



Uwe Grünwald

Coordinador de proyectos de investigación comparativa sobre formación profesional, BIBB (Bonn), Alemania.



John Houman Sørensen

Catedrático adjunto de investigación, Universidad de Aalborg, Dinamarca.



La *Jobrotation*: un sistema nuevo que combina formación y trabajo

Las experiencias alemana y danesa

La *Jobrotation* se caracteriza por la flexibilidad de los elementos que emplea. Desde sus principios, sus “inventores” daneses se resistieron a describirla como un “modelo” para la política de empleo o para la generación de capacidades profesionales. Antes bien, este sistema combina creativamente la formación de capacidades profesionales con la creación de empleo y con diversas opciones de financiación, utilizando el conjunto para lograr un justo equilibrio entre los diversos objetivos que con respecto al mercado de trabajo y las capacidades profesionales plantean las empresas, los trabajadores y los parados, siempre y cuando se haya creado o exista previamente el contexto estructural adecuado.

Introducción

Incluso antes del proceso de reunificación, ya era evidente que el paro en Alemania no constituye tan sólo un problema temporal ocasionado por factores económicos. Los procesos de adaptación estructural asociados a fuertes reducciones del empleo parecen haberse convertido en parte inevitable de la competición global por los mercados.

La demanda empresarial de formas de trabajo más flexibles y de una mayor movilidad de los trabajadores cala cada vez más en la sociedad, donde se acepta como el “precio” necesario para participar con éxito en el sistema de competición global.

Todos los sistemas actualmente existentes de política de empleo que plantean un apoyo activo al mercado de trabajo y a la (re)activación de los parados parten de la base de que el empleo como asalariado tiene futuro. No obstante, la política de personal que han adoptado muchas empresas particularmente afectadas por la competición global y las fusiones a gran escala muestra claramente que nunca fue tan difícil como ahora garantizar que un futuro trabajador acceda a un empleo remunerado y conserve éste. Como resultado de esta situación, el valor del trabajo como clave de la participación de la persona en la sociedad y en el consenso social tiende a incrementarse.

Un análisis de las estadísticas de empleo revela que el índice de paro sólo puede reducirse si se combate el paro de larga duración.

En años recientes, los políticos han admitido que el sistema de la *Jobrotation*, desarrollado inicialmente en Dinamarca y descrito a continuación, ofrece una estructura para la transición al empleo consistente en una combinación flexible de efectos en términos de empleo, tiempo de trabajo y políticas de formación profesional. También la Comisión Europea ha puesto de relieve, en sus directrices sobre el empleo, que la *Jobrotation* constituye un modelo internacionalmente reconocido de práctica óptima, utilizable para mejorar tanto la empleabilidad de los trabajadores como la (re)integración de parados.

La *Jobrotation* se caracteriza por la flexibilidad de los elementos que emplea. Desde sus principios, sus “inventores” daneses se resistieron a describirla como “modelo” para la política de empleo o de enseñanza de capacidades profesionales. Más bien, este sistema combina creativamente la formación de capacidades profesionales con la creación de empleo y con diversas opciones de financiación, utilizando el conjunto para lograr un justo equilibrio entre los diversos objetivos que con respecto al mercado de trabajo y la formación de capacidades profesionales plantean las empresas, los trabajadores y los parados, siempre y cuando se



haya creado o exista previamente el contexto estructural adecuado.

Jobrotation y política activa de empleo en Dinamarca

En los últimos años, un 1,3 % de la población activa y el 3% de los parados de Dinamarca han asistido a programas de *Jobrotation*. Así pues, estos programas son ya relativamente importantes dentro del contexto de la política activa de empleo. La contribución de la *Jobrotation* al descenso del paro en Dinamarca -que pasó de un 12% (300.000 personas) en 1993 a menos del 6% en 1999- no debe sin embargo sobreestimarse. Con todo, este mecanismo ha ayudado sin duda a la reducción del índice de paro, si se considera que más del 60% de los parados que asistieron a programas en calidad de suplentes consiguieron acceder a continuación a un empleo fijo.

