recursos ni el equipamiento necesarios para llevar a cabo toda la formación práctica, tienen la posibilidad de realizar el programa de formación a través de módulos de formación complementarios fuera de esta.

Para ello, la ley tiene dos modalidades que pueden adoptar las pequeñas empresas:

a. Formar redes con otras empresas para los contenidos que no son capaces de enseñar de manera autónoma.

b. Enviar a sus aprendices, para la realización de algunos módulos, a los organismos acreditados o talleres externos a la empresa, dedicados a la formación. Estos organismos son financiados por las Cámaras profesionales, a través de las contribuciones de los miembros y reciben fondos suplementarios federales y regionales.

Los cursos que se realizan en estos organismos, generalmente duran varias semanas y tienen el objetivo de unificar la formación profesional, ofrecer una formación complementaria útil dentro de una estructura

productiva cada vez más especializada, y transferir tecnologías nuevas y complejas incluso hacia las PYME.

Los contenidos, la cantidad y la duración de los cursos, son el resultado de un acuerdo de los interlocutores sociales a nivel nacional y se definen a través de programas de formación que dependen del Ministerio de Economía. El costo de los cursos corre por cuenta de la empresa que los ofrece a sus aprendices, y se reduce gracias a las subvenciones del Gobierno central, de las Regiones y de las Cámaras.

En cuanto a la posibilidad de unirse con otras empresas para la formación, la responsabilidad y la coordinación de la formación siguen siendo de la empresa principal que celebra el contrato con el aprendiz y lo registra en la Cámara competente.

La formación cooperativa puede ser subvencionada en ciertos casos. El referente para la solicitud es siempre la Cámara.

En el contrato de aprendizaje se definen en detalle los contenidos que serán objeto de aprendizaje fuera de la empresa. En el contrato también se establece el rol de las demás empresas u organismos involucrados.

Justamente por el aspecto netamente práctico del aprendizaje en Alemania, la formación a distancia o

e-learning, no están difundidos como métodos de formación en el marco del sistema dual.

La estabilización después de terminado el contrato del aprendizaje no está establecida por ley. El empleador/formador tiene la facultad de decidir si desea emplear a los jóvenes, y a cuántos, después del final del aprendizaje. Sin embargo, hay algunos convenios colectivos sindicales que establecen normas vinculantes para su sector.

En **Italia**, la formación para el aprendizaje es un asunto problemático, dado que solo cubre a una parte de los aprendices y que, cuando está prevista, no siempre resulta adecuada. Sin embargo, se trata de un aspecto esencial del contrato de aprendizaje, mencionado en su misma definición: "el aprendizaje es un contrato de trabajo a tiempo indeterminado destinado a la formación y al empleo de los jóvenes".

Por lo tanto, es preciso prestar más atención al aspecto formativo que se brinda a los aprendices. Es entonces comprensible que el legislador italiano haya previsto una severa sanción, en caso de que no se imparta dicha formación, vista en el art. 7 del TU[89], en caso de incumplimiento de la prestación de la formación por

[89] TU es el "Testo Unico sull'Apprendistato", Decreto Legislativo de 14 de septiembre de 2011, nº 167.

exclusiva responsabilidad del empleador, que impida la realización de la finalidad contemplada en la ley.

Se ha observado[90], que "el incumplimiento, de una de las partes, excluye la posibilidad de continuar la relación de aprendizaje, que debe considerarse convertida en una relación laboral común por tiempo indeterminado, según la pauta ya expresada por el Ministerio de Trabajo, en relación con la formulación análoga de la norma antes vigente (Circular nº 4/04)".

Dicho esto, debe señalarse que la presencia de un tutor o referente empresarial está prevista en la reglamentación general del contrato. La formación del aprendiz puede ser dentro o fuera de la empresa, y el registro en el *Libreto de formación del ciudadano* con respecto a la formación realizada y de la calificación profesional contractual eventualmente obtenida, es responsabilidad del empleador.

También existe la posibilidad del reconocimiento de las competencias adquiridas, para efectos de la continuación de estudios y en la educación para adultos.

El proceso de formación general del aprendiz se divide en dos partes: formación formal y no formal.

---

[90] "El nuevo aprendizaje: preguntas y casos prácticos" de Alessandro Millo en: La Circular de Trabajo y Previsión nº 40 del 17 de octubre de 2011.

La formación formal es la parte que:

- Se realiza en un contexto estructurado.
- Es asistida por figuras profesionales que poseen requisitos específicos.
- Está diseñada de acuerdo a un proyecto específico.
- Produce resultados verificables y certificables.

La formación no formal, en cambio, es la formación realizada principalmente por la presencia en el contexto productivo y está destinada al aprendizaje de aptitudes técnicas y operativas.

Veamos cómo la ley regula la formación del aprendiz en los diversos tipos de contrato.

1. La Ley establece que la reglamentación de los perfiles formativos del *aprendizaje para la calificación y el diploma profesional* compete a las Regiones, en acuerdo con las asociaciones de empleadores y sindicatos, respetando los siguientes criterios y principios rectores:

- Definición de la calificación o diploma profesional en conformidad con la ley.

- Previsión de las horas de formación, dentro o fuera de la empresa, coherente con la consecución de la calificación o diploma profesional y con las normas educativas mínimas definidas.

- Referencia a los convenios colectivos de trabajo celebrados a nivel nacional, territorial o de empresa, por las asociaciones de empleadores y sindicatos, para la determinación de las modalidades de la formación empresarial, respetando las normas generales fijadas por las regiones.

2. Con respecto al *aprendizaje de profesionalización o de oficio*, las modalidades de prestación de la formación se establecen en los acuerdos interconfederales y en los convenios colectivos y se aplican bajo responsabilidad de la empresa.

La ley dispone que acuerdos interconfederales y convenios colectivos establecen, según la edad del aprendiz y el tipo de calificación contractual a obtener, la duración y las modalidades de prestación de la formación para la adquisición de las competencias técnico-profesionales y especializadas en función de los perfiles profesionales establecidos en los sistemas de clasificación y encuadramiento del personal. También establece la duración, incluso mínima, del contrato que, por su carácter formativo, de todas formas, no puede ser superior a los tres años, o a los cinco años para las

figuras profesionales artesanales especificadas en el convenio colectivo correspondiente.

La formación de profesionalización y de oficio, realizada bajo la responsabilidad de la empresa, se complementa, dentro de los límites de los recursos disponibles anualmente, con la oferta de formación pública, dentro o fuera de la empresa, destinada a la obtención de competencias básicas y transversales por un total de no más de 120 horas durante tres años, y reglamentada por las Regiones, en acuerdo con los interlocutores sociales y teniendo en cuenta la edad, el título de estudio y las habilidades del aprendiz.

3. Por último, en lo que respecta al *aprendizaje de alta formación y de investigación*, la reglamentación del período de aprendizaje corresponde -únicamente para los perfiles pertinentes a la formación- a las Regiones, de acuerdo con los interlocutores sociales y las instituciones formativas. La ley dispone que la reglamentación y la duración del período de aprendizaje para las actividades de investigación, para la obtención de un diploma o para los procesos de alta formación, se encomienda a las Regiones solo para los perfiles que se refieren, en conformidad con las asociaciones territoriales de empleadores y sindicatos, las universidades, los institutos técnicos y profesionales y otras instituciones educativas o de investigación, incluidas las que tienen reconocimiento

institucional de relevancia nacional o regional y cuyo objeto es la promoción de las actividades empresariales, laborales, educativas, innovadoras y de transferencia tecnológica.

En cuanto a la posibilidad de confirmación en el servicio (estabilización), deben tenerse en cuenta las disposiciones de la ley que especifica, en la "Reglamentación general", que prevé la posibilidad de formas y modalidades para la confirmación en servicio, sin cargos para las finanzas públicas, al final del proceso de formación.

En el **Reino Unido**, el servicio es publicitado para las empresas en el sitio Business Link, que tiene al centro de su política la importancia estratégica del desarrollo de las skills prácticas para el rendimiento de la empresa. El tema del aprendizaje se encara e identifica como herramienta y canal estratégico, para sintonizar las necesidades profesionales de las empresas y las habilidades aplicadas de las personas.

El mundo empresarial está involucrado en brindar asesoramiento a los *Sector Skills Councils* SSC con respecto a las necesidades profesionales de las empresas en términos de:

- Individuación e indicación de las figuras necesarias.

- Descripción de los contenidos profesionales, conocimientos, competencias y capacidades asociadas con las figuras individuadas.

- Participación y contribución al diseño operativo de los programas de aprendizaje.

La empresa desempeña un papel importante en el proceso educativo, dado que el aprendizaje se basa justamente en el aprendizaje *work-based* directamente en la empresa (formación *On the job*). Para el componente de formación más "teórico" (*Off the job*), la empresa puede recurrir a un college, a una agencia especializada en formación, o bien puede decidir hacerse cargo de la "formación teórica" de su aprendiz.

En todo caso, la empresa siempre debe proporcionar al aprendiz, los conocimientos y habilidades relacionadas con las competencias del rol específico, y prestar la formación *On the job*.

Por lo tanto, en general:

- La empresa es responsable de activar y supervisar el aprendizaje *On the job*.

- Relacionándose con los organismos que se encargan del componente *Off the job*, que es parte constitutiva del aprendizaje (colleges, universidades, learning providers privados).

- Eventualmente, hacerse cargo directamente de administrar la formación en primera persona, sea *On-the-job*, o bien *Off-the-job*.

En la realización de estas tareas y responsabilidades, la empresa es a menudo acompañada por el *learning provider*, que asigna un representante de los empresarios para ayudar a la empresa. Estas personas trabajan con la empresa para:

- Ayudarla a tomar la decisión de recurrir al aprendizaje.

- Explicar las ventajas y cómo habilitar el aprendizaje, y dar información sobre instalaciones y financiación.

- Definir un plan de formación para el propio aprendiz.

- Contratar al aprendiz o brindar asistencia a un trabajador de la empresa que desea empezar la experiencia de aprendizaje.

- Administrar la formación y la evaluación.

- Garantizar que la calidad de la formación proporcionada respete los estándares nacionales y se realice de manera completa y coherente.

- Las empresas están obligadas a introducir al trabajador en el lugar de trabajo y a enseñarle el conjunto de tareas y deberes que tendrá que realizar.

La empresa también se compromete a pagar al aprendiz. En este ámbito, las empresas están obligadas a garantizar al trabajador un salario que no sea inferior al minimum wage nacional (como ya vimos, en promedio, las retribuciones de los aprendices están por encima del salario mínimo).

3. El rol de los interlocutores sociales.

En **Alemania**, como en casi toda Europa, el rol de la negociación colectiva es determinante en una multiplicidad de aspectos que regulan las políticas laborales. Tal es el caso del aprendizaje. Como ya se mencionó, la contratación colectiva tiene un papel, tanto en la definición de la indemnización del aprendiz, ligada a los convenios colectivos, como en la duración del empleo por tiempo determinado del post-aprendizaje.

Los perfiles profesionales y las correspondientes competencias para la parte práctica de la formación dual, son definidos por el Ministerio de Economía, mientras que los Ministerios de Educación regionales son responsables de definir las competencias para todas las escuelas de formación de orden inferior

y superior, además de la parte teórica del sistema dual.

En el caso de las escuelas de formación profesional, los cursos de formación a tiempo completo se definen con protocolos de la secretaría de la Asamblea de Ministros de Educación regionales.
Para cada perfil profesional de los oficios reconocidos por el Estado, hay una disposición propia que define los conocimientos y competencias mínimas y el tipo de certificado (diploma, examen profesional, certificado de maestro artesano, etc.).

En este contexto, cabe destacar el papel fundamental del Instituto Federal de Formación, centro de competencia central para la investigación y el desarrollo en el campo de la capacitación profesional. Sus principales tareas son la definición de las futuras necesidades, el seguimiento de la evolución del mercado laboral y de la calidad de la formación actual, la elaboración de estudios comparativos con los sistemas formativos de otros países y la definición de criterios de calidad para la capacitación de los formadores.

Entre los Ministerios competentes, el Instituto Federal de Formación Profesional (BIBB) y los interlocutores sociales, hay una comunicación constante para determinar las futuras necesidades. Sobre todo, en lo que respecta a los nuevos perfiles profesionales,

el BIBB, órgano de consulta tanto de los Ministerios competentes como de los interlocutores sociales, escucha las instancias sindicales y patronales antes de proponer la actualización de los perfiles profesionales al Ministerio de Economía.

La supervisión de los procesos de aprendizaje es vigilada, a nivel regional, por las oficinas de aprendizaje en las Cámaras territoriales. Las Cámaras controlan y evalúan la idoneidad técnica y del personal de las empresas formadoras. También supervisan y registran los contratos de aprendizaje. Se encargan de todos los temas relacionados con este y ofrecen sus servicios de información y asesoramiento tanto a las empresas como a los aprendices.

Otro ámbito de concertación entre los interlocutores sociales, es la creación de puestos de aprendizaje que llevó a un verdadero pacto, el convenio de formación. Este convenio se celebró por primera vez en 2004 entre el Gobierno (en estrecha colaboración con las Regiones) y las asociaciones industriales, y se ha convertido en una verdadera forma de cogestión del aprendizaje, en particular en estos últimos años de crisis, del mercado de la formación profesional: durante varios años la oferta de puestos de aprendizaje se había ido reduciendo y había tenido un efecto negativo sobre el empleo juvenil. El objetivo declarado de este tipo de política consiste en dar una perspectiva a la nueva generación y, al mismo

tiempo, ayudar a las empresas a encontrar especialistas altamente calificados en el futuro, fundamentales para mantener la competitividad internacional a pesar de la tendencia demográfica negativa.

Inicialmente, el pacto se limitaba a una duración de 3 años. Las asociaciones empresariales se han comprometido a ofrecer cada año, 30 mil nuevos contratos de aprendizaje y 25 mil puestos para las *calificaciones iniciales*.

Este compromiso, no solo fue respetado, sino incluso superado, revirtiendo la tendencia negativa del mercado de la formación profesional. Gracias al éxito de la iniciativa, el convenio fue renovado en 2007 por otros tres años hasta 2010, con la participación de nuevos socios como la Unión Federal de Profesiones Autónomas. El objetivo para el período 2007-2010 era 60 mil nuevos puestos de aprendizaje por año y 40 mil puestos de calificación inicial, agregando 30 mil empresas adicionales al proyecto.

Al final del período, el Ministerio de Economía observó un saldo positivo, ya que las actividades de las Cámaras y asociaciones industriales aportaron 70.300 nuevos puestos de aprendizaje e involucraron a 42.800 nuevas empresas por primera vez en la formación dual, mientras que las empresas han proporcionado 29.010 puestos para la calificación inicial.

Respecto a la regulación salarial, el aprendiz es remunerado con un salario mensual definido en el contrato. En presencia de convenios colectivos, su salario está vinculado a dicho convenio. De lo contrario, se aplica el 80% de los salarios promedio del sector.

En **Italia**, en lo que respecta al papel de los Interlocutores sociales, en la misma ley hay una fuerte referencia a los convenios colectivos y a la responsabilización de los Interlocutores sociales. Basta pensar el mismo proceso formativo de la ley, que contó con la participación activa de los Interlocutores sociales. Pero ella también está presente en la "regulación general", que dispone, que la regulación del contrato de aprendizaje se configure en coherencia con los acuerdos interconfederales especiales o con los convenios colectivos de trabajo celebrados a nivel nacional por las asociaciones de empleadores y sindicatos:

Entre otros aspectos habría que destacar:

- Forma escrita del contrato, del pacto de prueba y del correspondiente plan de formación individual a definirse también sobre la base de módulos y formularios establecidos por el convenio colectivo, dentro de los treinta días de la celebración del contrato.

- Posibilidad de colocar a un trabajador hasta dos niveles más bajos que la categoría correspondiente - en aplicación del convenio colectivo nacional de trabajo - a los trabajadores a cargo de tareas o funciones que requieran calificaciones correspondientes a la obtención para las que está destinado el contrato o, alternativamente, establecer la remuneración del aprendiz de manera porcentual y gradual con respecto a la antigüedad del servicio.

- Posibilidad de financiar los procesos de formación empresarial de los aprendices con los fondos paritarios interprofesionales.

En realidad, el legislador italiano confió a los Interlocutores sociales la necesidad definir, a través de la negociación colectiva o de los acuerdos interconfederales, la reglamentación del aprendizaje, respetando algunos principios generales fijados.

En particular, se delega a la contratación nacional, la reglamentación y gestión del aprendizaje de profesionalización, a fin de que sea uniforme en todo el territorio. Con respecto a este tipo de aprendizaje, los acuerdos interconfederales y los convenios colectivos establecen, según la edad del aprendiz y el tipo de calificación contractual a obtener, la duración y las modalidades de prestación de la formación para la

adquisición de las competencias técnico-profesionales y especializadas en función de los perfiles profesionales establecidos en los sistemas de clasificación y encuadramiento del personal. También establecen la duración, incluso mínima, del contrato que, por su carácter formativo, no puede ser superior a los tres años, o a los cinco años para las figuras profesionales artesanales especificadas en el convenio colectivo correspondiente.

La misma duración del contrato de aprendizaje de profesionalización, se establece mediante la negociación colectiva, hasta un máximo de 3 años, que se convierten en 5 para ciertas profesiones artesanales.

También se reconoce el papel de la negociación colectiva y de los organismos bilaterales, con respecto al aprendizaje para la calificación y el diploma profesional.

La ley establece que la reglamentación de los perfiles formativos del aprendizaje para la calificación y el diploma profesional compete a las Regiones, en acuerdo con las asociaciones de empleadores y sindicatos.

La duración del contrato la establecen las Regiones, de acuerdo con los Interlocutores sociales (máx. de 3 ó 4 años para obtener diplomas regionales de cuatro años).

Con respecto al aprendizaje para la alta formación y la investigación, se dispone que la reglamentación y la duración del período de aprendizaje para las actividades de investigación, para la obtención de un diploma o para los procesos de alta formación, se encomiende a las Regiones solo para los perfiles que se refieren a la formación, en conformidad con las asociaciones territoriales de empleadores y sindicatos, las universidades, los institutos técnicos y profesionales y otras instituciones educativas o de investigación, incluidas las que tienen reconocimiento institucional de relevancia nacional o regional y cuyo objeto es la promoción de las actividades empresariales, laborales, educativas, innovadoras y de transferencia tecnológica. De manera que, en este caso, no se hace referencia a la negociación colectiva, como en el caso del aprendizaje de profesionalización, sino que la reglamentación y la duración son definidas por las Regiones, de acuerdo con los Interlocutores sociales y las instituciones educativas.

En el **Reino Unido**, el mundo empresarial participa activamente en la planificación, implementación y activación del aprendizaje. El protagonismo empresarial, en parte, se debe a la exigencia que dicho sector pone sobre los programas y contenidos del aprendizaje. Lo que hace que la parte empresarial pueda elegir la definición de las necesidades profesionales

que enriquecen el contenido de calificación de las trayectorias de aprendizaje. Solo en parte, porque desde la época de M. Tatcher, el movimiento sindical, golpeado y obstruido en su crecimiento, no tiene algún protagonismo.

Los empresarios están involucrados y activos en el aprendizaje, sobre todo a través del rol de los *Sector Skills Councils* SSC, en calidad de organizaciones independientes y guiadas por los empresarios - reconocidas por el gobierno - que proporcionan la importante contribución del mundo empresarial en la definición de las necesidades profesionales y de competencias en los diversos sectores productivos.

Su papel en general y en el aprendizaje se concreta en:

- Relevar y analizar las necesidades de competencias y calificaciones profesionales.

- Dar voz a las distintas necesidades sectoriales.

- Desarrollar soluciones innovadoras para las competencias y habilidades.

- Fomentar y favorecer las inversiones de los empresarios en conocimientos y competencias.

- Desarrollar los estándares profesionales nacionales con descripción de los componentes de calificación profesional asociados con cada profesión.

- Diseñar, desarrollar y poner a disposición, los *Apprenticeship Framework* (se trata de "perfiles de aprendizaje", en los que se definen los conocimientos, habilidades, características, competencias funcionales y otros requisitos necesarios, para caracterizar cada experiencia de aprendizaje sobre la base de la que se obtendrá una calificación certificada conforme a los estándares).

La parte sindical, como ya hemos señalado, participa menos directamente que el sector empresarial en la definición y activación del aprendizaje. Sin embargo, el Movimiento sindical, *Trade Union Congress* TUC, reconoce y concede gran importancia al aprendizaje, ya que ve en él un vehículo importante también para los trabajadores que desean especializarse.

Sin embargo, el TUC tiene su propia estructura para promover el aprendizaje. Se trata del *Unionlearn*, la organización del TUC para el aprendizaje y el desarrollo profesional. A través de ella, el TUC proporciona formación y aprendizaje a sus asociados, apoyando también a los sindicatos sectoriales. Administra, en nombre del TUC, un Fondo Sindical para el Aprendizaje Union Learning Fund de 15 millones de libras esterlinas.

4. Quién financia el aprendizaje.

En **Alemania**, el sistema dual es financiado en gran parte por las propias empresas que, pagan la parte práctica del aprendizaje dentro de la empresa y también los módulos adicionales que tienen lugar fuera de la empresa (talleres externos). También corren por su cuenta los gastos del examen de diploma. Con las contribuciones de los miembros de las Cámaras profesionales, también contribuyen en forma indirecta a las medidas complementarias de formación que se realizan en los organismos acreditados.

Desde el primer año, el empleador (formador) pagará las contribuciones sociales del aprendiz sin desgravaciones.

Con respecto al rol del Estado en la financiación del aprendizaje, debe recordarse que en Alemania la instrucción escolar y académica es de competencia regional (representada por los Ministerios de Educación regionales), mientras que el aprendizaje y la formación profesional son de competencia nacional, representada por el Ministerio Federal de Educación e Investigación y por el Ministerio de Economía. Por esta razón, tanto el Estado como las Regiones participan directamente en los gastos para las escuelas de formación profesional y su personal.

En cuanto a la parte práctica del aprendizaje, las políticas activas del Gobierno y el financiamiento respectivo, se centran en grupos específicos, como los jóvenes desfavorecidos o los discapacitados. Para los discapacitados, desde el año 2008 hay una herramienta de formación y estabilización denominada “empleo asistido”. Con esta modalidad, una persona con discapacidad obtiene una calificación en una empresa en la que el instructor de la misma es acompañado por un instructor externo, enviado por la Agencia Federal de Trabajo, con competencias específicas según las necesidades de la persona con discapacidad. Al igual que con el proceso normal de aprendizaje, el trabajador discapacitado asiste a lecciones teóricas en un organismo de formación habilitado.

