

BUENAS PRÁCTICAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO EN OTROS PAÍSES EUROPEOS

Íñigo Sagardoy de Simón

La fuerte crisis económica y el contexto de recuperación hacia el que ahora nos dirigimos ponen de relieve la necesidad de gestionar las políticas de empleo de forma eficiente. Esto exige, de una parte, centrar los esfuerzos en aquellas políticas más eficaces en relación con los distintos objetivos seleccionados en las diferentes estrategias y programas de empleo. Por otra parte, desde el punto de vista financiero, lo importante es que la eficiencia sea la guía que marque la articulación de estas estrategias y programas o, si se prefiere, de las políticas de empleo en su conjunto.

Sobre la base de estos vectores, los distintos estudios internacionales parecen coincidir en atribuir unos mejores resultados a aquellas políticas de empleo que descansan sobre la variable formación. De ella se ha dicho que es la clave para garantizar una mejor adaptación de la mano de obra y de la empresa a las cambiantes circunstancias del mercado y, de ahí, que se alce como el instrumento idóneo para mejorar la empleabilidad de los trabajadores¹.

En este sentido resulta muy útil estudiar cuáles han sido las estrategias seguidas a este respecto por nuestros principales socios europeos y los resultados que han obtenido de cara a poder incorporar, previas las modificaciones y adaptaciones necesarias para nuestro concreto sistema de relaciones laborales, aquellas que estén resultando más eficaces.

El presente artículo sintetiza, a modo de «buenas prácticas», esas otras experiencias comparadas. En concreto, se han escogido aquellos programas que están destacando en el contexto europeo por sus buenos resultados. Asimismo, se ha procurado que exista una cierta variedad en cuanto a las medidas en sí, pero también en relación al concreto modelo institucional en el que se aplica.

Así, en concreto, se han seleccionado: *a)* el programa de formación para trabajadores maduros de Dinamarca, medida muy bien valorada por la Comisión Europea y que además se integra dentro de uno de los ejemplos paradigmáticos de flexiseguridad; *b)* el programa de «incentivos-formación» desarrollado en Alemania y los «empleos del futuro» («les emploi d'avenir») de Francia, pues en ambos casos se combina una política muy conocida en España, los incentivos, junto con la que es objeto de atención en este trabajo, la formación; *c)* la formación dual de Alemania y Holanda; y *d)* el sistema de cupones para la formación puesto en práctica en Grecia, entre otros países.

EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA TRABAJADORES MADUROS DE DINAMARCA

Dinamarca se caracteriza por ser uno de los ejemplos paradigmáticos de puesta en práctica del concepto de «flexise-

guridad», que pretende aunar a un mismo tiempo la flexibilidad laboral que requiere la cada vez mayor competitividad en un mundo globalizado, con la seguridad en el plano social que caracteriza al conocido como «modelo social europeo».

La versión danesa del modelo de flexiseguridad se ha venido representado con el llamado «triángulo de oro»², en virtud del cual el modelo danés se asentaría sobre tres pilares básicos: *a*) un mercado laboral flexible, que en el caso danés sería una característica típica de su regulación laboral asentada sobre la negociación colectiva; *b*) unas políticas sociales generosas, propias de los Estados del bienestar del norte de Europa; *c*) un papel destacado de las políticas de empleo y, en particular, aquellas que se refieren a la formación³, lo que constituiría el elemento más novedoso del modelo.

Como manifestación este último rasgo destaca el programa de formación para trabajadores maduros (*Voksenlærlingeordning*)⁴. No se trata de una medida nueva, pues nace en el año 1997, pero ha estado sometida a diversas revisiones y evaluaciones, la última de ellas en 2013⁵. El programa se basa, de una parte, en la celebración de un contrato formativo para adultos, que asegura el reciclaje formativo tanto en centros educativos especializados (centros de formación profesional), como con el propio empresario en el centro de trabajo; de otra, en la existencia de incentivos a la contratación (aproximadamente del 20% del coste salarial) que fomenta su uso y compensa parte de los costes formativos para la empresa.

Entre los requisitos para la aplicación de este programa destacan la necesidad de que se desarrolle en sectores clasificados por el Gobierno como de «tendencia positiva» en

cuanto al empleo, es decir, actividades o nichos de mercado en los que se prevén necesidades de mano de obra cualificada en el futuro. El programa se dirige tanto a trabajadores desempleados (al menos nueve meses para el caso de los trabajadores maduros, rebajándose a seis en el de los jóvenes), aunque también se aplica a trabajadores en activo con carencias en su nivel de cualificación o que no hayan puesto en práctica la que posean en los últimos cinco años.

