DOCUMENTOS DE TRABAJO

LA NUEVA AGENDA SOCIAL: REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela

DT 07/2010

www.fundacionideas.es

fundación ideas para el progreso

Asunción Candela, ayudante de investigación del Área de Economía y Sostenibilidad de la Fundación IDEAS.

Carlos Mulas, Director General de la Fundación IDEAS y profesor titular de la Universidad Complutense de Madrid.

Gustavo Nombela, responsable del Área de Economía y Sostenibilidad de la Fundación IDEAS.

Los autores agradecen los comentarios y aportaciones de **Jesús Caldera**, **Carmen de Paz**, **Irene Ramos** y **Johannes von Stritzky.**

Publicaciones de la Fundación IDEAS

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelas 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-978-84-15018-42-1
Depósito legal: M-48735-2010

fundación ideas para el progreso

Abstract

Este documento presenta una propuesta de la Fundación IDEAS para la reforma de las políticas activas de empleo en España, como uno de los ejes fundamentales de la Nueva Agenda Social. En primer lugar, se analizan las políticas de empleo españolas en el contexto europeo, señalando las principales deficiencias de nuestro sistema actual: una excesiva proporción de gasto destinado a políticas pasivas, una desvinculación entre políticas activas y pasivas, y un escaso peso de la formación para el empleo, apenas dirigida a los desempleados. Para extraer experiencias de éxito en otros países, se realiza un repaso de las políticas activas de empleo en Francia, Alemania, Dinamarca y Suecia, prestando especial atención a los buenos resultados obtenidos por las reformas laboristas en Reino Unido. El objetivo de este estudio es contribuir al debate sobre las políticas activas, aportando propuestas de medidas que mejoren el sistema y aumenten la empleabilidad de los trabajadores.

Índice

Resumen ejecutivo 7

1. Introducción 12

2. Las políticas activas de empleo en España en el contexto europeo 16

2.1 Situación del mercado de trabajo en la UE 16
2.2 Gasto en políticas activas de empleo en España y la UE 19
2.3 La formación profesional para el empleo en España 22

3. Experiencias internacionales en políticas activas de empleo:
Francia, Alemania, Reino Unido, Dinamarca y Suecia 26

3.1 Formación para el empleo 27
3.2 Incentivos para el sector privado 33
3.3 Empleo directo en el sector público 35
3.4 Servicios y sanciones 37
3.5 Colectivos vulnerables: jóvenes y discapacitados 40

4. Las reformas laboristas en Reino Unido: una experiencia de éxito 41

4.1 Origen del sistema actual 41
4.2 Las claves del funcionamiento de las políticas activas de empleo 43

4.3 El modelo de prestación del *Jobcentre Plus* y sus resultados 44
4.4 Los cambios más recientes 46

5. Propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España 48

Anexo 1. El Servicio Público de Empleo en España 54
Anexo 2. Las políticas activas de empleo y la reforma del mercado de trabajo 58
Anexo 3. Tipos de políticas activas de empleo en España 60

Referencias 64

Resumen ejecutivo

El principal problema al que se enfrenta la economía española en los próximos años es la reducción de las altas tasas de paro que se han alcanzado como consecuencia de la crisis financiera internacional y del estallido de la burbuja inmobiliaria en nuestro país. La transición hacia un nuevo modelo de economía sostenible permitirá, sin embargo, abrir nuevas oportunidades de empleo en sectores con amplio potencial de crecimiento, como las energías renovables, el turismo sostenible, las industrias culturales, las industrias sociales y de la salud, las ecoindustrias, etc. De hecho, la Fundación IDEAS calculó en su informe de principios de 2010 que los diez sectores principales de la nueva economía podrían generar hasta 3 millones de nuevos empleos adicionales entre 2010 y 2025[1].

En el momento actual, y una vez la crisis ha tocado fondo en España, ha llegado el momento de pasar de una lógica de rescate económico a una política de activación de los recursos ociosos y las personas desempleadas. En este contexto, los tres elementos de la agenda del Gobierno (austeridad, reformas y nueva política social) deben vincularse en forma de círculo virtuoso. Esto es, la austeridad rebajará los intereses de nuestra deuda, lo que permitirá nuevas inversiones en capital productivo; este capital productivo solo generará crecimiento en un contexto de pleno desarrollo de las reformas en marcha en el mercado de servicios, el mercado financiero y el mercado de trabajo; y todo ello solo se traducirá en una salida cohesionada de la crisis (que es el elemento diferenciador de la visión progresista para el futuro), si el crecimiento se traduce en nuevas inversiones en capital social y en nuevas oportunidades de empleo para las personas que sufrieron en mayor medida los rigores de la crisis.

Para que los desempleados de hoy puedan incorporarse a esas nuevas oportunidades de empleo que protagonizarán el futuro, es crucial que puedan adquirir las nuevas capacitaciones necesarias, y que puedan convertirse ellos mismos en agentes del

1 Véase el informe *Ideas para una nueva economía: hacia una España más sostenible en 2025*.

cambio a través de nuevas iniciativas emprendedoras en esos ámbitos. Para ello, las políticas activas de empleo son una herramienta fundamental.

En 2011, de acuerdo con el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado, España gastará cerca de 40.000 millones de euros en políticas de empleo, de los cuales más de 30.000 millones se destinarán a políticas pasivas (prestaciones y subsidios) y apenas 7.500 estarán dedicados a políticas activas. Esta cantidad supone un esfuerzo financiero importante por parte del Estado, con el diseño actual de las políticas activas de empleo en nuestro país, apenas 2.500 millones de esa partida general se dedicarán específicamente a la formación para el empleo (ya que el resto irá a bonificaciones empresariales o empleo público directo); y a su vez, de ese montante, solo 1.000 millones estarán específicamente destinados a actividades de formación para trabajadores que hoy están en las listas del paro (y el resto al aprendizaje de trabajadores que aún conservan el empleo).

En definitiva, hoy nos gastamos un 4% del PIB en políticas de empleo, pero solo el 0,1% se dedica a aumentar la cualificación de los desempleados. Estos porcentajes están muy por debajo de los que se dedican en los países europeos que obtienen mejores resultados en el proceso de recuperación de talento y de segundas oportunidades que suponen las políticas activas. Por tanto, la composición de nuestras políticas de empleo es claramente mejorable y su modificación debe constituir el núcleo de la nueva agenda social anunciada por el Gobierno socialista.

En el ámbito europeo hay experiencias muy interesantes, que pueden servir de orientación para los cambios que debemos acometer en España. Este trabajo repasa los casos más llamativos y propone una serie de líneas generales de actuación para España, a raíz de las experiencias de algunos de nuestros socios comunitarios.

La principal conclusión de este trabajo es que la futura reforma del sistema de políticas activas de empleo debe abordar los siguientes retos:

- Necesidad de destinar más recursos a las políticas activas de empleo: el volumen de gasto en políticas activas debería duplicarse para estar a la altura de los países más avanzados de la UE.

- Este incremento no necesariamente tendría que implicar un fuerte aumento del gasto público total dedicado a políticas de empleo. Otros países combinan políticas activas y pasivas de una forma más coherente y más integrada: las ayudas y subsidios de desempleo no se conciben únicamente como cobertura de renta, sino que incentivan la formación y la empleabilidad de los parados.

- Hay que aumentar el número de desempleados que reciben cursos de formación, hasta lograr que al menos un 50% de los parados lleven a cabo acciones formativas. La situación de España en cuanto a la formación está muy lejos de la media europea: en 2007 menos de un 20% de parados realizaba cursos de formación, y la crisis ha llevado este porcentaje a caer por debajo del 10%. Por otro lado, es necesario ampliar la oferta de formación, mejorar su calidad y aumentar su especialización.

- Se debería lograr que los servicios públicos de empleo consigan un efecto dinamizador en los desempleados, a través de prácticas de orientación en la búsqueda de empleo, en el diseño de trayectorias profesionales y en la formación.

En particular, planteamos una serie de propuestas para mejorar las políticas activas de empleo, de forma que se contribuya a lograr los siguientes objetivos:

Mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo

1. Transformar los servicios públicos de empleo para que exista una colaboración efectiva entre comunidades autónomas (CC AA) y servicios centrales de información que favorezca/permita la movilidad geográfica.

2. Personalizar los servicios a los desempleados para realizar un seguimiento de cada caso, de forma que las oficinas de empleo cambien de ser únicamente "tramitadores de subsidios" a verdaderos "orientadores profesionales".

3. Evaluar los resultados de los servicios públicos de empleo para fomentar la difusión de las mejores prácticas.

4. Fomentar la colaboración entre servicios públicos de empleo y agencias privadas de colocación, que permiten la especialización del sector privado en ayudar a determinados colectivos. Para realizar estas tareas, las agencias privadas deberían poder gestionar tanto la formación como la colocación de los desempleados.

Lograr una mayor conexión entre políticas activas y pasivas de empleo

5. Vincular progresivamente las prestaciones que reciben los desempleados a su participación en programas de formación y a su proceso de búsqueda activa de empleo.

6. Permitir alternativas de jubilación flexible, tanto para los actuales prejubilados como para trabajadores que puedan estar envueltos en futuros EREs. Un esquema que permitiera compatibilizar prejubilaciones con trabajos a tiempo parcial sería positivo para aflorar economía sumergida y para contribuir al sistema de Seguridad Social.

Diseñar itinerarios de formación y trayectorias profesionales para desempleados

7. Elaborar programas especiales de formación y reubicación profesional para desempleados de determinados sectores o actividades (en particular del sector de la construcción a las ecoindustrias o las industrias sociales).

8. Los servicios de empleo deberían realizar un esfuerzo por personalizar a cada desempleado una trayectoria profesional para la próxima década, en función de su formación previa y su experiencia laboral.

Mejorar la oferta de formación y su calidad

9. Resulta necesario por ello aumentar la oferta de cursos de formación y orientar buena parte de los esfuerzos hacia los trabajadores y desempleados con menor nivel de cualificación (ya que hoy se concentran en los más cualificados).

10. Es imprescindible aumentar la calidad media de los cursos de formación para desempleados que se ofertan en España. Para ello sería deseable disponer de indicadores de resultados de los cursos para poder evaluar su eficacia.

11. Se podría dar libertad de elección a los desempleados para decidir dónde formarse, y abrir el sistema de formación/colocación de desempleados a agencias especializadas y a las propias universidades.

Promover iniciativas innovadoras por parte de desempleados

12. Incentivar la creación de "empresas en prácticas". Una importante labor que pueden realizar los servicios públicos de empleo, y que hoy no hacen, es la interconexión de perfiles complementarios de personas desempleadas en las distintas CC AA, con potencial para crear empresas. La generación de grupos piloto de desempleados poniendo en marcha "empresas en prácticas" debería acompañarse de un aumento del 60% al 110% en el porcentaje de capitalización de la prestación actualmente permitido.

13. Las políticas activas de empleo orientadas a promover iniciativas emprendedoras por parte de desempleados deberían apostar por actividades con especial interés para la economía sostenible en cada comunidad autónoma.

Generar nuevos tipos de empleo + formación

14. Introducir la figura del "desempleado-trabajador", para que los parados que encontraran trabajos a tiempo parcial y/o de baja remuneración no los rechazaran ni tuvieran incentivos para no declararlos, pudiendo ver complementado su sueldo mensual (por el que cotizarían) con una parte del subsidio al que seguirían teniendo derecho. Esta iniciativa produciría ahorros netos al sistema y reduciría el paro de larga duración.

15. Crear un sistema de rotación-sustitución (similar al existente en Dinamarca, Suecia o Alemania), mediante el cual los desempleados podrían formarse en términos prácticos en las empresas o las administraciones, mientras los trabajadores que ocupan esos puestos estén de baja temporal (por maternidad, enfermedad, etc.) o mientras se ausenten para realizar cursos de formación que mejoren sus posibilidades de promoción en el empleo.

16. Generar empleos públicos con un elevado componente de formación. Las administraciones autonómicas y locales prestan a los ciudadanos un elevado conjunto de servicios que podrían vincularse a la recualificación de desempleados.

1
Introducción

Las políticas de empleo que se denominan *activas* son un amplio conjunto de herramientas de intervención que puede utilizar el sector público en el mercado de trabajo para mejorar el capital humano de las personas que acceden por primera vez al empleo, o se reintegran al empleo después de un periodo de desempleo.

Así, mientras que aquellas políticas de empleo calificadas como *pasivas* ofrecen protección social a aquellos trabajadores que sufren situaciones de desempleo, mediante la aportación de recursos para garantizar un nivel de vida digno, las políticas activas están dirigidas a mantener o incrementar las capacidades de las personas desempleadas para mejorar su empleabilidad y aumentar sus probabilidades de encontrar trabajo.

La crisis económica que atraviesa la economía mundial ha afectado duramente a España y ha demostrado los límites que tenía el modelo de crecimiento sobre el que se apoyó el largo periodo de bonanza económica que disfrutó nuestro país desde mediados de los años noventa. En ese periodo se creó un gran volumen de empleo, pero el cambio de ciclo ha mostrado la debilidad de muchos de esos empleos, los cuales además se concentraban en determinados sectores de actividad económica que no contribuían a mejorar la productividad de la economía española.

Como se señala en el informe *Ideas para una nueva economía*[2], realizado por la Fundación IDEAS en enero de 2010, es necesario en España realizar un cambio de modelo productivo para conseguir unas bases más sólidas sobre las que apoyar el crecimiento económico de las próximas décadas. Las estimaciones realizadas sobre el potencial de creación de empleo del nuevo modelo productivo apuntan a que,

2 El documento puede consultarse en www.fundacionideas.es.

contabilizando únicamente varios sectores estratégicos de actividad económica, podrían generarse durante los próximos años más de 3 millones de nuevos puestos de trabajo estables. Por lo tanto, el potencial de creación de empleo total del cambio de modelo productivo sería aún mayor y permitiría situar la tasa de paro en España de nuevo en niveles cercanos a la media europea.

Las políticas activas de empleo juegan un papel clave dentro de esta transformación de la economía española, ya que el cambio hacia nuevos sectores productivos y el aumento de la productividad requieren de una mayor cualificación del capital humano existente. Gran parte de los nuevos puestos de trabajo generados por el nuevo modelo van a ser cubiertos por personas que actualmente están desempleadas, por efecto de la crisis o por estar en la búsqueda de su primer empleo. Por tanto, necesitamos que esas personas adquieran las capacidades y los conocimientos necesarios para los nuevos empleos.