Otro incentivo ofrecido por la BA, es el relativo a la formación de los jóvenes desfavorecidos. El programa fue introducido en 2008, con el objetivo de crear, en el curso de tres años, 100 mil puestos de aprendizaje adicionales para los jóvenes sin diploma escolar o poco calificados por otros motivos, que por esta razón habían buscado un puesto de aprendizaje sin éxito.

Las empresas que proporcionan un nuevo puesto de aprendizaje para este grupo de personas, pueden recibir una bonificación para la formación, que va de 4 mil a 6 mil euros de acuerdo con el nivel salarial de la región previsto para los aprendices.

También existe la posibilidad de que el propio aprendiz solicite ayuda a la BA, que otorga un subsidio denominado BAB. El BAB está dedicado a los jóvenes aprendices que ya no viven en su casa, porque el lugar de la formación empresarial se encuentra demasiado lejos de su domicilio. Pueden solicitarlo los jóvenes mayores de 18 años casados y/o con hijos. El monto del BAB depende del salario percibido. Además del salario de aprendizaje, también se pueden incluir en el cálculo, los ingresos de los padres y del eventual cónyuge.

Un aspecto importante, es el rol del Fondo Social Europeo FSE en la cofinanciación de los procesos de aprendizaje promovidos a nivel nacional, regional o local. En el informe del FSE sobre la estrategia para Alemania, entre las prioridades para los programas nacionales, se incluyen la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, y el acceso al mercado laboral; mientras que los programas regionales se centran en el fortalecimiento del capital humano y en la formación profesional de los jóvenes. Para el período 2007-2013, el FSE financió medidas que apuntaron a aumentar las calificaciones más importantes y los puestos de aprendizaje. Para estas medidas, el FSE proporcionó 3.265 miles de millones de euros. Sin embargo, a partir de la descripción de los proyectos individuales, se observa que la financiación interviene especialmente en la primera fase del aprendizaje, mejorando la calificación escolar de los

jóvenes, con la esperanza de crear así, un incentivo para que las empresas creen más puestos de aprendizaje.

En **Italia**, la ley ha reglamentado la posibilidad de financiar los procesos de formación empresarial de los aprendices, con los fondos paritarios interprofesionales a través de acuerdos con las Regiones. También desde 2002, existen fondos paritarios interprofesionales nacionales para el *Aprendizaje Permanente*.

La Ley también permite a las empresas destinar el 0,30% de las contribuciones pagadas al *Istituto Nazionale di Previdenza Sociale* INPS - la llamada contribución obligatoria para el desempleo involuntario - para la formación de los trabajadores. Los destinatarios de la oferta de formación son los trabajadores de las empresas que se adhieren a los Fondos paritarios interprofesionales, donde se establece que pueden destinarse recursos también para la formación de aprendices y trabajadores con contratos precarios. Actualmente, según los datos de Isfol, hay 18 Fondos interprofesionales que reúnen al 45% de las empresas privadas italianas y al 66% de los trabajadores. Hay diversos sectores involucrados por estos fondos, desde la agricultura hasta la manufactura, la construcción, el comercio, las finanzas y seguros, y los servicios para empresas. De enero de 2004 a octubre de 2010, los fondos pudieron contar con 2.300 millones de euros transferidos por el INPS.

A su vez, el Estado financia anualmente a las Regiones para el financiamiento de las actividades de formación en aprendizaje, a cargo del Fondo Social Europeo para el empleo y la formación.

También existe el financiamiento europeo a través del FSE, con una dotación de entre 300 y 400 millones de euros al año, para implementar la reforma del aprendizaje, financiada por los recursos aún no utilizados del Fondo Social Europeo.

Se trata de recursos comunitarios destinados a combatir el desempleo y a crear nuevos puestos de trabajo, que los Interlocutores sociales utilizan para incentivar a las empresas a contratar aprendices, poniendo así en marcha la reforma del aprendizaje.

En cuanto a los incentivos para quien contrata aprendices, la ley dispone que, en espera de la reforma de los incentivos de empleo, permanezcan vigentes los actuales sistemas de incentivo económico al aprendizaje. Los beneficios contributivos en materia de seguridad y asistencia social, se mantienen por un año de la prosecución de la relación de trabajo al terminar el período de formación.

La Ley del 12 de noviembre de 2011, nº 183, dispuso una exención contributiva integral para los contratos de aprendizaje estipulados después del 1 de enero

de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2016, para los empleadores con nueve o menos empleados, que pueden durar por un período máximo de tres años. Es una descontribución total (contribuciones providenciales y asistenciales) durante tres años para todos los contratos de aprendizaje.

En el **Reino Unido**, la financiación es erogada por el *National Apprenticeship Service* NAS, directamente a la organización con la que se implementa el contrato de aprendizaje. En muchos casos, se trata de un *Learning Provider*. Mientras que las empresas más grandes, en contacto directo con el NAS, pueden recibir subvenciones directas.

El importe de la contribución depende del sector profesional en el que se desarrolla la práctica de aprendizaje, y depende de la edad de los aprendices:

- Si el aprendiz tiene de 16 a 18 años, el NAS cubrirá el 100% de los costos.

- Si el aprendiz tiene de 19 a 24 años, el NAS cubrirá un porcentaje del 50% de los costos y el empleador cubrirá el 50% restante.

- Si el aprendiz tiene más de 25 años, el empresario podrá solicitar una contribución parcial cuyo monto dependerá del sector de referencia.

Existe un incentivo a las empresas para los aprendices de 16 a 24 años, para facilitar su acceso a los programas de aprendizaje, gracias a subsidios especiales a las empresas para contratar al primer aprendiz.

El NAS subvenciona, además, la puesta en marcha de un nuevo programa de aprendizaje con una contribución de £1.500. Se trata de un subsidio adicional para cubrir el 100% de los costos de formación prevista para los jóvenes de 16 a 18 años, y la cobertura del 50% para los jóvenes de 19 a 24 años de edad.

El tratamiento y la gestión práctica de este financiamiento, es avalada por *Skills Funding Agency* SFA, organización asociada al Department for Business, Innovation and Skills, encargada de financiar y regular la further education y la formación profesional en el Reino Unido. El NAS está incluido en SFA, con recursos distribuidos en el país, que funcionan para la promoción del aprendizaje.

La financiación del aprendizaje se basa en el *Employer Responsive Model* ERM:

- Cada objetivo tiene un valor determinado.

- Un neto del 25% del valor de cada objetivo para la competencia objetivo central, se paga proporcionalmente en base al tiempo de aprendizaje

previsto (el 25% se paga al finalizar y alcanzar la calificación).

- Los pagos para los *providers* que no sean college, son erogados en cuotas diferidas según los aprendices todavía en formación en el último día de cada mes. Los pagos para los college son distribuidos en base a los perfiles de formación con ajuste anual.

Si el aprendiz abandona antes de tiempo, las cuotas pendientes no se pagan.

5. Los estándares, la certificación y el reconocimiento de los títulos adquiridos.

En el sistema dual de la formación profesional en **Alemania**, son las Cámaras quienes, tienen la responsabilidad de certificar las competencias del aprendiz a través del diploma de aprendizaje. Para las competencias adquiridas en las Escuelas de Formación de orden inferior y superior, la certificación está representada por el diploma otorgado por la propia escuela.

A mediados del segundo año de aprendizaje, el aprendiz da un examen intermedio (en la Cámara competente) con el fin de evaluar su estado de aprendizaje y obtener información sobre eventuales deficiencias y medidas de formación necesarias para continuar con éxito.

Este examen es una herramienta de seguimiento y sus resultados no se tienen en cuenta para la evaluación del examen final.

Si el comité de examen detecta deficiencias didácticas en el momento del examen intermedio, la empresa formadora debe identificar los motivos, y adecuar y mejorar la metodología de la formación empresaria si es necesario. Las cámaras profesionales acompañan a la empresa en este proceso y certifican por escrito la participación del aprendiz en el examen intermedio.
El examen final de aprendizaje también se realiza ante el comité de examen de la Cámara del sector en cuestión, que certifica el título.

Es responsabilidad de la empresa formadora solicitar el acceso al examen y garantizar que el aprendiz esté libre para poder asistir.

Los plazos de inscripción y las fechas de los exámenes son publicados con mucha antelación por las Cámaras profesionales. Las Cámaras también envían todos los documentos y formularios pertinentes directamente al aprendiz. Los costos del examen son sufragados por la empresa formadora, que también proporciona los instrumentos para la parte práctica del examen.

Otro de los puntos de fuerza del sistema dual es el alto grado de compromiso activo por parte de las empresas

y otros interlocutores sociales con respecto a la calidad de la formación. Hay una compleja red de controles cruzados en todos los niveles, desde la empresa, hasta el nivel nacional. Estos controles están destinados a garantizar que los objetivos a largo plazo de la política educativa y económica tengan prioridad con respecto a las necesidades momentáneas de los empleadores. En este contexto, son especialmente relevantes dos comités a nivel territorial y suprarregional, según el sector: el *Comité de examen* y el *Comité de formación profesional*.

Este último es el advisory board central de las cámaras de industria y comercio, de las cámaras de profesiones autónomas, de los agricultores, de los médicos, etc. El comité está integrado por 6 miembros representantes de los empleadores, 6 miembros de representantes de los trabajadores y 6 docentes de las escuelas de formación profesional. Los docentes tienen un papel asesor en este grupo, sin derecho a voto. Todos los miembros participan sin percibir honorarios.

Entre sus tareas se incluyen la deliberación de los reglamentos sobre los criterios de idoneidad de las empresas donde tiene lugar la formación, las obligaciones administrativas, la reducción de la duración de un determinado aprendizaje y la organización de la formación. También deciden sobre la construcción de estructuras de formación fuera de la empresa.

El comité también contribuye a las disposiciones de los exámenes. Para garantizar el mantenimiento de la calidad educativa, el comité de formación puede solicitar a la cámara competente que organice seminarios para los examinadores, que proporcione informes periódicos sobre los exámenes realizados, participar en los exámenes y crear grupos de trabajo dedicados a la calidad de los exámenes.

También la supervisión de la calidad de la formación, está a cargo de las Cámaras profesionales con competencia territorial. La supervisión se relaciona con la parte práctica del aprendizaje. Una de las herramientas más importantes es el examen intermedio mencionado anteriormente, que certifica la situación del aprendizaje y sirve para detectar posibles deficiencias.

La parte teórica, que se realiza en las Escuelas de Formación, es supervisada por una Inspección (a nivel regional) que responde a los Ministerios de Educación regionales.

Los interlocutores sociales tienen un papel fundamental en la evaluación del proceso de formación, ya que envían dos representantes a los comités antes mencionados (el Comité de examen y el Comité de formación profesional), y también a través de la contribución que brindan para la constante actualización de los perfiles profesionales.

Como el sistema dual está basado sobre todo en leyes y disposiciones federales (complementadas por disposiciones regionales), el reconocimiento del proceso de formación a los fines contractuales está garantizado en todo el territorio nacional. Incluso ahora Alemania, ha concertado acuerdos bilaterales con algunos países para el reconocimiento mutuo de los diplomas de aprendizaje, introduciendo gradualmente el sistema ECVET, que garantiza el creciente reconocimiento en el resto de Europa.

En un intento de hacer que el sistema de formación sea cada vez más permeable, varias regiones han reformado su legislación sobre el acceso a los estudios académicos y han abierto una serie de cursos de bachillerato y maestría también para graduados, es decir, para todas las personas con un diploma profesional (incluso el de aprendizaje), independientemente del tipo de diploma escolar. Por lo general se requiere un examen de ingreso para seleccionar a los candidatos. La oferta de cursos varía de una región a otra.

Con respecto a los estándares profesionales en **Italia**, los estándares de formación y la certificación de las competencias, la ley establece que:

- Dentro de los doce meses de la entrada en vigor de la nueva ley de 2011, el Ministerio del Trabajo y políticas sociales, de acuerdo con el Ministerio de Educación,

Universidad e Investigación, y tras consulta con las Regiones, define, respetando las competencias de las Regiones y cuanto establecido en el acuerdo entre Gobierno, Regiones e interlocutores sociales el 17 de febrero de 2010, los estándares de formación para la verificación de los procesos de formación en aprendizaje para la calificación y el diploma profesional y en el aprendizaje de alta formación.

- Con el fin de verificar los procesos de formación en aprendizaje, de profesionalización y de aprendizaje de investigación, los estándares profesionales de referencia son los definidos en los convenios colectivos nacionales o, en su defecto, a través de acuerdos específicos a nivel nacional o interconfederal que se firmen durante el período de validez del contrato. El registro de la formación efectuada y de la calificación profesional a los fines contractuales eventualmente obtenida en el *Libreto de formación del ciudadano*, es responsabilidad del empleador.

- A fin de armonizar las diferentes calificaciones profesionales adquiridas según los diferentes tipos de aprendizaje, y de permitir una correlación entre los estándares de formación y los estándares profesionales, se creó, sin cargos mayores a las finanzas públicas, en el Ministerio del Trabajo y políticas sociales, el repertorio de profesiones sobre la base de los sistemas de clasificación de personal previstos en los convenios colectivos de trabajo, y

en coherencia con lo previsto en el acuerdo entre Gobierno, Regiones e interlocutores sociales del 17 de febrero de 2010, por un cuerpo técnico especial, del que forman parte el Ministerio de Educación, las asociaciones de empleadores y sindicatos y los representantes de la Conferencia Estado-Regiones.

- Las competencias adquiridas por el aprendiz, pueden certificarse según las modalidades definidas por las Regiones sobre la base del repertorio de profesiones, y registradas en el *Libreto de formación del ciudadano* sobre la base del repertorio de profesiones, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno, las Regiones y los interlocutores sociales en el acuerdo del 17 de febrero de 2010.

En cuanto al reconocimiento del proceso de formación (dentro y/o fuera de la empresa), de la calificación profesional a los fines contractuales, de las competencias adquiridas a los efectos de proseguir los estudios y en los procesos de educación de adultos, debe considerarse la misma reglamentación general. Esta establece, que la reglamentación del contrato de aprendizaje se remite a los acuerdos interconfederales pertinentes o a los convenios colectivos de trabajo estipulados a nivel nacional por las asociaciones de empleadores y prestadores de trabajo, comparativamente más representativas a nivel nacional, respetando los siguientes principios:

- Posibilidad de reconocimiento, sobre la base de los resultados alcanzados dentro del proceso de formación, dentro y fuera de la empresa, de la calificación profesional a los fines contractuales y de las competencias adquiridas a efectos de la continuación de los estudios y de los procesos educativos para adultos.

- Registro de la formación efectuada y de la calificación profesional a los fines contractuales eventualmente obtenida en el *Libreto de formación del ciudadano*.

En el **Reino Unido**, la práctica del aprendizaje, quizá por la fuerte presencia del componente educativo en ella, está fuertemente vinculada y determinada en sus modalidades de aplicación, por procedimientos claros para respetar y cumplir con los estándares profesionales nacionales, como requisito previo para permitir que los aprendices accedan a las calificaciones esperadas y a las relativas certificaciones y reconocimientos.

Para concretar este enfoque y los principios que lo sustentan, el sistema de aprendizaje en el Reino Unido puede contar con una amplia gama de *Apprenticeship Frameworks*, articulada por figuras profesionales, sectores y niveles (*2-intermediate, 3-advanced, 4-higher*), cada uno desarrollado con criterios estrictos y respetando el sistema nacional de estándares de formación y profesionales.

Se diseñó y se puso a disposición on-line, un sitio específico para dar espacio a este importante aspecto del enfoque del aprendizaje en el Reino Unido. El sitio proporciona todo lo necesario para desarrollar, compartir y utilizar un *Apprenticeship Framework*.

Con la adopción de los *Apprenticeship Frameworks* se pretende:

- Garantizar la eficacia de las intervenciones, en particular en su componente formativo.

- Adoptar un punto de referencia en cualquier experiencia de aprendizaje, estandarizándolas en todo el país.

- Garantizar que el contenido de la experiencia de aprendizaje, en su componente formativo *de aula* y en su componente de aprendizaje *On the job*, sea coherente con los estándares profesionales nacionales (*National Occupational Standards* NOS), como condición para la obtención de las calificaciones profesionales respectivas.

Para lograr estos objetivos, cada *Apprenticeship Framework*:

- Es un documento que define todos los requisitos para un "programa de aprendizaje" (se define

como “programa”, no “experiencia” ni “contrato” de aprendizaje).

- Es usado por los colleges, empresas y agencias de servicios de formación, a fin de garantizar que cada programa de aprendizaje se realice de acuerdo con los estándares nacionales.

- Incluya y describa los requisitos para todos los aspectos calificantes, definiendo el valor de cada uno.

- Proporcione todos los consejos útiles sobre cómo acceder a un programa de aprendizaje, su duración prevista y las trayectorias de carreras posibles que se puedan derivar de él.

Cada *Framework* especifica las características del programa sectorial de aprendizaje, que generalmente consiste en la consecución de tres elementos:

- Una calificación profesional entre las previstas en el sistema nacional de las National Vocational Qualifications NVQ.

- Uno o más Technical Certificate TC, es decir, certificados que atestiguan la asistencia y la superación de uno o más cursos teóricos entre las temáticas más importantes para la disciplina del sector.

- Algunas certificaciones de *Key Skills*, es decir, las competencias clave definidas por el sistema inglés de calificaciones, útiles transversalmente en las diversas profesiones.

Los objetivos perseguidos son explícitos y se evidencian en las propias razones que sugieren su adopción.

Los perfiles profesionales definidos y descritos en los *Frameworks* se desarrollan para proporcionar a quien ingresa por primera vez en el mercado laboral, pero también a quien ya está empleado, la posibilidad de desarrollar las competencias requeridas para desempeñar un determinado "oficio", sabiendo asumir todas las responsabilidades relacionadas con el rol, para poder adquirir una nueva calificación certificada y reconocida.

El proceso de formación para los aprendices es una mezcla de práctica *On the job* y de actividades *Off the job*. Para determinar la articulación de la formación dentro y fuera de la empresa, es fundamental hacer referencia a las tres certificaciones que componen un programa de aprendizaje:

- Las calificaciones NVQ.

- Las certificaciones técnicas TC.

- Las certificaciones de *Key Skills*.

Normalmente, las calificaciones NVQ se adquieren con la experiencia estructurada que desarrolla el aprendiz dentro de la empresa.

En cambio, en lo que respecta a los *Technical Certificates* y las *Key Skills*, el sistema inglés admite varias posibilidades. La más común prevé que ambas certificaciones se soliciten a centros de formación y/o colleges específicamente acreditados.

Tabla 45. Los Sistemas de aprendizaje en Alemania, Italia y Reino Unido. Tabla de resumen.

País	Datos	Tipología	Características
Alemania	Cantidad de contratos activados: 560.100 (2010). 634.400 (2014).	Económico.	**Beneficiarios**: Jóvenes a partir de los 16 años que hayan completado la escolaridad obligatoria hasta cumplir los 18 años. **Duración:** La duración del aprendizaje y del correspondiente contrato depende del perfil profesional, y es de un mínimo de 2 años y de un máximo de 3 años. La duración diaria se establece en un máximo de 8 horas (40 horas por semana), hasta un máximo de 9 horas para el sector agrícola, con la prohibición del trabajo nocturno y durante los días feriados. El aprendiz puede solicitar la prórroga del contrato en caso de enfermedad temporal, si ésta puede comprometer el éxito del examen final. El empleador está obligado a conceder esta extensión por lo menos una vez.
Reino Unido	Cantidad de contratos activados: 326.700 (2010). 344.500 (2014).	Formativo.	**Beneficiarios:** Jóvenes a partir de los 16 años de edad, con la posibilidad de acceder a un programa dedicado a aquellos que han cumplido los 14 años. **Duración:** El contrato de aprendizaje no tiene una duración predeterminada, ya que está orientado a alcanzar el nivel y el tipo de calificación prevista por el programa: en promedio, la duración del aprendizaje es de un mínimo de 15 meses hasta un máximo de 2 años.

Italia	Cantidad de empleados: 591.800 (2009). Relaciones laborales activadas: 541.874 (2010), de las cuales: 309.170 hombres. 232.704 mujeres.	Laboral.	Calificación y diploma profesional. **Beneficiarios:** jóvenes de 15 a 25 años. **Duración:** determinada por las Regiones, de acuerdo con los interlocutores sociales, no más de 3 ó 4 años para el componente formativo. De profesionalización o contrato de oficio. **Beneficiarios**: jóvenes de 18 a 29 años. A partir de los 17 años, si se cuenta con una calificación profesional. **Duración:** definida por los acuerdos interconfederales o por los CCNL. Máximo de 3 años para el componente formativo, 5 para el artesanado. Alta formación e investigación. **Beneficiarios:** jóvenes de 18 a 29 años. A partir de los 17 años, si se cuenta con una calificación profesional. **Duración:** determinada por las Regiones, de acuerdo con los interlocutores sociales y las instituciones académicas de investigación. Calificación o recalificación profesional de los trabajadores en movilidad. **Beneficiarios:** no se dispone un límite de edad. **Duración:** no especificada.

Fuente: Elaboración de Italia Lavoro, hoy ANPAL, sobre datos del informe de investigación Análisis comparativo del aprendizaje en Europa.

CAPÍTULO 13

Las políticas para la inserción y reinserción laboral de las mujeres

1. La efectiva aplicación del principio de no discriminación de género.

El Índice Europeo de Igualdad de Género,[88] presentado en Bruselas en junio de 2013, se propone como una herramienta al servicio de la toma de decisiones de los gobernantes europeos para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres. Este objetivo, que no siempre ha sido perseguido con coherencia por parte de los gobiernos europeos, constituye uno de los valores fundamentales de la Unión Europea y es considerado por los economistas de todas las tendencias, como imprescindible para el desarrollo económico y social de Europa.

El Índice se ha calculado basándose en datos de seis áreas: trabajo, dinero, conocimiento, tiempo, poder

---

[88] Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género (*EIGE*).

y salud. Para el cálculo del Índice se utilizaron datos comparables del año 2010, de los 27 Estados que conformaban la Unión Europea, correspondientes a dichas áreas.

En una escala que va del 1 (absoluta desigualdad entre mujeres y hombres) al 100 (igualdad plena), el conjunto de la Unión Europea se sitúa, según datos de 2010, en 54,0 puntos. El ámbito de salud es el que más cercano se encuentra a la igualdad de género (90,1 puntos sobre 100), mientras que la mayor desigualdad se da en las áreas de poder (38,0 puntos) y tiempo (38,8 puntos).

