

**DOCUMENTO DE BASES PARA  
LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS  
ACTIVAS DE EMPLEO**

24-enero-2011

# INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2. FINES Y PRINCIPIOS GENERALES.</b>	<b>4</b>
2.1. Fines de la reforma.....	5
2.2. Principios generales.....	
<b>3. LÍNEAS BÁSICAS PARA ABORDAR LA REFORMA.</b>	
3.1. Desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo basado en un “itinerario individual y personalizado de empleo”.....	6
3.2. Fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo y ordenación de la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo.....	9
3.3. Establecimiento de un “catálogo de servicios básicos a la ciudadanía”, común para todos los Servicios Públicos de Empleo.....	13
3.4. Elaboración en el marco del Sistema Nacional de Empleo, de una “Estrategia Española de Empleo”, coordinada por el Gobierno Central en el ejercicio de su competencia .....	16
3.5. Transformación en profundidad de los actuales programas de políticas activas de empleo y redefinición de su contenido y desarrollo para que sean más útiles para las personas desempleadas.....	19
3.6. Impulso de una mayor relación de las políticas activas de empleo y el sistema de protección por desempleo para reducir el tiempo en que una persona está desempleada.....	22

## 1. INTRODUCCIÓN.

Las políticas activas de empleo constituyen un instrumento esencial para prevenir el desempleo y configurar un funcionamiento de los mercados de trabajo más eficiente.

Las políticas activas de empleo tienen su principal marco regulador en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que las define como el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas desempleadas, ya sea por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recualificación para el empleo de trabajadores y trabajadoras, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social.

Desde un concepto más amplio, la política de empleo incorpora también otros instrumentos conectados estrechamente con las políticas activas de empleo y que, por consiguiente, no deben quedar al margen de esta reforma. Se trata de la intermediación laboral y de la relación de las políticas activas de empleo con las prestaciones del sistema de protección por desempleo.

Si bien los objetivos generales de la política de empleo, tal como son enunciados en la Ley de Empleo, responden a un contexto de sucesivos cambios producidos, por un lado, en el entorno social, económico, organizativo y tecnológico de la evolución del mercado de trabajo durante los años precedentes, y, por otro lado, en el entorno político e institucional, materializados básicamente en el traspaso de funciones y servicios a las comunidades autónomas para la ejecución de las políticas activas de empleo, el proceso de destrucción de empleo en la economía española que ha traído consigo la crisis ha supuesto una mayor limitación a la efectividad de las actuales políticas activas de empleo y la necesidad de una revisión en profundidad de las mismas, para adaptarlas a la realidad del mercado laboral y aumentar su eficacia en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas, especialmente jóvenes y paradas de larga duración.

El paro es el peor rastro que está dejando la crisis. En los últimos tres años la economía española ha perdido casi dos millones de puestos de trabajo y la tasa de paro ha aumentado en doce puntos desde los niveles mínimos alcanzados en el tercer trimestre de 2007, que se situó en el 8 por ciento. Este nivel de desempleo constituye un coste personal y social para muchos trabajadores y trabajadoras y para sus familias y, además, supone un lastre inasumible para el crecimiento de nuestra economía y del empleo.

El Gobierno quiere situar las necesidades y los servicios a las personas, especialmente a las desempleadas, y a las empresas como centro de gravedad de la reforma de las políticas de empleo. Los Servicios Públicos de Empleo deben dar respuestas eficaces y eficientes a las necesidades de las empresas para cubrir sus

ofertas de empleo, así como en materia de formación de sus trabajadores, y deben estar muy próximos a las personas desempleadas, conocer mejor sus necesidades para mejorar su empleabilidad y prestarles apoyo desde que entran en el desempleo hasta que encuentran un empleo, ya sea por cuenta propia o ajena. Con esta finalidad se desarrollará un modelo de atención individualizada a las personas en situación de desempleo basado en un “itinerario individual y personalizado de empleo”.

Para garantizar la efectividad de esta línea prioritaria del Gobierno, la reforma de las políticas activas de empleo contempla, entre otras líneas básicas de actuación, las de transformar las actuales políticas activas de empleo, redefiniendo su contenido y desarrollo para que sean más útiles para las personas desempleadas, conjugar la competencia normativa estatal con la competencia de ejecución de las Comunidades Autónomas, y fortalecer los Servicios Públicos de Empleo mejorando su organización en el marco del Sistema Nacional de Empleo y completando su funcionamiento a través de fórmulas de colaboración público-privada para la intermediación.

Al igual que en el marco de la reciente reforma laboral, la reforma de las políticas activas de empleo adquiere su completa dimensión desde una perspectiva integral de las reformas estructurales que el Gobierno está acometiendo en el marco de la llamada Estrategia de Economía Sostenible para acelerar la renovación de nuestro modelo productivo. Unas reformas destinadas a hacer más resistente nuestra economía frente a las perturbaciones externas, mejorar su competitividad a medio y largo plazo, fortalecer los pilares de nuestro estado de bienestar y generar más empleo.

La reforma de las políticas activas de empleo debe preparar a éstas para contribuir a la empleabilidad de las personas, a la mejor respuesta a las necesidades de personal de las empresas y a situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo productivo.

## **2. FINES Y PRINCIPIOS GENERALES.**

### **2.1. Fines de la reforma.**

Los fines que se persiguen con la reforma son los siguientes:

- a) Incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo, actuando prioritariamente por y para las personas desempleadas.

- b) Mejorar la atención a las personas y su empleabilidad en el mercado de trabajo, así como a las empresas para la mejora de su competitividad.
- c) Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.
- d) Contribuir a conformar el nuevo modelo económico y productivo, así como un mercado de trabajo más eficiente y de más calidad.
- e) Mejorar la gobernanza y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo en el ejercicio de la competencia normativa estatal y de ejecución de las políticas activas de empleo por las Comunidades Autónomas, proporcionando más y mejor atención a las personas desempleadas.
- f) Contribuir al afianzamiento de los órganos de concertación territorial y participación institucional del Sistema Nacional de Empleo como punto de encuentro de todos los actores del mercado de trabajo y de impulso de la política de empleo.
- g) Fortalecer los Servicios Públicos de Empleo y favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo.
- h) Progresar en la relación entre las políticas activas de empleo en las que participan las personas desempleadas y las prestaciones del sistema de protección por desempleo.