Las políticas de empleo están situadas en primera línea de las prioridades de la UE y de todos los Estados miembros a nivel de sus políticas nacionales, con el objetivo de que los mercados de trabajo retornen a una situación de normalidad y se reduzcan las elevadas tasas de paro. La experiencia de otros países muestra que las políticas activas de empleo, bien diseñadas y coordinadas con las políticas pasivas, son elementos clave para lograr esos objetivos.

¿Cuáles son las políticas activas de empleo que se aplican en Europa? La amplia diversidad de instrumentos utilizados y su mayor o menor grado de integración con las políticas pasivas hacen difícil la comparación entre países, si bien se puede clasificar todas las medidas utilizadas en varias categorías (García, 2007):

1. *Formación para el empleo.* Los programas más avanzados persiguen combinar la formación con la obtención de experiencia laboral. La formación consiste en proporcionar tanto conocimientos generales que ayuden al desempleado a mejorar su capacitación (por ejemplo, idiomas), como otras habilidades más específicas para determinadas profesiones. El objetivo último es mejorar la productividad de quienes participan en estos programas de formación.

2. *Servicios de empleo.* En esta categoría se agrupan todas aquellas acciones dirigidas a mejorar y garantizar una mayor eficiencia en la búsqueda de trabajo. Los servicios de empleo más avanzados suelen ofertar no solo información sobre vacantes de trabajo, sino que también realizan labores de asesoramiento, consultoría, seguimiento y control de los desempleados. En

casi todos los países europeos, el sistema principal de servicios de empleo es de carácter público, si bien suele coexistir y colaborar con agencias privadas de colocación.

3. *Subsidios y sanciones*. La búsqueda de empleo puede estar incentivada a través de la concesión de subsidios, que no necesariamente están siempre vinculados a derechos adquiridos por trabajadores que quedan en situación de paro como en el caso español. En otros países europeos, incluso los demandantes de un primer empleo pueden percibir una ayuda pública diseñada tanto para aportar una renta mínima como para constituir un mecanismo de incentivos para la formación y el proceso de búsqueda activa de empleo. Estos subsidios se complementan con sanciones que se aplican si el desempleado no cumple con los requerimientos exigidos al ser beneficiario del subsidio, como, por ejemplo, rechazar injustificadamente ofertas de trabajo o cursos de formación.

4. *Incentivos para el sector privado.* Las políticas de incentivos para el empleo pueden dirigirse al empresario o al trabajador. Si los incentivos se orientan hacia las empresas, suelen adoptar la forma de subvenciones salariales para que se contraten nuevos trabajadores. En muchos casos, la concesión de las subvenciones está sujeta a que se contraten determinados colectivos, como pueden ser parados de larga duración o personas discapacitadas. Por otro lado, la principal fórmula de incentivos para los trabajadores suelen ser subvenciones para lanzar negocios y convertirse así en trabajadores por cuenta propia.

5. *Empleo directo en el sector público*. Programas centrados en la creación de empleo a través del suministro de servicios públicos. Generalmente se trata de políticas dirigidas a grupos desfavorecidos, que pretenden evitar que estos trabajadores se desvinculen totalmente del mercado de trabajo al no poder acceder a empleos ofertados por el sector privado.

6. *Programas para jóvenes*. Estos programas son específicos para este colectivo y el objetivo es facilitarles la transición del sistema educativo general al mercado de trabajo proporcionándoles formación adicional y prácticas laborales. También se tiene en cuenta en el diseño de estos programas a jóvenes con un grado de preparación insuficiente, lo cual dificulta su acceso al empleo, y a grupos de jóvenes desfavorecidos por diferentes circunstancias.

7. *Medidas para discapacitados.* Se refiere tanto a empleos destinados a estos colectivos (empleo en el sector público, subvenciones al empleo, etc.), como programas especiales de rehabilitación, evaluación de aptitudes y cursos de formación específicos.

Como puede observarse a partir de esta clasificación, el conjunto de políticas activas es amplio y pueden combinarse distintos tipos de medidas que se refuerzan entre sí. Las restricciones presupuestarias actuales hacen necesario en España comenzar a diseñar nuevas herramientas para activar el mercado de trabajo, que se apoyen en un uso más eficiente de los recursos públicos que se destinan a las políticas de empleo. En particular, lograr una mayor conexión entre las políticas pasivas y activas se plantea como uno de los retos para la próxima década.

En este documento se realiza una revisión panorámica de la situación de las políticas de empleo en varios países europeos, para poner en contexto la situación en España. Nuestro objetivo es contribuir al diseño de las nuevas políticas activas de empleo, mediante la aportación de aquellos elementos que han demostrado efectividad en otros países europeos a la hora de mejorar las posibilidades de encontrar empleo para los trabajadores desempleados.

2

Las políticas activas de empleo en España en el contexto europeo

Para evaluar la importancia que tienen en la Unión Europea las políticas activas de empleo, una aproximación cuantitativa en términos de los recursos que invierte cada país nos proporciona una comparación interesante, y nos sitúa la posición de España en el contexto europeo.

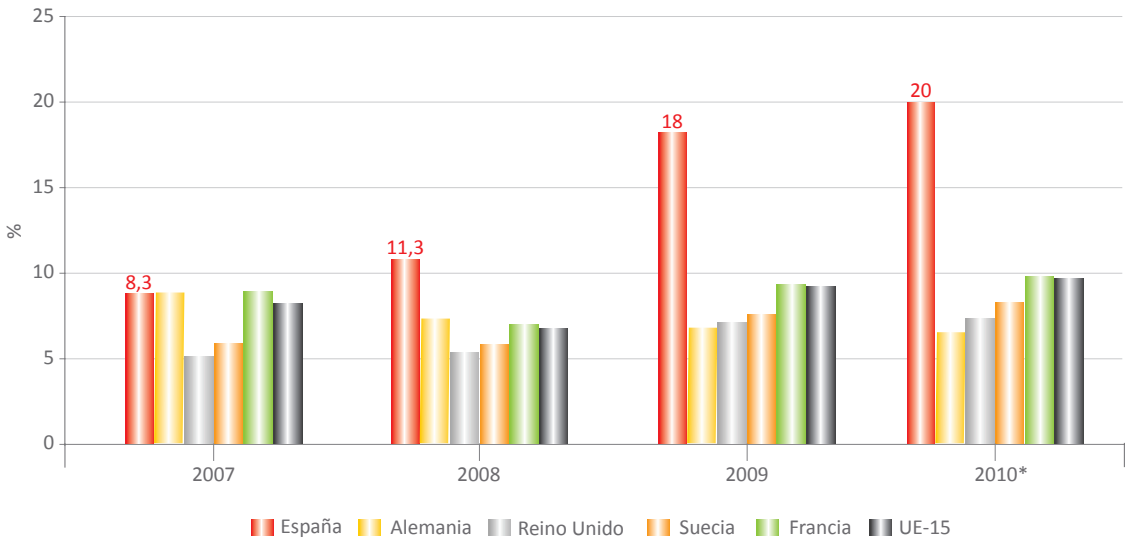
Antes de presentar los datos que aporta esta sección, conviene realizar una panorámica del problema actual del desempleo en diferentes Estados miembros, para disponer de una referencia con la que contrastar los recursos presupuestarios empleados y los tipos de políticas activas de empleo aplicadas.

2.1 Situación del mercado de trabajo en la UE

La crisis económica que azota a las economías europeas ha lastrado, y sigue haciéndolo, todos los avances que se habían alcanzado desde finales de los noventa con las políticas europeas orientadas a la creación de empleo. En el Gráfico 1 se ha seleccionado una serie de países europeos para mostrar la evolución de las tasas de desempleo entre los años 2007 y 2010.

España fue uno de los países que mayor éxito logró en términos de creación de empleo desde finales de los noventa, logrando así la convergencia de su tasa de paro con los niveles medios de la UE, hasta rondar el 8% de desempleo. Durante el largo periodo expansivo entre 1993 y 2007 se generaron 8 millones de nuevos empleos (el 30% de todo el empleo creado en la Unión Europea), que permitieron un descenso

Gráfico 1. Evolución de la tasa de desempleo



Fuente: Eurostat.
* Datos obtenidos a partir de la media correspondiente entre los meses de enero a septiembre.

del desempleo de aproximadamente 10 puntos. Esta creación de empleo permitió acomodar un fuerte aumento de la población activa, originado por la inmigración y el aumento de la tasa femenina de participación, y a la vez lograr el marcado descenso del desempleo.

Pese a estos buenos resultados, el impacto de la crisis ha invertido la situación, colocando a España de nuevo como uno de los países con la tasa de paro más elevada de la UE (el 20% en 2010). A pesar de que en ningún otro país europeo se ha experimentado un aumento tan drástico del desempleo (porque la burbuja inmobiliaria no les afectó de igual manera), los datos del Gráfico 1 muestran que Reino Unido, Suecia y Francia también han experimentado considerables aumentos en sus tasas de paro.

Por contra, Alemania ha logrado que el impacto de la crisis en términos de empleo no haya sido tan acusado como en otros países europeos, y ha logrado mantener su tasa de desempleo por debajo del 8% (situándose en un nivel similar al del Reino Unido, si bien en el caso británico se partía antes de la crisis de tasas de paro muy inferiores).

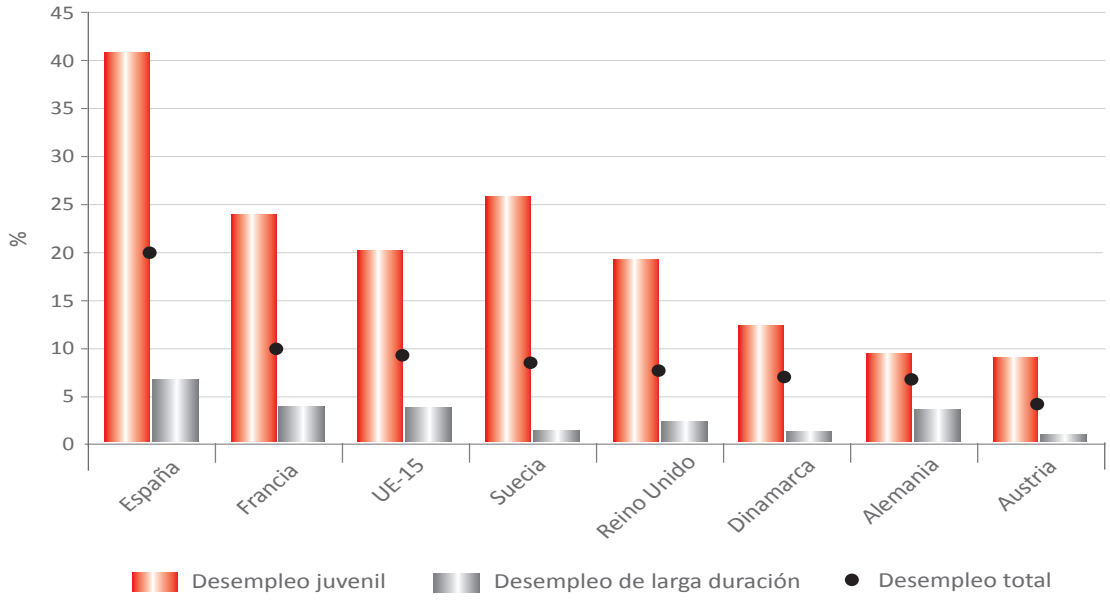
A pesar de que el desempleo está afectando a una proporción importante del conjunto de la población activa, se trata de un fenómeno que afecta especialmente a

determinados colectivos, entre ellos a los jóvenes y a los desempleados de larga duración, como muestra el Gráfico 2. En el primer caso, las condiciones de entrada al mercado laboral se endurecen y, en el segundo caso, la probabilidad de reincorporación se reduce aún más.

Como se observa en el Gráfico 2, la tasa de desempleo juvenil en la UE-15 se sitúa en 2010 en el 20%, siendo España el país con una tasa más elevada (41,2%). En general, las tasas de desempleo entre los menores de 25 años son más altas para los hombres que para las mujeres en todos los países.

En relación con el desempleo de larga duración, la media de la UE-15 es un 3,75%, afectando en este caso más al colectivo femenino que al masculino, en contraste con lo que sucede con la población activa más joven. El aumento de la capacitación de las generaciones más jóvenes de mujeres tiene su reflejo en las estadísticas globales del desempleo, señalando cómo en la Unión Europea la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo va disminuyendo progresivamente (al menos en términos de acceso a la formación y al empleo, si bien a efectos de discriminación ocupacional y salarial los problemas persisten).

Gráfico 2. Tasa de desempleo juvenil y de larga duración (2010)



Fuente: Eurostat.

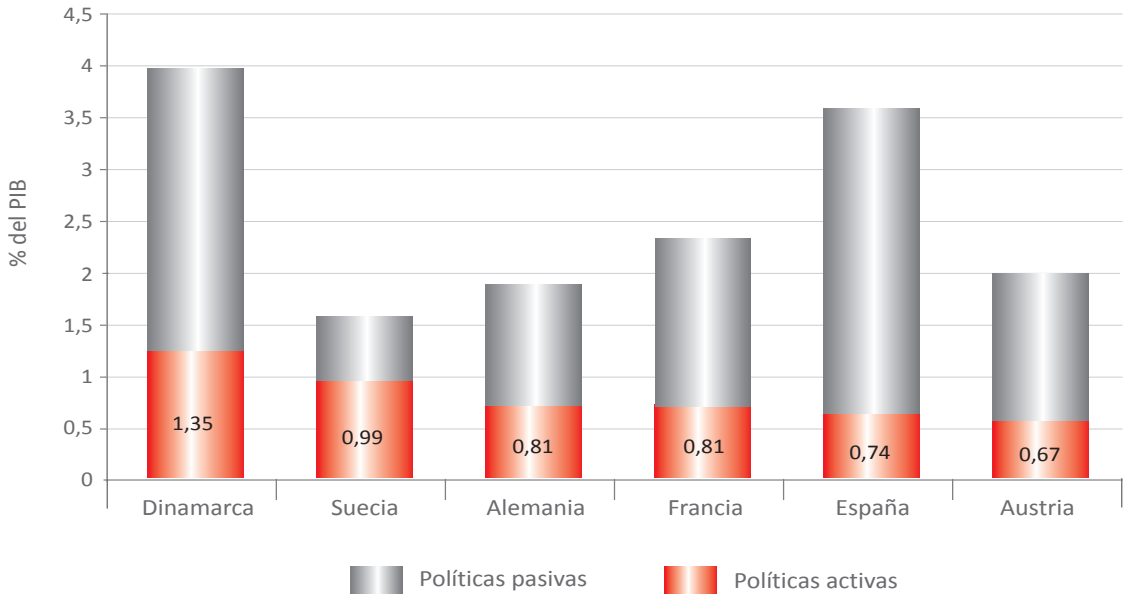
2.2 Gasto en políticas activas de empleo en España y UE

¿Cómo han respondido los países europeos ante el fuerte aumento del desempleo? Los datos disponibles a nivel europeo nos permiten hacer una evaluación del esfuerzo presupuestario que supone el conjunto de políticas de empleo que se aplica en la UE, y en particular podemos medir los recursos presupuestarios destinados a las políticas activas de empleo.