Suecia es el país con mayor puntuación (74,3) y Rumania el que obtuvo la puntuación más baja (35,3).

La tabla 46 que aquí presentamos, incluye los países que hemos tomado en consideración para nuestro análisis. Pero los países que analizaremos en este capítulo son, el Reino Unido, nación con mejor puntuación (60,4), a la que sigue Francia (57,1), España, que se encuentra en décima posición respecto a la igualdad de género, con una puntuación de 54,0, idéntica a la de la media de los veintisiete países de la Unión Europea; luego Alemania, con un bajo puntaje que llega apenas a 51,6; e Italia, más abajo todavía, con un puntaje medio de 40,9.

En el área de trabajo, la mayor igualdad entre mujeres y hombres se da en Finlandia (82,0 puntos). Luxemburgo

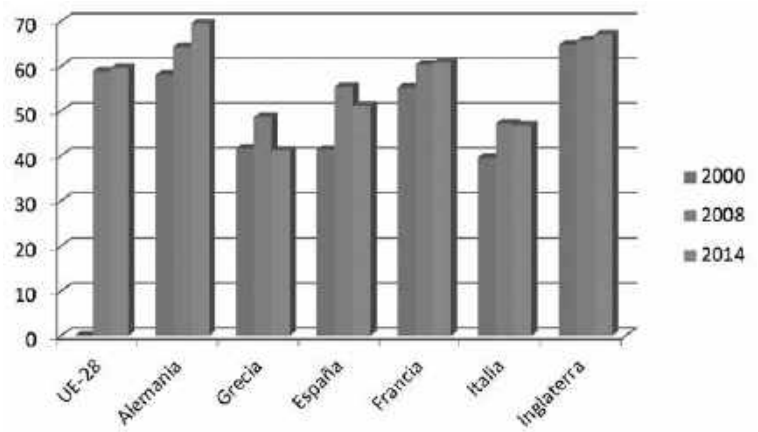
es el país con mayor equiparación en el ámbito del dinero (90,9). Dinamarca en el conocimiento (75,1), Holanda en el tiempo (71,3), Suecia en el poder (74,3), e Irlanda en la salud (96,4).

En nuestra tabla, en el área laboral, la mayor igualdad la tiene Suecia (78,6), le siguen Reino Unido (76,6), Alemania (72,5), Francia (67,0), España (61,3) e Italia (60,6). Respecto al indicador "Trabajo", del Índice Europeo de Igualdad de Género, España e Italia no están muy lejos del país peor ubicado en Europa que es Rumania.

Tabla 46. Índice Europeo de Igualdad de Género.

2010	Índice europeo de igualdad de género	Trabajo	Dinero	Conocimiento	Tiempo	Poder	Salud
UE-28	54,4	69,0	68,9	48,9	38,8	38,0	90,1
Suecia	74,3	78,6	80,2	66,3	63,9	74,3	93,1
Reino Unido	60,4	76,6	74,3	68,8	43,2	35,2	95,4
Francia	57,1	67,0	75,9	49,4	35,8	50,3	90,6
España	54,0	61,3	60,7	53,5	33,8	47,2	90,7
Alemania	51,6	72,5	76,3	44,1	41,6	28,0	89,5
Italia	40,9	60,6	68,2	32,1	33,0	18,6	90,8
Rumania	35,3	60,4	39,0	28,8	17,8	24,9	84,0

Gráfico 6. Tasas de empleo femenino. Mujeres de 15 – 64 años. 2000 – 2008 – 2014.



El gráfico muestra cómo la actual crisis europea no provocó problema al crecimiento del empleo femenino en algunos países europeos, es más, parecería que la crisis, de alguna manera ha contribuido al crecimiento de los indicadores, en particular para Alemania y el Reino Unido, pero también, en parte, para Francia. No es el caso de Grecia, España y, levemente, Italia; tres países donde el empleo femenino ha perdido terreno.

En **España**, la legislación en materia de igualdad de oportunidades es parte de la Ley 3/2007, que se basa sobre dos principios fundamentales: la igualdad de género y la creación de un nuevo modelo de cohesión social.

Para la implementación de estos dos puntos, en este periodo de crisis, los gobiernos españoles, a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, han elaborado dos Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades (PEIO), el primero para 2008-2011 y el segundo para 2014-2016. En los planes se establecen los campos de acción del Gobierno y las competencias reservadas a los diversos niveles de la Administración Pública (general, autónomos, locales).

Los principales objetivos que se plantea el último PEIO son:

1. Prevenir la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo.

2. Fomentar la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en las empresas.

3. Combatir la brecha salarial de género.

4. Fomentar el emprendimiento femenino, apoyando la creación de empresas y el autoempleo.

5. Asegurar la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en el empleo en el sector público.

6. Favorecer la empleabilidad de mujeres pertenecientes a grupos especialmente vulnerables.

7. Estudiar la fiscalidad y el sistema de algunas prestaciones públicas, para detectar posibles desigualdades y corregir los elementos desincentivadores sobre el empleo de la mujer como segundo perceptor de rentas.

Las instituciones locales son las entidades responsables de la promoción y aplicación de medidas para la formación y el incentivo del empleo femenino.

Los principales dispositivos puestos en marcha son los Pactos Territoriales de Empleo (PT): acuerdos promovidos por el Comité de las Regiones de la UE y dirigidos a las administraciones públicas, a los actores económico-sociales y a todos aquellos que colaboran en la planificación de las políticas para el empleo femenino a nivel regional.

La tabla 47 muestra cómo con la crisis la situación de la mujer ha tenido un significativo empeoramiento.

Tabla 47. Ganancia por hora normal de trabajo según tipo de contrato.

		2012	2011	2010	2009	2008
% salario de mujeres respecto a salario de varones	**Total**	**82,75**	**83,67**	**85,09**	**84,13**	**84,27**
	DI	81,24	81,92	82,80	81,43	81,79
	DD	95,01	96,66	98,22	100,26	96,46
Ambos sexos €	**Total**	**14,57**	**14,53**	**14,52**	**14,08**	**13,53**
	DI	15,16	15,21	15,26	14,70	14,34
	DD	11,55	11,48	11,69	11,34	10,57
Mujeres €	**Total**	**13,10**	**13,12**	**13,24**	**12,72**	**12,21**
	DI	13,47	13,55	13,67	13,02	12,71
	DD	11,24	11,27	11,58	11,36	10,34
Varones €	**Total**	**15,83**	**15,68**	**15,56**	**15,12**	**14,49**
	DI	16,58	16,54	16,51	15,99	15,54
	DD	11,83	11,66	11,79	11,33	10,72

DI: Duración Indefinida

DD: Duración Determinada

En **Francia**, el 81% de las mujeres de 25 a 49 años tiene un trabajo. De ellas, el 7% es directiva de grandes empresas y el 5% miembro de las juntas de administración. Sin embargo, se mantienen numerosas desigualdades de género en el mercado laboral: el desempleo femenino es más alto que el masculino, además las mujeres representan el 80% de los 3,6 millones de personas que ganan menos de lo indicado por el SMIC (Salario Mínimo Interprofesional).

En 1993, la ley nº 93-1313, en materia de trabajo, empleo y formación, introduce la RSE, es decir un reporte periódico redactado por las empresas individuales sobre la situación económica de las mujeres ocupadas.

Sin embargo, los verdaderos primeros pasos de avance en términos de igualdad profesional vienen dados en 2001 con la ley nº 397 (*Ley Génisson*). Esta ley, en particular, integra algunas disposiciones del Código del Trabajo francés relativas a la protección durante el trabajo nocturno, sobre todo para las mujeres embarazadas, los acosos en el puesto de trabajo, la igualdad de género en la representación sindical, en los criterios para la contratación y el ascenso al interior de las empresas.

La Ley Génisson refuerza algunas medidas precedentes:

- Instaurando una obligación trienal para cada sector profesional de negociación de género sobre la base del RSC[89] en lo que respecta al acceso al mercado laboral, a la formación, a la promoción profesional, a las condiciones de trabajo y de empleo (incluso la posibilidad de poder aprovechar el contrato part-time).

- Obligando a las empresas con menos de 50 dependientes, a negociar de forma independiente o con su instancia sindical en forma anual, la presencia femenina al interior de sus empresas. Las empresas y los empresarios que no se atengan a esta obligación arriesgan multa de 3.750 euros o de reclusión hasta por un año.

- Obligando a las empresas, durante las negociaciones, a adecuar los niveles de las retribuciones y de las horas de trabajo de las mujeres, a las de los hombres.

---

[89] En 1983 la ley establece la RSC (Rapport de Situation Comparée), una herramienta para que los empleadores puedan medir el nivel de desigualdad y la integración de las mujeres, la calidad de las políticas de empleo y formación de las mujeres; con el fin de identificar las acciones necesarias para eliminar las diferencias en el mundo laboral. Esta herramienta, también afirma la igualdad entre hombres y mujeres en lo que respecta a la igualdad de acceso al empleo, la formación y la promoción profesional, y la igualdad de las condiciones de trabajo.

Esta ley, además, prevé algunas disposiciones para el sector público: las administraciones públicas tienen también una obligación de igualdad de género para la contratación. En cuanto concierne a las organizaciones sindicales, fija como objetivo la reducción de 1/3 de las diferencias de representación en las elecciones y de igual representación en las elecciones de los comités empresariales y de los delegados de los trabajadores.

La Ley Génisson además, instituye un mecanismo de control para el efectivo respeto de las obligaciones consagradas. En caso de discriminación directa o indirecta, las organizaciones sindicales pueden iniciar un procedimiento ante los tribunales laborales, a nombre de la persona afectada por el acto discriminatorio.

Sin embargo, y a pesar de estas medidas, la brecha salarial hombre-mujer, se ha mantenido casi constante: el ingreso promedio mensual de las mujeres, en efecto, era y es todavía inferior en un 20% al masculino. La razón fundamental de esta diferencia radica en el hecho que las mujeres recurren mucho más frecuentemente que los hombres a contratos a tiempo parcial.

En 2006, la ley nº 340 sobre la igualdad salarial hombre-mujer, refuerza el sistema creado en 2001. La necesidad de una mayor protección se percibe como resultado de una serie de incumplimientos del mundo industrial y privado francés. Según el reporte presentado al Senado

por la Delegación de los derechos de las mujeres, el 72% de las empresas transalpinas no había previsto organizar las negociaciones anuales obligatorias. De estas empresas, el 60% no tenía ni siquiera redactado el RSC. Además, las diferencias salariales (25% en lo que respecta a los contratos a tiempo completo y 30% en los de full-time), se habían superado con creces.

Por ello, la norma de 2006 se adoptó para garantizar la igualdad de acceso a los programas de formación inicial y a los cursos de actualización, así como para evitar acciones de discriminación indirecta desde un punto de vista salarial, como:

- Exigir a los empleadores de empresas con menos de 50 trabajadores a tener en cuenta los objetivos en materia de igualdad profesional y de las medidas necesarias de aplicación.

- Supervisar las acciones adoptadas al interior de cada empresa sobre las condiciones de acceso al mercado laboral, la formación y promoción profesional, sobre las condiciones de trabajo y las medidas adoptadas para garantizar una efectiva conciliación entre la vida familiar y laboral. En lo que respecta a esta última, la ley de 2006 prevé una obligación para que las empresas en su organización interna garanticen el goce efectivo del derecho de licencia (maternidad, paternidad), incluyendo también esquemas de

reinserción laboral. También, gracias a este hecho, las reducciones salariales durante el período de licencia vienen recompensadas en el momento en el que se retoma la actividad profesional, garantizando el derecho a recibir los aumentos de los que se han beneficiado los colegas pertenecientes a la misma categoría.

- Suprimir la brecha salarial de género para los trabajadores pertenecientes al mismo sector, a través de la adopción de medidas idóneas tomadas como resultado de las negociaciones anuales internas de cada empresa, y a través de negociaciones quinquenales sobre la base del RSC del sector.

- Eliminar las diferencias de retribución existentes en las empresas con menos de 50 dependientes, a través de las negociaciones anuales.

La Ley impone, además, a las empresas la obligación de justificar, al interior del RSC anual, las medidas adoptadas a favor de la conciliación de los tiempos de vida y de trabajo, tomando en cuenta un marco general para iniciar la negociación sobre las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores part-time. Pero, por otro lado, la ley introduce también los recursos económicos o las reducciones de impuestos a disposición de las empresas en lo que respecta al desarrollo de estrategias internas que favorezcan la adopción de medidas conciliatorias trabajo-familia,

basadas en el principio de igualdad de género para empresas con menos de 300 dependientes; una compensación de 400 Euros a las empresas con menos de 50 trabajadores que asuman personas propuestas por las agencias interinas o que han terminado licencias de maternidad/adopción; créditos fiscales para las empresas que asuman personas despedidas después de una licencia o de un período de formación. En fin, esta ley permite, a través de los acuerdos del sector, aumentar el sueldo de los trabajadores con hijos en un 10%, cuando estos han debido seguir cursos de actualización fuera de las horas de trabajo.

Los esfuerzos de los gobernantes y de los legisladores son evidentes, sin embargo, encuentran los obstáculos mayores en la cultura empresarial. Entonces, y con el objetivo de una mayor responsabilidad social y profesional de las empresas, al inicio de la crisis en 2008 se aprobó la Ley Constitucional nº 724, que introduce el principio de igualdad de acceso a los mandatos electorales y a los cargos electivos, así como la igualdad de responsabilidad profesional y social.

En 2010, con la adopción de la ley nº 1330, se introdujo una sanción económica de un máximo del 1% de los ingresos y beneficios, para todas aquellas empresas con menos de 50 dependientes que no han concluido un acuerdo sobre la igualdad profesional o que no han definido las medidas y las acciones a adoptar al interior

del reporte RSC. No solo eso, las mismas previsiones se aplican también para las empresas con más de 300 trabajadores.

Sin embargo, a junio de 2015, Francia se encuentra todavía lejos de una efectiva igualdad de género en el mundo laboral, público y privado. En efecto, solo el 30% de las mujeres ocupa posiciones directivas, el 15% son gerentes de empresas, el 14% ocupa los consejos de administración, el 26% es parte de un tribunal de trabajo, y la representación femenina en el gobierno, en el Parlamento y en la magistratura es en total del 25%. No solo eso, sino que el tiempo dedicado al cuidado de los hijos y a formar una familia, es cuatro veces mayor al de los hombres. Menos del 10% de las mujeres tiene un contrato a tiempo determinado, contra el 6% de los hombres. El 32% tiene un contrato part-time y el 9% es sub-empleada. Es por todos estos factores que la brecha salarial entre hombres y mujeres se encuentra alrededor del 28%, lo que a su vez repercute sobre la pensión percibida (44% menos respecto a la masculina).

En **Alemania**, recientemente, el Ministerio de la Familia realizó un estudio que ha mostrado que la igualdad de oportunidades y de tratamiento laboral son fundamentales para el 91% de las mujeres y para el 86% de los hombres, y que debe funcionar como «elemento vinculante» para la sociedad entera, contribuyendo al reforzamiento de la comunidad en general.

En lo que respecta a las políticas dirigidas a la inserción/ reinserción laboral y a la promoción del componente femenino en el mundo de la economía y de la industria, estas son las vías esgrimidas principalmente por los varios gobiernos alemanes:

- Promover un mayor número de mujeres en el rol de líderes, objetivo tiene que implementarse a través de la *Flexi-cuotas*, que aumentará el peso del componente femenino en las grandes empresas.

- Facilitar la reinserción después del alejamiento del trabajo por motivos familiares.

- Favorecer las iniciativas del empresariado privado sobre el reforzamiento de la presencia femenina con igualdad de tratamiento.

- Involucrar a los hombres en actividades tradicionalmente femeninas: es el caso del programa *Mehr Männer in Kitas* (más hombres en guarderías infantiles), que ha llevado a un incremento en la cuota de maestros de asilo – que, sin embargo, dista mucho de la de las mujeres - llegando al 3%.

En el **Reino Unido** , uno de los proyectos principales del Ministerio de la Mujer y la Igualdad, ha sido la Ley sobre la Igualdad de 2010, que reúne en un único cuerpo normativo los numerosos reglamentos vigentes

en Gran Bretaña en materia de discriminación.[90] Esta normativa refleja fielmente las tres directivas europeas en materia de igualdad de tratamiento[91]. Por lo tanto, establece la igualdad de trato relacionado al acceso al trabajo, así como a los servicios públicos y privados, independientemente de la edad, género, orientación sexual, discapacidad, estado civil, raza y religión. En el caso de equidad de género, se ha previsto una protección especial para las mujeres embarazadas.

La Ley sobre la igualdad de tratamiento es parte integral del *Employment Law* o compendio normativo que rige el trabajo en el Reino Unido. En lo que respecta a la discriminación relacionada al género, incluye:

- *Ley contra la discriminación de género de 1975*.[92] Se aplica a cualquier tipo de discriminación que pueda verificarse en el puesto de trabajo como la selección

---

[90] Entre estos: Equal Pay Act (1970), Sex Discrimination Act (1975), Race Relations Act (1976, Disability Discrimination Act (1995) y tres documentos estatutarios que protegían la discriminación en el puesto de trabajo sobre la base de la religión, de la orientación sexual y de la edad.

[91] Las tres directivas son: directiva 2000/78/CE sobre la igualdad de tratamiento en materia de ocupación y condiciones de trabajo, directiva 2000/43/CE sobre la igualdad de tratamiento independientemente de la raza y el origen étnico, directiva 2006/54/CE sobre la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres en materia de ocupación y empleo.

[92] The Sex Discrimination Act, Nº 65, 1975.

para un trabajo, la formación, las promociones, el despido así como el acoso sexual.

- Ley sobre la igualdad de *retribución de 1970*.[93] Que prohíbe tratamientos distintos entre hombres y mujeres en términos de sueldo y condiciones de trabajo.

- *Reglamento para los trabajadores part-time de 2000 y el Reglamento para los empleados a tiempo determinado.*[94]

El Ministerio del Interior británico ha previsto además algunas directrices contenidas en el documento *Think, Act*, Report para desarrollar un mercado laboral más equitativo y flexible, que premie el talento, para favorecer el crecimiento económico del país y reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres.[95]

Para el sector público en cambio, se ha introducido a partir de 2007 la Obligación de equidad de género [96], que se aplica a todas las autoridades públicas en el Reino Unido, Escocia y Gales.

---

[93] The Equal Pay Act, Nº 41, 1970.

[94] The Fixed-term Employee Regulation, Nº 2034, de 30 de julio de 2002.

[95] Government Equality Office, "Voluntary Gender Equality Reporting: Baseline Report 2011", Crown Copyright: London, 2011.

[96] El «Gender Equality Duty» ha sido introducido por la Ley sobre la igualdad, que ha sido luego sustituida por la Ley sobre la Igualdad de 2010.

Establece algunos requisitos legales que las autoridades públicas deben respetar en el ejercicio de sus funciones.

Las obligaciones generales establecidas son:

- Eliminar las discriminaciones y el acoso por razón de sexo.

- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Las obligaciones específicas son, en cambio, distintas de acuerdo al territorio. Las adoptadas por el Reino Unido por ejemplo son:

- Reducir la brecha salarial de género.

- Recopilar informaciones, para evaluar cómo las políticas públicas repercuten sobre los distintos sexos en el ámbito laboral y en el usufructo de los servicios.

- Consultar a todos los actores involucrados, para determinar la prioridad sobre la equidad de género.

- Establecer el impacto que las políticas tienen sobre los sexos.

- Implementar acciones que favorezcan la equidad de género.

2. El reconocimiento profesional de las mujeres.

En **España**, el título IV de la Ley Orgánica 3/2007, incluye medidas para garantizar los siguientes principios: la igualdad entre hombres y mujeres en lo que respecta al acceso al mercado laboral, el derecho a la formación y al desarrollo profesional, a la paridad de condiciones en el puesto de trabajo y el derecho a la conciliación entre el tiempo de vida y de trabajo.

En ejecución de tales principios, se iniciaron diversos tipos de proyectos, entre otros:

- *Objetivo 15*, cuya finalidad es favorecer el ingreso de las mujeres en los Consejos de Administración de las sociedades cotizadas en bolsa. Los datos arrojan que las mujeres en los Consejos de Administración de las Sociedades Cotizadas representan sólo el 9,2%, habiéndose producido, no obstante, un ligero incremento frente al 8,1% de 2008[97].

[97] http://www.objetivo15.net/mujeresenconsejos.html

- *Acredita-T*, fruto de la colaboración entre el Ministerio para la Igualdad de Oportunidades, el Ministerio de la Educación, el Servicio Público de Empleo y la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), en aplicación del Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio[98]. El objetivo de este proyecto es reconocer las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o la formación no reconocida, en el sector de la educación infantil o de la asistencia a personas no autosuficientes.

- *Planes para la Igualdad de Oportunidades*, son una serie de medidas que las empresas deben adoptar para garantizar la igualdad de tratamiento de género. Para favorecer la adopción (no obligatoria en el caso de empresas con menos de 250 trabajadores), el Gobierno ha asignado algunos recursos financieros destinados a las empresas, a fin que estas creen figuras profesionales capaces de asegurar un servicio de consultoría adecuado para una efectiva y eficaz ejecución de los Planes.

Además, en el Real Decreto 3/2011 *Medidas urgentes para el mejoramiento del empleo y reformas de las políticas activas para el empleo*, se confirma la necesidad de programas específicos destinados a favorecer la

---

[98] Real Decreto 1224/2009 sobre el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas mediantes experiencias de trabajo.

ocupación de las personas con particulares dificultades de inserción en el mercado laboral: jóvenes, mayores de 45 años, discapacitados, desocupados por largo tiempo y mujeres. Con este fin, el Gobierno ha adoptado la Estrategia Española para el Empleo[99] con el Real Decreto 1542/2011. Sucesivamente, Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.[100] Iniciativa esta, que se llevará a cabo tanto por el Gobierno, como por las Comunidades Autónomas, con la participación de las organizaciones sindicales y de las empresas. El objetivo último de esta Estrategia es aumentar al 68,5% para 2020 el empleo de las mujeres de edades comprendidas entre 20 y 64 años.

En **Francia**, si bien las mujeres están cada vez más presentes en el mercado laboral y su nivel de instrucción ha superado al masculino, las desigualdades de género a nivel profesional persisten. Por este motivo, el sistema francés ha adoptado una serie de dispositivos normativos y económicos para apoyar la inserción y la reinserción profesional de las mujeres.

A nivel nacional, importantes iniciativas han sido adoptadas por el estado francés, que refuerzan los

---

[99] Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, Estrategia Española para el Empleo EEE 2012-2014).