## **2.2. Principios generales.**

Los principios que han de estar presentes en el diseño y ejecución de las políticas activas son:

- a) El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo.
- b) La respuesta a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo y de formación de sus trabajadores.
- c) El fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo.

- d) La adecuación de las políticas activas de empleo a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y sus peculiaridades locales y sectoriales.
- e) El acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de toda la ciudadanía.
- f) La igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.
- g) La prioridad en la ejecución de las políticas activas de empleo para colectivos que más la requieren: jóvenes, con especial atención a aquellos con déficit de formación, mayores de 45 años, personas con discapacidad y personas en paro de larga duración, con especial atención a la situación de las mujeres, así como las personas en paro procedentes del sector de la construcción.
- h) La mejora de la gobernanza, la concertación territorial y la participación institucional del Sistema Nacional de Empleo, y especialmente la coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos.

### **3. LÍNEAS BÁSICAS PARA ABORDAR LA REFORMA.**

#### **3.1. Desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo basado en un “itinerario individual y personalizado de empleo”.**

Actualmente, las iniciativas encaminadas a la atención personalizada a personas desempleadas que intentan su incorporación o reincorporación al empleo se están llevando a cabo, básicamente, a través de las acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo (OPEAS) y del Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, iniciado en 2008, además del programa de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL).

Las OPEAS se han venido desarrollando a través de subvenciones anuales que permiten a las entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo atender a colectivos muy diferentes a través de una variada gama de actuaciones, como las encaminadas a la atención personalizada o grupal para ayudar a seguir un plan de trabajo que ayude a la inserción en el empleo. Por su parte, el Plan extraordinario de 2008 ha supuesto un refuerzo del personal en las oficinas de los Servicios Públicos de Empleo, que desde esa fecha incrementó en 1.500 el número de orientadores de que disponen para la atención personalizada a personas desempleadas con el fin de mejorar su empleabilidad.

El Programa de AEDL ha posibilitado la extensión de una red de profesionales por todo el territorio estatal cuya misión principal es la colaboración en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de empleo y actividad empresarial, ofreciendo a las personas desempleadas, emprendedoras y al empresariado, una amplia cartera de servicios personalizados y de carácter gratuito, que deberá coordinarse con los servicios de orientación.

La valoración positiva de los efectos de estas iniciativas aconseja, por un lado, evolucionar hacia una figura mejorada de los actuales itinerarios de inserción: el "itinerario individual y personalizado de empleo", de forma que la persona que se queda en paro cuente con el apoyo y la atención del Servicio Público de Empleo en su búsqueda de empleo; por otro lado, reforzar la plantilla de los Servicios Públicos de Empleo para la realización de dichos itinerarios, medida que ya ha sido aprobada mediante el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, que incrementa hasta 3.000 el número de personas promotoras de empleo (las 1.500 incorporadas en 2008 y otras 1.500 de nueva incorporación).

### **Medidas:**

- 3.1.1. El itinerario individual y personalizado de empleo se incorporará a la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, como un derecho al mismo para las personas desempleadas y como una obligación de proporcionarlo para los Servicios Públicos de Empleo.

El citado itinerario se materializará en un Acuerdo Personal de Empleo (APE), por el cual la persona beneficiaria del itinerario se compromete a su participación activa en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo posterior o la puesta en marcha de una iniciativa empresarial, y el Servicio Público de Empleo a la asignación y seguimiento de dichas acciones. El incumplimiento injustificado del acuerdo podrá conllevar la suspensión temporal de la demanda de empleo.

El itinerario individual y personalizado podrá ser complementado con acciones de carácter grupal.

- 3.1.2. La fase de inscripción y negociación del Acuerdo Personal de Empleo, que se realizará por los Servicios Públicos de Empleo, será clave para el resto del proceso.

Esta fase incluirá también la clasificación de la demanda de empleo, que estará basada en la ocupabilidad y disponibilidad para el empleo de cada persona. Los criterios para esta clasificación se acordarán en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

Lo anterior convierte esta fase previa en un elemento esencial que deberá realizarse con celeridad, lo cual constituye a los Servicios Públicos de Empleo en la puerta de entrada de los demandantes al servicio público que presta el Sistema Nacional de Empleo.

- 3.1.3. El establecimiento de un acuerdo personal de empleo es el punto de partida del itinerario individual y personalizado de empleo y objetivará, por un lado, la disponibilidad de participación de la persona demandante de empleo en las acciones de políticas de empleo que necesita para la mejora de su empleabilidad o para la puesta en marcha de una iniciativa empresarial y, por otro, el compromiso del Servicio Público de Empleo para procurar su provisión. En este sentido, se podrán establecer los servicios de políticas de empleo que puedan ser necesarios ofrecer a las personas demandantes dentro de su itinerario: orientación, formación, autoempleo o inserción.
- 3.1.4. El Servicio Público de Empleo correspondiente realizará un seguimiento y evaluación de cada itinerario individual y personalizado de empleo y, en su caso, redefinirá las acciones desarrolladas por la persona demandante de empleo.
- 3.1.5. Los itinerarios individuales y personalizados de empleo se aplicarán gradualmente en tres fases:
  - Durante el año 2011, y coincidiendo con una de las medidas del Plan de choque, su realización estará dirigida prioritariamente a jóvenes con especiales problemas de cualificación, mayores de 45 años cuando sean personas en desempleo de larga duración, y aquellas procedentes del sector de la construcción.
  - En una segunda fase –año 2012- la prioridad en la realización de los itinerarios se extenderá también a los demás colectivos señalados en el apartado 2.2.e) y aquellos otros considerados como prioritarios en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.
  - En la tercera fase –a partir de enero de 2013- la elaboración de los itinerarios tenderá a universalizarse para toda la población desempleada.
- 3.1.6. Los Servicios Públicos de Empleo serán la puerta de entrada a la realización de los itinerarios individuales y personalizados de empleo y, en su caso, autorizarán y derivarán la realización de las acciones a desarrollar por las personas demandantes de empleo a las entidades colaboradoras: las que colaboran en los servicios de orientación para el empleo, Agencias de colocación y otras entidades con las que aquéllos hayan suscrito el correspondiente convenio de colaboración.