Como se muestra en el Gráfico 3, el gasto total en políticas de empleo en España para el año 2010 es comparable al gasto realizado por Dinamarca, sin embargo ambos países difieren mucho en lo que a su composición se refiere. Así, Dinamarca se caracteriza por destinar un mayor porcentaje de su PIB a políticas activas de empleo, como es el caso también de Suecia; sin embargo, España destaca por tener un claro desequilibrio hacia las políticas pasivas de empleo. A pesar de que en 2010 el gasto en políticas de empleo rebasará previsiblemente el 3,5% del PIB, prácticamente un 3% se destina a prestaciones por desempleo.

En cambio, Alemania, Francia y Austria son países con los que España puede compararse en términos económicos, pero que no tienen un desequilibrio tan pronunciado entre políticas activas y pasivas como el observado para el caso español.

Gráfico 3. Gasto en políticas activas frente a políticas pasivas de empleo 2010



Fuente: estimación propia a partir de datos Eurostat (2008).

Tabla 1. Gasto en políticas activas de empleo (% del PIB)

	España	Alemania	Francia	Austria	Suecia	Dinamarca	UE-15
Formación para el empleo	0,17	0,29	0,254	0,371	0,068	0,232	0,187
Incentivos al empleo	0,21	0,076	0,101	0,06	0,368	0,14	0,115
Creación de empleo*	0,2	0,13	0,18	0,05	0,01	-	0,063
Total**	**0,6**	**0,53**	**0,6**	**0,52**	**0,66**	**0,98**	**0,472**

Fuente: datos correspondientes a 2008, últimos datos disponibles según Eurostat y OCDE.
*Incluye las políticas de creación de empleo directo e incentivos a la creación de empresas.
**Además de los programas mencionados también se incluyen los programas de rotación en el empleo y trabajo compartido e integración de discapacitados.

Para profundizar en el análisis del gasto en políticas activas hemos dividido éstas en tres grandes grupos: formación para el empleo, incentivos al empleo (bonificaciones empresariales) y creación de empleo directo. En la Tabla 1 se realiza una comparación de los recursos que destinan los países más destacados de la UE a cada uno de estos tipos de políticas en porcentaje del PIB y se compara con la situación en España (los últimos datos disponibles en Eurostat para realizar una comparación con datos homogéneos corresponden a 2008).

Las políticas de formación en España están muy por debajo de la situación en otros países europeos. Así, mientras que en 2008 nuestro país tan solo destinaba un 0,17% del PIB a políticas de formación para el empleo, otros países como Alemania y Francia superaban el 0,25% y en el caso de Austria alcanzaba la cifra de 0,37%.

Aunque no resulta posible la comparación internacional con datos de 2010, para el caso de España podemos analizar qué impacto ha tenido la crisis en los recursos destinados a políticas de formación, y qué expectativas existen para 2011, a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado. La Tabla 2 presenta los gastos en políticas activas de empleo, desagregados por tipos de políticas.

Los datos de la Tabla 2 muestran, en primer lugar, una reducción en las cantidades presupuestadas para el año 2011 respecto al año 2010 en todas sus partidas. Sin embargo, se ha producido una reasignación interna entre las políticas activas: en 2011,

Tabla 2. Las políticas activas de empleo en los Presupuestos Generales del Estado

	2010 (millones de euros)	**2011** (millones de euros)
Formación para el empleo	2.696	2.678
Incentivos al empleo	2.850	2.450
Creación de empleo	2.250	2.230
Total políticas activas	**7.796**	**7.358**
% PIB	**0,74**	**0,69**
Total políticas pasivas	**30.612**	**30.140**
% PIB	**2,92**	**2,82**
Total políticas de empleo	**38.408**	**37.498**
% PIB	**3,66**	**3,51**

Programas de formación para el empleo:	Millones de euros	% sobre el total
Para personas desempleadas	918	34,3
Para personas ocupadas	1.420	53,0
Para desempleados y ocupados	340	12,7
Total	**2.678**	**100**

Fuente: Presupuestos 2011, Secretaría General de Empleo.

la formación para el empleo es la política que dispondrá de una mayor asignación, mientras que en el año 2010 fueron los incentivos al empleo (fundamentalmente, bonificaciones empresariales).

En segundo lugar, resulta relevante observar cómo se distribuyen los recursos dentro de los programas de formación para el empleo. Así, de los 2.678 millones de euros previstos para este tipo de políticas, solo un 34% se destinará a formar personas desempleadas, mientras que este porcentaje aumenta hasta un 53% si se trata de personas ocupadas.

Esto muestra una clara deficiencia de nuestro sistema actual de políticas activas, ya que la formación destinada a los desempleados debería ser una de las prioridades del sistema. Es decir, de los casi 38.000 millones de euros que España se gasta en políticas de empleo, apenas 918 millones van directamente a formación directa de los empleados. Por tanto, resultaría recomendable tratar de invertir la proporción actual y dar prioridad a la formación de personas desempleadas, especialmente de aquellos con menores niveles de cualificación y también aquellas que mejor puedan adaptarse a los nuevos empleos de la economía sostenible del futuro.

Dada la enorme relevancia que tienen las políticas activas de empleo ligadas a la formación, en el siguiente apartado analizamos en profundidad el sistema actual en España de políticas de formación para el empleo.

2.3 La formación profesional para el empleo en España

Como se desprende de la información recogida en la Tabla 2, la formación profesional para el empleo es la segunda partida del gasto a la que se destinan más recursos.

En el año 2008 se integraron en un único sistema los anteriormente vigentes, es decir, la formación continua y la formación ocupacional, adaptando así la formación a la nueva realidad económica y social y a las necesidades de la demanda del mercado de trabajo. Así el nuevo sistema queda integrado por las siguientes iniciativas[3]:

- Formación de demanda: abarca la formación en las empresas, financiada parcial o totalmente con fondos públicos, dirigidas a sus propios trabajadores.

  - Entre los años 2007 y 2009 los beneficiarios de este tipo de iniciativas aumentaron en un 53%, alcanzando la cifra de 2.421.153.
  - Por grupos de edad, el colectivo más numeroso es el comprendido entre 26 y 35 años. Sin embargo, los que menos formación reciben son los que están en edades comprendidas entre 16 y 25 y aquellos que superan los 55 años.
  - Respecto al nivel de estudios destaca el hecho de que la cantidad de beneficiarios que tiene estudios primarios prácticamente iguala a aquellos que tiene estudios postsecundarios (primer, segundo y tercer ciclo).

- Formación de oferta: abarca las acciones formativas de las Administraciones Laborales y comprende las siguientes iniciativas:

  Formación dirigida a trabajadores prioritariamente desempleados: son tanto de ámbito estatal como autonómico. El Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo,

3 Para un mayor detalle véase http://www.mtin.es/estadisticas/ANUARIO2009/FPE/fpep.pdf.

desarrolla las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo de competencia estatal.

- En el año 2009 el número de participantes en este programa fue de 261.543 personas, 17.600 más que en 2008.
- Los beneficiarios comprendidos entre 25 y 34 años representan el 33% del total de participantes, mientras que los colectivos menos numerosos son los menores de 20 y los mayores de 55 años.
- El 72% del total de personas participantes tenían estudios secundarios, mientras que un 22% disponía de estudios postsecundarios.

Formación dirigida a trabajadores prioritariamente ocupados: esta iniciativa contempla la firma de convenios de colaboración para la realización de distintos tipos de planes de formación (Plan de Economía Social, Plan Sectorial, Plan de Trabajadores Autónomos y Plan Intersectorial general).

- En la convocatoria bienal de Contratos Programa 2007-2008, se llevaron a cabo 14.350 acciones formativas, de las cuales 12.575 eran Planes Sectoriales dirigidos a trabajadores de un sector productivo concreto y al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de otro sector en situación de crisis.
- La mayor parte de los participantes formados, un 85% de 1.252.081, formaron parte de un Plan Sectorial.
- Por grupos de edad, 863.500 participantes están comprendidos en edades entre los 26 y los 45 años.

• Formación en alternancia con el empleo, integrada por los programas públicos de empleo-formación, que incluye a los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.

- En el año 2009, se alcanzó la cifra de 12.321 participantes, siendo los Talleres de Empleo, con 9.068 beneficiarios, la iniciativa más importante.
- Entre las familias profesionales que más destacan por cantidad de participantes, encontramos: servicios socioculturales y a la comunidad (11%), edificación y obra civil (35%), y agraria (21%).

- Por grupos de edad y dados los objetivos que persigue cada programa, el mayor número de participantes en las Escuelas Taller y Casas de Oficio tiene entre 16 y 17 años, y en los Talleres de Empleo el colectivo más numeroso se concentra en las edades comprendidas entre 40 y 44 años.

La formación profesional para el empleo presenta algunas deficiencias que deberían analizarse en profundidad para ser mejoradas y poder canalizar de forma más eficiente los recursos. A continuación ponemos de relieve algunos puntos críticos del sistema:

- **Un 93% de los participantes en actividades de formación son personas ocupadas,** por lo que en un momento de crisis económica como la actual y con una tasa de desempleo cercana al 20%, sería recomendable dirigir los recursos a la formación y reciclaje de los desempleados.

- **El porcentaje de trabajadores desempleados que realiza actividades de formación resulta enormemente bajo.** Del total de parados, en 2009 tan solo un 15% participó en iniciativas de formación, y este porcentaje es previsible que en 2010 haya caído en torno al 10% por el aumento del número total de desempleados.

- **El grupo más numeroso de personas que se forman tiene entre 25 y 35 años.** Como se pone de manifiesto en el Gráfico 2, el desempleo juvenil (menores de 25 años) en España se sitúa actualmente en un 40%, por lo que las medidas deberían ir dirigidas en mayor medida a este colectivo para tratar de facilitar su entrada al mercado laboral.

- **Más del 90% de los participantes en iniciativas de formación tiene al menos estudios secundarios,** lo que sitúa en una situación minoritaria a aquellos trabajadores con estudios primarios, quienes a priori cabe esperar que tienen mayores dificultades no solo para incorporarse a la vida laboral, sino también para progresar en la empresa.

- **Una tercera parte de los programas de Escuelas/Casas/Talleres para el empleo se centran en actividades enmarcadas en la edificación y obra civil.** Si bien la rehabilitación de edificios es un ámbito laboral importante de cara al futuro, debería darse una mayor importancia a otros sectores económicos (por ejemplo, actividades relacionadas con el medio ambiente).

A la vista de las deficiencias que a priori presenta nuestro sistema actual de políticas de empleo en España (excesiva proporción de recursos destinados a las políticas pasivas frente a las políticas activas), escaso gasto en actividades de formación en comparación con otros países, y desequilibrios en cuanto a los grupos de trabajadores que son receptores de la formación, en la siguiente sección presentamos una panorámica de cuáles son las mejores prácticas sobre políticas activas de empleo identificadas en distintos países europeos.

3

Experiencias internacionales en políticas activas de empleo: Francia, Alemania, Reino Unido Dinamarca y Suecia

En este apartado se realiza una revisión de los resultados obtenidos por diferentes países europeos en la aplicación de políticas activas de empleo[4]. En lugar de realizar una descripción exhaustiva de los programas desarrollados en cada país y una evaluación global de sus resultados, el enfoque se centra en el análisis comparado de distintos tipos de políticas activas, con ilustración de las experiencias europeas.

A pesar de que algunas de las políticas activas de empleo descritas en este apartado puedan ya no estar actualmente en vigor en los Estados miembros de la UE, se ha optado por seleccionar aquellas experiencias con mayor grado de éxito en los diferentes países para hacer frente a problemas concretos de sus mercados de trabajo.

Los tipos de políticas activas de empleo analizados son cinco: formación para el empleo, incentivos para el sector privado, empleo directo en el sector público, servicios y sanciones, y políticas orientadas a colectivos vulnerables (jóvenes y discapacitados).

4 Para una descripción detallada de la situación de las políticas activas de empleo en la UE, puede consultarse RWI Essen (2005).

3.1 Formación para el empleo

Los programas de formación para el empleo son una de las bases de cualquier política activa de intervención en el mercado de trabajo. Varias experiencias muestran las diferentes posibilidades de diseño de estos programas.

Suecia

Suecia es uno de los países con más tradición en aplicación de políticas activas de formación, y dispone de tres programas destacados. Por un lado, la *"formación para el mercado laboral"* que se introdujo a comienzos de los años sesenta y va dirigida tanto a los desempleados, como a aquellos trabajadores que están en riesgo de perder su empleo actual. El programa comprende dos modalidades: formación profesional y no profesional. La formación profesional tiene lugar en academias, universidades y en consultoras a nivel municipal; mientras que la formación no profesional tiene lugar en el sistema educativo regular.

Por otro lado, en 1991 se introdujo lo que podríamos denominar la *"formación circular-rotatoria"* que consiste en que un desempleado ocupe temporalmente el puesto de trabajo de una persona que se halla actualmente ocupada para que, así, el primero pueda adquirir nueva experiencia, y el segundo pueda obtener nuevos conocimientos que le permitirán ser más eficiente. El objetivo final es la cualificación de los trabajadores y ayudar a las oficinas de empleo a encontrar trabajos temporales. En general, es una medida que tiene éxito en el sector público, en particular, en el ámbito de la salud y de los servicios a la comunidad.