[100] https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/estrategia_14_16.pdf

objetivos de la Carta de igualdad de género adoptada en 2004. Este documento, es una manifestación de la voluntad general a más niveles (actores públicos y privados del mundo económico y social, administraciones, instituciones regionales y locales), de participar a favor de la igualdad de género en el ámbito profesional. En particular, se implementó una nueva estrategia para una mayor protección y promoción de las mujeres, señalando cinco objetivos fundamentales:

- Igualdad política y acceso a puestos de toma de decisiones.
- Equidad profesional.
- Respeto de la dignidad de la persona.
- Articulación de los tiempos de vida, de trabajo y social.
- Solidaridad europea e internacional.

El Ministerio de la Solidaridad y de la Cohesión Social ha instituido una etiqueta llamada «Label Egalitée», concedida a todas aquellas empresas que adoptan políticas internas a favor de la equidad de género. Existe, además, un Club de las Empresas Certificadas, que se reúnen cada tres meses, y tiene el fin de promover las

mejores prácticas y el intercambio de información para mejorar la situación de las mujeres en las empresas.

Desde un punto de vista contractual, el Estado francés cuenta con los siguientes instrumentos:

- ***Le contrat por l'égalité professionnelle***, que puede ser estipulado al interior de un acuerdo, de un contrato colectivo o al interior de un plan de acción de igualdad profesional, en el cual entran una serie de iniciativas adoptadas para favorecer la inserción o la reinserción laboral de las mujeres. El Estado concede ayudas económicas a las empresas, asociaciones y organizaciones profesionales que promueven la sensibilización, la formación, la promoción y la igualdad de las condiciones de trabajo y remunerativas entre hombres y mujeres. Este tipo de contrato puede ser rescindido, si la empresa destina a la formación de sus propios trabajadores un importe igual a la indicada por ley, siempre que no se beneficie de otras ayudas económicas del mismo género. El contrato para la igualdad profesional es firmado también por el prefecto y por la delegación regional para los derechos de las mujeres, y compromete a la empresa a determinadas obligaciones en lo que respecta al tipo de acción a tomar y el respectivo seguimiento. Determina la cantidad de las ayudas del estado (por un máximo

del 50% de las inversiones efectuadas en vista de los cambios de la organización y de las condiciones de trabajo; 30% de los costos y de los salarios pagados durante el período de formación y el 50% de otras iniciativas tomadas) y define el procedimiento de evaluación y la difusión de las informaciones relativas a las acciones tomadas.

- ***Le contrat pour le mixité des emplois***, es un contrato tripartito en el cual están involucrados la empresa, la mujer y el Estado. Tiene el objetivo de favorecer la contratación, la transferencia, la promoción y la formación de una dependiente al interior de las empresas en las cuales la presencia femenina es todavía mínima. Para alcanzar este objetivo, la empresa goza de algunas ayudas económicas estatales. Específicamente, el Estado se hace cargo del 50% de los costos de formación, el 50% de aquellos conectados a la inserción profesional y el 30% de los salarios durante el período de formación. Pueden celebrar este tipo de contrato, todas aquellas empresas que tienen un número de dependientes inferior o igual a 600. Puesto que el fin principal de este tipo de contrato es apoyar las contrataciones femeninas, es a tiempo indeterminado o de una duración no inferior a 12 meses.

En **Alemania**, el plan federal *Perspectiva de Reincorporación* está dirigido a aquellas mujeres que se han retirado de la vida laboral para ocuparse de la familia. El 64,3% de las mujeres de edad comprendida entre los 18 y los 64 años, en efecto, ha debido interrumpir su carrera al menos una vez por motivos familiares. De ellas, sólo el 41% ha regresado a trabajar después de la interrupción, no obstante, muchas han expresado la misma intención de regresar. El 9% en cambio, ha declarado no querer regresar a trabajar.

El programa *Perspektive Wiedereinstieg* , utiliza un portal donde se pueden encontrar todas la informaciones para los proyectos de reinserción laboral. A nivel nacional, se crearon además "jornadas informativas", que permiten a las mujeres tomar conocimiento de las oportunidades ofrecidas. Hay, por otro lado, una veintena de «sitios modelo» en toda Alemania (financiados también por el Fondo Social Europeo, pero que dependen de promotores locales), que operan como centros de orientación y asesoramiento, y llevan adelante diversos proyectos para facilitar la ocupación femenina y la reintegración en el mundo laboral.

En el momento del contacto entre el empleador y la candidata, en el caso de que esto llegue a buen fin, se tiene previsto una «tutoría» para la negociación del salario.

En el **Reino Unido**, para favorecer la inserción de las mujeres en el mercado laboral y su reinserción en caso de maternidad o interrupción de la carrera, el gobierno inglés ha lanzado directrices para las mujeres y el trabajo *Women and Work Sector Pathways Initiative*[101]. Se trata de un conjunto de proyectos piloto, financiados por el estado para propiciar soluciones innovadoras para la eliminación de los obstáculos que pueden surgir en el ámbito laboral, reduciendo al mismo tiempo la brecha salarial.

El principal objetivo de la iniciativa, es combatir la discriminación en relación con las mujeres en determinados sectores, como el de la construcción, el del transporte y el de la ingeniería. Dado que 2/3 de las mujeres trabajan en solo 12 sectores ocupacionales, mientras 2/3 de los hombres lo hace en 26 sectores.

Otra iniciativa importante es la *Skill Funding Agency*, una organización que colabora con el *Department for Business, Innovation and Skill.* Tiene la finalidad de financiar y promover la elevación del nivel educativo de la población adulta y la adquisición de capacidad para tener un acceso más fácil al mercado laboral, en la óptica de un mejoramiento continuo, a lo largo de la vida, que el gobierno sostiene: *long life learning*. Las

[101] Policy Research Institute, "Qualitative Evaluation of the Women and Work Sector Pathway Initiative", Leeds Metropolitan University, 2009.

iniciativas puestas a disposición por la agencia son innumerables. Las más importantes son:

- *Train to Gain* (T2G), o la formación para el éxito. Es una iniciativa financiada por el Estado para proveer formación profesional a los trabajadores del Reino Unido, sobre todo en el intervalo de edad de los 25 años en adelante, que todavía no han obtenido una calificación profesional de segundo nivel. La iniciativa fue lanzada en 2006 y ha tenido una participación femenina extremadamente alta.

- *Adult Safeguarded Learning.* Es un proyecto amplio que tiene como objetivo proveer formación y cursos ofrecidos por las Universidades, por las autoridades locales y por las asociaciones, para elevar el nivel educativo de la población. Está dirigido a personas mayores de 19 años.

- *Next step.* Es un sitio internet del gobierno inglés, a través del cual los mayores de 19 años pueden recibir consejos, informaciones y apoyo para encontrar la solución formativa u ocupacional que responda mayormente a las propias necesidades, competencias y capacidades. Mediante esta plataforma es posible abrir un *Lifelong Learning Account*, en el cual se pueden guardar sus propios CV, buscar ofertas, escribir sobre los propios proyectos y buscar cursos y financiamientos.

3. Políticas de apoyo para el emprendimiento de las mujeres.

En **España**, el PEIO 2008-2011 se puso como objetivo implementar programas de apoyo a la actividad empresarial de las mujeres. Entre estas se encontraban:

- *El Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres* (PAEM), cuyo objetivo es la sensibilización de las mujeres hacia el trabajo autónomo y la actividad empresarial. Esta iniciativa prevé un plan de asesoría a 360°: desde el diseño a la consolidación de una nueva actividad privada. Se lleva a cabo en colaboración con la Cámara de Comercio, Microbank (Banca Social de La Caixa) y con el soporte financiero del Fondo Social Europeo.

- *El Programa de Microcrédito*, que nace de la colaboración entre la Secretaría de Estado para la Igualdad de Oportunidades y Microbank. El objetivo es facilitar el acceso al financiamiento mediante microcréditos a condiciones favorables y sin necesidad de garantías.

El PEIO 2013 – 2016 tiene por objeto:

- Desarrollo de programas y acciones formativas específicas para mujeres emprendedoras, así como acciones de información, asesoramiento y

acompañamiento de las mismas, prestando especial atención a sectores innovadores emergentes.

- Apoyo e impulso de actuaciones destinadas a facilitar la creación, mantenimiento y crecimiento de las empresas de mujeres, así como al fomento de la internacionalización.

- Facilitar el acceso a líneas de financiación y microfinanciación para la puesta en marcha y consolidación de actividades empresariales de mujeres, especialmente en sectores emergentes, innovadores y vinculados con las tecnologías.

- Fomento del espíritu emprendedor desde las etapas escolares, para impulsar en la juventud el desarrollo de iniciativas emprendedoras con apoyo coordinado desde las diferentes instituciones.

- Fomento y apoyo a la creación y mantenimiento de redes de mujeres emprendedoras, que sirvan de apoyo a sus iniciativas empresariales y fomenten el intercambio de experiencias.

En **Francia**, en vista que las mujeres empresarias representan el 7,6% de las mujeres empleadas, el país ha adoptado un marco jurídico global para favorecer y apoyar a quienes deseen emprender una actividad económica propia. Con la ley nº 776 de 2008, el legislador ha querido promover el espíritu empresarial femenino,

mediante la introducción a partir del 1° de enero de 2009, de un régimen simplificado de impuestos para todas las empresas unipersonales constituidas por mujeres. Esta norma establece, entre otras cosas, la posibilidad de extender a la propia pareja (cónyuge o conviviente) el status de empresario al interior de la empresa familiar.

Sucesivamente el gobierno francés ha aprobado un decreto (nº 1410) sobre la licencia de maternidad de las trabajadoras independientes. Según esta norma, una mujer empresaria tiene derecho a licencia pagada 14 días anteriores al parto y los 30 días posteriores.

Entre las iniciativas implementadas por el estado francés para apoyar al empresariado femenino y garantizar la equidad de género en este sector, están los acuerdos marco celebrados con otras instituciones o con asociaciones que respaldan la libre iniciativa femenina. El propósito final es el de apoyar a las mujeres desde el inicio de su actividad. En particular, destacan tres directrices:

- Patrocinar y apoyar proyectos empresariales femeninos ante las instituciones bancarias.

- Proporcionar un servicio de consultoría, fijando objetivos de crecimiento y apoyar la creación de una red de empresarias.

- Desarrollar el espíritu empresarial entre las mujeres.

En todo caso, en Francia son numerosos los actores que apoyan la libre iniciativa de las mujeres. Por ejemplo, *Force Femmes* que ayuda a las mayores de 45 años en el proceso de creación de una actividad autónoma, así como en la simple búsqueda de un nuevo empleo. *Action'elles* apoya a las mujeres no asalariadas con la creación de una red a través de la cual puedan intercambiar informaciones, competencias, consejos personalizados. ADIE, organización que promueve el derecho a la libre iniciativa económica, ayudando sobre todo a las personas excluidas del mercado laboral y del acceso al crédito bancario.

Entre las otras inciativas emprendidas para fomentar el empresariado femenino, es de señalar Paris Pionniér, que proporcion consultoría a las empresarias en lo que concierne a servicios innovadores a la persona y a la empresa.

En **Alemania**, la iniciativa *Frauen machen neue Lände*r, en colaboración con el Ministerio de la Familia y de la igualdad de oportunidades y con el Ministerio del Interior, tiene el objetivo de proporcionar recursos económicos y asesoría a aquellas mujeres que, a través de una espontánea iniciativa empresarial, están dando nueva vía a la economía de los Estados Federados Orientales. Se trata sobre todo de jóvenes

empresarias, provenientes de las regiones rurales o de pequeñas ciudades, que han iniciado pequeñas o medianas empresas en los territorios de Alemania del Este. Además, en los estados federados de la antigua RDA, las mujeres están muy presentes en el gobierno y en la política local (el 47% de los dirigentes de la administración pública de los nuevos estados federales son mujeres), invirtiendo ingentes recursos en infraestructura destinada a aspectos sociales (tiendas locales, escuelas, guarderías). Una situación distinta se observa en Alemania occidental, todavía muy ligada a una concepción de la familia tradicional y conservadora.

También amerita atención, el programa federal *Mehr Männer in Kitas*. No se trata de un programa dirigido a las mujeres, sino más bien a los hombres, pero con un impacto positivo sobre la condición femenina. El objetivo de aumentar la presencia masculina en un sector tradicionalmente femenino como el de la enseñanza en las guarderías, es uno de los objetivos declarados por el Ministerio de Familia e Igualdad de Oportunidades, en vista de la igualdad hombre-mujer, entendida como una cuestión que comprende a toda la sociedad.

El plan de acción prevé encuentros en las escuelas y servicios de orientación para los jóvenes en la elección de una opción que pueda permitirles trabajar como maestros de asilo y guarderías, con el objetivo de

aumentar el porcentaje de maestros hombres en la formación de la primera infancia hasta un 20% del total de la fuerza laboral, como ha sido recomendado por la Unión Europea. Un objetivo mucho más lejano, en vista que actualmente los hombres representan apenas el 2,7% de todos los educadores. Sin embargo, el programa ha tenido un discreto éxito, tanto que en 2010 involucró a 10.000 maestros, contra los 7.980 de 2008.

En el **Reino Unido**, ya antes de la crisis, se adoptó el Plan Estratégico para el empresariado femenino. El proyecto proponía proveer, no solamente una ayuda concreta a las mujeres que quisieran iniciar un negocio, sino también un verdadero apoyo a quienes tenían ya una actividad propia. El plan requería algunas acciones y objetivos a corto y largo plazo, incluyendo:

- Establecer algunas directrices para desarrollar un apoyo integral y accesible que reúna promoción, información y un enfoque orientado.

- Acceso a las oportunidades.

- Acceso al crédito.

- Acceso a formas de apoyo para el cuidado de la infancia y reconocimiento de las amplias responsabilidades paternas.

- Incentivos para el trabajo flexible y a tiempo parcial.

- Apoyo de parte de los centros para el empleo y otras organizaciones del mundo laboral.

Sucesivamente, ya iniciada la crisis, se creó la *Task Force* para el empresariado femenino, como intermediario entre Estado y regiones, con la finalidad de implementar el Plan Estratégico. Hasta hoy se han alcanzado resultados significativos a través de esta iniciativa, sobre todo en lo que respecta al acceso al crédito por las mujeres.

Las iniciativas de parte del gobierno central para favorecer el emprendimiento femenino pueden ser de varios tipos: desde los financiamientos para poner en funcionamiento las empresas, hasta el apoyo para el desarrollo de la innovación y algunos programas de crecimiento. Las principales son:

- *Grant for Business Investments (GBI).* Financiamientos públicos que facilitan la fase de puesta en marcha: las materias primas, las maquinarias y otros equipamientos necesarios para iniciar la actividad empresarial.

- *Research and Development Grants.* Son fondos públicos destinados a la innovación, para promover proyectos precursores de nuevos ejemplos comerciales a través de la investigación y el desarrollo.

- *Business Solutions Grants.* Estos financiamientos se permiten en las diversas etapas de desarrollo de la actividad. Pueden requerirse para iniciar el negocio, para la comercialización y para la promoción del producto.

- *Training and Skills.* Son esquemas de promoción del proceso formativo y de reinserción en el mundo laboral.

Existen además muchas organizaciones a nivel nacional y local, que se ocupan de manera específica del apoyo al empresariado femenino, entre las cuales están:

- *The Women in Business Network* (WIBN). Es una organización, cuyos miembros se reúnen mensualmente para compartir experiencias y aportar una importante contribución al desarrollo de las diversas iniciativas empresariales.

- *Everywoman.* También es un sitio de creación de redes, donde las mujeres pueden encontrarse y compartir experiencias.

- *Prowess 2.0 women's business.* Es una asociación que proporciona ayuda económica y apoyo informativo a las mujeres que proyectan iniciar una actividad propia.

- *The Prince's Trust.* Subvenciona proyectos empresariales del sexo denominado «débil».

- *Northern Ireland BOOSTER programme.* Es un programa financiado por el gobierno de Irlanda del Norte, que ofrece una serie de sesiones de grupo y laboratorios que proponen el estudio de modelos de éxito, soporte y un análisis de los retos para el crecimiento.

4. La estabilización del trabajo femenino y la reducción de la brecha salarial.

En **España**, una de las organizaciones no gubernamentales que tiene como objetivo lograr una igualdad efectiva entre hombres y mujeres, es la Fundación Mujeres, que ha activado diversos programas y servicios para mejorar las condiciones ocupacionales, con asesoría durante la búsqueda de un empleo y para el inicio o consolidación de una actividad empresarial.

Entre ellos, para citar los proyectos activos en diciembre de 2015, están:

Actívate buscando empleo 2014. Financiado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El programa se dirige a impulsar la incorporación,

permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral, a través del siguiente planteamiento:

- El acceso permanente a información actualizada sobre el mundo laboral.

- La orientación y el acompañamiento personalizado y continuado de cada usuaria, sin barreras de disponibilidad horaria o geográfica.

- El desarrollo de un itinerario de inserción a partir de la utilización de todas las herramientas y recursos que ofrece el Servicio.

- La utilización de Internet como herramienta básica de inserción laboral.

Actívate creando empresas 2014. Financiado Por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El objetivo general del programa es promover el espíritu emprendedor y la creación y consolidación de empresas de mujeres como medio de incorporación al mercado laboral y al tejido empresarial.

Intermedia.Tic IV. Financiado por el Municipio de Madrid. Proyecto de intermediación laboral, dirigido a facilitar a las mujeres que buscan empleo, el contacto con empresas, así como entrenarlas para mejorar su empleabilidad con objeto de abordar las mejores estrategias para la búsqueda de empleo.

Ser empresaria. Financiado por el Instituto de la Mujer. Proyecto de promoción de la consolidación de proyectos empresariales liderados por mujeres, cuya finalidad es aumentar la participación femenina en la actividad empresarial, abordando la actitud emprendedora desde la sostenibilidad y competitividad de las empresas creadas por mujeres.

El empleo iguala. El proyecto se dirige a facilitar el acceso al empleo de las mujeres que cuentan con especiales dificultades de inserción laboral, a través de acciones de intercambio de experiencias y buenas prácticas, y el desarrollo de una propuesta metodológica para mejorar los procesos de inserción laboral, especialmente, de mujeres cuidadoras de personas dependientes, con responsabilidades familiares no compartidas e inmigrantes.

Respecto a la brecha salarial de género, el último PEIO se propone incrementar el conocimiento de la brecha salarial, para favorecer la igualdad salarial entre mujeres y hombres, y sensibilizar sobre el fenómeno.

En esta línea el PEIO actúa con las siguientes medidas:

- Mejora de la investigación sobre las causas de la brecha salarial de género y su medición, incluida la creación de un Indicador Sintético.

- Análisis y evaluación del estado de la negociación colectiva, en materia de cláusulas retributivas y de clasificación profesional.

- Elaboración y difusión de herramientas informáticas de autodiagnóstico de brecha salarial de género, que permitan a las empresas detectar y corregir las desigualdades salariales.

- Información y sensibilización sobre la discriminación salarial, dirigidas a la sociedad en su conjunto.

- Mejora de la normativa vigente y potenciación de la vigilancia de su cumplimiento.

- Asesoramiento especializado a las mujeres víctimas de discriminación retributiva y divulgación de sus derechos.

- Creación de un grupo especializado con participación de los agentes sociales, con el objetivo, entre otros, de impulsar medidas para combatir la discriminación salarial.

- Para Apoyar a la inserción laboral de las mujeres en riesgo o situación de exclusión social, se prevé el desarrollo de medidas y programas que tengan en cuenta las especiales dificultades de estas mujeres, y que incorporen, al menos, lo siguiente:

- Diseño y puesta en marcha de programas para mejorar la empleabilidad, el acceso y la permanencia en el empleo o autoempleo de mujeres pertenecientes a grupos especialmente vulnerables, que incluyan itinerarios personalizados y medidas de acompañamiento.
- Medidas de coordinación de todas las personas y actores implicados a todos los niveles, incluida una estrecha colaboración con entidades del Tercer Sector.
- Actuaciones específicas para facilitar la inserción socio laboral de mujeres víctimas de violencia de género y víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual.

En **Alemania**, un programa que merece especial atención es *Mujeres en Posiciones de Liderazgo*. A través de esta iniciativa, el gobierno federal tiene la intención de modificar las condiciones sociales y políticas del país para permitir a las mujeres tener mejores oportunidades de proseguir sus carreras hasta los más altos niveles. El slogan utilizado para presentar este paquete de normas es *Mehr Frauen – mehr Vielfalt in Führungsposition* (Más mujeres – más variedad en el liderazgo), y fue lanzado en marzo de 2011.

Para crear las condiciones para una participación equitativa de las mujeres en el trabajo y en los roles de liderazgo, el punto de partida identificado por Berlín

es mejorar la compatibilidad entre la vida familiar y profesional a través de horarios de trabajo flexibles y la disminución de la desigualdad salarial.

El núcleo de la primera fase del plan federal se basa en las *Flexi-Cuotas* ("tasas flexibles"). La intención del Gobierno es que las *Flexi-Cuotas* sean una solución moderna y sostenible, basada sobre la transparencia y la libre competencia. En la práctica, las empresas que cotizan en bolsa y las de propiedad del Estado, deberán establecer una cuota de presencia femenina que debe alcanzarse dentro de un determinado período. Lo mismo vale para el Consejo de Administración, como para el Consejo de Vigilancia. Las empresas que no respetan el compromiso, incumpliendo la cuota establecida por ellas mismas, son sujetas a sanciones.

Tabla 48. Evidencia de las medidas antidiscriminatorias en el mercado laboral.

	Mujeres			Medidas transversales antidiscriminatorias		
	Contraste del gap salarial	"Cuotas femeninas"	Conciliación Trabajo-familia	Acuerdos específicos de empresa	Flexibilidad del trabajo	Cartas de Diversidad
Dinamarca	SI	SI			SI	SI
Francia		SI				SI
Alemania	SI			SI		SI
Italia		SI	SI			SI
Holanda					SI	SI
Reino Unido		SI			SI	
España			SI			SI
Suecia	SI					SI

CAPÍTULO 14

Flexibilidad y Flexicurity: las tipologías contractuales en Italia

Entre los temas que han caracterizado el enfrentamiento entre organismos institucionales e interlocutores sociales en materia de trabajo en estos años de crisis, hay uno en particular, que en cierta medida ha pasado desapercibido, que encarna todos los problemas que afectan a la mayoría de los países de Europa, es el representado por la compleja relación entre la formación y el trabajo.