En todo caso, se fijarán las actuaciones propias de los Servicios Públicos de Empleo y las que podrán ser concertadas.

- 3.1.7. Se acordará un unas guías en el marco del Sistema Nacional de Empleo sobre la metodología básica aplicable en la realización y seguimiento de los itinerarios individuales y personalizados de empleo, que asegure la igualdad de derechos en el acceso al servicio público de empleo.
- 3.1.8. Se pondrá en marcha un espacio web de los Servicios Públicos de Empleo para información y orientación profesional de la población activa, con información sobre demanda de empleo, recursos para su búsqueda, servicios y oferta de formación para el empleo. Asimismo, se articulará un programa de actualización y apoyo permanente a las entidades y profesionales que participen en estos servicios.

### **3.2. Fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo y ordenación de la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo.**

La concertación territorial y la participación institucional del Sistema Nacional de Empleo están presentes, respectivamente, a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, apoyada en su funcionamiento por la Comisión Técnica de Directores Generales de los Servicios Públicos de Empleo, y del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, en cuyo seno se ha constituido la Comisión Estatal de Formación para el Empleo para el desarrollo de las funciones asignadas al Consejo General en materia de formación para el empleo.

A pesar de los avances que se han producido en el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo, aún falta recorrido para que sus órganos se conviertan realmente en los foros donde confluyan el diálogo social y la concertación territorial en pro de un objetivo común: impulsar la eficiencia del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo de las personas desempleadas. Asimismo, existe aún la necesidad del perfeccionamiento de los instrumentos de coordinación previstos en la Ley de Empleo, como es el caso del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) y el desarrollo del Programa anual de trabajo.

La reforma de las políticas activas de empleo deberá contribuir al afianzamiento de los órganos e instrumentos del Sistema Nacional de Empleo y, al mismo tiempo, favorecer que la perspectiva o dimensión local tenga una presencia real y efectiva en la política de empleo, que ha de ser compatible con la preservación de la integridad y cohesión del sistema.

Por último, las medidas que se plantean para el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo tienden a mejorar la planificación y gestión de las políticas activas de empleo, así como aumentar su capacidad para el control, seguimiento y evaluación de las actuaciones, y especialmente de la aportación de las entidades proveedoras de servicios en términos de resultados finales.

## **Medidas:**

### **A. Participación institucional y concertación territorial.**

3.2.1. Se procederá al afianzamiento de los órganos del Sistema Nacional de Empleo como punto de encuentro de todos los actores del mercado de trabajo y de impulso de la política de empleo, así como de los instrumentos de que se sirve el Sistema Nacional de Empleo para reforzar la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo (Plan de empleo, Programa anual de trabajo y SISPE).

3.2.2. Se favorecerá que en la planificación, diseño y modelo de gestión de las políticas de empleo se tenga en cuenta la dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

En la ejecución por las Comunidades Autónomas de las políticas activas de empleo en el ámbito local, aquéllas podrán establecer mecanismos de colaboración y, en su caso, de participación de las entidades locales.

Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de ámbito autonómico, siendo los servicios públicos de empleo autonómicos los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo. La determinación de la representación de las entidades locales en los órganos autonómicos de participación institucional corresponderá a cada Comunidad Autónoma.

### **B. Mejora de la planificación.**

3.2.3. El Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal y su red territorial tiene como fin elaborar estudios e informes en materia de empleo, formación y protección por desempleo; supervisando y analizando su calidad, como base para la definición de estrategias, planes y programas que den contenido a las políticas activas de empleo, en cooperación con las Comunidades Autónomas y coordinación con la red de sus Observatorios.

Se potenciará la colaboración de los Observatorios de los Servicios Públicos de Empleo para el análisis permanente de las tendencias del mercado de trabajo y la identificación de aquellos sectores productivos emergentes o ámbitos de actividad con potencial de crecimiento y creación de empleo. Esta identificación de los sectores y ámbitos productivos de mayor crecimiento irá acompañada de la detección de perfiles y competencias de la mano de obra necesaria (cualificaciones), así como de las necesidades de los distintos grupos o colectivos y los obstáculos que encuentran en su camino hacia un empleo.

Toda esta información permitirá a los Servicios Públicos de Empleo planificar mejor su oferta formativa y focalizar prioritariamente en los ámbitos productivos con potencial de crecimiento las políticas activas de empleo dirigidas a la promoción de la actividad económica y el autoempleo.

Especial atención merecen los esfuerzos de difusión de la información para la ciudadanía en esta materia.

### **C. Mejora de la gestión.**

#### 3.2.4. Respecto de la mejora de los recursos humanos, materiales y tecnológicos:

- Se seguirá avanzando en la mejora de estos recursos mediante la consolidación de los fondos de modernización que anualmente se distribuyen en Conferencia Sectorial, entre otras medidas.
- En la medida de las disponibilidades económicas, se seguirá incrementando gradualmente el número de efectivos de los Servicios Públicos de Empleo, con el objetivo de aproximarnos a la “ratio” de los países europeos de nuestro entorno.

Al mismo tiempo, se mejorarán los instrumentos de apoyo y perfeccionamiento permanente de los profesionales dedicados a la atención de la ciudadanía en los Servicios Públicos de Empleo. A estos efectos, se elaborará anualmente un plan de formación interna para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo.