Es sobre todo la contribución de la *Jobrotation* al incremento del empleo en Dinamarca la que debe considerarse históricamente relevante: a finales de la década de 1980, el paro era elevado y tendía inevitablemente a ascender. Esta situación dio origen a numerosas iniciativas innovadoras, que cuestionaban el hecho de que los perceptores del subsidio de paro permaneciesen en un estado de espera permanente e inútil, dado que el nivel persistente de paro sólo permitía ofrecer escasas posibilidades de trabajo.

Como alternativa se consideró la posibilidad de ofrecer a los parados la participación en programas de formación profesional a jornada completa.

Pero los políticos daneses intentaban además mejorar las capacidades profesionales de toda la población activa, afrontar los desafíos que planteaban las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y responder al creciente nivel de competición internacional. En consecuencia, decidieron incluir en la agenda política el aumento de la asistencia de trabajadores empleados a programas de formación profesional continua. Se crearon así posibilidades de financiación para trabajadores con el fin de permitirles par-

ticipar en programas formativos y acogerse a "permisos de formación".

Diversos convenios colectivos apoyaron esta tendencia. A comienzos de la década de 1990, algunos grandes sindicatos de varios países europeos firmaron acuerdos por los que los trabajadores podían acogerse a un permiso de una o dos semanas al año con fines de formación profesional. Los agentes sociales también recomendaron la creación de comités formativos a escala de la empresa, encargados de promover una planificación de la formación en ésta.

La evolución descrita, y particularmente la combinación de normas estatales y convenios colectivos en beneficio de los trabajadores y de los parados constituyó el punto de partida para el modelo de la *Jobrotation*, que no llegó a reconocerse oficialmente hasta 1994.

Mecanismo básico de la Jobrotation

La idea en que se sustenta la *Jobrotation* consiste en combinar la formación profesional continua para trabajadores empleados con la experiencia laboral para desempleados, gracias al puesto de trabajo que queda temporalmente libre mientras el trabajador fijo asiste a la formación continua. El diagrama siguiente ilustra este principio básico (véase el Cuadro 1).

Los elementos más convincentes de este principio son su facilidad para adaptarse a diversas condiciones. Permite combinar, al menos en parte, el empleo con el mercado de trabajo, con la formación continua y con objetivos empresariales inicialmente muy heterogéneos y en algunos casos hasta contradictorios.

La siguiente enumeración nos proporciona un ejemplo de objetivos potencialmente armonizados cuando se emplea la *Jobrotation*:

Ventajas para la empresa:

(a) los trabajadores obtienen competencias profesionales y una mayor motivación;