Por último, y aunque no se incluye dentro de políticas de formación para el empleo propiamente dichas, el programa de formación más extenso introducido en 1997 fue la "*Iniciativa de Educación para Adultos"*. En este caso, todos los municipios de Suecia participaron en el programa y su objetivo era, en tres años, haber reducido el desempleo a la mitad. El programa iba dirigido tanto a empleados como a desempleados que no hubieran alcanzado un nivel de estudios secundario, que hubieran cumplido los 20 años y que fueran residentes en Suecia.

Alemania

Los programas de formación son, con diferencia, la política activa de empleo más importante en Alemania. Es crucial conocer el contexto socioeconómico en el que se introducen las distintas reformas para comprender la importancia que adquieren

determinadas políticas. En este caso, la reunificación supuso un *shock* para el mercado de trabajo de Alemania del Este y las políticas activas de empleo jugaron un papel determinante para aliviar los efectos de la transición. Fue necesario re-cualificar la fuerza laboral de Alemania del Este para ajustar sus conocimientos a la demanda de la economía de mercado.

El marco institucional de las políticas activas en Alemania ha sido particularmente generoso, complejo y bastante impreciso durante muchos años. Por ello, las recientes reformas van dirigidas hacia una mayor eficiencia y responsabilidad del propio desempleado (basándose en el principio de "derechos y obligaciones"), sin renunciar con ello a la generosidad del sistema. En el 2002, el Gobierno implementó la ley "*JobAcqtiv"* y entre el 2003 y el 2005 las denominadas "*reformas de Hartz"*, que comprenden cuatro grandes leyes cuyo objetivo es mejorar la prestación de servicios públicos en el mercado de trabajo.

Los programas de formación más importantes son: formación para el empleo, formación continua y reciclaje, medidas para mejorar las perspectivas de integración, subvenciones para las medidas incluidas en los planes sociales, subsidios para trabajos temporales de corta duración, y formación a través de la rotación en el empleo.

Tras la última reforma se introdujeron una serie de cambios para hacer más efectiva la aplicación de estas medidas. Entre ellas cabe mencionar el perfeccionamiento en la selección de los beneficiarios, la reducción de la duración de los programas y la participación en ellos en los primeros momentos del desempleo y, por último, un aumento de la calidad de los cursos dado el creciente número de proveedores.

1. En la *formación profesional*, la Agencia Federal de Empleo apoya a aquellos participantes de los cursos de formación que alcancen un primer grado profesional. A aquellos cuyas dificultades financieras sean un obstáculo para seguir formándose se les garantiza un subsidio.

2. En el caso de la *formación continua y el reciclaje* se pretende evaluar, mantener y ampliar los conocimientos y habilidades profesionales y adaptarlos, en cualquier caso, a los avances técnicos. Para poder participar en estos programas, el evaluador (empleado de la Agencia) debe considerar que dicha formación es necesaria para la incorporación del participante al mercado laboral o para evitar futuras situaciones de desempleo en el caso de que el participante esté aún empleado.

3. Respecto a las *medidas para mejorar las perspectivas de integración* se engloban cursos de corta duración cuyos objetivos son, entre otros, evaluar las habilidades y voluntad de trabajar, asesorar en el proceso de búsqueda de trabajo y proporcionar conocimiento y habilidades para facilitar la incorporación al trabajo.

4. Por último, la *formación a través de la rotación en el empleo* es una política similar a la que se lleva a cabo en Suecia y que en ese caso hemos denominado "formación circular-rotatoria". En Alemania, la Agencia Federal de Empleo paga, a modo de subsidio, el 100% del coste salarial durante un año del desempleado que ocupa la vacante que el empleado habitual ha dejado de forma temporal para poder formarse.

Dinamarca

De forma similar a Suecia y Alemania, para Dinamarca la formación es la política activa para el empleo más importante. Debemos señalar que en este país existen dos sistemas administrativos paralelos para aquellos que están en situación de desempleo. Ello se debe a que el seguro por desempleo se basa en un fondo alimentado por contribuciones voluntarias por parte de los trabajadores. De este modo, coexiste una administración, de la que dependen los ocupados/parados asegurados, que lleva a cabo las políticas activas para el empleo y que a su vez gestiona este fondo de seguros por desempleo; y otra administración, la de los ocupados/parados no asegurados (que no han aportado nada a dicho fondo), que lleva a cabo las políticas sociales, y que a nivel municipal, se encarga de gestionar las ayudas dirigidas a este colectivo.

La regla fundamental por la que se rigen las políticas activas danesas se basa en un *Principio de Derechos y Obligaciones*, que vincula la obtención de la prestación a la realización de alguna actividad.

En el sistema danés, dado que existe una preocupación creciente por la formación y educación complementaria, en su estrategia apuestan claramente por una educación permanente y para todos. Se trata de impulsar con ello la competitividad y el empleo, con un sistema que persigue ser efectivo, flexible y que aporte buenas oportunidades de empleo para los individuos.

Los programas de formación son muy variados y sus participantes pretenden mejorar sus cualificaciones bien en formación profesional, en idiomas, en informática y, en algunos casos, en educación básica. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones

de estos programas son algo decepcionantes. En muchos de ellos se detecta que los programas de formación tienen efectos negativos por el hecho de aumentar el periodo de desempleo.

Francia

Dada la elevada tasa de desempleo juvenil existente en Francia, muchas de sus políticas activas de formación están orientadas a este colectivo. Entre ellas destacamos las siguientes:

a) El *contrato de aprendizaje*. Se trata de un contrato a tiempo parcial en una empresa privada que a su vez se combina con cursos de formación en un centro público. Los jóvenes entre 15-25 años sin un diploma pueden obtenerlo tras completar este contrato y superar un examen. La duración de este tipo de contratos puede variar entre 1 y 3 años.

b) El *contrato de cualificación*. Es similar al anterior y se trata de un contrato de una duración de entre 6-12 meses de los cuales al menos una cuarta parte se debe destinar a formación con el objetivo de obtener un diploma. Este programa generalmente se dirige a personas sin formación y parados, que aunque sean jóvenes, llevan mucho tiempo en situación de desempleo. La cantidad que percibe el participante en concepto de salario es una fracción del salario mínimo y las empresas que formalicen este tipo de contratos estarán exentas de hacer las aportaciones a la Seguridad Social.

c) El *contrato de adaptación*. El grupo al que va dirigido es el de jóvenes formados que tienen problemas para encontrar trabajo. Generalmente, las empresas que participan en este programa pertenecen al sector de la manufactura e industria y proporcionan algún tipo de formación concreta. El salario es al menos igual al salario mínimo interprofesional y corre a cargo del empresario.

d) Por otro lado, existen también *cursos de formación especiales* para personas con edades comprendidas entre los 16 y 25 años y consisten en facilitar la integración social y profesional en aquellos casos en que no han completado los estudios y que, por lo tanto, no disponen de un título. La duración oscila entre los 6 y 9 meses y sus participantes reciben ayudas estatales.

e) El *programa de inserción y formación* es uno de los programas más importantes dirigidos a los parados de larga duración. Asimismo también existen unos contratos de iniciación al empleo y van dirigidos a jóvenes sin experiencia profesional y parados de larga duración. Por último, también disponen de un *Convenio de conversión* que se define como un contrato de reciclaje dirigido a trabajadores mayores de hasta 57 años que se han quedado desplazados o rezagados y tengan una antigüedad de al menos 2 años en la empresa. El objetivo es aumentar su empleabilidad y la probabilidad de encontrar un empleo alternativo para evitar que se conviertan en parados de larga duración en caso de ser despedidos por motivos económicos. Según el análisis llevado a cabo por Cavaco *et al.* (2005) esta medida surte buenos resultados aumentando la probabilidad de empleo de sus participantes.

Reino Unido

El planteamiento de las políticas activas de empleo aplicadas en Reino Unido es muy diferente al de otros países europeos. En su caso, los esfuerzos se centran más en políticas fiscales y en aquellas relacionadas con servicios y sanciones, dejando en un segundo plano los programas de formación o escenarios de creación de empleo directo. No obstante, también existen iniciativas que promueven la formación y que se enmarcan dentro de los denominados como *New Deal Programs*.

Los *New Deal Programs* consisten en paquetes de programas hechos a medida para colectivos cuya característica común es experimentar un periodo prolongado de desempleo. En general, se estructura en varias etapas. La primera, consiste en una serie de entrevistas de asesoramiento que continuarán con sesiones de ayuda para la búsqueda de trabajo, cursos para fomentar la confianza en uno mismo y ayudas para sufragar los gastos que supone iniciar un trabajo, entre otros. En una segunda fase, si la primera no ha surtido efecto, se introducen una serie de medidas de obligado cumplimiento. En este caso los *New Deal Programs* están hechos a medida para cada grupo de edad, de modo que tenemos: *New Deal Programs 18-24, +25, 50+*, para padres solteros, para discapacitados o para parejas de personas desempleadas.

Para profundizar algo más en estos programas, veamos en qué consiste uno de los más relevantes: el *New Deal 18-24*. En primer lugar, aquellos que participan en él deben pasar por un periodo de búsqueda intensiva de trabajo, periodo denominado "entrada", y que se prolonga durante 4 meses. En segundo lugar, si persiste la situación de desempleo, la persona debe incorporarse a una de las siguientes cuatro opciones:

1. Educación y formación a tiempo completo, dirigido sobre todo a aquellos con niveles de cualificación muy bajos.
2. Trabajo con salarios subvencionados para el empresario.
3. Voluntariado.
4. Llevar a cabo trabajos mediombientales.

Las opciones 1 y 2 también incluyen, una vez a la semana, sesiones de formación. La opción de empleo 2 generalmente tiene lugar en el sector privado y debe ser interpretado como un programa de incentivos al empleo. Del mismo modo, las opciones 3 y 4 se deben considerar escenarios de creación de empleo directo. Todas estas opciones se prolongan hasta 6 meses, con la excepción de la primera, que puede tener una duración de hasta un año. De forma alternativa, los jóvenes pueden recibir apoyos para crear sus propias empresas, en lo que se denomina "Iniciativa Empresarial Joven".

El diseño del resto de programas es similar al descrito para los jóvenes, aunque para mayores de 50 años, padres solteros, discapacitados y parejas de desempleados los programas son voluntarios.

Valoración de las políticas activas de formación

En general, los resultados de diferentes estudios que evalúan las políticas de formación para el empleo muestran una efectividad limitada de los programas. No obstante, los resultados son sensibles tanto al periodo de tiempo considerado como a las metodologías de evaluación empleadas.

En cualquier caso, resulta común el hecho de que los desempleados que asisten a estos programas de formación, especialmente cuando se hallan fuertemente subvencionados, pueden sufrir un efecto de "atrapamiento" en un ciclo continuo de formación, al verse reducidos sus incentivos en la búsqueda de empleo.

En Alemania, los estudios más recientes (Lechner *et al.,* 2004 y 2005; Fitzenberger y Speckesser, 2005) parecen apuntar a que las medidas orientadas a una mayor formación surten buenos resultados y, en general, la formación para el empleo muestra un considerable efecto dinamizador cuando se evalúa con una perspectiva de largo plazo. No obstante, sigue apareciendo, en el corto plazo, el efecto negativo de quedarse "atrapado", aunque este efecto parece haberse reducido tras la última reforma.

En el caso de Francia, todo el conjunto de programas/contratos de formación que se aplican tiene efectos positivos sobre el empleo. Aparentemente, estos efectos demostraron ser más positivos durante la década de los ochenta que en los años noventa, lo cual es atribuido por algunos autores (Brodaty *et al.,* 2002), al hecho de que en la década de los noventa existía un número mayor de desempleados susceptibles de beneficiarse de dichas medidas y, además, se trataba por entonces de un grupo más heterogéneo.

3.2 Incentivos para el sector privado

Las dos políticas predominantes dentro de este bloque de políticas activas hacen referencia, por el lado de la demanda, a dar incentivos a los empresarios a crear empleos a través de salarios subvencionados y, por el lado de la oferta, a facilitar la creación de empresas proporcionando ayudas para autónomos.

Alemania

En Alemania existe una dilatada experiencia en este tipo de políticas y se basa en un esquema de incentivos diferente según se dirijan a empresarios o a empleados.

En relación con los incentivos para los empresarios se establecen cuatro figuras:

1. *El subsidio a la integración*, que consiste en una cantidad de dinero que el empresario recibe para poder contratar a determinados tipos de trabajadores, en general, personas con bajos niveles de productividad, como, por ejemplo, mayores de 55 años, mujeres que se reincorporan al mercado laboral, discapacitados, etc.

2. *Bonificaciones a la cuota de Seguridad Social para la contratación de trabajadores mayores*. En este caso se trata de mejorar las perspectivas de empleo de este colectivo, si bien es verdad que esta cantidad se refiere a solo el 3,25% del salario bruto.

3. *Agencias de servicios personales*. Desde 2003 las oficinas de empleo local subcontratan empresas de trabajo temporal (ETT). Estas deberán o bien encontrar un trabajo temporal al desempleado, o bien, mientras no sea posible, ofrecer cursos de formación. En cualquier caso, la ETT recibirá un pago fijo por cada desempleado atendido.

4. *Incentivos no financieros*. Se suprimen determinadas normas de protección al empleo de modo que los contratos indefinidos formalizados no estarán sujetos a una serie de restricciones que lo regulan.

Respecto a los incentivos a los trabajadores pueden distinguirse los siguientes tipos:

1. *Los "mini-trabajos" y "semi-trabajos"*. Aquellos trabajadores que perciban rentas entre los 400 y 800 euros reciben bonificaciones a las contribuciones a la Seguridad Social. La intención es hacer que el trabajo sea rentable y en cualquier caso fomentar el empleo en estos segmentos del mercado de trabajo.

2. *Protección de la remuneración para los trabajadores mayores*. Los desempleados mayores de 50 años reciben un subsidio en caso de aceptar trabajos cuya remuneración esté por debajo de la de sus anteriores empleos. La cantidad de este subsidio corresponde al 50% de la diferencia entre ambos salarios (el anterior y el actual) durante el primer año y el 30% durante el segundo y lo reciben durante dos años.

3. *Ayuda a la movilidad*. En este caso el objetivo es que la distancia entre trabajador y puesto de trabajo no sea un obstáculo para aceptar el empleo. Por ello, se pagan los costes de desplazamiento y mantenimiento de una segunda vivienda durante unos 6 meses. Asimismo los trabajadores también pueden solicitar un préstamo sin intereses para sufragar los gastos de aceptar este tipo de trabajos.