- Se potenciará el uso de la Administración Electrónica por parte de personas y empresas usuarias en su relación con los Servicios Públicos de Empleo. Han de evitarse desplazamientos a las Oficinas de Empleo para meros trámites administrativos. Por su parte, se potenciará la existencia de un espacio web común donde conocer todas las ofertas de empleo disponibles y la oferta de servicios de empleo disponible en cada momento.

- Asimismo, se establecerán mecanismos para identificar y compartir buenas prácticas entre los Servicios Públicos de Empleo, tanto en servicios a personas y empresas, como en cuestiones organizativas y en procedimientos de gestión.

3.2.5. Las entidades colaboradoras se incorporarán al Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) a los efectos de integrar la información sobre las personas usuarias y facilitar la gestión y el seguimiento de su actividad.

3.2.6. Por último, se articularán medidas que favorezcan las sinergias y complementariedad de lo público-privado en la gestión de la colocación, garantizando la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo en el Sistema Nacional de Empleo. Se trata de ofrecer más oportunidades de empleo a quienes lo buscan, y más facilidad de dotarse de personal por parte de las empresas. En todo caso, la colaboración privada se deberá extender a todas las personas desempleadas en condiciones de igualdad y no limitarse a las que tienen más posibilidades de acceso al empleo.

El Gobierno ha aprobado el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, en desarrollo de lo establecido en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, en esta materia.

#### **D. Mejora de la evaluación.**

3.2.7. Se reforzará el SISPE al objeto de que se pueda ampliar el número de ámbitos de información compartida de que dispone, ya que es preciso disponer de datos sobre la aplicación y el impacto de las acciones que se desarrollan para mejorar la evaluación de las políticas activas de empleo. En la actualidad, el SISPE tiene implantado el ámbito de información de intermediación, que permite acceder en tiempo real a los datos comunes en el conjunto de los Servicios Públicos de Empleo. Es preciso culminar el desarrollo e implantación de los ámbitos de información sobre la orientación profesional, la formación (en todas sus modalidades) y las iniciativas de empleo, para poder disponer también de sus datos en la misma forma. Asimismo, será preciso incorporar al Sistema, entre otros, los datos de bonificaciones en la contratación con el fin de poder valorar el impacto de las medidas aplicadas en el mercado laboral.

3.2.8. La evaluación de cada una de las actuaciones que prestan los Servicios Públicos de Empleo, tanto directamente como a través de las entidades colaboradoras, se medirá por el número de personas y de empresas atendidas, los recursos dispuestos (humanos y/o económicos), tiempo de dedicación, número de quejas y servicios proporcionados mediante el

conjunto de acciones que conforman las políticas activas de empleo, así como por los resultados obtenidos, el grado de satisfacción de las personas y empresas usuarias y el grado de inserción.

En el caso de los itinerarios individuales y personalizados, el reforzamiento del SISPE facilitará el seguimiento y evaluación de los acuerdos personales de empleo cumplidos y de las acciones desarrolladas por las personas desempleadas en sus respectivos itinerarios, así como su seguimiento con independencia del lugar en el que se encuentre el ciudadano y el servicio público de empleo al que acuda.

3.2.9. Por último, se realizará una evaluación de la eficacia y eficiencia del conjunto del Sistema Nacional de Empleo, que pueda servir para introducir mejoras en su funcionamiento.

Dado que una parte de las políticas activas de empleo son realizadas por entidades colaboradoras, públicas y privadas, la evaluación de los programas deberá incluir la eficacia y eficiencia de dichas entidades en las actuaciones en las que participen.

### **3.3. Establecimiento de un “catálogo de servicios básicos a la ciudadanía”, común para todos los Servicios Públicos de Empleo.**

Esta línea se incorporará a la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, como una función del Sistema Nacional de Empleo.

Mediante el catálogo de servicios común se pretende garantizar en todo el Estado el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo, constituyendo un compromiso de los Servicios Públicos de Empleo con los usuarios de sus servicios. Cada Servicio Público de Empleo podrá desarrollar y ampliar esta oferta de servicios.

En el catálogo de servicios básicos a la ciudadanía se distinguirán los servicios destinados a las personas, tanto desempleadas como ocupadas, y a las empresas. El acceso a determinados servicios del catálogo requerirá la inscripción como demandante de empleo.

A partir de este catálogo de servicios común, cada Servicio Público de Empleo podrá establecer su específica carta de servicios atendiendo a la evolución de su mercado de trabajo, las necesidades de las personas y empresas, las prioridades establecidas en el marco del Sistema Nacional de Empleo y los recursos disponibles.

La prestación de los servicios recogidos en el catálogo se efectuará de forma presencial y a distancia, mediante atención telefónica y telemática, incluyendo la solicitud, tramitación y reconocimiento por medios electrónicos.

Además de los servicios recogidos en el catálogo, los Servicios Públicos de Empleo facilitarán al conjunto de la ciudadanía información general sobre los servicios que se prestan y otros aspectos vinculados con el empleo.

En la inscripción y atención de los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo se tendrá en cuenta, de forma diferenciada, la de aquellas personas que solicitan otros servicios no vinculados directamente con la colocación pero que requieren la intervención de dichos Servicios Públicos de Empleo.

El catálogo de servicios básicos a la ciudadanía se actualizará mediante Orden del Ministro de Trabajo e Inmigración, previo acuerdo adoptado por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

## **Medidas:**

### **3.3.1. Catálogo de servicios destinados a las personas desempleadas.**

- Diagnóstico individualizado de sus capacidades y de sus necesidades para poder encontrar un empleo.
- Información sobre autoempleo, así como de los incentivos y medios disponibles para el fomento y apoyo a las iniciativas emprendedoras.
- Realización de un itinerario individual y personalizado de empleo que, de acuerdo con el perfil, las necesidades y expectativas del trabajador, podrá incluir:
  - Orientación e información para el empleo, el autoempleo y el mercado de trabajo, incluidas las ayudas a la contratación de que disponen las empresas.
  - Orientación e información sobre las medidas de mejora de su cualificación profesional y, en su caso, de las ayudas económicas para potenciar la formación y cualificación de las personas desempleadas.
  - Oferta de las actividades que precisen realizar las personas desempleadas para la mejora de su empleabilidad. Especialmente una oferta de formación profesional para el empleo que tienda a realizar las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores y su derecho a la formación a lo largo de toda la vida.