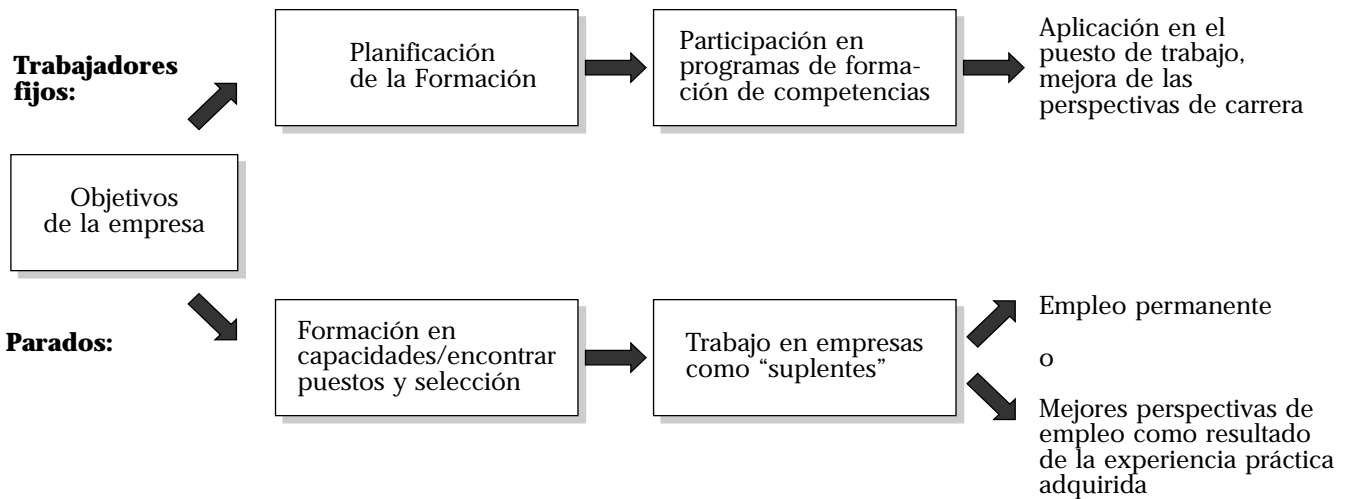
(...) "más del 60% de los parados que asistieron a programas en calidad de suplentes consiguieron acceder a continuación a un empleo fijo".

"Los elementos más convincentes de la Jobrotation son su facilidad para adaptarse a diversas condiciones. Permite combinar, al menos en parte, el empleo con el mercado de trabajo, con la formación continua y con objetivos empresariales inicialmente muy heterogéneos y en algunos casos hasta contradictorios".



Cuadro 1:

Jobrotation: principio de funcionamiento



Fuente: *Jobrotation in Deutschland. Eine bundesweite Auswertung*. Publicación ADAPT. Bonn/Berlín enero 2000

“La experiencia en Dinamarca demuestra que no siempre es posible combinar con éxito estos objetivos tan diversos”.

“El proyecto arrojó dos veces más resultados en la empresa pública que en el sector privado, y tuvo un éxito particular entre empresas de mediano tamaño (de 100 a 200 trabajadores)”.

(b) la producción perdida mientras el trabajador se forma es escasa o nula;

(c) se reduce el índice de rotación de trabajadores y las bajas por enfermedad;

(d) se incrementa la productividad y mejora la calidad y la competitividad de la empresa;

(e) la contratación de un suplente hace innecesarios los procesos de selección de trabajadores y de familiarización de éstos con la empresa, tan largos como costosos.

Ventajas para los trabajadores:

(a) los trabajadores mejoran su categoría en el mercado de trabajo gracias a la formación continua;

(b) se hacen más flexibles y adaptables, y disfrutan más con su trabajo;

(c) el grado de satisfacción con el empleo aumenta.

Ventajas para los suplentes, anteriormente en paro:

(a) los parados adquieren capacidades adicionales;

(b) obtienen experiencia profesional y pueden hacerse una red de contactos;

(c) interrumpen de esta manera su periodo de paro;

(d) sus perspectivas de (re)integración en el mercado de trabajo mejoran.

La experiencia en Dinamarca demuestra que no siempre es posible combinar con éxito estos objetivos tan diversos⁽¹⁾. Tanto en la organización como en los objetivos, motivos y expectativas de los participantes, se aprecian diferencias fundamentales. Para las empresas resulta muy importante mantener un contacto estrecho con las instituciones formativas, el servicio público de empleo y los sindicatos de una región. El proyecto arrojó dos veces más resultados en la empresa pública que en el sector privado, y tuvo un éxito particular entre empresas de mediano tamaño (de 100 a 200 trabajadores). También se obtuvieron éxitos particulares cuando las empresas elaboraban su propia iniciativa y poseían una estrategia específica de formación continua propia de la casa. La proporción óptima entre trabajadores en permiso formativo y los correspondientes suplentes resultó ser de 1 a 4, sobre todo cuando al periodo de suplencia antecedían una formación pre-

(1) Véase la evaluación de 26 proyectos daneses de *Jobrotation* por el DTI (Instituto Tecnológico Danés) de marzo de 1999.



via de los suplentes en competencias profesionales y largos procesos de familiarización con el trabajo.