El modelo danés ha sido definido como el "triángulo de oro", ya que se centra en tres grandes dimensiones: un nivel muy bajo de protección del empleo, en otras palabras, máxima flexibilidad para los empleadores; por otro lado, un sistema de protección social generoso, de carácter universal; y en tercer lugar un elevado nivel de inversión en políticas activas del trabajo (rehabilitación profesional, capacitación, educación continua). Este modelo representa la forma original del enfoque de la *flexicurity o flexiguridad,* un enfoque de las problemáticas ocupacionales determinada por la necesidad de compensar la pérdida de confianza y

seguridad en el empleo, para fomentar el desarrollo profesional y las habilidades, con una mayor seguridad en el sentido más amplio, a través de rehabilitación laboral y capacitación, consiguiendo una mayor seguridad económica, que se obtiene a través de la expansión de las herramientas de ayuda a los ingresos.

Además de preferir la flexibilidad que se caracteriza por la facilidad de contratación y despido de trabajadores, el modelo danés otorga mucha importancia a garantizar la seguridad en el empleo, que es equivalente a la seguridad de seguir empleados no necesariamente con el mismo empleador. La empleabilidad se garantiza a través de la formación profesional continua y el aprendizaje permanente. Se garantiza también, el derecho de los trabajadores para cubrir los ingresos en caso de desempleo, a través de un seguro, con la integración del Estado, y para los trabajadores que no tienen seguro, una segura cobertura pública.

Sobre la base del llamado Triángulo de oro, se cree que una mayor libertad económica y de iniciativa, concedida a los empresarios, puede producir más innovación, más riesgo creativo de negocio y por lo tanto un mejor desempeño económico, con el que se puede dar a la comunidad la responsabilidad de enfrentar las cuestiones del desempleo. El concepto de flexiguridad nació en Dinamarca en los años noventa para romper un sistema de relaciones industriales considerado

demasiado rígido. Es la política del *Welfare to Work*. La flexiguridad se erige como un modelo indispensable para poner en marcha este tipo de políticas, que se expresan en la ayuda que el sector público proporciona a los trabajadores en dificultades, para un rápido reencuentro de ese trabajador desempleado con el mundo de la producción.

Los resultados más positivos derivados de las políticas activas del mercado de trabajo, son aquellos consecuentes a la actividad formativa para alentar a los trabajadores a buscar un nuevo empleo y abandonar el sistema de desempleo y beneficios sociales otorgados a los más pobres. El modelo danés del mercado de trabajo en el pasado ha tenido buenos resultados en la economía y ha contribuido a mantener un alto nivel de empleo con tasas de desempleo muy bajas.

Pero también debe quedar claro que la sostenibilidad del sistema danés se debe al hecho de que el contexto político y cultural de este país se caracteriza por una alta cohesión social, y por el papel que ha asumido desde hace muchos años la negociación entre los interlocutores sociales, que se inserta en un entorno social basado en la confianza y la responsabilidad, a menudo con la ayuda de las autoridades políticas locales. Este modelo cooperativo, ha fomentado una amplia descentralización política en las decisiones y la capacidad de elaborar e implementar políticas activas

y aprendizaje permanente, *life long learning*, así como la creación de Servicios de empleo que son capaces de controlar y monitorear con precisión las necesidades de los trabajadores y de los empleadores.

El papel de la formación profesional en Dinamarca, está estrechamente conectado con el papel histórico que en este país ha tenido, y sigue teniendo, la llamada flexiguridad. El modelo estructural antes mencionado de las políticas activas del mercado laboral, constituye un punto de referencia para todos países de la UE, sobre todo en la última década. De hecho, el sistema escolar y la educación, siempre encajan orgánicamente dentro de las políticas de bienestar más amplias, que tienen por objeto garantizar a todos, los derechos fundamentales y de la igualdad social.

Bajo este sistema, un aspecto importante se refiere a las políticas encaminadas a aliviar los problemas causados por los desequilibrios en el mercado laboral, que pueden conducir al desempleo y las formas precarias de trabajo. De hecho, la propia estructura del sistema educativo, y más aún el sistema formativo en el sentido más amplio, se determina no sólo por las estrategias de asignación de recursos en el mercado, sino también por las destinadas a reducir estos desequilibrios.

La política de flexiguridad es quizás, una de las políticas laborales mayormente encaminadas a este objetivo,

ya que pone al centro de sus intereses la flexibilidad laboral entendida como la posibilidad de despido en situaciones de crisis o de reestructuración económica, con el fin de fomentar los procesos de desarrollo y ajustes a los cambios provocados por la globalización. La centralidad de la flexibilidad, dentro de un sistema de bienestar muy avanzado como es el danés, que dedica una gran cantidad de recursos, no puede sino ser visto como el proceso de apoyo a la renta en el caso de despido y que hace más fácil elaborar políticas protectoras, garantizando al mismo tiempo niveles de seguridad, que sería impensable no desarrollar, si los más débiles fueran abandonados a sí mismos. Esto significa poner el énfasis, no sólo en las políticas pasivas que están bien desarrolladas, sino también en las políticas activas, en las que un lugar fundamental lo tiene la capacitación profesional, dirigida a promover la adaptación a los cambios en el mercado laboral, y las formas de empoderamiento de los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo. Este sistema caracterizó a Dinamarca durante mucho tiempo, pero es especialmente importante en una época de crisis como la que estamos viviendo, ya que se considera una importante forma de intervención destinada a aliviar los problemas del mercado, en un momento en que la recesión está haciendo difícil la reubicación en el mundo del trabajo, especialmente si se aspira a confirmar los niveles y el estatus profesional del trabajo perdido.

La particularidad del mercado del trabajo danés, necesita ser complementada por consideraciones más detalladas en relación con la fase más reciente impregnada por la crisis económica mundial que, aunque ha determinado un empeoramiento de los niveles de seguridad, no ha afectado profundamente la situación favorable del mercado de trabajo, caracterizado por una relativamente alta tasa de natalidad y un capilar sistema de jardines de infancia y permisos por maternidad y paternidad. En general, el mercado laboral danés, a pesar de la crisis actual, tiene valores positivos, tales como una alta tasa de participación laboral en general y de las mujeres en particular. Aunque las tasas de desempleo han aumentado, siguen siendo muy por debajo de la media europea.

El modelo danés prioriza los mecanismos de asignación de recursos que dan la oportunidad, a aquellos que pierden su trabajo, de encontrar otro con la ayuda de diversos métodos, tales como las consultorías o el análisis de las habilidades de quienes pierden el trabajo, o la ayuda en la adecuación de la demanda y la oferta de mano de obra mediante la reducción de las asimetrías informativas; pero sobre todo, a través de formas de adaptación de las profesionalidades adquiridas, para adecuarlas a los cambios del mercado con la adquisición de nuevas habilidades y su sucesiva

reconversión. Este último mecanismo se logra a través de la adaptación de la formación profesional a las necesidades nuevas y emergentes, con el fin de permitir una mayor funcionalidad respecto de la demanda de trabajo.

Pero el caso danés, es un caso único en Europa y muy poco reproducible en otros países, aunque las instituciones europeas insistan en su extensión al resto de los estados comunitarios. La dimensión territorial y del mercado laboral de este país, los costos que implica su reproducibilidad, no permite su extensión en modo mecánico y dogmático.

Desde el inicio de los años 80 en toda Europa - y en particular donde los sindicatos conservan una cierta fuerza, el caso italiano, por ejemplo - existe un debate entre las fuerzas productivas, empresarios y sindicatos, fuerzas políticas y sociales, con un acentuado protagonismo del mundo intelectual, sobre el problema de la flexibilidad laboral. Desde hace más de 30 años, la flexibilidad es invocada en Italia como una necesidad urgente para destrabar los vínculos que impiden el desarrollo que el país tuvo en los años del milagro económico de la post guerra. Es invocada como característica inherente e inevitable del nuevo sistema económico, de la producción y de la organización post-fordista.

La flexiguridad puede existir dentro de un mercado laboral en el que, a una notable flexibilidad en materia de contrataciones y despidos, se le une la seguridad igualmente amplia para quienes se encuentran desempleados, gracias a la presencia de amortiguadores sociales y a un eficaz sistema de formación que facilita las transiciones de un empleo a otro.

La flexiguridad representa una nueva manera de considerar la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral. Concebida como en su país de origen, pretende garantizar puestos de trabajo válidos a una mayor cantidad de personas, en un contexto de rápida transformación económica.

Entonces ¿la flexiguridad puede definirse como la estrategia integrada diseñada para promover al mismo tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral? De alguna manera sí, pero en un contexto como el europeo, en presencia de un Welfare histórico que, aunque fatigado y debilitado por la crisis, todavía garantiza niveles aceptables de seguridad. El cambio económico impuesto por la globalización primero y por la crisis después, por el desarrollo de nuevas tecnologías, por la integración económica europea e internacional y por el envejecimiento de la población, requiere que tanto trabajadores como empresas se adapten, pero este proceso debe ir acompañado de un sistema robusto de seguridad social.

Pero tenemos que decir con la máxima claridad que, aún en el contexto europeo, la flexicurity (flexiguridad) no es universalmente exportable, fundamentalmente a causa de sus costos.

En estos términos, flexicurity puede ser el instrumento apropiado para acelerar este proceso. Como ya dijimos, la flexibilidad tiene que ver con los momentos de transición o pasaje que marcan la vida de un individuo: desde el mundo de la escuela al mercado laboral, de una ocupación a otra, en la transición del desempleo o inactividad al trabajo y, por último, del trabajo a la jubilación. Además, significa asegurar cada vez más y mejores puestos de trabajo, garantizar la movilidad ascendente, el desarrollo optimizado de los talentos y una mejor conciliación de los tiempos de vida y trabajo. Por su parte, la seguridad es algo más que la simple seguridad de mantener el propio puesto de trabajo: significa darle a la gente las, habilidades, las competencias y las capacidades adecuadas para progresar a lo largo de toda la vida laboral, a fin de que sean capaces de encontrar, en cada etapa de transición, una nueva ocupación.

También significa indemnizaciones por desempleo adecuadas, oportunidades de formación, especialmente para los trabajadores menos cualificados y estrategias de inserción laboral para los grupos más desfavorecidos, como las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes.

La extensión de la flexibilidad laboral, en modo acrítico y mecánico, puede traer efectos negativos y fuertes descompensaciones sociales. Este podría ser, por ejemplo, el caso italiano, pues en Italia, los resultados de la introducción de la flexibilidad laboral, han sido extremadamente críticos, digamos, francamente, negativos. O por lo menos digamos que las tasas de empleo y de desempleo (como vemos en las Tablas 50, 51, 52 y el gráfico 7), demuestran que no ha sido un instrumento eficaz. Puede ser, como ha sido en gran parte de la Europa meridional, una fuente de creación del trabajo débil, de baja calidad, mal pagado y con pocos, o incluso, exento de derechos, como lo es el trabajo precario. El sociólogo de la Universidad de Turín Luciano Gallino, en un reciente volumen dedicado al argumento, analiza con gran precisión los números, las razones, pero principalmente las consecuencias, de la flexibilidad laboral, ahora convertida en una inseguridad laboral generalizada.

El número de personas afectadas por este fenómeno en Italia es de más de 6 millones de personas, contabilizando solo los contratos “legales,” pero si se tiene en cuenta el fenómeno muy italiano del trabajo informal, las cifras serían de 7 a 8 millones, sobre todo jóvenes. Gallino demuestra que, al menos en la experiencia italiana, no se trata de contratos de “última instancia” ni se trata de periodos breves.

Tabla 49. Gastos en políticas del trabajo según la tipología de intervención.

	2008	2009	2010
Gastos en políticas laborales (en millones de euros).			
UE-28	25.440,037	28.341,025	30.325,694
Italia	717,365	553,962	473,981
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,196	0,231	0,237
Italia	0,044	0,035	0,030
Formación (en millones de euros).			
UE-28	23.525,010	26.540,679	25.850,491
Italia	2.979,953	2.726,711	2.343,716
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,181	0,217	0,202
Italia	0,182	0,173	0,146
Incentivos al empleo (en millones de euros).			
UE-28	12.962,408	13.586,060	15.619,335
Italia	2.460,019	2.375,586	2.371,131
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,100	0,111	0,122
Italia	0,151	0,151	0,148
Ayudas a la empleabilidad y a la rehabilitación (en millones de euros).			
UE-28	10.062,936	10.452,587	10.879,254
Italia	:	:	:
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,077	0,085	0,085
Italia	:	:	:
Creación directa de trabajo (en millones de euros).			
UE-28	6.971,744	6.962,058	8.682,853
Italia	111,712	90,878	81,368
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,054	0,057	0,068

Italia	0,007	0,006	0,005
Incentivos a las Start-Up (en millones de euros).			
UE-28	4.122,636	4.411,592	5.391,790
Italia	379,958	310,685	308,191
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,032	0,036	0,042
Italia	0,023	0,020	0,019
Out-of-work income maintenance and support.			
UE-28	107.689,065	154.112,726	157.838,958
Italia	11.259,454	19.441,120	20.956,696
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,829	1,258	1,234
Italia	0,690	1,235	1,305
Jubilación anticipada (en millones de euros).			
UE-28	10.228,467	9.506,395	9.030,259
Italia	1.439,800	1.566,700	1.568,795
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,079	0,078	0,071
Italia	0,088	0,100	0,098

	2011	2012	2013
Gastos en políticas laborales (en millones de euros).			
UE-28	26.712,667	:	:
Italia	507,423	484,399	461,774
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,203	:	:
Italia	0,031	0,030	0,029
Formación (en millones de euros).			
UE-28	24.542,908	:	:
Italia	2.210,445	2.265,333	2.363,812
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,186	:	:
Italia	0,135	0,140	0,147
Incentivos al empleo (en millones de euros).			
UE-28	14.051,366	:	:
Italia	2.394,925	2.859,422	2.534,659
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,107	:	:
Italia	0,146	0,177	0,157
Ayudas a la empleabilidad y a la rehabilitación (en millones de euros).			
UE-28	10.516,105	:	:
Italia	:	:	:
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,080	:	:
Italia	:	:	:
Creación directa de trabajo (en millones de euros).			
UE-28	6.104,960	:	:
Italia	159,820	78,233	73,948
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,046	:	:
Italia	0,010	0,005	0,005
Incentivos a las Start-Up (en millones de euros).			

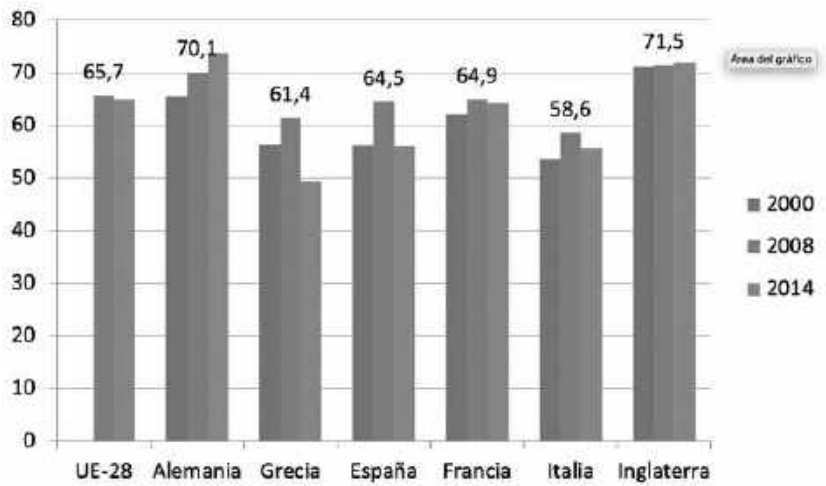
UE-28	4.589,865	:	:
Italia	212,137	220,256	211,352
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,035	:	:
Italia	0,013	0,014	0,013
Out-of-work income maintenance and support.			
UE-28	144.406,179	:	:
Italia	20.177,333	24.018,733	24.294,884
Porcentaje PIB.			
UE-28	1,096	:	:
Italia	1,231	1,487	1,510
Jubilación anticipada (en millones de euros).			
UE-28	8.207,765	:	:
Italia	1.333,547	1.246,046	1.085,240
Porcentaje PIB.			
UE-28	0,062	:	:
Italia	0,081	0,077	0,067

Tabla 50. Tasas de empleo 2008 – 2013 (15-64 años).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE-28	65,6	64,2	64,1	64,2	64,1	64,4
Bélgica	62,4	61,8	62,7	62,2	61,9	61,6
Dinamarca	77,9	73,8	73,0	72,9	72,4	72,2
Alemania	70,7	71,1	71,7	73,3	73,3	73,7
España	63,0	59,2	58,7	57,1	55,0	55,1
Francia	64,6	63,5	63,6	63,6	63,8	64,1
Italia	58,5	57,1	57,0	56,9	56,5	55,7
Holanda	77,6	76,5	74,9	75,3	75,0	74,2
Portugal	67,9	65,7	65,2	62,9	60,5	62,1
Suecia	73,4	71,3	72,2	73,4	73,5	74,3
Reino Unido	71,3	69,7	69,7	69,6	70,8	71,3

Fuente: Eurostat.

Gráfico 7. Tasas de empleo en algunos países europeos.



Estas tablas muestran con claridad los efectos de la crisis y cómo algunos equilibrios se han modificado. En 2008 España – que con Zapatero soñaba superar a Italia como potencia industrial – tenía una tasa de empleo del 63,0%, contra el 58,5% de Italia. A finales de 2013 Italia había caído al 55,7%, pero España también había se precipitado al 55,1%. La crisis ha costado a España, en cinco años, casi ocho puntos de empleo. Dinamarca tenía una tasa de empleo del 77,9%, más de siete puntos por sobre Alemania que presentaba el 70,7% de empleo. A finales de 2013 Alemania tenía el 73,7%, contra el 72,2% de Dinamarca. La patria de la flexicurity también ha perdido en estos años de crisis, casi un punto de empleo al año. Otro dato significativo que se resume de las tablas indicadas, es que mientras la media

europea (UE-28) ha perdido poco más de un punto de porcentaje, el Reino Unido luego de haber dejado por el camino algunos puntos de empleo, después de cinco años de crisis, se recupera y mantiene exactamente el nivel alcanzado en 2008. En todo caso, entre los países analizados, España e Italia siguen teniendo índices de empleo muy por debajo de la media europea.

Tabla 51. Tasa de desempleo 2008 - 2013 (25 – 74 años).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE-28	5,9	7,6	8,3	8,3	9,0	9,5
Bélgica	5,9	6,6	7,0	6,0	6,4	7,1
Dinamarca	2,6	4,9	6,3	6,3	6,3	5,9
Alemania	7,1	7,3	6,7	5,6	5,2	5,0
España	9,7	15,7	17,8	19,2	22,5	23,8
Francia	6,1	7,4	7,7	7,7	8,2	8,7
Italia	5,6	6,4	7,0	6,9	8,9	10,3
Holanda	2,4	3,0	3,7	3,8	4,5	5,9
Portugal	7,1	9,1	10,5	11,3	13,9	14,7
Suecia	4,1	5,9	6,2	5,5	5,7	5,7
Reino Unido	3,9	5,5	5,8	5,8	5,7	5,4

Fuente: Eurostat.

El análisis de las tasas de desempleo muestra, sobre todo, la dramática situación de España que en los años de crisis perdió más de 14 puntos de porcentaje. Hoy en día, uno de cada cuatro españoles está desempleado. Igual de dramática, es la situación de Italia, que ha visto duplicada su tasa de desempleo, pasando del 5,6% al 12,7%. Del resto de los países observados, aparte de Portugal, que dobló su desempleo pasando del 7,1% al

15,5%, los demás países están por debajo de la media europea, indicador que creció también del 5,9% en 2008 a un 9,5% en 2013.

Una vez consignada la tendencia general del mercado laboral, debemos detenernos en los indicadores de los principios comunes compartidos a nivel europeo sobre la flexicurity, a fin de comprender los diferentes enfoques que, desde una óptica más amplia, tienden a la mejora de la empleabilidad y a la protección del modelo social vigente. Con respecto a la necesidad de encontrar un punto de encuentro entre las tipologías contractuales y flexibles, manteniendo un buen nivel de empleo, la siguiente tabla muestra la flexibilidad del mercado laboral en los países de la Unión Europea, analizando específicamente el valor correspondiente a la legislación de protección del empleo (*employment protection legislation,* EPL).

Tabla 52. Los indicadores de la OCDE sobre la Protección Legislativa del Empleo 2014.Escala de 0 (menos restricciones) a 6 (más restricciones)

	Protección de los trabajadores permanentes contra los despidos individuales y colectivos	Protección de los trabajadores permanentes contra el despido (individual)	Requisitos específicos para el despido colectivo	Reglamento sobre las formas temporales de empleo
	EPRC	EPR	EPC	EPT
Bélgica	2,95	2,08	5,13	2,42
Dinamarca	2,32	2,10	2,88	1,79
Francia	2,82	2,60	3,38	3,75
Alemania	2,98	2,72	3,63	1,75
Italia	2,79	2,41	3,75	2,71
Holanda	2,94	2,84	3,19	1,17
Portugal	2,69	3,01	1,88	2,33
España	2,28	1,95	3,13	3,17
Suecia	2,52	2,52	2,50	1,17
Reino Unido	1,62	1,12	2,88	0,54
Argentina	2,86	2,45	3,88	3,04
Brasil	1,75	1,84	1,50	4,08
Chile	1,80	2,53	0,00	2,42
México	2,62	1,91	4,38	2,29
OECD Promedio no ponderado	**2,29**	**2,04**	**2,91**	**2,08**

Fuente: Elaboración de la base de datos de OECD, junio 2014.

A partir del análisis de esta tabla, está claro que el Reino Unido presenta el menor valor en absoluto, es decir, una protección laboral mínima (entre los países de la OCDE, solo es inferior a la de los Estados Unidos), característica principal del modelo liberal anglosajón para el desarrollo de la competitividad, medida como un agregado de cuatro indicadores diferentes: "Protección de los trabajadores permanentes contra los despidos individuales y colectivos", "Protección de los trabajadores permanentes en contra el despido (individual)", "Requisitos específicos para el despido colectivo", "Reglamento sobre las formas temporales de empleo".

Si tomamos los cuatro indicadores que la OCDE utiliza para medir la rigidez del mercado laboral o, dicho de otro modo, el grado de protección del empleo; saltan a la vista algunos resultados sorprendentes. Pues bien, a los 10 países europeos observados hemos agregado los cuatro países latinoamericanos presentes en la institución internacional.