- Información y gestión de ofertas de empleo adecuadas, incluyendo la oferta de empleo procedente de los otros países de la Unión Europea, así como información sobre las posibilidades del autoempleo en el ámbito o sector determinados.
- Proporcionar contactos con las empresas, entidades y organismos públicos en función de los objetivos profesionales de los demandantes y de sus necesidades.
- Acreditación de acciones formativas vinculadas con el Catálogo Nacional de Cualificaciones a través del Repertorio de Certificados de profesionalidad y en base a competencias y resultados.
- Evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación.
- Acreditación mediante diplomas de las acciones formativas no vinculadas a los Certificados de profesionalidad.
- Acceso a prácticas no laborales de la formación realizada.
- Información, reconocimiento y pago de las prestaciones y subsidios por desempleo, impulsando y desarrollando la gestión por medios electrónicos.

### **3.3.2. Catálogo de servicios destinados a las personas ocupadas.**

- Diagnóstico individualizado de sus capacidades y de sus necesidades para poder encontrar o mantener un empleo.
- Orientación e información para el empleo, el autoempleo y el mercado de trabajo, incluidas las ayudas a la contratación de que disponen las empresas.
- Orientación e información sobre las medidas y posibles vías de mejora de su cualificación profesional que ofrecen las políticas activas de empleo.
- Información y gestión de ofertas de empleo adecuadas disponibles en el ámbito autonómico y nacional, incluyendo la oferta de empleo procedente de los otros países de la Unión Europea, así como información sobre las posibilidades del autoempleo en el ámbito o sector determinados.
- Oferta de formación profesional para el empleo que tienda a realizar a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores y su derecho a la formación a lo largo de toda la vida, con especial atención a los supuestos de riesgo de pérdida del empleo.

- Acreditación de acciones formativas vinculadas con el Catálogo Nacional de Cualificaciones a través del Repertorio de Certificados de profesionalidad y en base a competencias y resultados.
- Evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación.
- Acreditación mediante diplomas de las acciones formativas no vinculadas a los Certificados de profesionalidad.

### 3.3.3. Catálogo de servicios destinados a las empresas.

- Tratamiento de sus ofertas de empleo, incluyendo:
  - Difusión de la oferta en el marco del Sistema Nacional de Empleo y a través de portales de empleo
  - Preselección y envío a la empresa de candidatos que cumplan con el perfil de la oferta de empleo.
  - Colaboración en entrevistas y/o procesos selectivos de candidatos cuando la cobertura de los puestos suponga especiales dificultades.
- Información sobre el mercado de trabajo, sobre las medidas de fomento de empleo y su tramitación y sobre modalidades y normas de contratación, y, en general, sobre los servicios que prestan los Servicios Públicos de Empleo a las empresas.
- Ayudas para la formación de los trabajadores, tanto de los trabajadores ocupados ya contratados por la empresa como la de trabajadores en situación de desempleo para su contratación, y asesoramiento en el diseño de planes formativos para las empresas.
- Acceso a los incentivos (bonificaciones y subvenciones) a la contratación de trabajadores.
- Comunicación telemática de la contratación laboral y de las altas, períodos de actividad y certificados de empresa a través del portal del Sistema Nacional de Empleo (Contrat@ y Certific@).
- Asesoramiento y tutorización durante la puesta en marcha de nuevas empresas por parte de emprendedores y trabajadores por cuenta propia y otras empresas de la economía social.
- Información y orientación sobre trámites administrativos básicos y medidas de apoyo para la creación, gestión y funcionamiento de empresas, por



parte de emprendedores, trabajadores por cuenta propia y otras empresas de la economía social, con especial atención a los supuestos de riesgo de mantenimiento de puestos de trabajo.

### **3.4. Elaboración en el marco del Sistema Nacional de Empleo de una “Estrategia Española de Empleo”, coordinada por el Gobierno Central en el ejercicio de su competencia.**

En los próximos años, nuestro mercado de trabajo tendrá que seguir afrontando el impacto que la crisis económica está teniendo sobre el empleo y, además, deberá poner en práctica la Estrategia Europea 2020. Ello exige un mercado de trabajo preparado y más eficiente en un contexto de economía global, que cambia rápidamente.

En este contexto, los Servicios Públicos de Empleo deberán reforzarse con recursos, políticas y estrategias que permitan a las personas y las empresas afrontar las necesidades de una mayor adaptación a los cambios que se producen en un mercado de trabajo cada vez más complejo. La Estrategia Española de Empleo establecerá el marco en el que se desarrollarán los instrumentos de coordinación adecuados para dar respuesta a estos requerimientos.

La citada Estrategia será coherente con los ejes de la Estrategia Europea 2020 y tendrá en cuenta la aportación del Fondo Social Europeo. Tendrá el mismo horizonte temporal y se realizará un seguimiento y evaluación de la misma.

La Estrategia garantizará la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial.

#### **Medidas:**

3.4.1. La Estrategia Española de Empleo establecerá unas **directrices** coherentes con la estrategia de empleo vigente en el seno de la Unión Europea en cada momento.

El conjunto de directrices se desplegará en **áreas**. Cada área podrá corresponderse con el desarrollo de una o varias de las directrices. Para definir el despliegue de las directrices en áreas, se tendrá en cuenta lo establecido en el Programa Nacional de Reformas en materia laboral.

Se establecerá un cuadro general de coordinación temática en el que se reflejará la interrelación entre las directrices y sus áreas de desarrollo.

- 3.4.2. Para cada área se establecerán uno o varios indicadores que permitan seguir el grado de progreso de la Estrategia en lo concerniente a esa área.

Se establecerá un cuadro de mando con las áreas e indicadores asociados, en el que se reflejará el tipo y definición de cada indicador.