Oportunidades para los trabajadores suplentes

La *Jobrotation* hace posible perseguir objetivos tanto de formación de capacidades profesionales para los trabajadores fijos como de (re)integración de parados, dos ámbitos normalmente separados en otros países.

El sistema ofrece a los trabajadores suplentes la oportunidad de interrumpir su paro, obtener una experiencia profesional y hacerse con contactos. Adquieren competencias adicionales durante su preparación para la tarea de suplentes. Las experiencias obtenidas con el programa en Dinamarca y Alemania revelan que esta posibilidad mejora radicalmente sus perspectivas de (re)integración en el mercado de trabajo.

La (re)integración adopta dos formas: o bien se ofrece otro puesto de trabajo diverso al trabajador suplente cuando vuelve el trabajador fijo, o bien sus perspectivas de empleo mejoran como resultado de la experiencia obtenida durante el periodo de suplencia. El primer informe nacional de evaluación sobre la *Jobrotation* informa sobre la situación y destino de los suplentes⁽²⁾.

Tres elementos de entre las experiencias obtenidas hasta la fecha con el programa son relevantes para evaluar la eficacia de la *Jobrotation*.

La *Jobrotation* no es una panacea universal contra el paro masivo. Debido a la complejidad de esta medida, su éxito depende -mucho más que en el caso de otros mecanismos- de adaptar exactamente su diseño a las necesidades de todos los participantes (empresas, trabajadores precisados de formación, suplentes, instituciones formativas y del empleo).

Cuanto mayor sea el potencial (aún sin aprovechar) de obtención de competencias profesionales por los suplentes en paro, más eficaz será la *Jobrotation*. Sólo

entonces los suplentes serán capaces de sustituir a otros trabajadores en posiciones clave de una empresa. En caso contrario, sólo podrá usarse al suplente para el escalón inferior en la cadena de procesos de la empresa, lo que hace menos eficaz la generación de competencias.

Un aspecto fundamental de la *Jobrotation* es el reconocimiento de que las diversas medidas deben contener siempre un elemento de formación de capacidades o competencias profesionales para los trabajadores suplentes. Éstos deben tener la posibilidad de obtener un certificado reconocido de esta formación y del periodo de suplencia. Ello implica un desafío para las instituciones formativas, que deben estructurar su oferta de formación de suerte que ésta incluya las tareas efectuadas durante el periodo de suplencia en los programas formativos generales. De esta forma, el resultado global alcanzado tiene relevancia práctica y puede resultar de utilidad en un empleo futuro.

La *Jobrotation* en Alemania

El primer proyecto de *Jobrotation* se inició en Berlín en 1996 en el contexto de la iniciativa ADAPT de la Comunidad Europea, organizado por la SPI Service Gesellschaft. El objetivo consistía en ofrecer formación continua a los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, a quienes con frecuencia resulta imposible asistir a una formación continua de larga duración (seis meses o más) por motivos internos de la empresa. En el primer programa, unos 120 trabajadores asistieron a medidas de formación continua, y fueron sustituidos durante el curso por un número idéntico de parados, que habían recibido una formación en competencias profesionales mediante un programa de FP.

Una vez terminado este primer proyecto, realizado en Berlín, la *Jobrotation* se difundió considerablemente por toda Alemania⁽³⁾. En la actualidad, existen 25 proyectos en todo el país; todos los *Länder* alemanes están realizando ya o han previsto la realización de proyectos de *Jobrotation* con duración desde 6 hasta 39 meses.