Algunos datos significativos de la reciente evaluación a que ha sido sometido el programa desvelan que: *a)* el 76% de los encuestados manifiestan estar completa o parcialmente de acuerdo con el hecho de que el programa habría incrementado sus oportunidades para el empleo a corto y largo plazo; *b)* el 88% está completa o parcialmente de acuerdo con que ahora están mejor formados para encontrar un trabajo; *c)* el 70% manifiesta estar completa o parcialmente de acuerdo con que el programa les habría permitido encontrar un trabajo más interesante, y un 64% en relación a trabajos de más responsabilidad; *d)* el 77% de los participantes manifiestan que el programa les habría dado la oportunidad de desarrollar trabajos que previamente no podían realizar; *e)* el 73% de los empresarios participantes entrevistados consideran que el programa habría aportado valor añadido al negocio⁶.

LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS-FORMACIÓN: LOS CASOS FRANCÉS Y ALEMÁN

Los incentivos a la contratación han desplegado un papel muy importante como política de empleo en nuestro país, pero también en otros Estados europeos. Existe un cierto

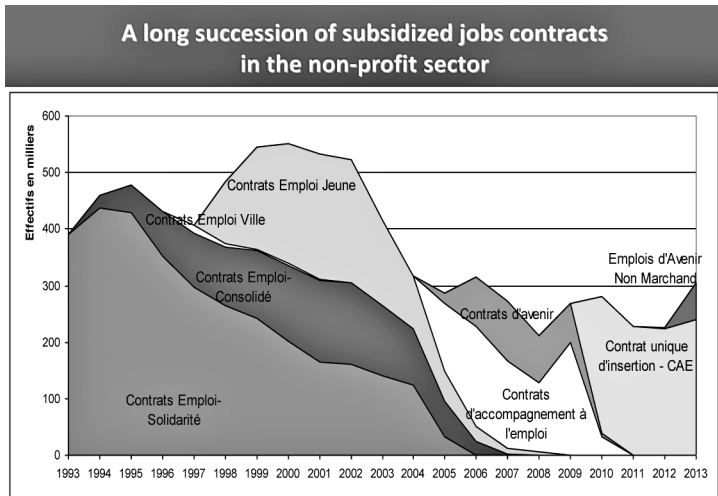
consenso científico en que los incentivos a la contratación no sirven para crear empleo⁷. Adolecen, entre otros efectos, de lo que se conoce como «efecto peso muerto», noción con la que se pretende expresar el hecho de que se estarían bonificando puestos de trabajo que se iban a crear de todas formas, aun en ausencia de incentivo.

Esto no quiere decir que los incentivos no cumplan con ninguna función como política de empleo. Para lo que sirven es para focalizar el empleo que se va a crear de todas formas (de ocurrir esto) hacia determinados colectivos que presentan especiales dificultades de acceso a un puesto de trabajo. En este sentido, existe una cierta preocupación entre los distintos Estados miembros por configurar los incentivos como una política de empleo lo más eficiente posible atendiendo a la función específica que pueden cumplir como tales⁸.

Entre las distintas experiencias que se han subrayado como positivas destaca, en primer lugar, los denominados «empleos del futuro» (*emplois d'avenir*). Precisamente el panorama en Francia ha sido el de un uso bastante amplio de los incentivos conectados con diversas modalidades contractuales que, frecuentemente, incorporaban otro tipo de ventajas, tal y como muestra el gráfico de la página siguiente.

Los escasos resultados alcanzados llevaron a la formulación de este nuevo programa cuyo objetivo fundamental es el de promover la inserción social y la formación de jóvenes con escasa o nula cualificación, haciendo frente a las específicas dificultades sociales y profesionales en el acceso a un nuevo empleo. Asimismo, los *emplois d'ave-*

nir pretenden fomentar el empleo en sectores de especial importancia medioambiental o social o que presentan dificultades para la cobertura de puestos de trabajo con determinados tipos de cualificaciones.



Fuente: Délégation General à l'emploi et à formation professionnelle. Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue sociale.