4. *Ayudas financieras a los creadores de nuevos negocios*. Estas ayudas reemplazan tanto a los antiguos subsidios de puesta en marcha o "ayudas puente" como a los subsidios "Ich-AG" (podría traducirse como "mi-propia empresa"). Al pasar a ser trabajadores por cuenta propia, éstos tienen derecho a 90 días más de subsidio por desempleo y deberán demostrar que tienen las capacidades y habilidades necesarias para llevar a cabo la nueva actividad. La ayuda, entonces, se concede en dos fases. Durante 9 meses la cuantía de la prestación por desempleo, para asegurar un medio de vida, y 300 euros para la Seguridad Social. A partir de entonces, y durante otros 6 meses, la aportación de 300 euros a la Seguridad Social se podrá mantener si el empresario autónomo demuestra que trabaja a tiempo completo y tiene un volumen de negocio determinado.

Dinamarca

En Dinamarca, los programas de incentivos al sector privado son los que muestran un mayor éxito dentro de todas las políticas activas. En este caso el participante en el programa trabaja en una empresa privada y recibe un salario subvencionado, es decir, una cantidad que desde la Administración se proporciona al empresario para que éste pague al trabajador.

Suecia

En Suecia, en cambio, aquellos que han agotado el subsidio por desempleo pueden formar parte del régimen de experiencia laboral. El programa tiene una duración de 6 meses y generalmente se lleva a cabo en entidades no lucrativas. Asimismo disponen de subsidios al empleo dirigidos a los parados de larga duración y subvenciones para la puesta en marcha de negocios dirigidas a personas que están en riesgo de perder su trabajo, o bien a personas que viven en zonas de escaso desarrollo local.

Otros países (Holanda, Francia, Reino Unido)

Para Francia y Holanda el sistema de incentivos se basa más en incentivos fiscales. En el primer caso, si la empresa no forma parte del sistema de aprendizaje, es decir, si no tiene algún trabajador bajo este tipo de contrato, tendrá que pagar la tasa de aprendizaje. Para Holanda el incentivo de los trabajadores por cuenta ajena se basa en una deducción fiscal de alrededor de 1.200 euros para los trabajadores de hasta 57 años con un trabajo a tiempo completo. Esta deducción aumenta para los mayores de 57 años y para aquellos que tienen hijos.

En esta misma línea tendríamos también al Reino Unido, cuya política fiscal en este sentido trata de "hacer que el trabajo sea rentable" e incluye exenciones a la Seguridad Social para salarios bajos, impuestos sobre la renta favorables a quienes ganan menos, subsidios para el cuidado de hijos, etc.

3.3 Empleo directo en el sector público

Alemania

En Alemania del Este, la creación de empleo directo jugó un papel muy importante tras la reunificación del país. El objetivo de esta política es la activación, el mantenimiento

y la adaptación de las capacidades profesionales de quien participa en el programa para posteriormente poderse incorporar al mercado laboral. Funciona a través de salarios subvencionados por la Agencia Federal de Empleo y son trabajos ofrecidos por empresas públicas o bien privadas, siempre que, en este último caso, se haga una solicitud expresa a la agencia de empleo local exponiendo que sin el subsidio, la actividad para la cual se solicita un trabajador no se podría llevar a cabo.

Podemos clasificar los distintos regímenes de empleo directo en tres tipos:

1. *Medidas activas para promocionar la creación de empleo*. Generalmente se acogen a éstas empresas privadas y empresas sin ánimo de lucro y por norma, entre el 50%-75% del salario está bonificado por la Agencia Federal y a pesar de que dejó de ser una obligación, anteriormente se requería a la empresa que proporcionara al participante un mínimo de formación.

2. *Generación de empleo a partir de la promoción de infraestructuras*. Las instituciones públicas pueden solicitar financiación a la Agencia de Empleo para llevar a cabo actividades de mejora. En caso de que se le proporcione la financiación, la empresa deberá dar trabajo a las personas que le asigna la agencia.

3. *"Trabajo a 1 euro".* Determinados grupos de beneficiarios del subsidio por desempleo son susceptibles de trabajar en actividades adicionales creadas por instituciones públicas sin que ello se pueda considerar una forma de empleo regular. Los participantes continuarán recibiendo el subsidio y además se les pagará 1 euro por hora trabajada.

En las evaluaciones sobre este tipo de medidas llevas a cabo por Caliendo *et al.* (2003, 2004, 2005a y 2005b) muestran efectos negativos sobre el empleo. Los efectos positivos se limitan a colectivos muy concretos como puedan ser mujeres mayores de 50 años, desempleados de larga duración, o bien mujeres que difícilmente pueden encontrar trabajo.

Dinamarca

Los programas llevados a cabo en Dinamarca siguen directrices similares. Los participantes o bien trabajan en instituciones públicas, o bien forman parte de algún proyecto especial llevado a cabo por los municipios. Estos trabajos son, de nuevo, actividades que de otra forma no se llevarían a cabo y que consisten en, por ejemplo,

limpieza de la nieve o tareas para la preservación de la naturaleza, entre otros. El trabajador tendrá un contrato temporal de entre 6 y 12 meses de duración.

Suecia

En Suecia durante un largo periodo de tiempo se utilizó el denominado "*trabajo de socorro*", cuyo objetivo era contrarrestar las fluctuaciones de desempleo estacional. En general, eran puestos de trabajo creados en el sector público. Posteriormente, este tipo de empleos se reemplazaron por los de inserción al trabajo cuya característica es que ofrecían, además, una parte de formación.

Francia

En Francia encontramos el "*contrato de trabajo solidario*" que consiste en un trabajo a tiempo parcial de duración determinada que puede ser renovado 2, o máximo 3, veces para aquellos perceptores con pocas perspectivas de trabajo en el mercado laboral. El salario corresponde al salario mínimo interprofesional íntegramente pagado por el Estado. Por su parte, los trabajadores están exentos de sus contribuciones a la Seguridad Social exceptuando la contribución al seguro por desempleo.

3.4 Servicios y sanciones

Esta categoría engloba todas aquellas medidas dirigidas a aumentar la eficiencia tanto en la búsqueda como en la capacidad para unir a los que demandan y a los que ofrecen trabajo. Así, tenemos servicios como asistencia para la búsqueda de empleo, entrevistas en las oficinas de empleo, clubs de empleo, seguimiento de los participantes, etc.

Holanda

En este país, el "*servicio de asesoramiento y seguimiento*" es la primera política activa por su relevancia e implica llevar a cabo medidas de orientación al desempleado para su búsqueda de trabajo, así como también evaluar su comportamiento y modo de proceder en dicha tarea.

También existen sanciones en el caso de que el desempleado no cumpla con las normas que establece la agencia del seguro por desempleo. Las razones que pueden motivar una sanción pueden ser: esfuerzo insuficiente o poco interés en la búsqueda

de empleo, pérdida injustificada de trabajo, falta de voluntad en participar en programas de formación, etc.

El elemento clave de estas sanciones consiste en una reducción temporal del subsidio y en la incorporación inmediata a un régimen estricto de supervisión. La duración y la cantidad en que se reduce el subsidio dependen de la razón que la haya motivado. Así, puede variar desde un 5% durante 4 semanas a un 25%-30% durante 13 semanas.

Reino Unido

Es otro de los países que destaca en la aplicación de este tipo de políticas activas. En 1986 se hizo obligatorio, para aquellos desempleados que acumulaban 6 o más meses de subsidio por desempleo, llevar a cabo entrevistas con el servicio de empleo. El programa combinaba servicios de asesoramiento e impulso en la búsqueda de trabajo con una aplicación más estricta de las condiciones necesarias para que el beneficiario siguiera percibiendo el subsidio.

Además, el sistema de subsidios por desempleo, lo que denominan *Jobseeker's Allowance* (subsidios para solicitantes de empleo), está estrictamente ligado al cumplimiento de una serie de normas. Existen dos tipos: el contributivo, que se paga durante 6 meses; y el no contributivo, para aquellos que no tiene derecho al anterior. Ambos requieren determinadas condiciones de cara al mercado de trabajo: los solicitantes deben estar dispuestos a trabajar, llevar a cabo una búsqueda activa de trabajo y firmar un Acuerdo de Demandante de Empleo el en que se hace constar, por parte del desempleado, lo que hará para encontrar empleo. Este acuerdo lo firma el asistente social y el desempleado, y se revisará periódicamente. El objetivo del servicio de empleo es minimizar la dependencia de las ayudas.

Alemania

El funcionamiento de las sanciones en Alemania es similar al caso anterior. Cuando se considera que un desempleado no pone el empeño suficiente para encontrar trabajo, rechaza ofertas de trabajo o bien no participa en cursos de formación, se procede a reducirle o suspenderle los pagos del subsidio. Desde 2003, las actividades que se espera que lleve a cabo un desempleado para encontrar trabajo se firman con un acuerdo similar al del caso de Reino Unido. A pesar de todo, si se ha despedido a una persona de forma procedente, la agencia puede decidir no proporcionarle el subsidio por desempleo.

Por otro lado, las oficinas locales de empleo proporcionan asistencia para la búsqueda de trabajo. Las reformas llevadas a cabo recientemente van encaminadas a mejorar la eficiencia en la colocación. La provisión de estos servicios se descentralizó a nivel local, permitiendo así a las oficinas locales tener una mayor discrecionalidad con respecto al gasto e implantación de las políticas activas.

Además, estas oficinas de empleo disponen ahora de un mayor número de asistentes sociales de modo que cada uno de estos se hará cargo de 150 desempleados, número que se reduce a 75 si son desempleados jóvenes. El asistente que hace el seguimiento del desempleado será siempre el mismo y en caso de que la agencia local no sea capaz de encontrarle un trabajo, el desempleado puede reclamar y solicitar una agencia de colocación privada. Así pues, el esfuerzo por encontrar empleo es bilateral, tanto por parte del desempleado como por parte del asistente.

Francia

En Francia, en cambio, se ha desarrollado más la vertiente de los servicios en lugar de las sanciones. Así podemos distinguir una serie de programas cuya finalidad es ayudar al desempleado en su búsqueda de trabajo:

a) Evaluación de habilidades, tiene una duración de un día y se presta ayuda para que el individuo evalúe sus habilidades profesionales.

b) Proyecto de cualificación, tiene una duración media de 20 horas y se dirige a personas con experiencia profesional que tienen dificultades para encontrar un empleo acorde a sus conocimientos.

c) Proyecto de apoyo, durante tres meses la persona que desea o quiere cambiar de empleo está en contacto con un asesor personal para que le preste ayuda.

d) Apoyo a la búsqueda de empleo, programa de una duración aproximada de tres meses en el que un asesor enseña cómo debe hacerse la búsqueda a los desempleados.

3.5 Colectivos especialmente vulnerables: jóvenes y discapacitados

Como hemos podido analizar en apartados anteriores, el colectivo de los jóvenes está presente en una gran variedad de políticas activas del mercado de trabajo: programas de formación, salarios subvencionados, asistencia en la búsqueda de empleo, etc.

El objetivo principal es, en muchos casos, no solo mejorar las perspectivas de empleo, sino promover la educación entre aquellos jóvenes desempleados. La lucha contra el desempleo juvenil juega un papel muy importante dado los efectos potencialmente negativos a largo plazo.

Hemos visto cómo Francia, dadas sus elevadas tasas de desempleo juvenil, tiene programas especiales dedicados a combatir este problema. En general, de las evaluaciones disponibles sobre este tipo de políticas (Bonnal *et al.,* 1997; Cavaco *et al.*, 2005) se deduce que los escenarios de formación como aprendiz, o contratos similares, tienen efectos positivos en la transición al empleo para quienes participan en ellos. En este sentido también destacaríamos las actuaciones de Suecia en términos de políticas activas de empleo para jóvenes y los programas *New Deal* de Reino Unido.

Por otro lado, resulta obvio que las personas discapacitadas siempre juegan con desventaja en el mercado de trabajo, teniendo que hacer frente a probabilidades de empleo menores y a periodos prolongados de desempleo. La condición de discapacitado hace que la productividad del trabajador sea menor y que, por lo tanto, se tengan que buscar fórmulas alternativas para compensar al empresario, a través, por ejemplo, de subvenciones.

Además de estos dos colectivos, mencionados expresamente en este documento, existen otros, igualmente relevantes, cuya participación en el mercado de trabajo está condicionada a otros factores, como pueden ser los casos de inmigrantes, minorías étnicas, reclusos o toxicómanos. Las medidas dirigidas a ellos tratan de paliar y evitar que estas personas se vean totalmente excluidas del mercado e incluso de la sociedad. Se trata, pues, de medidas muy concretas de inserción social y laboral.

4

Las reformas laboristas en Reino Unido: una experiencia de éxito

Los buenos resultados obtenidos por el servicio público de empleo y su experiencia de colaboración con empresas privadas de colocación a raíz de las reformas introducidas por los gobiernos laboristas en Reino Unido hacen interesante profundizar en el conocimiento del sistema, para extraer aquellos elementos positivos que pudieran ser aplicables al caso de España. Por ello, en este apartado se presenta una breve descripción de la experiencia británica en el funcionamiento de su servicio de empleo.

4.1 Origen del sistema actual

En 1998 el Gobierno laborista de Blair inició una profunda reforma del Estado de bienestar que afectó, entre otras, a las políticas de empleo. Durante las décadas de los años ochenta y noventa, Reino Unido experimentó un importante problema de desempleo. En 1997 había 5,5 millones de desempleados beneficiarios de subsidios y el desempleo juvenil de larga duración era especialmente preocupante. Entre 1979 y 1997 el número de personas beneficiarias del subsidio por incapacidad se había más que duplicado y el número de padres solteros que percibían rentas de apoyo rondaba alrededor de los 700.000. No es de extrañar que la combinación de estos factores empujaran al alza las cifras de pobreza.

El cambio radical en las políticas de empleo vino de la mano de los denominados programas *New Deal*. La principal preocupación era, por aquel entonces, el desempleo juvenil y fue por donde se empezó. Para la financiación del programa se procedió a introducir un impuesto extraordinario sobre los beneficios y a privatizar algunos servicios públicos. Asimismo, se fueron introduciendo otros programas dirigidos a colectivos concretos.