“Cuanto mayor sea el potencial (aún sin aprovechar) de obtención de competencias profesionales por los suplentes en paro, más eficaz será la *Jobrotation*. Sólo entonces los suplentes serán capaces de sustituir a otros trabajadores en puestos clave de una empresa”.

⁽²⁾ Oficina nacional de apoyo a ADAPT integrada en el Instituto Federal de Empleo (Ed.): *Jobrotation in Deutschland – Eine bundesweite Auswertung*, Bonn/ Berlín 2000.

⁽³⁾ Los datos mencionados se basan en el informe de evaluación citado en la nota 1.



“Un problema fundamental para llevar a cabo un proyecto de Jobrotation es el de su financiación. El contexto de partida resulta más difícil en Alemania que en Dinamarca u otros países escandinavos”.

“En Dinamarca, hasta mediados de la década de 1990 la proporción era de un trabajador suplente por dos fijos, pero a finales del decenio esta relación pasó a ser de un suplente por cada cuatro fijos”.

En los proyectos actuales participa un total de 740 PYMEs, que han concedido a 2032 trabajadores el correspondiente permiso formativo para realizar una formación continua, sustituyéndolos en la empresa con 968 suplentes.

La duración media de los programas de cualificación para trabajadores con permiso formativo fue de 6,7 semanas. En cuanto a contenidos formativos, un 57% es especializado y un 43% interdisciplinar. Los trabajadores suplentes reciben en promedio 14,3 semanas de formación y a continuación trabajan en la empresa una media de 10,8 semanas.

Un problema fundamental para llevar a cabo un proyecto de *Jobrotation* en Alemania es el de su financiación. El contexto de partida resulta más difícil en Alemania que en Dinamarca u otros países escandinavos. Es necesario aclarar cinco partes de la financiación a través de complejos sistemas de financiación combinada; se trata de financiar:

- (a) la gestión del proyecto;
- (b) la formación continua para los trabajadores en permiso de formación;
- (c) los salarios y remuneración a los trabajadores durante el programa;
- (d) la formación preparatoria a los suplentes;
- (e) los subsidios a los trabajadores suplentes.

En los proyectos piloto alemanes, cerca del 69% de la financiación para la gestión del proyecto procede del Fondo Social Europeo (FSE). Otros fondos proceden de los *Länder* alemanes y de las propias organizaciones que realizaban los proyectos. Cerca del 80% de la financiación de la formación continua de trabajadores fijos procede asimismo del FSE. En un 20% de los proyectos, las empresas participantes se hacen cargo en su totalidad de los costes de la formación continua.

En todos los casos, los salarios y jornales pagados a los trabajadores en permiso formativo continúan siendo responsabilidad de sus empresarios.

Los costes de la formación de cualificación y del pago a los trabajadores suplentes se financian fundamentalmente a partir de fondos previstos por la legislación alemana de Seguridad Social (*SGB III*). En función de los requisitos y de la naturaleza del programa individual, se decide pagar el subsidio de desempleo, la “ayuda a parados” alemana o un subsidio de mantenimiento. Con menor frecuencia (del 10 al 15% en cada uno de los casos), se complementan estos fondos con financiaciones europeas o previstas por la *Bundes-sozialhilfegesetz* (Ley Federal de la Ayuda Social).

La complejidad de esta financiación plantea claramente que, si cesan las subvenciones europeas, la *Jobrotation* sólo puede sobrevivir si funcionan a escala nacional las premisas necesarias en cuanto a leyes y reglamentaciones.

El futuro de la *Jobrotation* en Dinamarca (problemas y perspectivas)

El valor de la *Jobrotation* como herramienta para combatir el desempleo depende fundamentalmente de la situación económica de las empresas participantes y de su política de personal. La cuestión es si una empresa se encuentra interesada por la integración de parados o únicamente por la formación continua de su propia mano de obra. En este último caso, los trabajadores suplentes únicamente sustituirán a los fijos por el periodo en que éstos asistan a la formación continua. Ambas estrategias han operado ya en empresas danesas. La proporción entre suplentes y fijos formados indica la estrategia empresarial prevaleciente: cuanto mayor sea el número de suplentes con relación a los trabajadores fijos en permiso de formación, más predomina el objetivo de formar al propio personal, desde el punto de vista de la empresa. En Dinamarca, hasta mediados de la década de 1990 la proporción era de un trabajador suplente por dos fijos, pero a finales del decenio esta relación pasó a ser de un suplente por cada cuatro fijos.