En el primer indicador que mide "Protección de los trabajadores permanentes contra los despidos individuales y colectivos", vemos como todos los países europeos tienen un nivel elevado de protección, salvo el Reino Unido. Alemania, Bélgica, Holanda y Francia en el orden, sobresalen en esta clasificación. El Reino Unido tiene el índice más bajo, aún comparado con los

cuatro países latinoamericanos observados. Argentina sobresale por sus altos valores de protección legislativa, superior a varios países europeos.

El segundo indicador, que nos muestra el grado de "Protección de los trabajadores a tiempo indeterminado o permanentes en contra el despido (individual)", pone en evidencia a Portugal como el país donde el índice de protección de la legislación laboral es más alto, que se debe a la aprobación del Código del Trabajo en 2003. Desde entonces es posible estipular convenios colectivos, sin carácter transitorio, garantizando un conjunto de tutelas reales (protección contra el desempleo, reforma del estado social y promoción de la formación profesional) anteriormente ausentes.

En este indicador, sobresalen además Holanda (2,84), Alemania (2,72), y Francia (2,60). Chile y Argentina tienen un muy buen indicador 2,53 y 2,45 respectivamente. Por el contrario, los índices más bajos corresponden, en Europa, al Reino Unido (1,12) y a España (1,95).

El tercer indicador muestra los "Requisitos específicos para el despido colectivo". Aquí el índice de Bélgica (5,13) es insuperable. El cuarto indicador describe los efectos de los "Reglamentos sobre las formas temporales de empleo" y aquí sobresalen Francia y España con índices 3,75 y 3,17 respectivamente.

En resumen, podemos decir que Dinamarca ha unido la libertad de despedir con fuertes compensaciones económicas y con un avanzado estado social: en este país se puede despedir muy fácilmente, pero no puede suceder que un trabajador que pierde su puesto de trabajo caiga en la pobreza.

Entre los países fundadores de la Unión Europea, Francia se caracteriza por una regulación del mercado laboral (normas contractuales, reglas de despido, duración del horario laboral) relativamente rígida, aunque el acuerdo de enero de 2008 entre el Gobierno y los interlocutores sociales introdujo nuevas formas de flexibilización. El tipo de contrato más utilizado por las empresas sigue siendo el contrato por tiempo determinado, de duración máxima fijada en 36 meses y transformado (en el 30% de los casos) en relación por tiempo indeterminado.

También se puede observar la moderada rigidez de la legislación laboral en Alemania, que incluye el contrato por tiempo indeterminado como elemento normal. Su erosión comenzó en 1985 con la Ley de Promoción del Empleo, que introdujo el contrato por tiempo determinado, y prosiguió en la década de 1990 con las reformas “Hartz”, que introdujeron la intermediación laboral. Frente a la reducción de la contratación colectiva, se desarrolló una fuerte demanda de mayor flexibilidad, implementada a través de convenios

laborales firmados a nivel de empresa, que permiten el incumplimiento de ciertos principios de la contratación colectiva, por un período limitado de tiempo y tras un dictamen favorable de los interlocutores sociales.

En cuanto a Italia, el mercado laboral italiano ha experimentado profundos cambios. Los dos elementos principales de este proceso son el Paquete Treu de 1997 y la Ley Biagi de 2003. Ambas medidas, en particular la segunda, fueron destinadas a aumentar la flexibilidad del contexto laboral nacional, en detrimento del principio de la seguridad. Con respecto a la reglamentación laboral, se introdujeron o modificaron muchas tipologías contractuales, entre ellas, los contratos por tiempo determinado, el aprendizaje, las pasantías, los contratos de obra, el trabajo intermitente, el trabajo repartido; junto con diferentes tipos de colaboración coordinada (continuada, por proyecto, ocasional). Han seguido otras reformas: la Reforma Sacconi, la Reforma Fornero, la Jobs Act del gobierno de Renzi, etc. Todas ellas han profundizado la división, la segmentación y la precariedad del mercado laboral italiano.

Estos desarrollos condujeron a la creación de dos estructuras en la propia fuerza de trabajo. La primera, caracterizada por los titulares de relaciones laborales por tiempo indeterminado, con un alto nivel de protección social y una elevada contribución. La segunda, constituida por los contratos a término,

carreras intermitentes, salarios comparativamente más bajos y escaso nivel de participación sindical. Los trabajadores atípicos son la categoría más joven y mejor educada (el 30% de ellos son graduados universitarios), con un porcentaje de mujeres superior al de los hombres.

Flexibilidad y tipologías contractuales en Italia.

Todo comienza con la nueva lógica que, poco a poco se impuso en las últimas décadas del siglo pasado, a saber, la producción Just in time, acompañada de la posterior evolución de la Producción bajo demanda, hecho posible gracias a la expansión de la red de comunicaciones, y al transporte más eficiente y económico. Estas nuevas filosofías de producción involucran, con el tiempo, la gestión de los recursos humanos, es decir, la globalización involucra poco a poco todos los aspectos de la vida social.

La globalización coloca las actividades productivas donde los salarios y los sistemas de seguridad laboral son más bajos y menos costosos, donde los horarios no tienen limitaciones legales, donde la actividad sindical es controlada y debilitada, donde no existen vínculos ambientales y la fiscalidad es más favorable, donde los derechos laborales son más débiles, donde las tutelas jurídicas del trabajo son más formales que

reales. Esas son las razones por las que el sistema global de la producción, demanda trabajo flexible. Pero estas razones no explican por qué Italia, al menos entre las naciones europeas, es el único país en el que esta flexibilidad se ha convertido en una inseguridad generalizada.

Una explicación concreta es seguramente la realidad de los contratos de trabajo. En Italia existe un sindicalismo de grandes tradiciones, fuerte y representativo, pero en estos años de crisis, las exigencias impuestas por Europa y las mismas debilidades culturales del sindicalismo italiano, han creado un verdadero "monstruo" contractual, y tal es la enorme platea de tipologías contractuales. En definitiva, una flexibilidad perversa y profundamente negativa para los trabajadores, sin la creación de una economía dinámica, sin crecimiento, sin desarrollo.

En Italia, las relaciones de trabajo normalmente se dividen en tres grandes categorías: el Trabajo subordinado, el Trabajo autónomo y el Trabajo para-subordinado. Existen además las llamadas Experiencias laborales, que no dan lugar a un contrato de trabajo propiamente dicho, pero sí a relaciones laborales. Cada una de estas categorías se articula en sub categorías contractuales y, a su vez, estas articulan las diferentes tipologías contractuales del trabajador italiano. Para comprender todas las formas y la naturaleza de los

vínculos de trabajo, debemos intentar entender la articulación de las diferencias según la jurisprudencia italiana.

El trabajo subordinado. Es el Código Civil el que define las tareas y vínculos de las figuras involucradas en esta categoría de trabajo. El prestador de trabajo subordinado es quien se compromete a colaborar en la empresa mediante una retribución, brindando su propio trabajo intelectual o manual bajo la dirección del empresario[88].

Esto significa que el trabajo subordinado puede reconocerse en la relación de dependencia, por cuanto el prestador (el trabajador) pone a disposición del empresario la energía laboral (no un resultado) que utiliza según las necesidades de la empresa, dentro de los límites de las leyes y contratos, para los propósitos de la empresa.

Las características distintivas del trabajo subordinado son:

- El vínculo de subordinación que consiste, para el trabajador, en la sujeción jerárquica y, para el empleador, en poder imponer directivas, no solo

[88] Código Civil art. Nº 2094.

generales, sino también para la realización inherente a la tarea.

- El objeto de la prestación debe ser la energía laboral y no un resultado.

- El riesgo relativo a la actividad productiva debe caer plenamente en el empleador.

- La organización de la empresa, incluso en sus mínimos aspectos, debe recaer en el empresario.

Las características distintivas secundarias del trabajo subordinado son:

- La no propiedad de los medios y equipos.

- La inclusión en la nómina de la estructura de la empresa.

- El respeto de un horario rígido prefijado.

- La prestación laboral que corresponde a la estructura de la empresa.

El trabajo autónomo. Como la precedente, también esta categoría está regulada por el Código Civil que define el perfil del trabajador "autónomo" como: aquel que se compromete a cumplir una obra o servicio para otro,

con trabajo principalmente propio y sin vínculo de subordinación con el cliente[89].

Las características distintivas esenciales del trabajo autónomo son:

- El objeto de la prestación debe ser un resultado.
- La realización de la misma debe efectuarse sin vínculo de subordinación con el cliente.
- Trabaja en forma independiente, excepto por las indicaciones generales del cliente.
- Utiliza medios y equipos propios.

Las características distintivas secundarias del trabajo autónomo son:

- No trabaja en combinación con el personal dependiente del cliente.
- Trabaja para varios clientes.
- Es libre de realizar el trabajo según las modalidades técnicas que considere más oportunas, fuera de la

[89] Código Civil art. Nº 2222.

influencia del cliente.

- El pago debe efectuarse por trabajo realizado o servicio prestado, y no debe ser una compensación periódica.

- No debe estar incluido en el ciclo operativo-productivo del cliente.

- La prestación no debe ser de carácter continuado o permanente.

El trabajo para - subordinado. Es una categoría laboral muy extendida en los últimos años y que está a mitad de camino entre el trabajo autónomo y el trabajo en relación de dependencia. En esta forma de trabajo, no hay un establecimiento de relación laboral de dependencia, sino un contrato de prestación profesional celebrado entre ambas partes que regula la modalidad, duración y retribución. A diferencia del trabajo autónomo, este contrato no requiere la inscripción en los registros profesionales ni la apertura de un número de IVA.

En Italia, el trabajo está regulado por cuatro categorías contractuales de las cuales derivan sub categorías y de ellas los diferentes tipos de contratos de trabajo. Pero más allá de las definiciones jurídicas, como es la distinción de categorías, lo que importa es cómo de ellas derivan sub categorías al interior de las cuales se estructuran las diferentes tipologías contractuales. Si

tomamos en consideración los contratos de aprendizaje o de inserción laboral, tenemos seis tipos de contratos diferentes. Si consideramos los contratos por tiempo indeterminado, tendremos siete tipos diferentes de contratos, etc. En definitiva, de las cuatro tablas que siguen, se resume que en este país el sistema de flexibilidad ha creado 41 tipologías contractuales.

Es evidente que se trata de una flexibilidad enorme, que no tiene parangón con otras experiencias europeas y tal vez en el mundo. Es este tipo de tendencia que divide y fractura el mercado laboral, haciendo más difícil, no solo las condiciones laborales, la igualdad de condiciones, las tutelas semejantes para empleos iguales, etc., sino, además, acrecienta la separación y la conflictividad. Ello, a su vez, repercute en el sistema productivo, entorpeciendo la recuperación económica y la superación de la crisis.

Pero hay una consecuencia más peligrosa aún, y es la dificultad que un sistema tan fragmentado pone a las formas de representación social y del trabajo. Y no cabe duda que reducir la participación, es reducir la calidad intrínseca de la democracia. En efecto, un sistema que pone barreras y obstáculos a la representación social, no permite el desarrollo sano y maduro del sistema democrático.

Tabla 53. Categoría: Trabajo subordinado. Principales tipologías contractuales.

Sub categoría	Tipo de contrato y descripción
Contratos de Aprendizaje/Inserción	**Aprendizaje para la calificación y para el diploma profesional.** Contrato de trabajo por tiempo indeterminado destinado a la formación y al empleo de los jóvenes. Permite obtener un título de estudio en un entorno laboral y está dirigido a jóvenes de entre 15 y 25 años. **Aprendizaje de profesionalización o contrato de oficio.** Permite aprender un oficio o una profesión en un entorno laboral. Dirigido a jóvenes de entre 18 y 29 años. Para las personas en posesión de una calificación profesional, puede celebrarse a partir de los 17 años. También en el sector público. **Aprendizaje de alta formación y de investigación.** Contrato de trabajo por tiempo indeterminado destinado a la formación y al empleo de los jóvenes. Permite obtener títulos de estudio de nivel secundario superior, universitario y post-universitario para la especialización técnica superior, para la práctica de acceso a las profesiones reguladas. Dirigido a jóvenes de entre 18 y 29 años, o desde los 17 años si poseen una calificación profesional. **Aprendizaje art. 16 L.196/97.** Con este tipo de contrato pueden contratarse jóvenes de entre 16 y 24 años y 364 días. También pueden contratarse personas de mayor edad en los casos previstos por la ley. **Contrato de inserción laboral.** Reemplaza al contrato de formación y trabajo, y pretende la inserción del trabajador en el mercado laboral mediante un proyecto individual de adaptación de las competencias profesionales de la persona a un determinado contexto laboral.

	Contrato de formación y trabajo para la Administración Pública (CFL). Contrato por tiempo determinado, no renovable, mixto con fines de formación y de incentivo al empleo, destinado a los jóvenes de entre 16 y 32 años. El Decreto Legislativo nº 276 de 2003 prevé la celebración del contrato solo en la administración pública, puesto que en el sector privado esta tipología ha sido reemplazada por el contrato de inserción.
Contratos por Tiempo Indeterminado	**Trabajo por tiempo indeterminado.** Es la típica forma del trabajo subordinado y prevé un horario generalmente equivalente a 40 horas semanales, derogable por negociación colectiva. **Trabajo compartido por tiempo indeterminado (*Job sharing*).** También conocido como Job sharing, se trata de una prestación laboral por tiempo indeterminado, con un horario reducido con respecto al trabajo full time, diferente del part-time. El trabajo compartido es un contrato de trabajo especial mediante el cual dos trabajadores se comprometen conjuntamente a cumplir una única e idéntica obligación laboral.
	Trabajo a domicilio por tiempo indeterminado. Forma de trabajo subordinado, por tiempo indeterminado, en la que la prestación laboral no se efectúa en las instalaciones de la empresa y bajo el control directo del empleador, sino en la ubicación que elija el trabajador (normalmente su residencia personal), pero con suministros y materias primas proporcionadas por el empleador.
	Trabajo en el espectáculo por tiempo indeterminado. Es válida la aplicación de la legislación general sobre el empleo, en particular en lo que se refiere a la comunicación de contratación. La legislación que regula el trabajo en el mundo del espectáculo incluye también a los trabajadores deportivos que, por lo tanto, tienen los mismos derechos y deberes. El artista que presta su actividad bajo la dirección organizada y regulada por una empresa tiene con ella una relación de trabajo subordinado.

	Trabajo marítimo por tiempo indeterminado. Referente a la "gente de mar", el personal marítimo, según lo especificado en el artículo 115 del código de navegación. La relación de trabajo marítimo va más allá de la relación entre armador y empleado, ya que incluye todas las actividades anteriores y posteriores que se realizan en la embarcación. **Trabajo doméstico por tiempo indeterminado.** Incluye a todos los trabajadores que brindan su trabajo de cualquier modo para el funcionamiento de la vida familiar. El contrato nacional de trabajo vigente prevé numerosas categorías para la clasificación de estos trabajadores, según el nivel de educación y el grado de profesionalismo requerido. **Trabajo en relación de dependencia en la PA por tiempo indeterminado.** El contrato de trabajo en la Administración Pública (PA) se rige por el decreto legislativo nº 165/01, el Texto Único sobre el empleo en el sector público, modificado por el decreto legislativo nº 150/09 (Reforma Brunetta). La relación laboral con la Administración Pública se constituye con las mismas modalidades con las que se contrae la relación laboral con un empleador privado. La Ley de Presupuesto 2010 estableció el bloqueo de contrataciones para el personal de la Administración Pública para el trienio 2010-2012.

Contratos por Tiempo Determinado	**Trabajo en relación de dependencia.** Prevé un plazo de duración y puede celebrarse cuando haya razones técnicas, productivas y organizativas que requieran un aumento de mano de obra por un período limitado de tiempo. **Trabajo en relación de dependencia en la PA por tiempo determinado.** El contrato de trabajo por tiempo determinado en la Administración Pública tiene como objetivo mejorar la funcionalidad de la propia organización, que determina sus necesidades sobre la base de las actividades institucionales que está llamada a desempeñar. **Trabajo compartido por tiempo determinado (Job sharing).** También conocido como Job sharing, se trata de una prestación laboral por tiempo determinado, con un horario reducido con respecto al trabajo full time, diferente del part-time. El trabajo compartido es un contrato de trabajo especial mediante el cual dos trabajadores se comprometen conjuntamente a cumplir una única e idéntica obligación laboral. **Trabajo a domicilio por tiempo determinado.** Forma de trabajo subordinado, por tiempo determinado, en la que la prestación laboral no se efectúa en las instalaciones de la empresa y bajo el control directo del empleador, sino en la ubicación que elija el trabajador (normalmente su residencia personal), pero con suministros y materias primas proporcionadas por el empleador. **Trabajo en el espectáculo por tiempo determinado.** Es válida la aplicación de la legislación general sobre el empleo, en particular en lo que se refiere a la comunicación de contratación. Estas son prácticas que, en su mayor parte, son responsabilidad del empleador. La legislación que regula el trabajo en el mundo del espectáculo incluye también a los trabajadores deportivos que, por lo tanto, tienen los mismos derechos y deberes. El artista que presta su actividad bajo la dirección organizada y regulada por una empresa tiene con ella una relación de trabajo subordinado.

	Trabajo marítimo por tiempo determinado. Referente a la "gente de mar", el personal marítimo, según lo especificado en el artículo 115 del código de navegación. La relación de trabajo marítimo va más allá de la relación entre armador y empleado, ya que incluye todas las actividades anteriores y posteriores que se realizan en la embarcación. **Contrato de sustitución por tiempo determinado.** Prevé un plazo de duración y puede celebrarse cuando haya motivos de sustitución que requieran un aumento de mano de obra por un período limitado de tiempo. **Trabajo agrícola por tiempo determinado.** Contrato de trabajo no sujeto al ámbito de aplicación de la reglamentación general según el decreto legislativo nº 368/2001. **Trabajo doméstico por tiempo determinado.** Incluye a todos los trabajadores que brindan su trabajo de cualquier modo para el funcionamiento de la vida familiar. El contrato nacional de trabajo vigente toma en cuenta numerosas categorías para la clasificación de estos trabajadores, según el nivel de educación y el grado de profesionalismo requerido.
Suministro de Personal	**Suministro por tiempo indeterminado,** "Staff Leasing". Presenta las mismas características que el suministro a término, pero el suministro de personal por tiempo indeterminado (denominado "staff leasing"), abolido por la Ley nº 247 del 24 de diciembre de 2007, fue reintroducido por la Ley del 23 de diciembre de 2009, nº 191, vigente a partir del 1º de enero de 2010. **Suministro por tiempo determinado.** Se crea un tipo particular de contrato de trabajo subordinado, por tiempo determinado, que incluye tres partes: el suministrador, el usuario, el trabajador. El trabajador es contratado por el suministrador, pero es enviado a desempeñar la actividad con el usuario (es decir, misión).

Trabajo Intermitente (*Job on call*)	**Trabajo intermitente por tiempo indeterminado.** *"Job on call"*. También conocido como trabajo por llamada, es un contrato de trabajo subordinado, por tiempo indeterminado, con o sin obligación de respuesta, mediante el cual un trabajador pone a disposición de un empleador su prestación laboral, quedando disponible para responder a la "llamada" de este último para la realización de prestaciones laborales de carácter discontinuo identificadas por los convenios colectivos. El tipo de contrato, derogado por la Ley nº 247/07, fue reintroducido por la Ley del 6 de agosto de 2008, nº 133. **Trabajo intermitente por tiempo determinado, "Job on call".** También conocido como trabajo por llamada, es un contrato de trabajo subordinado, por tiempo determinado, con o sin obligación de respuesta, mediante el cual un trabajador pone a disposición de un empleador su prestación laboral, quedando disponible para responder a la "llamada" de este último para la realización de prestaciones laborales de carácter discontinuo identificadas por los convenios colectivos. El tipo de contrato, derogado por la Ley nº 247/07, fue reintroducido por la Ley del 6 de agosto de 2008, nº 133.

Tabla 54. Categoría: Trabajo para-subordinado. Principales tipologías contractuales.

Sub categoría	Tipo de contrato y descripción
Trabajo para-subordinado	**Trabajo por proyecto/colaboración coordinada y continuada.** El contrato de trabajo por proyecto (co. pro), reemplazó al llamado contrato de colaboración coordinada y continuada (también llamado co.co. co.) y debe hacer referencia a uno o más proyectos específicos o programas o fases de trabajo, determinados por el cliente y administrados de manera autónoma por el colaborador en función del resultado, respetando la coordinación con la organización del cliente e independientemente del tiempo utilizado para la ejecución de la actividad laboral. El art. 61 del Decreto Legislativo 276/03 establece que las relaciones de colaboración coordinada y continuada, principalmente personal y sin vínculo de subordinación, seguirán en vigor para los agentes y representantes de comercio, con arreglo al art. 409, párrafo 3 del Código de Procedimiento Civil. **Trabajo ocasional.** Es un tipo de colaboración no subordinada que se distingue, tanto del trabajo autónomo por proyecto que se brinda de manera continuada, como de la prestación ocasional de tipo accesoria brindada por categorías especiales de personas. Las prestaciones de trabajo ocasional de tipo accesorio se refieren a las actividades laborales de carácter ocasional, definidas como “accesorias”, no reductibles a un contrato de trabajo típico, subordinado ni autónomo, sino simplemente prestaciones laborales realizadas de manera discontinua o intermitente.

	Asociación en participación por tiempo indeterminado. Prevé que el asociante atribuya al asociado una participación en los beneficios de su empresa o de uno o más negocios a través de un determinado aporte constituido, en este caso, por una prestación laboral por parte del asociado. La gestión de la sociedad (o del negocio) permanece en manos del asociante, excepto que la previsión contractual sea expresamente diferente. **Asociación en participación por tiempo determinado.** Prevé que el asociante atribuya al asociado una participación en los beneficios de su empresa o de uno o más negocios a través de un determinado aporte constituido, en este caso, por una prestación laboral por parte del asociado. La gestión de la sociedad (o del negocio) permanece en manos del asociante, excepto que la previsión contractual sea expresamente diferente.

Tabla 55. Categoría: Trabajo Autónomo. Principales tipologías contractuales.

Sub categoría	Tipo de contrato y descripción
Trabajo Autónomo	**Trabajo autónomo en el espectáculo.** El artista que presta su trabajo sin vínculos de subordinación, con el uso de medios y sin restricción de horarios, realiza una actividad laboral autónoma. El artista normalmente realiza esta actividad con respecto a varios clientes, es un trabajador autónomo de pleno derecho y debe comportarse como tal en el plano tributario. El individuo ejerce una actividad que exige la inscripción del IVA. **Contrato de agencia por tiempo indeterminado.** Acuerdo en virtud del cual una parte, llamada "agente", asume de manera estable la tarea de promover, en nombre de la otra persona, llamada "principal", a cambio de una retribución, la celebración de contratos en determinada área (art. 1742 del Código Civil). **Contrato de agencia por tiempo determinado.** Acuerdo en virtud del cual una parte, llamada "agente", asume por tiempo determinado la tarea de promover, en nombre de la otra persona, llamada "principal", a cambio de una retribución, la celebración de contratos en determinada área (art. 1742 del Código Civil). **Asistente en la empresa de un familiar.** Familiar que trabaja "habitualmente y principalmente" en la empresa, siempre que no esté amparado por otras obligaciones de seguro como socios cotitulares de la empresa (socios artesanos) o como trabajadores subordinados.