- 3.4.3. En la estrategia se determinarán los objetivos prioritarios a alcanzar para cada ámbito de las políticas activas de empleo señalados en el apartado 3.5, Estos objetivos se establecerán para el conjunto del Estado y para cada Comunidad Autónoma.

En el Programa Anual de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo se programarán las actuaciones y medidas concretas para alcanzar los objetivos mínimos, tanto cuantitativos como cualitativos, y para prestar servicio a los colectivos de atención preferente que se establezcan.

El Programa anual de Trabajo será el instrumento que permita la acción coordinada de los Servicios Públicos de Empleo.

- 3.4.4. El seguimiento y una evaluación anual de la Estrategia se llevará acabo de acuerdo con su estructura y utilizando los indicadores establecidos, así como una metodología común para todo el Estado. Este seguimiento se realizará anualmente con vistas a conseguir la mejora permanente de las políticas activas de empleo y, en su caso, su revisión o actualización.

La Estrategia se someterá, además, a una evaluación intermedia y a otra final.

- 3.4.5. La Estrategia Española de Empleo contará con una financiación indicativa que tendrá en cuenta las circunstancias económicas existentes en el momento de su elaboración, la previsible evolución de las mismas y muy especialmente tanto los escenarios presupuestarios plurianuales mencionados en los artículos 29 y 30 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como la senda financiera establecida en el ámbito del Fondo Social Europeo.

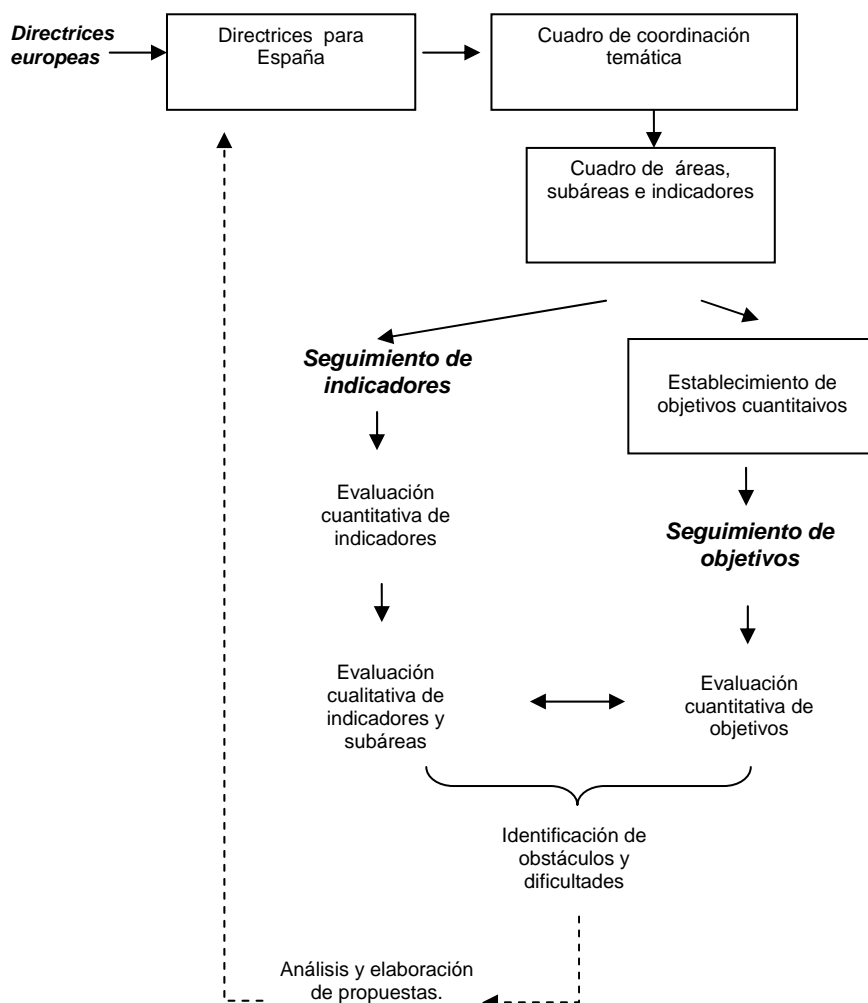
En todo caso, con la finalidad de agilizar la disposición de recursos por las Comunidades Autónomas, se favorecerá la adopción de acuerdos con carácter plurianual en relación con los criterios de distribución territorial de los fondos de empleo de ámbito nacional.

Anualmente se determinarán las cantidades de los Presupuestos Generales del Estado que, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, se destinarán a financiar las acciones incluidas en esta Estrategia, las cantidades

efectivamente aportadas por el Fondo Social Europeo y, en su caso, las cuantías procedentes de otras fuentes de financiación, como son los recursos propios que cada Comunidad Autónoma decida dedicar a esta finalidad.

3.4.6. En aplicación de la Ley de Empleo, los órganos del Sistema Nacional de Empleo (Conferencia Sectorial y Consejo General) garantizarán la coordinación y cooperación de los Servicios Públicos de Empleo, estatal y autonómicos, en el desarrollo de la Estrategia.

#### Esquema del proceso de evaluación



### 3.5. Transformación en profundidad de los actuales programas de políticas activas de empleo y redefinición de su contenido y desarrollo para que sean más útiles para las personas desempleadas.

Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de abordar en España una reforma en profundidad de las actuales políticas activas de empleo.

El Sistema Nacional de Empleo español está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y por la red de Servicios Públicos de Empleo autonómicos. Estos tienen competencias ejecutivas en materia de políticas activas de empleo, para atender a las personas desempleadas o en mejora de empleo y para atender a las empresas que necesitan cubrir puestos de trabajo vacantes.

La proximidad a las circunstancias del empleo y la formación en el ámbito autonómico supone la posibilidad de llevar a cabo actuaciones más eficaces y ajustadas; y, a la vez, la colaboración, la transparencia y el aprendizaje mutuo puede ayudar a mejorar las políticas y sus resultados.