La tendencia al ascenso en esta proporción en Dinamarca revela un cambio en las prioridades de las empresas que utili-



zan la *Jobrotation*. Éstas no se interesan tanto por perfeccionar las competencias de sus trabajadores no cualificados como por programas relativamente breves que impartan competencias interdisciplinares y específicas de la empresa a un número alto de sus trabajadores.

No obstante, esta actitud por sí sola no explica la tendencia actual que atraviesan los programas de *Jobrotation* en Dinamarca.

El menor interés por recurrir a la *Jobrotation* también puede interpretarse como una consecuencia de la buena situación del empleo en Dinamarca. Comienza a hablarse de “déficit de mano de obra”, y surgen quejas sobre la falta en general de trabajadores de calidad y permanentemente empleables.

Con respecto al modelo de la *Jobrotation*, los empresarios comienzan a acusar a las oficinas de empleo de incapacidad para proporcionarles parados lo suficientemente cualificados y motivados como suplentes. A la vez, la actual situación del mercado de trabajo hace particularmente difícil para las empresas encontrar trabajadores cualificados. En consecuencia, su primera prioridad consiste generalmente en mejorar las capacidades y competencias profesionales de toda su plantilla.

Para aplicar esta estrategia, las empresas pueden continuar recurriendo con frecuencia a la *Jobrotation*, si bien a las variantes de ésta que hacen participar a cinco veces más trabajadores fijos que parados. Con todo, la situación del empleo no debe ser tan “buena” que impida la participación de suplentes cualificados. Es importante observar que, en Dinamarca, el equilibrio entre los diversos objetivos de la *Jobrotation* se está desplazando desde la política de empleo hacia la política industrial.

Aunque la *Jobrotation* continúe desempeñando una función de formación de capacidades profesionales, el eje se ha desplazado desde el objetivo igualitario de concentrarse en la formación profesional para parados y trabajadores no cualificados hacia el de ofrecer a todos los trabajadores fijos de una empresa formación continua, sin considerar las diferencias entre sus niveles educativos y profesionales previos.

Así pues, Dinamarca está abandonando, al menos en lo relativo a este instrumento de fomento del empleo, una política igualitaria de formación –correspondiente al estado de bienestar– en favor de objetivos más orientados a la política empresarial y competitiva.

El futuro de la *Jobrotation* en Alemania (problemas y perspectivas)

Tras una experiencia de casi cinco años con proyectos de *Jobrotation* en Alemania, puede concluirse que este modelo o bien no resulta idóneo para el país, o bien que deben crearse antes de nada las condiciones y el contexto necesario para su uso.

A finales de marzo, la agencia *German Press* informaba que el *Land* de Renania del Norte – Westfalia era el primero que comenzaba a operar regularmente el modelo de la *Jobrotation*. El ministro de trabajo de este *Land* anunció que el abrumador éxito de la *Jobrotation* había persuadido a todos los interesados a convertirlo en una oferta regular. Un factor esencial para la institucionalización como programa regular fue el hecho de que los propios *Länder* pagan sólo la mitad de los costes que implica la formación continua de trabajadores en permiso de formación por la empresa, es decir, hay costes de los que se hace cargo la UE en la fase piloto.

Aún cuando deba saludarse esta primera iniciativa, particularmente como avanzada de decisiones similares en otros *Länder*, es importante examinar toda la gama de experiencias obtenidas con los proyectos piloto, lo que nos proporciona un buen panorama de las principales insuficiencias que afligen a la formación continua en Alemania.