	Trabajador por cuenta propia. Es aquel que trabaja por cuenta propia sin contratar empleados en el sentido estricto del término, pero que eventualmente se vale de la ayuda de asistentes familiares. **Profesional independiente.** Un trabajador que, teniendo una profesión adquirida a través de un proceso educativo, como el título universitario, la brinda a varios clientes sin tener un empleador. Puede realizar actividades denominadas "protegidas", y para ello debe estar inscrito en los registros profesionales, si los hubiera. **Socio de cooperativa (relación que también puede prestarse en forma subordinada).** Es una relación que comienza con la adhesión del socio a la cooperativa, y se instaura una relación de trabajo propiamente dicha, realizado en forma autónoma. **Prestación de trabajo ocasional.** Prestación de una duración total no superior a treinta días, en el curso del año calendario, realizada en favor del mismo cliente; la remuneración total anual que recibe el prestador del mismo cliente no debe exceder los 5.000 euros, siempre en el mismo período de tiempo.

Tabla 56. Categoría: Experiencias laborales. Principales tipologías contractuales.

Sub categoría	Tipo de contrato y descripción
Trabajo Autónomo	**Pasantía.** La pasantía es un período de formación en una empresa; constituye una oportunidad de conocimiento directo del mundo del trabajo y puede ayudar al pasante en sus elecciones profesionales. No se considera una relación laboral subordinada y, por lo tanto, no implica la obligación de remuneración por parte de la empresa, compañía o entidad, ni la de seguridad social. **Pasantía de orientación estival.** Las pasantías de orientación estivales están dirigidas a jóvenes o adolescentes regularmente inscritos en un ciclo de estudio en la universidad o en un instituto educativo de cualquier tipo y nivel. Tienen propósitos de orientación e instrucción práctica, y deben realizarse durante las vacaciones de verano o durante el período comprendido entre el final del año lectivo o académico y el inicio del siguiente. La duración máxima de una pasantía estival o de varias pasantías acumuladas no puede exceder los tres meses en total. La regulación de las pasantías estivales está a cargo de las Regiones, en virtud de sus competencias en materia de formación. **Trabajo o actividad socialmente útil (LSU - ASU).** Los trabajos socialmente útiles son todas las actividades que tengan por objeto la ejecución de obras y la prestación de servicios de utilidad colectiva, mediante el uso de trabajadores en movilidad, en el fondo de garantía salarial extraordinaria o desempleados especiales, o a través de la participación de individuos que buscan su primer empleo o desempleados en proyectos de trabajo socialmente útil.

Fuente: Elaboración de las tablas por Andrea Fontanesi y Marco Vittore Capitini de Italia Lavoro, hoy ANPAL. (a) Hasta el 15/03/09.

CAPÍTULO 15

El monitoreo y la evaluación de las políticas laborales

En Europa, como hemos visto, un aspecto fundamental en la implementación de las políticas es su seguimiento, el monitoreo constante (ex-ante, in itinere y ex-post) y, sobretodo la evaluación de las políticas mismas. Cada país ha creado sus propios mecanismos, institucionales o no, públicos o privados. Todos han tenido que realizar, como lo solicita la Comisión Europea, este tipo de intervención que parece cada día más indispensable para corregir viejas políticas, para mejorar los instrumentos, crear más eficacia y transparencia en las políticas, en los análisis, y dar a la opinión pública y actores sociales mejores servicios.

El Seguimiento y la evaluación de las políticas laborales.

En Bélgica, por ejemplo, cada región ha confiado la planificación, gestión y seguimiento de las políticas activas del mercado laboral, a un organismo técnico, dependiente de la Agencia Técnica, que opera en el

territorio de referencia: ACTIRIS en la Región de Bruselas Capital, el FOREM en la Región Valona y el VDAB en la región de Flandes.

En Dinamarca, la Autoridad Nacional del Mercado de Trabajo (AMS) tiene, en nombre del Ministerio del Trabajo, la responsabilidad final de la implementación de políticas de empleo y el seguimiento de los resultados a nivel nacional.

Muy articulado y fuerte es el modelo francés, en el que hay diferentes estructuras que participan en el sistema de evaluación y seguimiento de las políticas del mercado de trabajo:

- La dirección de promoción de investigaciones, estudios y estadísticas (DARES), estrechamente vinculado con el Instituto Nacional de Estadística (INSEE).

- El Centro de Estudios de Empleo (CEE).

- El Centro de Estudios sobre las calificaciones (CEREQ).

- A ellos se agrega la Comisión de Evaluación de Pôle Emploi, o sea una estructura interna a la Agencia nacional.

Es importante el mecanismo, eficaz y consolidado, de Alemania. La Agencia Federal de Empleo (BA) es responsable por ley, de contribuir a las previsiones relativas a la evolución del mercado de trabajo, con el fin de mejorar la situación del empleo, para corregir disfunciones coyunturales y estructurales, y fomentar el crecimiento económico. También existe la colaboración con el Instituto de Investigación sobre el Mercado del Trabajo y las Profesiones (*Institut für und Arbeitsmarkt Berufsforschung* - IAB), que realiza una evaluación continua de la aplicación y los efectos de las políticas activas y pasivas del mercado del trabajo.

En Italia, solo en 2012, la Ley 92/12 de reforma del Mercado del Trabajo, ha previsto una comisión central de coordinación capaz de crear un sistema de monitoreo continuo. El Ministerio del Trabajo ha puesto en marcha un sistema de monitoreo permanente, creado por el propio Ministerio, en el cual participa una amplia gama de instituciones. Este conjunto, que es coordinado por el Ministerio del Trabajo mismo, cuenta con un Comité Técnico e incluye, además de representantes de las distintas Direcciones Generales del Ministerio, representantes del Instituto de Previsión Social INPS, el Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro Inail, el Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori Isfol, el Instituto de estadisticas Istat, la Agencia Técnica Italia Lavoro (hoy ANPAL), el Consiglio Nazionale

dell'Economia e del Lavoro CNEL, la Unioncamere, el Ministerio de Economía y de Hacienda, y el Ministerio de Justicia.

En Holanda, la evaluación de los objetivos alcanzados por los Servicios Públicos de Empleo UWV WERKbedrijf, está encomendada al órgano de gobierno de los Servicios Públicos para el Empleo, que responde ante el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

En el Reino Unido, los resultados de la vigilancia y el rendimiento de las políticas, se lleva a cabo por la PMAD (División de Análisis, de Evaluación y de Resultados), una estructura interna al Jobcentre Plus, con la tarea de un seguimiento constante de la evolución de los resultados obtenidos, a nivel regional y nacional. Con la transformación de Jobcentre Plus en estructura interna del Departamento del Trabajo y Pensiones en 2011, la PMAD ha tenido un proceso de reestructuración y cambió su nombre a SPAD (División de Planificación, de Estratégica y de Garantía).

En España, es el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que promueve y coordina dos tipos de procesos de evaluación:

- La evaluación global de las políticas activas de empleo.

- La valoración de determinados programas de políticas de empleo, por ejemplo, la formación profesional para el empleo. A la misma entidad se la han otorgado instrumentos jurídicos y operativos para el seguimiento de la aplicación de las políticas, mediante el uso de indicadores predeterminados en el momento de la elaboración de la estrategia española para el empleo.

En Suecia, el *Arbetsförmedlingen*, la Agencia Nacional de Empleo, el Departamento de Producción del Ministerio del Trabajo, la Dirección General de Estadísticas, tienen la responsabilidad de la gestión del desempeño y el impacto interno, con el apoyo de la División de Análisis que se ocupa de la preparación de los informes correspondientes.

Seguimiento y la evaluación: ¿organismo interno o Agencia externa?

En estos últimos años a partir de 2010, existe en Europa un importante debate sobre el carácter, la naturaleza institucional y el grado de autonomía que debe tener el organismo de evaluación y seguimiento de las políticas laborales. En particular se insiste sobre la colocación del ente, su incorporación en las estructuras de decisión, en los Ministerios o en las Agencias de asistencia Técnica. También se ha introducido el tema

de la autonomía financiera y de gestión del ente. Es un debate abierto que no ha llegado a una conclusión y, por lo tanto, sigue como una tarea pendiente difícil de realizar, pues los dos países más potentes, Alemania y Francia, pueden exhibir modelos diferentes, pero con un buen grado de eficacia.

En algunos países europeos las sedes de evaluación y de monitoreo se encuentran en el interior mismo del Ministerio del Trabajo, en otros casos es una sede externa, autónoma, a veces con ejercicio e instrumentos de terciedad.

En Bélgica, por ejemplo, las agencias se organizan de una manera compleja, teniendo que asegurar la completa gestión de las políticas de mercado del trabajo, pero al mismo tiempo, tienen tareas de supervisión y de evaluación de las políticas y proyectos. Estas estructuras son administradas conjuntamente por representantes de los gobiernos regionales, los empleadores y los trabajadores.

En Dinamarca, es la Autoridad Nacional del Mercado del Trabajo, quien tiene la responsabilidad de la implementación de las políticas de empleo; mientras que la evaluación es asignada a una agencia del Ministerio del Trabajo.

El DARES francés es una Dirección del Ministerio de Trabajo organizado en cuatro vice direcciones. Entre ellas, una División que se ocupa exclusivamente de la supervisión y evaluación de las políticas de empleo y formación profesional. Este organismo, además, garantiza el seguimiento estadístico de las medidas para el empleo y la formación y evaluación, a través de encuestas y estudios de estas políticas. Contribuye también a la evaluación interministerial de las políticas públicas de empleo y formación.

En Alemania el IAB, es un organismo interno de la BA, y trabaja bajo la supervisión de ella y del Ministerio Federal del Trabajo y Obras Sociales.

En Italia, el Comité Técnico de Seguimiento, del cual forman parte el Instituto Isfol, Italia Lavoro, hoy ANPAL, y otros entes, también lleva a cabo, de manera autónoma, el seguimiento de las políticas de mercado del trabajo y de los proyectos, particularmente, de carácter comunitarios o europeos.

El Isfol es una institución de investigación, bajo la supervisión del Ministerio del Trabajo, que opera en el campo de la formación, la política social y el empleo mediante la realización de estudios, la experimentación, la documentación y la presentación de informes y evaluación.

Italia Lavoro, hoy ANPAL, es una sociedad anónima de propiedad exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas. Opera como una entidad instrumental del Ministerio del Trabajo para las actividades de promoción y de gestión en el ámbito de las políticas del mercado laboral, el empleo y la inclusión social. Se dedica a la elaboración de una serie de funciones de vigilancia, para detectar los niveles de participación y los resultados de los programas de empleo de la política laboral.

En Holanda, existe una División interna en UWV, con la responsabilidad de la recolección de datos e información sobre el rendimiento de los servicios públicos de empleo que afectan a los flujos de entrada y salida, que también tiene a su cargo el monitoreo de los servicios prestados en todos los niveles territoriales. Esta estructura interna produce análisis e informes sobre el estado de cumplimiento de los objetivos para la gestión de la Agencia que, a su vez, es responsable ante el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

En el Reino Unido, desde que el Jobcentre Plus fue incorporado en el Departamento del Trabajo, la misma unidad responsable del seguimiento y evaluación de los resultados, ha sido objeto de un proceso de reestructuración que se produjo con la introducción de un nuevo sistema de monitoreo.

En España, la Agencia Nacional para el Empleo, a través de un Observatorio ad hoc, es responsable de la supervisión y evaluación de las políticas de un conjunto de indicadores predefinidos. La Agencia Nacional trabaja en estrecha colaboración con los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas. El Observatorio forma parte de la Dirección de estadísticas generales.

En Suecia, la estructura que lleva a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas del mercado del trabajo es interno a la Agencia Nacional para el Empleo y externo al Ministerio de Trabajo. El país también cuenta con el Instituto de Evaluación del Mercado de Trabajo (IFAU), que promueve en nombre del Gobierno, y de acuerdo con la Arbetsförmedlingen, estudios y análisis sobre la eficacia de las políticas de mercado laboral implementadas por el Ministerio.

Los estudios y la planificación de las políticas.

La importancia del monitoreo y la evaluación de las políticas laborales reside en el hecho de que gravitan fuertemente en la definición, implementación, corrección y sucesiva re planificación de esas políticas.

En Bélgica, las regiones y las comunidades lingüísticas han acordado la definición, ejecución y evaluación de las políticas del mercado del trabajo con organismos

técnicos. En la definición de las políticas, el momento decisivo está representado por la elaboración del Contrato de Gestión, con el cual el Gobierno entrega a los organismos técnicos regionales, el mandato de gestionar las políticas laborales. En este momento de la confrontación entre los órganos rectores de los organismos y ministerios regionales del trabajo, se definen las políticas laborales, los planes de acción, los objetivos a corto, medio y largo plazo, el rendimiento mínimo alcanzable, los indicadores de los criterios de seguimiento y las formas, periodización y técnicas de evaluación.

En Dinamarca, la Autoridad Nacional del Mercado del Trabajo promueve enérgicamente la adopción de un modelo de formación de las políticas, basado en la gestión *evidence-based policy formation*, o sea, que el rendimiento es medido constantemente en función de la información recibida sobre el funcionamiento de los instrumentos utilizados, y de este modo, las políticas laborales quedan sujetas a correcciones o mejoras constantes.

En Francia, el DARES ejerce una doble función en el Ministerio del Trabajo:

- Participa y alimenta el debate económico y social, la producción de información estadística regular, la realización de estudios, promoción y organización

de informes de evaluación de las políticas públicas y la realización de investigaciones en el ámbito del empleo, el trabajo y la formación profesional.

- Aborda el diseño e implementación de políticas públicas en estos ámbitos, a través de la producción de análisis y perspectivas, mediante el monitoreo y la evaluación de los resultados de las políticas adoptadas.

En Alemania, la estrecha relación entre el IAB, la BA y el Ministerio del Trabajo, permite utilizar los datos y la investigación de la IAB en las medidas de integración de corrección y el desarrollo de nuevas medidas.

En Italia, el informe de supervisión del mercado del trabajo, desarrollado anualmente por el Isfol, ofrece perspectivas interesantes para los responsables políticos, sin embargo – y por razones políticas - fue despotenciado y luego eliminado por el gobierno de Berlusconi.

Italia Lavoro, hoy ANPAL, por su parte, desde hace años participa en el seguimiento de las políticas y programas del trabajo. Monitoreando sus propios proyectos o de las Regiones, y desde 2008 colaborando con el Ministerio de Trabajo en la explotación de la extraordinaria información con fines estadísticos del Sistema de Información de Empleo y, en particular, para el procesamiento de datos estadísticos, los datos

procedentes de las Comunicaciones obligatorias (CO) y de las fuentes administrativas. No obstante, estas Agencias – Isfol e Italia Lavoro, hoy ANPAL - han sido despotenciadas y quedado próximas a su eliminación por la reciente Reforma, la Jobs Act, con la intensión de dar curso, finalmente, a una Agencia única, como existe en el resto de los países europeos.

En Holanda, los informes sobre el mercado de trabajo publicados por UWV WERKbedrijf, contribuyen a la definición de las políticas nacionales, proporcionando una visión global de todos los indicadores y los cambios en el curso.

A pesar de que los objetivos de rendimiento establecidos en el nivel ministerial y el tema de la vigilancia constante por dell'UWV WERKbedrijf, podrán ser revisados a la luz del mercado del trabajo en general o la situación particular de una región, en Holanda hay una marcada tendencia a un enfoque regional para el mercado laboral y las políticas.

En el Reino Unido, el nuevo sistema de seguimiento y evaluación de la GFP, se utiliza para gestionar el impacto y el rendimiento de las políticas del mercado del trabajo y las del Jobcentre Plus, en todos los niveles de organización y funcionamiento. Por lo tanto, juega un papel importante en la planificación anual de los objetivos del Departamento del Trabajo (Ministerio del

Trabajo) y la sucesiva asignación de recursos financieros asignados por el Departamento del Tesoro. El conjunto de información que se produce, proporciona una plataforma para el análisis de la eficacia, o no, de las políticas adoptadas en el país y de las acciones que deben adoptarse.

En España, el Servicio Público para el Empleo de las Comunidades Autónomas, junto con la Agencia Nacional, tienen a su cargo la construcción de un sistema de monitoreo y de evaluación, como forma de ayuda a la elaboración de los planes anuales de actuación previstas en la Estrategia Española para el Empleo EEE. De hecho, se trata de un Consejo Técnico permanente compuesto por los Directores Generales de la Agencia Nacional para el Empleo y un representante de cada una de las Comunidades Autónomas que, además de la evaluación de los objetivos alcanzados del año anterior, también desarrolla sus lineamientos estratégicos e indicadores para el monitoreo del plan de acción del año siguiente.

También en Suecia, la evaluación de los resultados producidos por las actividades de Arbetsförmedlingen, tienen un impacto importante en la planificación de las políticas laborales y en la determinación de las decisiones estratégicas, que tendrán que tomar el Ministerio y el propio Gobierno.

La realización de análisis y estudios.

Casi todos estas Agencias y entidades tienen a su cargo la publicación de los resultados de las actividades monitoreadas y evaluadas, pero también publican estudios e investigaciones sobre el Mercado laboral, tal es el caso de Bélgica.

La Autoridad Nacional de Mercado del Trabajo danesa, pública en forma mensual, el boletín *SMSPIL.info* que contiene información sobre las relaciones laborales, el mundo de la producción y del mercado laboral.

En Francia, el DARES recopila y difunde datos estadísticos y estudios en el ámbito del mercado laboral, el empleo y la formación profesional; además de producir análisis de coyuntura económica para el Ministerio del Trabajo.

En Alemania, el IAB realiza estudios e informes de investigaciones que presenta al Ministerio del Trabajo.

En Holanda, entre las funciones de los Servicios Públicos para el empleo también está el centro de producción de conocimiento sobre el mercado del trabajo. UWV WERKbedrijf publica anualmente informes sobre los mercados nacionales y regionales.

En el Reino Unido, la estructura interna del Jobcentre Plus, que es responsable de la supervisión y la

evaluación, no participa directamente en el desarrollo de estudios e investigaciones sobre el mercado del trabajo. Es el mismo Ministerio del Trabajo el que tiene la responsabilidad directa, a través de algunos departamentos específicos, de proporcionar este tipo de análisis.

En España, el Observatorio de la Agencia Nacional para el Empleo, lleva a cabo varias investigaciones relacionadas con la demanda de trabajo, en particular para la definición de las políticas de empleo y formación profesional.

En Suecia, es la División de Análisis, la estructura responsable de la elaboración de informes de seguimiento y evaluación de las políticas del mercado del trabajo adoptadas. Estudios e investigaciones, los hace en colaboración con otros departamentos públicos.

En Italia, el Isfol realiza estudios e investigaciones sobre los temas de la formación profesional y del mercado laboral. Para el período 2011-2014, el Ministerio del Trabajo implementó el Proyecto PON italiano titulado "Seguimiento de las políticas laborales y la difusión del conocimiento del mercado del trabajo", que incluyó tres líneas de acción, una de las cuales comprendía la elaboración de Análisis de Benchmarking con estudios comparados sobre las políticas laborales en Europa,

los que tuve el honor de dirigir y realizar, gracias a lo cual ha sido posible la realización del presente estudio.

Todos estos estudios, realizados en el curso de 12 años de actividad han sido publicados en la Base de Datos de Italia Lavoro, hoy ANPAL, y son libremente consultables.

Epílogo

Los que nos toca en la post pandemia.

El libro de Cuevas nos lleva a recorrer los años 2008 y 2015 en Europa que fueron años de la segunda gran crisis económica mundial del año 2008 que nace en EEUU al interior del mundo financiero por una manera de actuar poco escrupulosa y profesional de un grupo de manager que perdieron el control sobre millonarios préstamos inmobiliarios que fueron concedidos sin asegurar suficientemente los retornos a los ahorrantes y a los accionistas especialmente del antiguo banco Leham Brothers.

En todos los continentes se experimentó la ciada del pib; el aumento de la cesantía con una recesión cuya recuperación ha sido lenta. El Movimiento Sindical en

aquellos años debe propiciar en Europa una nueva estrategia para la defensa de las conquistas sindicales del decenio anteriores. La crisis obliga a bajar los estándares de vida también porque el comercio Chino en los mercados europeos pone a prueba todo el aparato productivo de la Unión. La moneda única será el elemento unificador que mantiene la cohesión entre los 27 países unido al deseo de la continuidad de la paz que Europa experimenta desde la segunda guerra.

A lo largo de las páginas de este interesante trabajo de Cuevas aprendemos como esa crisis enseña a mirar la realidad del trabajo y del mundo sindical en una perspectiva de la ocupación de los jóvenes y de los cambios tecnológicos y digitales que la nueva realidad de la crisis también contribuye a empujar en los últimos 20 años. La formación de los jóvenes como respuesta a la crisis de esos años en la mirada de Cuevas se hace actual para nosotros en la perspectiva de una América Latina que saldrá muy golpeada de esta pandemia. La Economía deberá marchar hacia una cultura del trabajo y del crecimiento, porque la prolongada Pandemia está poniendo a prueba los aparatos productivos y los mundos de los servicios en la mayoría de los países de América Latina.

Nuestra cultura sindical tiene facilitado como nunca antes, el camino para promover el dialogo social, y empujar el carro hacia una mayor articulación de

la complementariedad de la función del estado y del mercado. En el medio estamos también nosotros como mundo sindical si pensamos ser un actor social con un grado de dinamismo acorde a los tiempos que vivimos. Atrincherarse en posturas ideologizadas nos dejará sin muchos márgenes de participación en los nuevos escenarios que la circunstancia comienza a perfilar.

Si la esencia de nuestras organizaciones sindicales se fundamenta sobre el principio de la solidaridad, mirado esto a futuro en nuestra América hoy nos exige hacernos propulsores del otro gran principio que regula las relaciones en nuestras sociedades que no pueden seguir el desgaste que provocan los cambios de gobiernos en nombre de una antinomia que ya pasada de moda: estado más y mercado meno y viceversa. Después de la Pandemia es una ilusión pensar que todo será como antes. Se pueden prever años de gran dificultad para recuperar el crecimiento económico que ya venía en baja por las situaciones políticas cambiantes en la mayoría de los países.