Para ello es preciso seguir avanzando en la identificación de las políticas activas, poniendo el énfasis tanto en los objetivos finales como en los instrumentos para alcanzarlos, así como evolucionar desde el concepto de programas al de servicios a la ciudadanía y las empresas, y superar la actual limitación de la gestión de las políticas activas a convocatorias de ayudas .

## **Medidas:**

### **A. Con carácter general.**

3.5.1. El conjunto de acciones o medidas de políticas activas de empleo deberán cubrir los siguientes ámbitos:

- Orientación profesional.
- Formación y recualificación.
- Oportunidades de empleo y fomento de la contratación.
- Oportunidades de empleo y formación.
- Fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo.
- Oportunidades para colectivos con especiales dificultades.
- Autoempleo y creación de empresas.
- Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial.
- Fomento de la movilidad (geográfica y/o sectorial).

3.5.2. En el desarrollo de dichas actuaciones o medidas se procurará su relación con sectores emergentes, estratégicos e innovadores en el contexto de la nueva economía sostenible.

Asimismo, en su definición y diseño se tendrán en cuenta las buenas prácticas de otras Administraciones públicas, españolas o del exterior.

De otra parte, para incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo es necesario reorientar los recursos destinados a determinadas medidas de políticas activas de empleo, como las bonificaciones y ayudas a la

contratación, hacia otras acciones de empleo y formación que necesiten mayores recursos.

## **B. Iniciativas de Empleo.**

3.5.3. Se identificarán las políticas estatales y las medidas que se llevan a cabo en los territorios, poniendo el énfasis tanto en los objetivos finales como en los instrumentos para alcanzarlos. Para ello debe favorecerse la prestación flexible de servicios, adaptados a las necesidades individuales de cada usuario, reduciendo en la medida de lo posible los condicionantes que puedan impedirlo.

En este sentido, las normas estatales deberán identificar las distintas medidas, fijar los contenidos comunes de las mismas, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la regulación de su gestión ajustada a las necesidades específicas de su territorio, favoreciendo la autonomía y responsabilidad en su diseño y gestión, así como la descentralización de su ejecución.

3.5.4. El aumento de la capacidad de gestión se acompañará de un aumento de la responsabilidad, de manera que los Servicios Públicos de Empleo autonómicos se comprometan a la prestación de servicios, básicos y específicos, y a cumplir los objetivos cuantificados para cada territorio que permitan lograr los objetivos nacionales.

## **C. Bonificaciones a la contratación.**

3.5.5. Las bonificaciones a la contratación se vincularán, cuando sea posible, con otras medidas de políticas activas de empleo para, de este modo, aumentar la eficacia de aquéllas y aprovechar así las sinergias de las distintas medidas o actuaciones.

3.5.6. Para conocer la efectividad de las bonificaciones a la contratación y avanzar en el ajuste de las políticas activas a la realidad del mercado laboral, en el seno del Sistema Nacional de Empleo se valorarán los resultados que se pongan de manifiesto en el Informe Anual de Evaluación y seguimiento económico de esta medida.

## **D. Formación profesional para el Empleo.**

Partiendo de los avances alcanzados en el marco de los actuales Acuerdos de Formación Profesional y de la normativa reguladora vigente, se revisará el funcionamiento del subsistema de formación profesional para el empleo a fin de que la oferta permita una mayor respuesta a las necesidades de empleabilidad de los

trabajadores, a las necesidades de las empresas y al desarrollo socio-económico de cada territorio, con más y mejor formación. Para ello se iniciará el correspondiente proceso negociador.

A continuación se relacionan cuatro ejes o bloques de medidas que podrán orientar la citada revisión:

3.5.7. Reorientación de los recursos y estabilidad del subsistema de formación profesional para el empleo. Entre otras medidas:

- La reforma deberá favorecer que la formación para el empleo llegue, con más calidad, a un mayor número de personas desempleadas para mejorar sus oportunidades de acceder a un empleo en la coyuntura actual.
- En todas las ofertas formativas, tanto las dirigidas prioritariamente a personas ocupadas como prioritariamente a desempleadas, se garantizará la participación de los colectivos que se determinen como prioritarios en la Estrategia Española de Empleo.
- Se culminará la creación de una Red de centros colaboradores públicos y privados para la ejecución de la oferta formativa (mapa de recursos).

3.5.8. Apoyo a las PYMES y personas trabajadoras autónomas para facilitar su acceso a la formación para el empleo:

- Se potenciará la difusión e información del sistema de formación entre las PYMES y las personas trabajadoras autónomas.
- Las dificultades para extender la formación de demanda a las PYMES, requiere de medidas que flexibilicen su participación a la vez que aseguren su calidad.

3.5.9. Intensificación del uso de las nuevas tecnologías en la formación profesional para el empleo:

- Se potenciará el uso de las nuevas tecnologías para agilizar y mejorar la gestión de la formación, permitiendo dar mayor continuidad y fluidez a las ofertas formativas.
- La apuesta por la formación virtual es de interés para facilitar el acceso a la formación mediante sistemas flexibles que permitan compatibilizar formación y obligaciones laborales o familiares, aumentándola en los casos en que se considere viable.

3.5.10. Mejora de la calidad y su adecuación a la demanda empresarial:

- Se realizará una planificación de la oferta formativa a corto y medio plazo en función del mapa de necesidades de las empresas y trabajadores (diagnóstico de requerimientos de cualificación), del sector productivo actual y de los nuevos sectores de actividad productiva y teniendo en cuenta el ámbito territorial (tejido productivo y horizonte económico).
- Se articulará una oferta con más formación especializada, formación de contenido más sectorial y de puesto de trabajo.
- Se mejorará la calidad y evaluación de las acciones formativas, incidiendo en la medición de las competencias (capacidades y resultados) alcanzadas por las personas a través de la formación y su impacto sobre el empleo.
- Se dará un fuerte impulso a la acreditación de las acciones formativas, dirigiendo las ofertas hacia la certificación de la profesionalidad, así como a la acreditación de la experiencia laboral. Ello requiere completar el Repertorio de Certificados de profesionalidad en el menor tiempo posible.
- Se desarrollará un plan de evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo, incidiendo en la eficacia y eficiencia del mismo.