El programa presenta tres innovaciones fundamentales: 1) está dirigido jóvenes con escasa o nula cualificación provenientes de zonas degradadas, 2) en cuanto a los empleadores, pueden ser tanto entidades mercantiles como sin ánimo de lucro siempre que garanticen trabajos con un cierto grado de cualificación, formación y tutorización, 3) se asegura la orientación profesional durante toda la duración del contrato. Asimismo, se acompañan de incentivos a la contratación que rondan entre 75% y el 35% del

salario mínimo según se trate de entidades sin y con ánimo de lucro respectivamente (lo que supone entre 500 y 1.000 euros al mes para un contrato a jornada completa).

En cuanto a sus resultados, el objetivo era celebrar 150.000 contratos durante 2014, si bien ya se habían alcanzado los 125.000 a finales de mayo. De ellos, el 53% lo eran por tiempo indefinido o por una duración superior a tres años y el 91% a tiempo completo. El 83% de los beneficiarios tenían un nivel de cualificación inferior al *baccalauréat* (preuniversitaria), mientras que el 41% carecían de ningún tipo de cualificación⁹. El éxito en cuanto a su utilización descansaría en buena medida en la superación de las deficiencias detectadas en programas anteriores. En el lado negativo, se estaría produciendo un cierto efecto desplazamiento en relación con otros tipos de contratos (formativos), lo que podría ser sinónimo, a su vez, de la existencia de un efecto «peso muerto».

Algo similar ha ocurrido en Alemania, en la que las sucesivas evaluaciones y reformulaciones de programas de empleo ha dado lugar a nuevos planteamientos cada vez más focalizados en determinados colectivos dentro del grupo de trabajadores desempleados. A este respecto, merece destacarse el programa conocido como *Bürgerarbeit* o *ESF pilot scheme for community employment*¹⁰, en su traducción inglesa («trabajo en comunidad»). Este programa vino a sustituir al *Kommunal Kombi*, centrado en la lucha contra el paro de larga duración en zonas con tasas de desempleo inusualmente altas y se trata de uno de los instrumentos centrales en la lucha contra el paro de larga duración según el Gobierno alemán¹¹.

Este programa nace de la constatación de que entre las causas del paro de larga duración destacan la edad, las circunstancias personales (como la existencia de responsabilidades familiares), las condiciones físicas y de salud y la ausencia o déficit de cualificación. Precisamente con el objetivo de atajar este problema a través de esta última variable, esta medida se basa en la combinación de subsidios a la contratación (además de otras ayudas técnicas que se ofrecen al empleador desde las oficinas de empleo) y formación, fundamentalmente de habilidades profesionales básicas.

El programa está dirigido a trabajadores parados de larga duración (al menos dos años en desempleo interrumpidamente) o trabajadores parados de larga duración perceptores de la renta mínima, que carezcan de capacitación profesional o que, aun teniéndola, no la hayan podido poner en uso.

LA FORMACIÓN DUAL EN ALEMANIA Y HOLANDA

Mucho se ha hablado en España y en el resto de Europa de la «formación dual» como una política de empleo y formación de éxito, hasta tal punto que su aplicación en otros Estados miembros ha sido fomentada por la Unión Europea y en muchos casos llevada a efecto con mayores o menores diferencias¹². Su principal fortaleza es que ha permitido involucrar a una proporción muy amplia de jóvenes que abandonan de forma temprana la escolarización obligatoria, teniendo una especial incidencia en su éxito la conexión entre el sistema educativo y el mundo empresarial o profesional.

En Holanda, cerca del 60% de los estudiantes de 15 años están incursos en programas encaminados hacia la formación profesional (*vocational orientation*). Esto, lógicamente, incide en otros niveles del sistema educativo, de tal suerte que, por ejemplo, la tasa de educación universitaria es del 34% entre los jóvenes de 25 a 34 años, frente al 37% de la media de la OECD¹³.

La formación profesional se estructura en dos niveles distintos. De un lado, la preuniversitaria, que si bien está abierta a cualquier tipo de estudiante, en el 95% de los casos se trata de menores de 22 años. Existen diversas pasarelas formativas, cuya duración varía entre uno y cuatro años, que permiten modular la formación práctica en la empresa, que puede llegar a alcanzar hasta el 60% de las horas lectivas. De otra parte, también nos encontramos con formación profesional superior, que cuenta con una duración de cinco años y en la que se ha promovido una especial colaboración con las pequeñas y medianas empresas. Al margen de ambas, lo cierto es que la compenetración entre sistema educativo-formativo y empresa está presente también en otros niveles del sistema educativo, incluso, fomentando incluso el autoempleo¹⁴.