Los populistas, por lo general hablan el lenguaje que el pueblo entiende y le gusta; y sin embargo las políticas que ponen en marcha cuando están al poder no son la que prometieron. Las miradas populistas ya sea de derecha o de izquierda han terminado polarizando las sociedades y los focos sobre los problemas reales del trabajo han pasado en segundo plano. Los movimientos

sindicales por falta de una dialéctica democrática interna efectiva y las experiencias aún débiles de los diálogos sociales no han reunido la fuerza necesaria para convertirse en un actor decisivo en las mesas de negociaciones.

¿Qué podemos extraer de esta publicación partiendo de nuestro Chile?

En Chile en menos de un año se han producido dos problemas mayores. Primero el estallido social de octubre que mostró de una manera evidente la cara escondida de un modelo económico-social exitoso pero solo por un parte de la población del país. Las desigualdades, el 18 de octubre manifestaron su verdadero rostro también con las protestas pacíficas. El día 25 de octubre un millón y más de chilenos en la calle solo Santiago apostaron pacíficamente a querer cambiar el rostro de los actuales desequilibrios social del país actual a un Chile más justo y equilibrado.

Sin embargo las acciones violentistas fueron la explosión del resentimiento social y de la convicción de unas minorías muy bien organizadas que solo con actos llamativos y destructivos se podía doblar la mano a la política para meter mano a la solución de los graves problemas de deterioro sociales. El acuerdo por un plebiscito acerca de una Asamblea Constituyente

elegida para dar a Chile una nueva Constitución fue la respuesta de la mayoría del espectro político que respondió al país como uno de los caminos para salir de la crisis.

En marzo 2020 la llegada de la Pandemia del Coronavirus a Chile cambia el panorama porque se detiene el país y lenta se prevé también el recomenzar. Con una economía en recesión y la perspectiva de una cesantía muy consistente para los próximos meses sigue creciendo la incertidumbres acerca de cómo será el futuro.

En este sentido la publicación de este trabajo y el acuerdo de colaboración firmado entre Inas-CISL la Universidad Miguel de Cervantes nos abre un camino de colaboración nuevo con la experiencia sindical Italiana cuyo pluralismo (son tres las grandes centrales);la democracia interna para la renovación de los grupos dirigentes y el experimentado dialogo social en las mesas tripartitas: gobierno-empresarios y trabajadores son un modelo para América Latina y Chile que debemos estudiar; proponer e implementar.

Agradezco una vez más a Inas_Cisl y a la Universidad Miguel de Cervantes por haber comprendido y facilitado esta publicación como al Prof. Cuevas cuyos aportes y experiencia nos facilitará el trabajo futuro como Centro de estudios laborales de la UMC. Personalmente

también por la experiencia de largos años como dirigente sindical y ahora junto con ustedes desde este centro, me hago disponible para construir un lugar de encuentro de nuevas experiencias, punto de vista y propuestas para acompañar los cambios que sin duda también tocarán articular al movimiento sindical post-pandemia .

Diego Olivares
Ex dirigente Sindical
Director de CELARES, Centro de Estudios Laborales
Y Responsabilidad Social
Universidad Miguel de Cervantes.

Índice de tablas

Tabla 1. Clasificación y definición de las políticas laborales. Servicios.

Tabla 2. Carga de trabajo media de los Servicios Públicos de Empleo 2014.

Tabla 3. Clasificación y definición de las políticas laborales. Medidas.

Tabla 4. Clasificación y definición de las políticas laborales. Ayudas.

Tabla 5. Tasas de desempleo total (%) en algunos países europeos 2008 – 2014.

Tabla 6. Tasas de desempleo (%) en la Unión Europea (28 países) 2008- 2014.

Tabla 7. Gastos en Políticas laborales. *Labour Market Policies LMP*. Porcentaje del PIB.

Tabla 8. Gastos en políticas laborales. *Labour Market Policies LMP.* Millones de euros.

Tabla 9. Gastos LMP. Medidas (categorías 2-7). Porcentaje del PIB.

Tabla 10. Participantes LMP por tipo de acción. Total Medidas LMP (categorías 2-7).

Tabla 11. Gastos LMP por tipo de acción. Formación. Porcentaje del PIB.

Tabla 12. Gastos en formación profesional (millones de euros).

Tabla 13. Gastos LMP por tipo de acción. Incentivos al empleo (% PIB).

Tabla 14. Gastos LMP por tipo de acción. Apoyo al empleo y rehabilitación laboral (% PIB).

Tabla 15. Gastos LMP por tipo de acción. Creación de empleo directo (% PIB).

Tabla 16. Gastos LMP por tipo de acción. Incentivos para la creación de Start-up (% PIB).

Tabla 17. Modelos de protección de la renta por desempleo.

Tabla 18. Gastos en políticas pasivas. Categoría 8-9. 2008 - 2013 (% PIB).

Tabla 19. Gastos y participantes en las políticas pasivas. Categoría 8-9. 2013
(v.a. e v. %).

Tabla 20. Gastos en Medidas y Ayudas para los desempleados. Años 2008 y 2013. En millones de euros.

Tabla 21. Jubilaciones anticipadas. Año 2009 (v.a. e v %).

Tabla 22. Participantes LMP por cada 100 personas que desean trabajar 2012.

Tabla 23. Personas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo – SPE. Totales, mayores y menores de 25 años 2008 – 2012.

Tabla 24. Organización y reorganización de las Agencias Técnicas del Trabajo en algunos países europeos durante la crisis.

Tabla 25. Alemania. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 26. Dinamarca. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 27. Francia. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 28. Italia. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 29. Holanda. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 30. Portugal. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 31. Reino Unido. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 32. España. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 33. Suecia. Los Servicios Públicos de Empleo SPE.

Tabla 34. Clasificación y nomenclatura de los servicios prestados por los Servicios Públicos de Empleo.

Tabla 35. Los Servicios Públicos para el Empleo SPE. Nº de oficinas, políticas activas, políticas pasivas – Año 2012.

Tabla 36. Las personas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo (SPE)

2008 y 2013.

Tabla 37. Servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo a las Empresas en cuatro países europeos.

Tabla 38. Jóvenes menores de 25 años participantes en políticas activas. 2008 – 2013.

Tabla 39. Gastos en Políticas activas en UE-28, Alemania, Francia y Holanda. 2008 – 2013.

Tabla 40. Principales dispositivos de política de empleo.

Tabla 41. La Unión Europa y la crisis ocupacional juvenil.

Tabla 42. Jóvenes sin empleo que no estudian ni están en formación. Jóvenes entre 15 y 34 años. Mujeres NEET. 2008 – 2011 – 2014.

Tabla 43. El desempleo juvenil (menores de 25 años) en la Unión Europea (EU-28 países), en España, Italia y Portugal.

Tabla 44. Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.

Tabla 45. Los Sistemas de aprendizaje en Alemania, Italia y Reino Unido. Tabla de resumen.

Tabla 46. Índice Europeo de Igualdad de Género.

Tabla 47. Ganancia por hora normal de trabajo según tipo de contrato.

Tabla 48. Evidencia de las medidas antidiscriminatorias en el mercado laboral.

Tabla 49. Gastos en políticas del trabajo según la tipología de intervención.

Tabla 50. Tasas de empleo 2008 – 2013 (15-64 años).

Tabla 51. Tasa de desempleo 2008 - 2013 (25 – 74 años).

Tabla 52. Los indicadores de la OCDE sobre la Protección Legislativa del Empleo 2014.

Tabla 53. Trabajo subordinado. Principales tipologías contractuales.

Tabla 54. Trabajo para-subordinado. Principales tipologías contractuales.

Tabla 55. Trabajo Autónomo. Principales tipologías contractuales.

Tabla 56. Experiencias laborales. Principales tipologías contractuales.

Índice de gráficos

Gráfico 1. Empleos precarios. Comparación datos años 2000; 2008 y 2014.

Gráfico 2. El Sistema Nacional de Empleo español.

Gráfico 3. WERKbedrijf como estructura interna de UWV.

Gráfico 4. Estructura del Servicio Público de Empleo Estatal SEPE.

Gráfico 5. La Garantía Juvenil italiana. Esquema global de los Servicios ofrecidos.

Gráfico 6. Tasas de empleo femenino. Mujeres de 15 – 64 años. 2000 – 2008 – 2014.

Gráfico 7. Tasas de empleo en algunos países europeos.

Lista de las principales siglas

OCDE, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

NEET, Not in Education, Employment or Training.

BCE, Banco Central Europeo.

OIT, Organización Internacional del Trabajo.

SPE, Servicios Públicos de Empleo.

LMP, Labour market policy, Políticas del mercado del trabajo.

Jobseekers, demandantes de empleo.

JSA, Jobseeker's Allowance, Subsidio de desempleo.

PE, Pôle Emploi.

JCP, Jobcentre Plus.

DWP, Department for Work and Pensions.

BA, Agencia Federal de Empleo (Alemania).

CPE, Centro para el Empleo.

AF, Arbetsförmedlingen, Organización de los servicios de empleo suecos.

CO, Comunicazioni obbligatorie (Italia).

CTP, Contrato de Transición Profesional.

AFPA, Asociación Nacional de Formación Profesional para Adultos (Francia).

LSC, Learning and Skills Council.

SSCS, Sector Skills Councils.

CFP, Centros de Formación Práctica.

BMAS, Ministerio del Trabajo (Alemania).

FSE, Fondo Social Europeo.

EA, Entreprises Adaptées, Empresas adaptadas.

SEPE, Servicio Público Estatal de Empleo (España).

SNE, Sistema Nacional de Empleo (España).

MC, Mobility Centers, Centros de Movilidad (Holanda).

SUWI, Ley de Implementación de la Estructura del Trabajo y de los Ingresos.

EEE, Estrategia Española de Empleo.

CIE, Contrato de iniciativa de empleo (Francia).

ZFU, Zona franca Urbana.

ZRU, Zona de revitalización urbana.

ZRR, Zona de revitalización rural.

ASPI, Seguro de desempleo (Italia).

CAE, Contrato de acompañamiento al trabajo.

UWV, Agencia de seguros para desempleados (Holanda).

Staffetta generazionale, Relevo generacional (Italia).

NPM, New Public Management (Holanda).

UWV Werkbedrijf, Centrum voor Werk en Inkomen, daarvoor arbeidsbureau, agencia para el empleo (Holanda).

AMPAL, Agencia del Ministerio (del trabajo) para las políticas activas laborales (Italia).

AMV, Autoridad de Gestión del Mercado Laboral (Dinamarca).

Jobbörse, Portal nacional para el encuentro de la oferta y la demanda de trabajo (Alemania).

BIZ, Centros de información sobre las profesiones (Alemania).

PIO, Plan individual de empleo.

Bibliografía

A. Cuevas (A cura di), Le Politiche del lavoro per i giovani in Europa nel triennio 2010-2013. http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=9d54e569-e810-401c-9704-7a4f5d212f18&title=scheda#

A. Cuevas (Aa cura di), Politiche passive, salario sociale e salario minimo: Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna a confronto. http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=90410bf6-4249-4902-834e-a10e8c13eebb.pdf&uid=90410bf6-4249-4902-834e-a10e8c13eebb

A. Cuevas e A. Fontanesi (A cura di). Modelli e pratiche di governante nelle politiche del lavoro. http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=8e938ab1-9d72-4d81-b532-ac4ffbf27271&title=scheda#

A. Cuevas (A cura di), Le Politiche a sostegno della stabilizzazione al lavoro dei Giovani in Europa. http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=551b9f62-0530-461d-a1a7-147e72a81253&title=scheda#

A. Cuevas, A. Fontanesi e M. V. Capitini (A cura di), Benchmarking sui Servizi pubblici per l'impiego in Europa. http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=fcfd84a6-6ed8-467a-bbfb-2649b9acb2c8.pdf&uid=fcfd84a6-6ed8-467a-bbfb-2649b9acb2c8

A. Dornelas, (Coord.) (2011): Emprego, contratação colectiva de trabalho e protecção da mobilidade profissional em Portugal. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Amsterdam University Press, How Politicians and Policy Ideas Transform Resilient Institutions, Amsterdam, 2010.

Dares analyses, L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-2009, juin 2014 nº 040.

E. Brancaccio, (2011). "Mezzogiornificazione" europea e standard retributivo. In L. Paggi, (a cura di), Un'altra Italia in un'altra Europa. Roma, Carocci.

E. Brancaccio, (2011). Crisi dell'unità europea e standard retributivo. Diritti Lavori Mercati, 2.

E. Brancaccio, (2014). La crisi dell'Unione monetaria europea: problemi e prospettive. In A. Califano, Pinotti G., (a cura di), Politiche nella crisi. Interpretazione della crisi e prassi politica, Pavia University Press.

E. Brancaccio, G. Fontana, (2011). The Conventional Views of the Global Crisis: A Critical Assessment. In P. Arestis, R. Sobreira, J.L. Oreiro, (edited by), The Financial Crisis. Origins and Implications. Palgrave Macmillan.

E. Brancaccio, N. Garbellini, (2014). Sugli effetti salariali e distributivi delle crisi dei regimi di cambio. Rivista di Politica Economica, forthcoming.

E. Reyneri, F. Pintaldi, Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi, 2013, Il Mulino.

E. Signorini, Diritto al lavoro. Crisi. Lavoro dei giovani, 2013, Giuffrè.

ECB (2012), "Euro area labour markets and the crisis", Structural Issues Report, September.
Employment Outlook 2010 – How does the UNITED KINGDOM compare?, OECD, Paris 2010.

European Employment Observatory (EEO) Update to the list of European Employment and Labour Market Research Organisations, 2011. (http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/ELMRO-2011-update.pdf)

F. Pelos, Il mercato senza lavoro. Crisi, occupazione e tutele oggi in Italia, 2013, Edizioni Lavoro.

F. Salvatori, La Riforma Hartz. Le politiche occupazionali in Germania, Working paper nº 10 Ter/2005, ADAPT.

G. Benoît, Rapport d'activité du médiateur de Pôle Emploi, Pôle Emploi 2010.

G. de Walque, M. Druant, Ph. Du Caju, C. Fuss (2010), «Qu'avons-nous appris du Wage Dynamics Network?», BNB, Revue économique, 57–79, juin.

G. Viale, Prove di un mondo diverso. Itinerari di lavoro dentro la crisi, 2009, Nda Press.

H. Zimmer, (2012), «Inadéquations sur le marché du travail», BNB, Revue économique, septembre.

I. Ariemma, La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo, 2014, Firenze University Press.

Industrial relations and working conditions developments in Europe 2010. Eurofound, november 2011.
http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1105040s/index.htm

J. Argouac'h, E. Debauche, P. Leblanc, B. Ourliac, (2010), «Comment expliquer les évolutions de l'emploi depuis le début de la crise?», Dossier de la Note de conjoncture, Insee, décembre.

J. De Mulder, M. Druant, Les marchés du travail de la zone euro et la crise, septembre 2012.

J. Stiglitz, Bancarotta. L'economia globale in caduta libera Einaudi 2010 e 2013.

J. Stiglitz, Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro, Einaudi, 2013.

L. Carrera, Donne e lavoro attraverso la crisi, 2014, Progedit.

L. Gallino, Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l'economia, Torino, Einaudi, 2009.

L. Gallino, Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi, Torino, Einaudi, 2011.

L. Gallino, Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa, Torino, Einaudi, 2013.

L. Gallino, Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità, Roma-Bari, Laterza, 2007.

L. Gallino, La lotta di classe dopo la lotta di classe, intervista a cura di Paola Borgna, Roma-Bari, Laterza, 2012.

L. Gallino, Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario, 2014, Laterza.

Le dinamiche del mercato del lavoro europeo durante il ciclo recessivo e nella prima fase di ripresa alla luce dell'andamento delle vacancies. Gennaio 2011.

M. Ambrosini, D. Coletto, S. Guglielmi, Perdere e ritrovare il lavoro. L'esperienza della disoccupazione al tempo della crisi , 2014, Il Mulino.

M. Cochard, G. Cornilleau e E. Heyer. Les marchés du travail dans la crise. Économie et statistique N° 438–440, 2010.

M. Mezzanzanica, Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche, occupabilità e servizi, 2012, Aracne.

M. R. Palma Ramalho, Portuguese labour law and industrial relations during the crisis. November 2013.

M. Sorcioni. Le donne e il Mercato del Lavoro. Luglio 2011.

M.E. Brandolini, Morire di non lavoro. La crisi nella percezione soggettiva, 2013, Ediesse.

Marchand O. et Minni C. (2010), «Le marché du travail dans la crise : un cadrage statistique».

O. Calavrezo, F. Lodin. (2012) «Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010: forte augmentation de la fin 2008 à l'automne 2009, diminution ensuite», Dares Analyses n° 004, janvier.

OCDE (2010). «Labour markets and the crisis », OECD working paper, n° 756.

OECD, Employment Outlook 2011. Chapter 1: Income support for the unemployed: How well has the safety-net held up during the "Great Recession"? pp. 15 – 80.

P.M. Campos Lima, A. Martin Artiles, (2011): "Crisis and Trade union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts", Transfer, August 2011; 17 (3).

P.M. Campos Lima, O. Molina, A. Stoleroff, A. Martin Artiles, (2012): "Crisis and austerity in Portugal and in Spain: increasing flexibility and reducing security" paper presented to IREC Conference, Lisbon, September 2012.

P.M. Campos Lima, R. Naumann, (2011) "Portugal: From Broad Strategic Pacts to Policy-Specific Agreements in Sabina Avdagic, Martin Rhodes and Jelle Visser (Ed.) Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization. Oxford University Press.

Pôle Emploi – Ipsos, Grande consultation des demandeurs des emploi, 25 octobre 2010. (http://www.poleemploi.fr/file/mmlelement/pj/27/d5/31/03/consultationpoleemploi79714.pdf)

R. Cicciomessere. I destinatari del programma Youth Guarantee in un'ottica di genere.

R. Cicciomessere. Le caratteristiche delle giovani donne Neet e le politiche per i target più critici. 28 aprile 2014.

R. Cicciomessere. Posti vacanti e ipotesi di evoluzione del mercato del lavoro.

R. Cicciomessere, Il sistema duale di apprendistato per fronteggiare la disoccupazione giovanile: il modello della Provincia autonoma di Bolzano. 30 agosto 2013.

R. Cicciomessere, Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile. Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza Occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione Giovanile. Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato). Roma, 26 giugno 2013.

R. Cicciomessere, La capacità di intermediazione degli operatori pubblici e privati del lavoro: criticità e proposte per superarle. Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati. Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato). Roma, 30 settembre 2014.

R. Cicciomessere, M. Sorcioni. I giovani e il mercato del lavoro. Le criticità della transizione dall'istruzione al lavoro e il programma Youth Guarantee. Luglio 2013
Revue de l'OFCE, n° 15.

S. Amine, Les politiques du marché du travail face à la crise économique. Vers une convergence internationale. Février 2014.

S. Sciarra, L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi, 2013, Laterza.

S. Stiller, Ideational Leadership in German Welfare State Reform.

SMEs in the crisis: employment, industrial relations and local partnership. Eurofound, June 2011: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1010039s/index.htm.

T. Keulen, Mobility Centres UWV WERKbedrif, UWV WERKbedrijf, Amsterdam.
(http://www.taen.org.uk/assets/ESFAgeNetwork/01/pdfs/PresentationTheoKeulen.pdf)

http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000131/0000.pdf)

T. Keulen, WERKbedrijf, UWV WERKbedrijf, Amsterdam, 2009. http://www.oitchile.cl/pdf/presentaciones%2031%20agosto09/Keulen.pdf)

The crisis context and the National strategy. Role of UWV WERKbedrijf. (www.esmaja.lv/userfiles/file/Keulen_Theo.ppt)

The state of the public service, OECD, Paris, 2009.

V. Comito, N. Paci, G. Travaglini, Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro, 2014, Ediesse.

V. Ziemann, (2010), «Qu'est-ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne?», Trésor- Eco, n° 79.

Linkografía

Sitios generales

www.cedefop.europa.eu

www.etui.org

www.oecd.org

www.SPE-benchmarking.eu

www.SPEmonitor.eu

www.politiquessociales.net

www.waSPE.org

www.epractice.eu

www.eurofound.europa.eu

Francia

Pôle emploi

www.pole-emploi.fr

www.pole-emploi.org

www.qualite-publique.org

www.delouvrier.org

www.afnor.org

www.unedic.org

http://pme.service-public.fr

www.emploi.gouv.fr

www.modernisation.gouv.fr

http://direccte.gouv.fr

Alemania

Bundesagentur für Arbeit

www.arbeitsagentur.de

www.afsz.hu

www.agf.org.uk

www.ams.at

www.arbeitsagentur.de

Italia

www.lavoro.gov.it/Lavoro

www.italialavoro.it

http://impiego.formez.it

www.forumpa.it

www.eu-employment-observatory.net

www.isfol.it

Holanda

https://www.werk.nl/werk_nl/werknemer/werkberijf

http://bancadati.xformare.it

www.cinop.nl

www.equi.at

www.esmaja.lv

www.mutual-learning-employment.net

www.werk.nl

Reino Unido

Jobcentre Plus

www.dwp.gov.uk/jobcentreplus

www.eu-employment-observatory.net/index.aspx

www.scribd.com

http://books.google.co.uk/books

http://findarticles.com

www.dwp.gov.uk

www.businesslink.gov.uk

www.pcs.org.uk

www.employment-studies.co.uk

ALBERTO CUEVAS

Profesor de Historia y Sociólogo, nacido en Santiago de Chile (Ciudadanía: italiana y chilena).

Sus estudios y trabajos académicos se concentraron, en una primera fase, en las organizaciones sindicales y empresariales y sus relaciones con el Estado y las organizaciones políticas. Producto de tales estudios son los numerosos ensayos en italiano y en español que ha realizado.

Sucesivamente puso al centro de sus estudios e intereses académicos la evolución de las instituciones políticas y sociales latinoamericanas, sobre todo en el curso del siglo XX.

En 1990 inició el trabajo de elaboración de la Enciclopedia "America Latina" organizada en 70 voces y publicada en tres volúmenes.

Desde el año 1985 a 2010 se ha desempeñado como académico en Universidades Italianas y entre los años 1990 y 1995 desarrolla numerosos seminarios en institutos y universidades extranjeras (Barcelona, Madrid, Buenos Aires, Santiago, Caracas, San José, Montevideo).

PATRONATO inas CHILE

UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES