



Programa de Aprendizaje Mutuo

Revisión entre homólogos de 'Estrategias para la reforma de la Política de Empleo. Desafíos en la práctica en países descentralizados'

5-6 de octubre de 2015, Madrid (España)

Resumen ejecutivo

La Revisión entre homólogos debatió recientes reformas de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMTs) en países descentralizados, y la necesidad de una coordinación efectiva y unos modernos sistemas de gestión del rendimiento. El acto fue organizado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. Reunió a representantes de las Administraciones nacionales funcionarios ministeriales y expertos independientes procedentes de Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Eslovaquia y Reino Unido, además de representantes de la Comisión Europea y la OECD.

El equilibrio óptimo entre los enfoques centralizados y descentralizados en la provisión de PAMTs y la modernización de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) es una cuestión de interés general en toda Europa. La descentralización puede adoptar la forma de una descentralización administrativa, o una descentralización política en la que las competencias son delegadas al nivel subnacional, ya sea a nivel regional o local (municipios), dependiendo del país.

España se caracteriza por un elevado nivel de descentralización a nivel regional, dado que la responsabilidad de la implementación o ejecución de PAMTs fue delegada a las regiones (Comunidades Autónomas) en los años 80, mientras que las medidas pasivas relativas al mercado de trabajo siguen siendo una competencia del gobierno central. Aunque las regiones españolas reciben de la administración nacional parte de la financiación destinada a implementar las PAMTs, hasta fecha reciente, estas no han seguido directrices específicas o no han informado a la administración central de una manera consistente de los logros alcanzados. Esto ha conducido a potenciales disparidades en el servicio ofrecido a los usuarios finales, además de a una heterogeneidad en las prácticas de seguimiento y evaluación.

El profundo impacto de la recesión económica en España, y el dramático aumento del desempleo (en particular el desempleo de larga duración), trajeron consigo la urgente necesidad de una mejora en el modelo de provisión de PAMTs. Como punto de partida para el debate, el país anfitrión presentó el contexto, los objetivos y rasgos principales de la Estrategia para la Activación del Empleo (en adelante, EAE), adoptada en septiembre de 2014. La EAE es un conjunto de reformas estratégicas introducidas para rediseñar en su totalidad el marco de trabajo institucional de las PAMTs, y en última instancia, mejorar su calidad para lograr una mayor consistencia, transparencia y eficacia. Este nuevo marco de trabajo común fue adoptado después de las

negociaciones mantenidas entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, y está construido sobre la base del consenso.

A continuación se describen, de forma sucesiva, los cambios clave introducidos:

- Se acordó una 'cartera común de servicios' en cooperación con los SPE regionales para asegurar un marco de equidad y una garantía de igualdad de trato para los usuarios finales, concediendo al mismo tiempo a las regiones flexibilidad en la elección de las actividades y servicios que se proporcionarán.
- Con objeto de mejorar la coordinación y la modernización de los servicios, se diseñó un sistema de gestión del rendimiento basado en un conjunto de objetivos comunes y en 26 indicadores (centrados en la actividad, los rendimientos y los resultados). El sistema está vinculado a un nuevo modelo de financiación, con una parte de la financiación que es asignada a las regiones en función de su rendimiento mostrado por los indicadores.
- Se ha facilitado una mayor colaboración entre los SPE y los servicios privados de colocación, con un planteamiento basado en el pago en función de los resultados.
- Un único portal de empleo a nivel nacional que aúne toda la información pertinente y las ofertas de empleo propicia una mayor adecuación entre la oferta y la demanda y una búsqueda de empleo más eficiente para los desempleados.
- En 2014 se impulsó un programa de intercambio de prácticas idóneas, con el objetivo de permitir el intercambio de prácticas efectivas entre los SPE regionales.

Adicionalmente, recientemente fue aprobada en el Parlamento una reforma integral del sistema de formación profesional para el empleo. La introducción de un marco de trabajo estratégico como el EAE es un hito importante en el desarrollo de las PAMTs en España. No obstante, dado que la implantación práctica de las reformas se encuentra actualmente en curso, los resultados de este nuevo enfoque todavía no pueden ser evaluados por completo.

Los países representados en la Revisión entre homólogos, a pesar de presentar diferentes niveles de descentralización con respecto a España, comparten desafíos similares en relación con la necesidad de mejorar la responsabilidad y la coordinación a nivel local y de abordar el desempleo (de larga duración) y las disparidades regionales. Los recientes desarrollos en España fueron comparados con experiencias similares en otros Estados Miembros en relación con la gestión del rendimiento de los SPE, la coordinación del seguimiento y la valoración, además de la externalización y la cooperación con servicios privados de colocación.