La reglamentación que regula los permisos formativos es inadecuada y restrictiva. Por este motivo, la aplicación de acuerdos a escala estatal o empresarial sobre permisos de formación ha sido durante muchos años insuficiente.

Las estructuras de financiación de la formación profesional continua, particular-

Las empresas (...) “no se interesan tanto por perfeccionar las competencias de sus trabajadores no cualificados como por los programas relativamente breves que impartan competencias interdisciplinares y específicas de la empresa a un número alto de sus trabajadores en general”.

(...) “Dinamarca está abandonando, al menos en lo relativo a este instrumento de fomento del empleo, su política igualitaria de formación -correspondiente al estado de bienestar- en favor de objetivos más orientados a la política empresarial y competitiva”.

(...) “es importante examinar toda la gama de experiencias obtenidas con los proyectos piloto, lo que nos proporciona un buen panorama de las principales insuficiencias que afligen a la formación continua en Alemania”.

“La reglamentación que regula los permisos formativos es inadecuada y restrictiva”.



“Las estructuras de financiación de la formación profesional continua, particularmente en las empresas, también son inadecuadas y restrictivas”.

“Es necesario introducir modificaciones (...) que permitan mejorar la categoría de los trabajadores suplentes y ofrecer (...) un incentivo financiero adecuado”.

“Es importante eliminar las restricciones al empleo de la Jobrotation”.

“Es particularmente importante elegir estructuras organizativas que faciliten un rápido desarrollo de proyectos idóneos de Jobrotation”.

mente en las empresas, también son inadecuadas y restrictivas. Durante décadas, se han caracterizado por la separación de la formación continua en sectores, reflejando con ello la pretensión de las federaciones industriales centrales de ser representantes exclusivos en todos los asuntos que atañen a la formación continua en la empresa, y una falta persistente de participación por parte de la administración pública en este ámbito. Los Países Bajos, ensalzados a menudo como enclave de cooperación saludable y por el sentido de la responsabilidad que manifiestan los agentes sociales, poseen una herramienta eficiente para realizar programas de *Jobrotation*, con fuertes fondos para la formación continua en los diversos sectores. En Alemania, las normativas incluidas en convenios colectivos, aplicadas ya con éxito en algunos ámbitos industriales, y algunas modificaciones a la *Betriebsverfassungsgesetz* (Ley de la Organización Industrial) podrían permitir promocionar la *Jobrotation*.

Es necesario introducir modificaciones a la SGB III, a fin de mejorar la categoría de los trabajadores suplentes y de ofrecer a los parados que trabajen de suplentes un incentivo financiero adecuado, recurriendo para ello a subsidios complementarios.

Es importante eliminar las restricciones al uso de la *Jobrotation* que se derivan de la cofinanciación europea. Las condiciones impuestas para conceder la financiación europea reducen la flexibilidad de uso de las oportunidades existentes. Por ejemplo: la financiación exclusiva a PYMEs impide difundir el programa precisamente entre las empresas con experiencia en combinar desarrollo propio con el del personal y la formación, y que ofrecen la plataforma más fácil de integración de trabajadores suplentes tras la fase de suplencia.

En estos momentos, cuando existen perspectivas de que la *Jobrotation* se amplíe e institucionalice, es particularmente importante elegir estructuras organizativas que faciliten un rápido desarrollo de proyectos adecuados de *Jobrotation*. Es necesario desarrollar redes operativas regionales en las que asociaciones, cámaras y gremios, oficinas de empleo y de ayuda social, agentes sociales, instituciones formativas y por supuesto las empresas intercambien regularmente experiencias y realicen nuevas iniciativas. La cuestión consiste también en conseguir estructurar más eficazmente el uso de trabajadores suplentes, creando una reserva de potenciales suplentes y preparando a éstos con cursos de formación.