A continuación se detallan, en orden cronológico, cuáles fueron los diferentes *New Deals:*

a) ***New Deal* para gente joven (enero 1998).** La idea era acabar con el desempleo juvenil de larga duración. Proporcionaba ayudas a los jóvenes de entre 18 y 24 años que solicitaban el Subsidio para la Búsqueda de Empleo *(Jobseeker's Allowance* o JSA) durante 6 o más meses. El elemento clave de la reforma fue que dejó de ser posible permanecer en el desempleo percibiendo el subsidio de forma indefinida. Este nuevo programa garantizaba que todos los jóvenes perceptores del JSA tendrían que participar en actividades diseñadas para mejorar sus oportunidades para encontrar un empleo.

b) ***New Deal* 25+ (julio 1998).** Dado el éxito del programa anterior, esta vez se introdujo otro programa dirigido a mayores de 25 años. En este caso cubría a aquellos que habían sido beneficiarios del JSA durante 2 años, si bien en el año 2001 se amplió la asistencia para aquellos que hubieran estado desempleados durante 18 de los últimos 21 meses.

c) ***New Deal* para padres/madres solteros (octubre 1998).** Este programa ofrecía apoyo personalizado para aquellos padres que querían reincorporarse a la vida laboral. Las ayudas iban desde el apoyo informal, asesoramiento financiero, formación y cuidados para los hijos.

d) ***New Deal* para parejas (abril 1999).** En este caso los individuos objeto del programa eran las parejas de aquellos perceptores de algún tipo de subsidio y el objetivos era ayudar a superar las barreras en la búsqueda de empleo. Las parejas eran susceptibles de formar parte de este programa en cualquier momento.

e) ***New Deal* 50+ (abril 2000).** Se diseñó para ayudar a reincorporarse al mercado laboral a los desempleados de larga duración y a las personas económicamente inactivas mayores de 50 años que habían sido beneficiarias de subsidios durante seis o más meses.

f) ***New Deal* para discapacitados (julio 2001).** Aunque en gran medida se habían proporcionado ayudas desde el sector privado y de voluntariado, este programa ofrecía asesoramiento e intermediación a los beneficiarios del subsidio por discapacidad para hacer posible su reincorporación al mercado de trabajo.

g) **Programa de acceso a un trabajo *(pathways to work*, octubre 2003).** Como extensión del enfoque propio de los *New Deals*, este programa se introdujo en una serie de áreas piloto para aquellos nuevos demandantes de subsidios por discapacidad. Se centraban en aquello que las personas con alguna discapacidad podían hacer, no en lo que no podían hacer. Estos programas de acceso ofrecían formación, asesoramiento, un crédito para el inicio al trabajo, apoyo personal, así como todo aquello incluido en el programa propio para discapacitados.

4.2 Las claves del funcionamiento de las políticas activas de empleo

Actualmente, cualquier persona desempleada que solicita un subsidio por desempleo en la oficina de empleo (conocida como *Jobcentre Plus*), es susceptible de ser elegido para participar en un *New Deal*. No obstante, a pesar de las diferencias que pueda haber entre los diferentes programas, todos tienen una serie de características comunes:

- **El rol central de los asesores personales.** Cada participante en un *New Deal* podrá disponer de un asesor que le ayude en tareas de búsqueda de empleo o a superar barreras personales para encontrar un trabajo.

- **La importancia de las necesidades individuales.** Cada persona es diferente y por ello los *New Deals* intentan que aquellos que están en situación de desempleo vean con otros ojos su situación particular y que logren así, con sus habilidades y experiencia, enfrentarse a nuevas oportunidades de trabajo.

- **La colaboración público-privada y el sector del voluntariado.** Desde un principio, los *New Deals* se ofrecieron bajo una estrecha colaboración público-privada. El sector privado, junto con el de voluntariado, eran proveedores de los apoyos canalizados a través del programa para discapacitados, así como de una proporción importante del resto de programas *New Deal*. Por otro lado, el Departamento de Empleo y Pensiones y el *Jobcentre Plus* disponen de una red de alrededor de 600 proveedores[5], con convenios[6] que alcanzan aproximadamente un billón de libras al año.

5 Son proveedores aquellas empresas privadas que llevan a cabo programas, entre ellos *New Deals*, y que permiten facilitar el acceso al trabajo de los desempleados.

6 Los convenios son acuerdos entre el *Jobcentre Plus* y el proveedor, y se obtienen a través de un concurso público, es decir, el proveedor que obtenga el convenio recibirá el dinero para poder ejecutar un determinado programa.

- **Derechos y obligaciones.** Los asesores personales ayudan a motivar y a mejorar las expectativas de los individuos desempleados, pero a su vez, y como contraprestación de la ayuda recibida a través de los *New Deals* y de los subsidios del Estado, la sociedad tiene la esperanza de que los participantes vayan a poner el mayor empeño para encontrar un trabajo. Los derechos y las obligaciones varían según los diferentes subsidios y diferentes *New Deals*, pero en cualquier caso, la filosofía es muy clara, "se recibe a cambio de dar".

- **El rol del *Jobcentre Plus*.** La oficina del empleo lidera la interacción entre los subsidios y los servicios de empleo, asegurándose de que los desempleados, también llamados clientes, vean satisfechos sus derechos a cambio de que cumplan con sus obligaciones.

- **Trabajar con quienes demandan empleo.** Un elemento clave de los *New Deal* fue trabajar siempre codo con codo con los empresarios y, en definitiva, con aquellos que demandan empleo. Por un lado, se pretende ayudar a los clientes a encontrar el trabajo que buscan, y a los empresarios a los trabajadores que necesitan.

4.3 El modelo de prestación del *Jobcentre Plus* y sus resultados

Las personas desempleadas inician su relación con el sistema británico de empleo por vía telefónica, contactando con un centro de atención telefónica, que le solicita sus datos personales y le concierta una cita en un máximo de tres días en la oficina de empleo o *Jobcentre Plus* más cercano, para discutir cuáles serán sus pasos a seguir. Es importante remarcar que es un sistema basado en la intervención inmediata.

En la primera entrevista en la oficina de empleo se le asigna un asesor o persona responsable que hará el seguimiento de su expediente. Para poder ser perceptor del subsidio por desempleo, el desempleado debe declarar expresamente su intención de realizar una búsqueda activa de empleo. Por ello, el asesor y el cliente firman el Acuerdo para la Búsqueda de Empleo *(Jobseeker's Agreement)*, un documento en el cual se fijan las tareas que el parado llevará a cabo para encontrar empleo, y que establece el "contrato" entre desempleado y oficina de empleo.

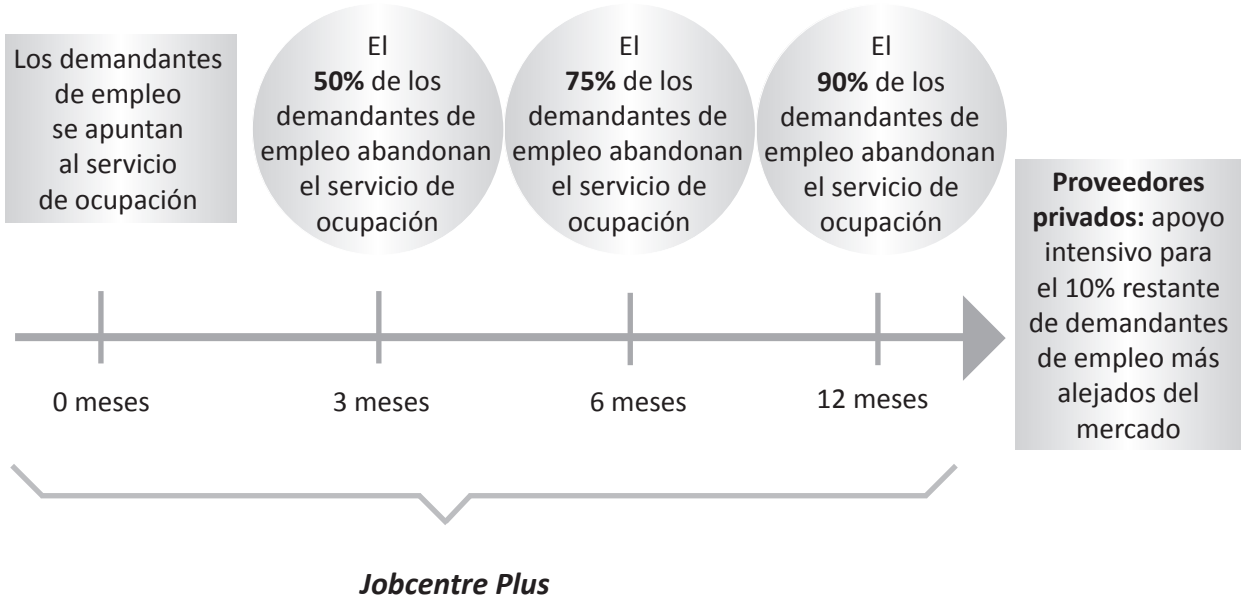
El desempleado deberá acudir periódicamente (cada dos semanas) a la oficina de empleo para mostrar que cumple con su compromiso de buscar empleo. Asimismo, el asesor del *Jobcentre Plus*, en función del perfil de cada persona, podrá asignarlo a

un programa *New Deal* para que reciba un asesoramiento más especializado y acorde a sus necesidades.

El Gráfico 4 presenta un resumen del funcionamiento del sistema, así como algunos datos sobre los resultados obtenidos. Cabe destacar que, en los tres primeros meses, un 50% de los desempleados encuentra un trabajo, y que solamente un 10% está más de 12 meses en el proceso de búsqueda.

Durante los 12 primeros meses de desempleo, el *Jobcentre Plus* se hace cargo de los parados, y si transcurrido ese periodo no ha encontrado trabajo, el sistema se complementa con agencias privadas. La experiencia acumulada demostró que era más efectivo externalizar al sector privado los servicios de colocación de estos trabajadores frente a la alternativa de ampliar la cobertura temporal dentro del servicio público. Las empresas privadas de colocación aportan una mayor eficiencia al estar especializadas en determinados colectivos con dificultades para su inserción en el mercado de trabajo (madres solteras, discapacitados, minorías étnicas, drogadictos, etc.)

Gráfico 4. Esquema de funcionamiento del servicio británico de empleo y resultados



Fuente: Ingeus

En cualquier caso, la relación entre el servicio público de empleo y los proveedores privados es de estrecha colaboración. Los proveedores obtienen la financiación a través de convenios con el Ministerio de Trabajo y Pensiones, a través de concursos públicos, en los que el servicio público establece objetivos mínimos a conseguir.

4.4 Los cambios más recientes

En abril de 2009 se decidió llevar a cabo algunas reformas[7] del sistema descrito anteriormente, que apostaron por introducir algunos cambios. Entre ellos destaca un nuevo régimen para los demandantes de empleo y una mayor flexibilidad para los asesores que trabajan en las oficinas del *Jobcentre Plus.*

El nuevo régimen para los desempleados se estructura en cuatro etapas:

- *Etapa 1 (13 semanas)*. Las personas en situación de desempleo deberán llevar a cabo una entrevista para iniciar la búsqueda de empleo con un asesor del *Jobcentre Plus.* Tal y como se venía haciendo anteriormente, el desempleado deberá firmar el Acuerdo para la Búsqueda de Empleo y deberá acudir cada 15 días a la oficina de empleo para declarar cuáles han sido sus progresos. La novedad en esta etapa se produce entre las semanas 6 y 13, periodo en el cual el cliente deberá asistir a una "Sesión de Vuelta al Trabajo" y cuya no asistencia puede derivar en sanciones en el subsidio de desempleo.

- *Etapa 2 (semana 14 a 26)*. Si tras los tres primeros meses, la persona desempleada sigue solicitando el subsidio deberá tener una entrevista con el asesor de la oficina de empleo de aproximadamente 20 minutos. Ambos revisarán el Acuerdo de Búsqueda de Empleo y se le asignará formación adicional. Llegados a este punto, se espera que su búsqueda de empleo se amplíe geográficamente, acepte trabajos por horas y amplíe la tipología de posibles ocupaciones.

- *Etapa 3: (semana 26 a 52)*. Tras seis meses percibiendo el subsidio por desempleo, los parados están obligados a participar en un mayor número de actividades. Por ello, al inicio de esta etapa, el desempleado y el asesor del *Jobcentre Plus* desarrollan un Plan de Acción en el que se determina cuál de las siguientes tres actividades obligatorias llevará a cabo: formación para el empleo, trabajos a prueba o voluntariado. No realizar alguna de estas actividades supone una sanción sobre el subsidio.

7 El diseño de esta nueva reforma se lanzó en diciembre de 2007. Véase el documento *Ready for Work: full-time employment in our generation*.

- *Etapa 4 (semana 52 a 104)*. Una vez se alcanza esta etapa, el desempleado es dirigido hacia el *Flexible New Deal*, programa que será proporcionado por proveedores privados. El FND consiste en un paquete flexible de medidas dirigidas a la preparación para el empleo y mayor apoyo en la búsqueda de trabajo. Los desempleados acuerdan un plan de actividades obligatorias que deben incluir un mínimo de cuatro semanas ininterrumpidas de empleo a tiempo completo. El incumplimiento de dichas actividades puede derivar en sanciones por parte del *Jobcentre Plus*. Asimismo, se deberá acudir periódicamente al servicio de empleo y firmar una declaración de todas aquellas actividades que está llevando a cabo. Los proveedores ofrecerán los servicios al desempleado durante 12 meses, aunque si se da el caso que transcurrido este periodo la persona aún permanece desempleada, el proveedor podrá llegar al acuerdo de extenderlo hasta 6 meses más.

Otro de los objetivos perseguidos con la reforma es que las oficinas de empleo tengan una mayor flexibilidad en la organización y en la prestación de servicios, en el marco del nuevo Régimen del Demandante de Empleo. Hay un especial interés en permitir que el asesor personal diseñe a medida del cliente la mejor respuesta a las necesidades que éste presente. Esto se pretende conseguir a través de:

- Flexibilidad para asignar las tareas al desempleado y proporcionarle orientación adecuada.

- Autonomía para decidir a quién y cómo se le asigna un trabajo.

- Flexibilidad para variar la duración y el contenido de las entrevistas con el desempleado.

- La habilidad de asignar un proveedor teniendo en cuenta la relación coste-beneficio.