Los mensajes políticos clave de la Revisión Paritaria pueden resumirse tal como sigue:

Promover la interacción entre los diferentes niveles, basándose en un marco de trabajo flexible y compartido

- La cuestión no reside en si los países deben o no descentralizar sus sistemas, sino en cómo adaptar las estructuras institucionales subyacentes para hacer que la interacción entre los diferentes niveles de responsabilidad funcione mejor con el objetivo de alcanzar metas comunes.
- Son necesarios un marco de trabajo y unas directrices compartidas para proporcionar una dirección estratégica, permitiendo al mismo tiempo flexibilidad

suficiente para adaptar medidas y programas a las necesidades y circunstancias regionales/locales.

- Una cooperación efectiva conduce a una implantación mejor fundamentada, y mitiga el riesgo de duplicación a través de los diferentes niveles de gobierno.
- El nivel de descentralización 'correcto' no es el mismo en todas partes, y la clave para lograr un rendimiento efectivo reside en considerar la escala apropiada. Los límites reales del mercado de trabajo no siempre se corresponden con las fronteras geográficas o administrativas.
- El nivel óptimo de implementación de responsabilidades dependerá de la existencia de una responsabilidad regional/local para financiar prestaciones de asistencia social ('las finanzas siguen a la función'), de unos sistemas efectivos de tecnologías de la información (TI) a nivel nacional y de un efectivo seguimiento del rendimiento.
- Los modelos de provisión de PAMTs no son estáticos; incluso países con sistemas descentralizados 'maduros' siguen aplicando enfoques diferentes para mantener un equilibrio entre las responsabilidades centralizadas y las descentralizadas.

Gestión del rendimiento: valoración del rendimiento cuantitativo y cualitativo

- La gestión del rendimiento precisa de sólidas bases de datos de TI basadas en una comprensión común de conceptos básicos y definiciones consistentes (p.ej. categorización de servicios y medidas), con objeto de permitir la interoperabilidad de los sistemas y el desarrollo de indicadores comparables.
- El establecimiento de indicadores para estructuras regionales o locales deberá estar basado en un proceso de negociación entre todos los niveles.
- La asignación de financiación basada en los resultados deberá emplearse con precaución, ya que los sistemas de gestión del rendimiento deberán tener en cuenta el contexto socioeconómico en el que operan los SPE regionales/locales, y las características de los clientes a los que dan servicio.
- Los indicadores deben recoger todas las variables pertinentes. Un énfasis excesivo en los indicadores podría conducir a centrarse en las actividades y objetivos que se reflejan en ellos, en detrimento de la calidad real global de los servicios prestados a los demandantes de empleo y a los empleadores. Medir las mejoras cualitativas en la provisión es de tanta importancia como el desarrollo de bases de datos e indicadores y la evaluación cuantitativa. El progreso cualitativo puede evaluarse como parte de un diálogo que ofrezca un equilibrio entre la rendición de cuentas y la flexibilidad.
- Con objeto de asegurar la calidad de los datos recogidos, además de garantizar la calidad de la introducción de datos, existe la necesidad de que el equipo humano implicado lo sienta como propio y de recalcar la utilidad de los datos recogidos.
- Pero de igual importancia es no perder de vista la meta definitiva: activar a las personas y ayudar a los empleadores a cubrir puestos vacantes.

Aprendizaje mutuo y diseminación de prácticas efectivas

- La necesidad de promover un aprendizaje mutuo entre las oficinas de SPE regionales/locales fue reconocida en la Revisión entre Homólogos. Muchos países están manteniendo ejercicios de evaluación comparativa de forma adicional a las demandas derivadas de la Unión Europea.

- El aprendizaje mutuo puede respaldarse mediante diferentes herramientas y plataformas, pero también deberá contener un elemento de interacción personal y directa.
- El aprendizaje mutuo puede darse a diferentes niveles, incluyendo el nivel del personal de primera línea, el cual posee una experiencia en profundidad que puede conducir a la mejora de los servicios y del apoyo. Por consiguiente, es importante apoyar la transmisión de información y los mecanismos de respuesta a todos los niveles.
- Si bien parte del intercambio de información puede suceder de una manera informal en los niveles regionales y locales, las autoridades nacionales desempeñan un papel fundamental facilitando y promoviendo un intercambio sistemático de prácticas idóneas entre las partes interesadas.
- El aprendizaje mutuo continuado, p.ej. la transmisión real de conocimiento y prácticas idóneas, sigue siendo un reto debido a los recursos limitados y a factores obstaculizadores (p.ej. vinculados con el contexto político).

Información adicional

El informe completo, las presentaciones y otros documentos estarán disponibles en:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1070&newsId=2260&furtherNews=yes>