### **E. Estrategia global para el empleo de los trabajadores de más edad.**

La tasa de empleo de los trabajadores entre 55 y 64 años de edad se sitúa actualmente en el 43,7%, cinco puntos por debajo de la tasa de empleo de estos trabajadores en los países de la Unión Europea-15 y diecinueve puntos por debajo de nuestra tasa general de empleo, que es el 62,8%.

Para mejorar la situación del empleo de los trabajadores de más edad, resulta necesario adoptar una visión más integral de las políticas públicas a desarrollar que, junto a los incentivos económicos hasta ahora utilizados, integre los valores positivos que presenta el mantenimiento de estos trabajadores en la empresa.

Por otra parte, el desarrollo de políticas de la prolongación de la vida laboral aconseja la adopción de nuevas medidas también en el ámbito del empleo que proporcionen oportunidades de empleo durante toda la vida activa y, por tanto, que contribuyan a aumentar la edad en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo y acceden a la jubilación, lo cual debe redundar en un funcionamiento del mercado de trabajo que evite la discriminación por edad.

Por ello, resulta necesario elaborar una Estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad que incluya medidas en materia de empleo, formación y

condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer su mantenimiento en el mercado de trabajo y promover la reincorporación al mismo de aquellos que pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral.

### **3.6. Impulso de una mayor relación de las políticas activas de empleo y el sistema de protección por desempleo para reducir el tiempo en que una persona está desempleada.**

La protección frente al desempleo no puede entenderse, exclusivamente, como una garantía de ingresos, sino que requiere la combinación de ésta con medidas adecuadas de inserción laboral, que incluyan una intermediación eficaz en el mercado de trabajo y la aplicación de acciones de información, orientación, formación y reconversión profesionales que aumenten la empleabilidad de los beneficiarios.

El funcionamiento del modelo actual de relación de las políticas activas de empleo y el sistema de protección por desempleo es mejorable.

Para ello, y sin perjuicio de posibles modificaciones normativas, la propuesta de mejoras en la atención e inserción de personas beneficiarias de prestaciones requiere, básicamente, la articulación de los acuerdos oportunos entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos e incorporar el seguimiento de su aplicación en los puntos de encuentro de los órganos del Sistema Nacional de Empleo.

#### **Medidas:**

3.6.1. El Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos acordarán las medidas necesarias para la aplicación a beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo itinerarios individuales y personalizados de empleo y su participación en ofertas de colocación adecuada, en función de los diversos colectivos, su disponibilidad y ocupabilidad y la proporción existente entre demandantes de empleo beneficiarios y no beneficiarios de prestaciones.

Asimismo, se acordarán los procesos para la adecuada activación del compromiso de actividad contemplado en el artículo 27 de la Ley de Empleo, según la redacción dada al mismo por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre.

Algunas medidas concretas que podrían plantearse, son las siguientes:

- Establecimiento de un sistema automatizado de comprobación periódica a través de los sistemas de información que permita a los Servicios Públicos



de Empleo un seguimiento de la participación de las personas beneficiarias de prestaciones en acciones de políticas activas de empleo.

- A propuesta del Servicio Público de Empleo Estatal, aquellas personas beneficiarias que, transcurrido un periodo de tiempo en desempleo, no han realizado acciones de mejora de la empleabilidad, tendrán una participación prioritaria en las acciones contempladas en su acuerdo personal de empleo.
- Que a las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo que no renueven su demanda de empleo se les cambie su situación de alta en la demanda de empleo a suspensión con intermediación laboral, manteniéndose en esa situación hasta que proceda modificarla.

3.6.2. El Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos podrán acordar, a través de los correspondientes convenios, los términos y condiciones en los que las Comunidades Autónomas dispondrán de fondos adicionales para financiar programas de políticas activas de empleo en función de las cantidades no ejecutadas en la financiación de gastos de las distintas prestaciones por desempleo, siempre que esa disminución de los gastos inicialmente previstos se deba al efectivo cumplimiento por aquéllas de las funciones establecidas en la Ley de Empleo en los siguientes artículos:

- Artículo 27.3, sobre participación de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo en procesos de intermediación laboral y actuaciones de políticas activas en un volumen proporcional al que tengan respecto del total de desempleados de su territorio.
- Artículo 27.4 (en relación con el artículo 21.bis.5), sobre la comunicación por la Comunidad Autónoma de los incumplimientos de tales beneficiarios respecto de sus obligaciones derivadas de la inscripción como demandantes de empleo y de la suscripción del compromiso de actividad, así como la comprobación de las incidencias que pongan en su conocimiento las agencias de colocación que suscriban con aquella el correspondiente convenio de colaboración.

Los convenios establecerán la fórmula adoptada para calcular el menor gasto de prestaciones, el porcentaje del mismo que debe formar parte de los fondos adicionales, el sistema de distribución de estos fondos a las Comunidades Autónomas por parte del Servicio Público de Empleo Estatal y la obtención de los datos necesarios para ello.

3.6.3. Asimismo, se tratará de articular un sistema que permita la necesaria coordinación entre los diferentes ámbitos administrativos y territoriales que gestionan prestaciones asistenciales, rentas mínimas de inserción u otras

prestaciones destinadas a evitar la exclusión social. En este caso, la creación de una base de datos que permita la integración y consulta por parte de todas las Administraciones públicas de los diferentes programas estatales, autonómicos y locales se hace imprescindible para una adecuada optimización de los recursos.

Así pues, se promoverá una norma para la creación de la citada base de datos con la información integrada de todas las prestaciones reconocidas y pagadas por las Administraciones públicas, con indicación de su objeto y finalidad, los tipos de prestaciones a incluir en la base de datos y la Administración responsable de su creación y administración, entre otros aspectos.