Este diseño curricular también está previsto en Alemania, donde aproximadamente el 53% de los jóvenes había completado en 2006 algún curso de formación profesional en el sistema dual¹⁵. Además, este sistema es una vía de reclutamiento básica para las empresas: en el año 2001 más del 60% de los trabajadores contratados bajo esta modalidad contractual en Alemania permanecieron en la misma empresa tras la finalización de este primer contrato¹⁶.

Para poder tener acceso al sistema dual el único requisito es estar en posesión del título acreditativo de la superación de los niveles relativos a educación obligatoria, si bien la mayoría de los estudiantes que forman parte del sistema están en posesión de un título de educación secundaria superior o pueden acceder a la educación superior. La formación dual, que se imparte tanto en escuelas de formación profesional como en las empresas, tiene una duración de tres años, desarrollándose en sesiones de tres a cuatro días a la semana de formación en la empresa y de hasta dos días en la escuela de formación profesional.

A pesar de su enorme éxito, solo algunos países del norte y centro de Europa han conseguido desarrollar con éxito modelos similares (el ya mencionado caso de Holanda, además de Dinamarca, Noruega, Austria, Luxemburgo y Reino Unido), lo que pone el acento en la necesidad de lograr adaptaciones adecuadas a las necesidades de cada sistema económico y educativo y en la continua evaluación y perfeccionamiento del modelo una vez que se ha optado por su aplicación en un determinado Estado. De lo que se trata es de tener claro cuáles son los elementos nucleares clave del sistema alemán para, a partir de ellos, determinar cuál es la configuración idónea que permita adaptarlos a otros marcos jurídicos. Desde esta perspectiva, no solamente cobra importancia el modelo alemán en sí, sino también los de esos otros países que ha logrado transponer con éxito el sistema germano a sus ordenamientos jurídicos¹⁷.

LOS CUPONES DE FORMACIÓN Y SU APLICACIÓN
EN POLONIA Y GRECIA

Los programas de cupones (*oucher schemes*) se basan en la financiación por parte del Estado de todo o parte del coste formativo del portador o tenedor del cupón. En cierta medida nos encontramos ante una variante de incentivo que puede ser empleado, como tal, para las más diversas finalidades (contratación en general, como la más destacada), pero que en el presente ejemplo se vincula a la adquisición de una determinada formación. Su rasgo más destacado es que simplifica los procedimientos administrativos de concesión de este tipo de ayudas financieras.

Varios países europeos, como Finlandia, Polonia o la propia Grecia¹⁸, han desarrollado programas de este tipo, en todos los casos centrados en los jóvenes desempleados¹⁹. En el caso de Polonia, dejando a un lado otras variantes ajenas al objeto del presente informe, pueden destacarse dos tipos diferentes de cupones-formación: los cupones de prácticas y los cupones de formación profesional, que se diferencian en que este último exige un itinerario individual de empleo con progresión profesional.

Por lo que respecta a Grecia, los cupones están dirigidos a la adquisición de experiencia profesional y al desarrollo de las habilidades necesarias para el acceso al mercado de trabajo por parte de los trabajadores jóvenes menores de 29 años. Por consiguiente, este programa parte de la existencia de una formación teórica suficiente y se dirige a suplir los déficit en cuanto a la formación práctica. De los 35.000 cupones emitidos en su implantación, 25.000 se dedicaron a educación superior y 10.000 a educación

secundaria y básica. Adicionalmente el programa fue ampliado en 10.000 más que se centraron en actividades del sector turístico.

El programa está formado por dos tipos de medidas. De una parte, subsidios a las empresas por la realización de estas contrataciones. De otra, también se ofrecen actividades de formación profesional (60 horas, de las cuales el 80% han de dedicarse a actividades relacionadas con competencias especializadas, mientras que las restantes a competencias básicas), formación práctica (en la propia empresa y con una duración mínima de 500 horas —cinco meses—) y actividades de orientación, acompañamiento y tutorización profesional.

La medida parece estar teniendo efectos positivos en lo que hace a la empleabilidad de los participantes. No obstante, en julio de 2014 está prevista la evaluación del programa de cupones-formación griego a través de una entidad externa (Centro Nacional de Investigaciones Sociales).

Como se puede observar, existen numerosas iniciativas o «buenas prácticas» en los países de nuestro entorno en materia de formación y empleo, pero en todo caso la cuestión fundamental será no la copia en sí misma, sino la evaluación de la eficiencia de dichas medidas para su «importación» a nuestro modelo. ■

NOTAS

- ¹ Boeri, T.; van Ours, J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princetown University Press., Princetown, 2008, pp. 170-172.
- ² Para un estudio general, ver MADSEN, P. K., «Denmark», en *The labour market triangle: employment protection, unemployment compensation*, de Beer, P., y Schils, T., Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2009.