5

Propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España

El cambio de modelo productivo que requiere la economía española no se producirá si no somos capaces de aprovechar el capital humano disponible que ahora está infrautilizado, por lo que es imprescindible aumentar su formación y su recualificación para acceder a los nuevos empleos que va a generar la nueva economía sostenible.

Dentro de este cambio de modelo productivo, las políticas activas de empleo están destinadas a jugar un papel fundamental, ya que son una potente herramienta para dinamizar el mercado de trabajo, especialmente en situaciones de recesión que llevan a un aumento del paro. Aunque a veces se considera que estas políticas son medidas para ayudar a colectivos vulnerables al desempleo (jóvenes, discapacitados, desempleados mayores) para facilitar su acceso/reintegro al mercado de trabajo, la experiencia de otros países muestra que hay toda una diversidad de políticas activas que pueden ayudar al conjunto de los desempleados de un país.

En España, el gasto público destinado a políticas de empleo es similar o mayor al de los países europeos más avanzados, pero tenemos un enorme desequilibrio cuando se compara la proporción destinada a políticas pasivas (rentas para mantener el nivel de vida de los desempleados) y a políticas activas (medidas para aumentar las posibilidades de encontrar empleo), con la situación en Europa. Por ello, nuestro país se enfrenta a varios retos para conseguir que las políticas activas de empleo sean verdaderamente dinamizadoras y logren ayudar a la reducción del problema del desempleo.

Entre los retos a los que debería dar respuesta una reforma del sistema de políticas activas de empleo están los siguientes:

- Necesidad de destinar más recursos a las políticas activas de empleo: el volumen de gasto en políticas activas debería duplicarse para estar a la altura de los países más avanzados de la UE.

- Este incremento no necesariamente tendría que implicar un fuerte aumento del gasto público total dedicado a políticas de empleo. Otros países combinan políticas activas y pasivas de una forma más coherente y más integrada: las ayudas y subsidios de desempleo no se conciben únicamente como cobertura de renta, sino que incentivan la formación y la empleabilidad de los parados.

- Hay que aumentar el número de desempleados que reciben cursos de formación, hasta lograr que al menos un 50% de los parados llevan a cabo acciones formativas. La situación de España en cuanto a la formación está muy lejos de la media europea: en 2007 menos de un 20% de parados realizaba cursos de formación, y la crisis ha llevado este porcentaje a caer por debajo del 10%. Por otro lado, es necesario ampliar la oferta de formación, mejorar su calidad y aumentar su especialización.

- Se debería lograr que los servicios públicos de empleo consigan un efecto dinamizador en los desempleados a través de prácticas de orientación en la búsqueda de empleo, en el diseño de trayectorias profesionales y en la formación.

La crisis económica y la rápida elevación de las tasas de desempleo en toda Europa han puesto en primera línea la necesidad de utilizar eficientemente los recursos públicos destinados a las políticas activas de empleo. Resulta necesario el diseño de actuaciones públicas que, de una forma eficaz, consigan aumentar la empleabilidad de aquellos trabajadores que acceden por primera vez o se reintegran al mercado de trabajo. En el caso de España, dada la dramática situación actual de nuestro mercado de trabajo, las características de nuestra economía y la descentralización de las políticas activas de empleo, consideramos que es necesario poner en marcha desde el Gobierno una serie de iniciativas que promuevan un diseño más eficaz de las políticas de empleo.

En particular, planteamos una serie de propuestas para mejorar las políticas activas de empleo, de forma que se contribuya a lograr los siguientes objetivos:

Mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo

1. Transformar los servicios públicos de empleo para que exista una colaboración efectiva entre CC AA y servicios centrales de información que favorezca/ permita la movilidad geográfica.

2. Personalizar los servicios a los desempleados para realizar un seguimiento de cada caso, de forma que las oficinas de empleo cambien de ser únicamente "tramitadores de subsidios" a verdaderos "orientadores profesionales", aportando a los desempleados información sobre oportunidades de formación, de empleo, y ayudándoles de forma efectiva en su proceso de búsqueda.

3. Evaluar los resultados de los servicios públicos de empleo, para fomentar la difusión de las mejores prácticas.

4. Fomentar la colaboración entre servicios públicos de empleo y agencias privadas de colocación, a través de mecanismos similares a los utilizados en otros países europeos, que permiten la especialización del sector privado en ayudar a determinados colectivos. Para realizar estas tareas, las agencias privadas deberían poder gestionar tanto la formación como la colocación de los desempleados.

Lograr una mayor conexión entre políticas activas y pasivas de empleo

5. Vincular progresivamente las prestaciones que reciben los desempleados a su participación en programas de formación y a su proceso de búsqueda activa de empleo. Por ejemplo, se podría establecer un sistema de bonificación al subsidio si el desempleado se esfuerza en cumplir unos requisitos mínimos de búsqueda de empleo y formación, y una penalización mediante un porcentaje de reducción progresiva de sus prestaciones si no cumple unos objetivos mínimos establecidos cada seis meses (acudir a entrevistas de trabajo, realizar cursos, etc.).

6. Permitir alternativas de jubilación flexible, tanto para los actuales prejubilados como para trabajadores que puedan estar envueltos en futuros EREs.

Actualmente hay colectivos de personas prejubiladas que realizan actividades en la economía sumergida porque desean seguir trabajando y no quieren perder su pensión. Un esquema que permitiera compatibilizar prejubilaciones y trabajos a tiempo parcial (mientras se sigue cotizando por ese tiempo reducido) sería positivo para aflorar economía sumergida y para contribuir al sistema de Seguridad Social.

Diseñar itinerarios de formación y trayectorias profesionales para desempleados

7. Elaborar programas especiales de formación y reubicación profesional para desempleados de determinados sectores o actividades. En particular, uno de los colectivos más afectados por el desempleo en España procede del sector de la construcción, que difícilmente va a retornar a las tasas de actividad de los últimos años. Por ello, sería deseable contemplar sectores alternativos en los que estos trabajadores pueden reubicarse, y evaluar las necesidades formativas para ellos.

8. Los servicios de empleo deberían realizar un esfuerzo por personalizar a cada desempleado una trayectoria profesional para la próxima década, en función de su formación previa y experiencia laboral, de forma que les guiara hacia qué sectores productivos deberían orientar sus esfuerzos de formación y de búsqueda de empleo.

Mejorar la oferta de formación y su calidad

9. Actualmente existe un sesgo en el destino de recursos destinados a la formación hacia trabajadores que ya poseen un elevado nivel de estudios previos. Resulta necesario por ello aumentar la oferta de cursos de formación y orientar buena parte de los esfuerzos hacia los trabajadores y desempleados con menor nivel de cualificación.

10. Es imprescindible aumentar la calidad media de los cursos de formación para desempleados que se ofertan en España. Para ello sería deseable disponer de indicadores de resultados de los cursos, para evaluar si realmente contribuyen a aumentar la empleabilidad de las personas que los realizan, y no únicamente aportar estadísticas sobre cuántas personas hacen cursos o cuántas horas de enseñanza se han impartido.

11. Se podría dar libertad de elección a los desempleados para decidir dónde formarse, y abrir el sistema de formación/colocación de desempleados a agencias especializadas y a las propias universidades. De esta forma, se incrementaría la oferta formativa específica para desempleados y su calidad, y aumentaría la valoración social del dinero público dedicado a esa formación.

Promover iniciativas innovadoras por parte de desempleados

12. Incentivar la creación de "empresas en prácticas". Una importante labor que pueden realizar los servicios públicos de empleo es la difusión de información sobre perfiles de personas desempleadas en distintas CC AA, de la que se dispone pero no se explota. La posibilidad de crear grupos piloto para la creación de empresas solo requeriría combinar los perfiles laborales adecuados que hay en distintas CC AA y ponerlos en contacto entre sí (algo muy difícil desde la iniciativa individual). Para incentivar la iniciativa empresarial de esos parados, se podría modificar el actual sistema de capitalización de la prestación, que solo adelanta un 60% de la misma para crear una empresa (por ejemplo, para solicitudes simultáneas de más de 4 trabajadores ligadas a un proyecto empresarial propio o diseñado en los cursos de formación del INEM, se podría adelantar el 100% de la prestación y sumar un 10% adicional como incentivo suplementario durante un periodo de 6 meses como "empresa en prácticas").

13. Las políticas activas de empleo orientadas a promover iniciativas emprendedoras por parte de desempleados deberían apostar por impulsar actividades con especial interés en cada comunidad autónoma. De este modo, cada servicio de empleo autonómico podría dar prioridad a iniciativas emprendedoras en ámbitos concretos de actividad: agricultura/ganadería, turismo, industrias innovadoras, etc.

Generar nuevos tipos de empleo + formación

14. Introducir la figura del "desempleado-trabajador", para que los parados que encontraran trabajos a tiempo parcial y/o de baja remuneración no los rechazaran ni tuvieran incentivos para no declararlos, pudiendo ver complementado su sueldo mensual con una parte del subsidio. La posibilidad de combinar salario-subsidio ha sido un esquema utilizado con éxito en Reino Unido, Holanda y los países nórdicos. La ventaja para los desempleados es que mantendrían su nivel de ingresos mientras reactivan sus conexiones laborales y prolongan la duración de su prestación.

15. Crear un sistema de rotación-sustitución (similar al existente en Dinamarca, Suecia o Alemania). Una apuesta decidida por parte del Gobierno para promover una mayor conciliación entre la vida laboral y personal podría apoyarse en una política activa de empleo que promueva la rotación de trabajadores en un mismo empleo. Así, por ejemplo, los periodos de bajas por maternidad/paternidad, o bajas voluntarias para el cuidado de hijos o mayores podrían ser una ocasión perfecta para cubrir de forma incentivada esos puestos de trabajo con desempleados que puedan realizar las mismas tareas y beneficiarse de la experiencia en el puesto de trabajo. Las personas ocupadas que ceden temporalmente sus puestos de trabajo podrían optar por realizar durante esos mismos periodos cursos de formación para mejorar sus posibilidades de movilidad en el empleo.

16. Generar empleos públicos con un elevado componente de formación. Las administraciones autonómicas y locales tienen obligación de prestar a los ciudadanos un elevado conjunto de servicios que constituyen actividades con un gran número de empleos. Dichas actividades se realizan en muchas ocasiones a través de concesiones y contratas que no atienden en sus pliegos de condiciones ninguna consideración a la formación de los trabajadores. En ese ámbito de los servicios autonómicos/locales, resultaría sencillo identificar tipos de empleo que pueden ser llevados a cabo por jóvenes o desempleados con necesidades de formación. De esta forma, tanto en la prestación de servicios de forma directa, como en su provisión a través de concesionarios, se podrían crear puestos de trabajo con contratos adaptados para realizar un importante número de horas en formación, que sirvieran a los trabajadores para mejorar sus posibilidades de encontrar empleo gracias a la experiencia laboral.

Anexo 1

El Servicio Público de Empleo en España

En 1978, en el marco de los Pactos de la Moncloa, fue creado el Instituto Nacional de Empleo (INEM) con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Hasta su reforma en 1994, el modelo español de Servicio Público de Empleo (SPE) se caracterizó por la obligatoriedad, tanto para empresarios como para trabajadores, de acudir al INEM en caso de precisar un trabajador o un empleo (Rodríguez-Piñero, 1994).

La reforma laboral de 1994 supuso la supresión del monopolio de colocación del INEM. La lucha contra el desempleo requería de unos mecanismos de intervención en el mercado de trabajo mucho más ágiles y efectivos. Se autorizó entonces la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos y se permitió la actividad de las empresas de trabajo temporal (Alujas, 2007). A pesar de que los empresarios ya no tienen la obligación de contratar a través del INEM, sí persiste la obligación por parte de los trabajadores.

Los tres agentes que intervenían en el mercado de trabajo español a partir de la reforma de mediados de los noventa eran los siguientes (Rodríguez-Piñero, 1994; CES, 1996):

- **Empresas de trabajo temporal:** aquellas cuya actividad consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria los trabajadores por ella contratados.

- **Agencias de colocación sin fines lucrativos:** su finalidad esencial es ayudar a los trabajadores a encontrar empleo y a los empresarios localizar empleados adecuados para cubrir sus necesidades. El INEM tiene la obligación de velar

por el cumplimiento de garantía de igualdad de acceso al trabajo, exigiendo que los pagos se correspondan de manera estricta con los gastos de gestión.

- **Servicios integrados para el empleo:** son el instrumento clave para organizar y articular la política activa de empleo. Su objetivo es mejorar las posibilidades de ocupación de los parados, mediante actuaciones personalizadas de acompañamiento en la búsqueda de empleo.

Otra gran transformación que experimentó el INEM a partir de 1992 fue el proceso de descentralización hacia las CC AA, que se inició con los traspasos de la gestión de la formación profesional y se completó con el traspaso de la ejecución de la totalidad de las políticas activas del mercado de trabajo a partir de 1998.

Este proceso de transformación implicó una redefinición de los servicios públicos de empleo, estableciéndose un modelo único y estatal de carácter gratuito, descentralizado y gestionado por las CC AA. Por lo tanto, el Sistema Público de Empleo en España se estructuró en el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de las CC AA. El primero mantiene la gestión de la protección por desempleo, mientras que las CC AA gestionan la intermediación laboral y las políticas activas. La Tabla A.1 resume las normas que desarrollaron el proceso de transferencias.

La Ley de Empleo de 2003 consagró la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre todos los servicios públicos de empleo, creando el Sistema Nacional de Empleo con representación de las CC AA y de los interlocutores sociales. La coordinación del Sistema Nacional de Empleo se articuló a través de tres instrumentos: a) el Plan Nacional de Acción para el Empleo (que actualmente forma parte del Programa Nacional de Reformas); b) el programa anual de trabajo; y c) el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

En esta redefinición del modelo, se optó por un concepto amplio de políticas activas de empleo, que englobaría múltiples y variados programas y acciones, destinados a la consecución de determinados objetivos, como son los siguientes (CES, 2005):

- Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.

- Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo.

- Facilitar la práctica profesional.