- ³ De ahí que frecuentemente se hable también del modelo *learnfare*, JØRGENSEN, H., *From a beautiful swan to an ugly duckling: Changes in Danish activation policies since 2003*, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA), Aalborg (Dinamarca), 2009, pp. 2-3.
- ⁴ También existe un programa específico para trabajadores jóvenes.
- ⁵ Para una breve descripción ROLLS, S.; CORT, P., *A bridge to the future: European policy for vocational education and training 2002-10. National policy report-Denmark*, CEDEFOP ReferNet, 2011, pp. 12-13.
- ⁶ Deloitte (2013): *Evaluering af voksenlærningeordningen - Effekter, anvendelse og incitament* [Evaluation of the adult apprenticeship scheme - Effects, use and incentives], København (www.ams.dk)
- ⁷ Para el caso específico de España, ver TOHARIA CORTÉS, L. (dir) y otros, *El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional*, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2008.
- ⁸ Muy interesante resulta a este respecto los resultados de un estudio elaborado por el Observatorio Europeo de Políticas de Empleo y que se recogen en COMISIÓN EUROPEA, *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe - EEPO Review*, Dirección General de Empleo, Bruselas, 2014.
- ⁹ Una descripción completa de la medida y de sus resultados puede encontrarse en FARVAQUE, N., *Host Country Discussion Paper. «The implementation of the Emplois d'Avenir in France: the role of local actors». Peer Review on 'Emplois d'avenir' - 'jobs with a future' scheme*, Comisión Europea, París, 2013.
- ¹⁰ Las siglas ESF se refieren al *European Social Fund* (Fondo Social Europeo), que cofinancia esta medida basada en el empleo comunitario.
- ¹¹ Así lo expresó en el Programa Nacional de Reformas para 2013. FEDERAL MINISTRY OF ECONOMICS AND TECHNOLOGY, *National Reform Programme 2013*, Federal Ministry of Economics and Technology, Berlin, sec. 111, consulta en: <http://www.bmwi.de/EN/Service/publications,did=576418.html>. La finalización del programa está prevista para diciembre de 2014.
- ¹² Tal es el caso de España a través del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual (BOE 09/11/2012, n. 270). Debe recordarse que aunque en el texto las referencias son constantes a la evaluación de las distintas medidas formativas desarrolladas, no existe ninguna referencia a la valoración del conjunto del sistema en cuanto a su articulación, medios destinados a su aplicación u organización.

- ¹³ MERCADER UGUINA, J. R.; ARAGÓN GÓMEZ, C.; NIETO ROJAS, P.; PÉREZ DEL PRADO, D., *Propuestas de medidas urgentes en materia de empleo juvenil*, IRLE. Fundación Sagardoy, Madrid, 2010, p. 7.
- ¹⁴ Maes, M., *Vocational education and training in the Netherlands*, CEDEFOP-Office for Official Publications of European Communities, Luxemburgo, 2004.
- ¹⁵ HIPBACH-SCHNEIDER, U.; KRAUSE, M.; WOLL, C., *Vocational education and training in the Germany*, CEDEFOP-Office for Official Publications of European Communities, Luxemburgo, 2007, pp. 24-25. Véase también este trabajo para un estudio general del sistema educativo y, en particular, del dual.
- ¹⁶ MERCADER UGUINA, J. R., y otros, *Propuestas de medidas urgentes en materia de empleo juvenil*, cit., p. 7.
- ¹⁷ Sobre estos problemas de adaptación en otros modelos comparados y las propuestas para llevarlo a cabo EULER, D., *El sistema dual en Alemania - ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?*, Fundación Bertelsmann, Gütersloh, 2013.
- ¹⁸ Una descripción sucinta, con especial mención del caso griego se contiene en COMISIÓN EUROPEA, *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe - EEPO Review*, cit., pp. 25-26.
- ¹⁹ Especialmente curioso es el caso de Bélgica, en el que el programa de cupones se ha utilizado para sacar a la luz empleo irregular en el sector servicios, mediante un cupón doble dirigido a empleadores, que ven reducidos sus costes salariales y a la Seguridad Social; y al trabajador, que recibe una rebaja fiscal a cambio de declarar su situación laboral. Más información sobre esta variante puede encontrarse en: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/be004.htm>