Tabla A1. Proceso de transferencia de políticas activas y servicios de empleo

CC AA	FP ocupacional	Apoyo al empleo	Servicios de empleo
Andalucía	RD 427/1993	RD 1056/1984	RD 467/2003
Aragón	RDs 300/1998 y 1358/1998	RD 567/1995	RD 646/2002
Navarra	RDs 319/1997 y 311/2001	RD 930/1986	RD 811/1999 y 311/2001
Madrid	RDs 2534/1998 y 918/2002	RD 933/1995	RDs 30/2000 y 918/2002
C. Valenciana	RD 1371/1992	RD 268/1985	RD 2673/1998
Cantabria	RD 2672/1998 y 1587/06	RD 1901/1996	RD 1418/2001
Castilla-La Mancha	RD 1661/1998	RD 383/1995	RD 1385/2002
Castilla y León	RD 148/1999	RD 832/1995	RD 1187/2001
Cataluña	RDs 1577/1991, 47/1993 y 754/06	RD 1576/1991	RDs 1050/1997 y 774/1999
Extremadura	RD 2024/1997	RD 641/1995	RD 664/2001
Galicia	RD 146/1993 y 552/06	RD 1928/1984	RDs 1375/1997 y 1750/1999
Baleares	RD 621/1998	RD 99/1996	RD 1268/2001
Canarias			
	RD 447/1994	RD 250/1985	RDs 150/1999, 939/1999, 115/2000 y 748/2001
La Rioja	RD 41/1999	RD 944/1995	RD 1379/2001
Asturias	RD 2088/1999	RD 2087/1999	RD 11/2001
País Vasco	—	—	—
Murcia	RDs 522/1999, 1596/1999, 509/2001 y 1085/08	RD 374/1995	RD 468/2003
Ceuta	—	—	—
Melilla	—	—	—

Fuente: Guía Laboral, MTIN

- Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- Promover la creación de actividad que genere empleo.
- Facilitar la movilidad geográfica.
- Promover políticas de inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación.

Anexo 2

Las políticas activas de empleo y la reforma del mercado de trabajo

La reciente revisión de las principales normas que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo, y en particular de las políticas de empleo en España (Ley 35/2010, 27 de septiembre), ha introducido cambios en determinados ámbitos del mercado laboral español. En particular, la norma contiene dos capítulos estrechamente vinculados a las políticas activas de empleo.

Por un lado, en el Capítulo III de la Ley se recogen medidas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas. Las medidas van dirigidas a:

1. *Bonificaciones de cuotas por contratación indefinida*. Se aplicarán a determinados colectivos: desempleados entre 16 y 30 años, con especiales problemas de empleabilidad, y desempleados mayores de 45 años. Para cada uno de estos dos casos, si se trata de mujeres se amplían las cuantías de las bonificaciones. Asimismo se aplicará la bonificación en la transformación de contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación.

2. *Bonificaciones de cuotas en los contratos para la formación.* Los contratos de formación que se celebren hasta finales de 2011 con trabajadores desempleados e inscritos como tales tendrán una bonificación del 100% de las cuotas, tanto de la empresa como del trabajador, durante toda la duración del contrato. Para obtener este incentivo, el contrato para la formación deberá suponer un incremento en la plantilla de la empresa.

3. *Contratos formativos.* Se podrá concertar un contrato para la formación con trabajadores mayores de 16 años y menores de 21, que carezcan de la titulación o certificado de profesionalidad requerido para realizar un contrato en prácticas. A la finalización del contrato, el trabajador podrá solicitar la expedición de un certificado de profesionalidad. En lo relativo a la Seguridad Social, se amplía la acción protectora y los contratos para la formación cotizarán por desempleo, y tendrán derecho a la cobertura del Fondo de Garantía Salarial.

En el Capítulo IV se introducen medidas para mejorar la intermediación laboral y sobre la actuación de las empresas de trabajo temporal. Así, se modifica la regulación de las agencias de colocación admitiendo el ánimo de lucro en las mismas. Estas entidades, además, también podrán realizar actividades relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal.

Para ser agencia de colocación se necesita autorización previa, que es otorgada por el Servicio Público Estatal, si la entidad opera en más de una comunidad autónoma, o por el organismo equivalente de la comunidad en la que opera, aunque la autorización es única y válida para todo el territorio nacional.

Para colaborar con los Servicios Públicos de Empleo deberán firmar un convenio y cuando actúan en dicho ámbito su actividad es gratuita tanto para empresarios como para trabajadores (si actúan fuera del ámbito de dicha colaboración la gratuidad es solo para los trabajadores). Además se les imponen una serie de obligaciones para garantizar la transparencia en su funcionamiento y el respeto de los derechos de los trabajadores.

Anexo 3

Tipos de políticas activas de empleo en España

El conjunto de políticas activas de empleo está constituido en nuestro país, además de los programas estatales de empleo gestionados a nivel autonómico, por las iniciativas contenidas en:

- Planes específicos de las comunidades autónomas.
- Planes de las Agencias de Desarrollo Local.
- Programas operativos del Fondo Social Europeo.
- Otros planes de departamentos ministeriales y consejerías.

En el ámbito del Servicio Público de Empleo Estatal, dado el proceso de traspaso de gestión de las políticas activas de empleo por parte de la Administración central a las CC AA, se coordinan los contenidos comunes de determinados programas de aplicación en todo el territorio nacional en base a la competencia del Estado en materia de legislación laboral.

Las políticas activas de empleo actualmente desarrolladas por parte del Servicio Público de Empleo Estatal son las siguientes[8]:

8 El portal www.redtrabaja.es facilita toda la información sobre los programas que se detallan en este apartado.

a) Programas de creación de actividad

Subvenciones para la promoción del empleo autónomo

La finalidad es facilitar la constitución de desempleados en trabajadores autónomos o por cuenta propia. Las ayudas se establecen en función de la dificultad para el acceso al mercado de trabajo de los siguientes colectivos: desempleados en general, jóvenes desempleados de 30 o menos años, mujeres desempleadas, desempleados con discapacidad, mujeres desempleadas con discapacidad.

Apoyo a la creación de sociedades laborales y cooperativas

En este caso, el portal *redtrabaja* facilita la realización de los trámites para crear la empresa a través del sistema telemático CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas) y pone a disposición del usuario las herramientas necesarias para estudiar el plan de negocio y facilita los trámites con todas las administraciones implicadas en el proceso. De esta forma es posible crear la empresa a través de internet.

Iniciativas Locales de Empleo (I+E)

Son proyectos empresariales o empresas promocionados y apoyados por una corporación local o comunidad autónoma, generadores de empleo estable. Las I+E deben ser viables técnica, económica y financieramente, y ser empresas de nueva creación.

b) Programas de promoción de empleo

Dentro de este bloque encontramos los Servicios Integrados para el Empleo (SIPE), que engloban todas las políticas activas de empleo relativas al proceso completo de acompañamiento del demandante en su búsqueda de empleo. Estas actuaciones conforman itinerarios ocupacionales con el fin de lograr una mejora de la ocupabilidad de las personas desempleadas.

El objetivo fundamental es el de incrementar las posibilidades de empleo de los desempleados mediante el desarrollo de un programa integrado de empleo y formación a través de la coordinación de esfuerzos de todas aquellas entidades territoriales que participan en planes de promoción de empleo en cada localidad, con objeto de multiplicar resultados y dar un valor añadido a las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo.

Los beneficiarios finales de los SIPEs son los demandantes de empleo inscritos en las Oficinas de Empleo de los Servicios Públicos de Empleo. Los SIPEs son promovidos principalmente por corporaciones locales que colaboran con los Servicios Públicos de Empleo a través de la firma de un convenio. También pueden ser Entidades Asociadas de los Servicios Integrados para el Empleo, entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

En resumen, se trata de promover la existencia de entidades con recursos suficientes para integrar el mayor número de políticas de empleo, y con capacidad para coordinar las actuaciones en favor del empleo en un territorio concreto, ya sea mediante aportaciones propias, cofinanciadas por otras instituciones o colaborando con otras instituciones que actúan en el territorio.

c) Adquisición de experiencia laboral con empleos de interés social

Son programas cuya finalidad es la de proporcionar práctica laboral a los demandantes de empleo a través de contratación temporal para la realización de obras y servicios de interés general y social. A través de estos planes los desempleados tienen la oportunidad de adquirir experiencia profesional que puede facilitar su inserción futura en el mercado de trabajo, y canalizar así la práctica profesional adquirida hacia ocupaciones que faciliten una mayor estabilidad en el empleo.

Se realizan mediante colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las corporaciones locales, CC AA, órganos de la Administración del Estado y sus organismos autónomos, universidades y entidades sin ánimo de lucro.

d) Programa de Orientación Profesional y Asistencia al Autoempleo

Los servicios de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo tienen como finalidad la inserción laboral de los desempleados a través de iniciativas de autoempleo o del trabajo por cuenta ajena. Las acciones que se incluyen son:

- Acciones de información, orientación, acompañamiento para la búsqueda de empleo por cuenta ajena.

- Acciones de información, motivación, asesoramiento que faciliten la detección y dinamización de iniciativas de autoempleo, ya sea como trabajador autónomo o en la creación de empresas.

e) Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo

Las Escuelas Taller y las Casas de Oficio son centros de trabajo y formación en los que jóvenes desempleados menores de 25 años reciben formación profesional ocupacional en alternancia con la práctica profesional (trabajo en obra real), con el fin de que a su término estén capacitados para el desempeño adecuado del oficio aprendido y sea más fácil su acceso al mundo del trabajo.

Siguiendo la misma filosofía del programa de Escuelas Taller, los proyectos de Talleres de Empleo son promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, y realizan obras o servicios de utilidad pública o social que posibilitan a los trabajadores participantes la realización de un trabajo efectivo que procura su cualificación profesional y favorece su inserción o reinserción laboral.

Dichas obras o servicios están relacionadas con nuevos yacimientos de empleo, como servicios de utilidad colectiva, servicios de ocio y culturales y servicios personalizados de carácter cotidiano. Simultáneamente con la formación y la experiencia se proporciona orientación y asesoramiento e información profesional y empresarial. Los Talleres de Empleo tienen una duración mínima de 6 meses y máxima de un año.

f) Programas experimentales

Se considera programa experimental de empleo el que tenga como objetivo el desarrollo de planes integrales de empleo que combinen acciones de diferente naturaleza tales como: información, orientación y asesoramiento, formación, práctica laboral y movilidad geográfica, con la finalidad de conseguir la inserción laboral de los desempleados.

Podrán ser beneficiarios de estas subvenciones para el desarrollo de los programas experimentales de empleo las personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten experiencia en la realización de acciones que vayan dirigidas al acompañamiento de los desempleados en procesos de inserción laboral por cuenta ajena o propia.

Referencias

Alujas Ruiz, Joan A. (2007): *El Servicio Público de Empleo y su labor como intermediario en el mercado de trabajo en España*, Cuadernos de CC.EE y EE., Núm. 53, 27-51.

Boletín Oficial del Estado (2010): *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*.

Bonnal, L., D. Fougère y A. Sérandon (1997): *Evaluating the impact of the French employment policies on individual labour market histories*, Review of Economic Studies, Núm. 64, 683-713.

Brodaty, T., B. Crepon y D. Fougère (2002): *Do long-term unemployed workers benefit from active labor market programs? Evidence from France, 1986-1998*, mimeo.

Caliendo, M., R. Hujer y S.L. Thomsen (2003): *The employment effects of Job Creation schemes in Germany: a microeconometric evaluation*, IZA *dp* Núm. 1512.

Caliendo, M., R. Hujer y S.L. Thomsen (2004): *Evaluation der Eingliederungseffekte von arbeitsbeschffungsmaβnahmen in reguläre beschäftigung für teilnehmer in Deutschland*, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 3/2004, S. 211-237.

Caliendo, M., R. Hujer y S.L. Thomsen (2005a): *Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of job creation schemes in Germany*, IAB discussion paper, Núm. 8/2005.

Caliendo, M., R. Hujer y S.L. Thomsen (2005b): Individual employment effects of job cration schemes in Germany with respect to sectoral heterogeneity, mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Goethe, Frankfurt am Main.

Cavaco, S., D. Fougère y J. Pouget (2005): *Estimating the impact of a retraining program for displaced workers on their transition to permanent jobs*, IZA Discussion paper 1513, Bonn.

Comisión Europea (2010): *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, http://ec.europa.eu /eu2020/pdf /COMPLET% 20ES% 20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf.

Consejo Económico y Social (1996): *Economía Trabajo y Sociedad. España 1995. Memoria sobre la situación socieconómica y laboral*. Madrid.

Consejo Económico y Social (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Informe 1/2005.

Fitzenberger, B. y Speckesser (2005): *Employment effects of the provision of sècific professional skills and techniques in Germany*, mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Goethe, Frankfurt am Main.

García Serrano, C. (2007): *Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*, Política y Sociedad, Vol. 44 Núm. 2: 135-151.

Lechner, M., R. Miquel y C. Wunsch (2004): *Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany*, IZA DP Núm. 1443.

Lechner, M., R. Miquel y Wunsch (2005): *The Curse and Blessing of training the unemployed in a changing economy – The case of East Germany after unification*, IAB Discussion Paper, 14/2005.

PNR (2009): *Programa Nacional de Reformas de España. Informe Anual de Progreso 2009*, Gobierno de España. http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/2365B731-B6DE-461C-9B66-2DA6AF06686B/98808/PNR09versionConsejodeMinistroscompleto1.pdf.

Rodríguez-Piñeiro, M.C. (1994): *Público y privado en el mercado de trabajo de los 90*, Universidad de Huelva.

RWI Essen (2005): *Study on the effectiveness of Active Labor Market Policies*, Proyecto de investigación para la Comisión Europea. http://www.rwi-essen.de/ media /content /pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_ALMP.pdf.

Servicio Público de Empleo Estatal (2008): *Informe Anual 2008*, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Documentos de debate publicados

1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica. Carlos Mulas-Granados
4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo. Jeremy Rifkin
6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
9/2009. An EU "Fit for Purpose" in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global. Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano

fundación ideas para el progreso

Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas? Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos

fundación ideas
para el progreso

Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial.
Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica.
(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza.
Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF) de apoyo a los pequeños agricultores.
(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España.
Recomendaciones para un futuro sostenible.
(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía.
Hacia una España más sostenible en 2025.
(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación.
Propuestas para el G-20.
(Mayo de 2010)

DT
07/2010

Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela

LA NUEVA AGENDA SOCIAL: REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

fundación ideas para el progreso

C/ Gobelas, 31 · C.P. 28023 · Madrid
Teléfono [+34] 915 820 091 · Fax [+34] 915 820 090
info@fundacionideas.es · www.fundacionideas.es