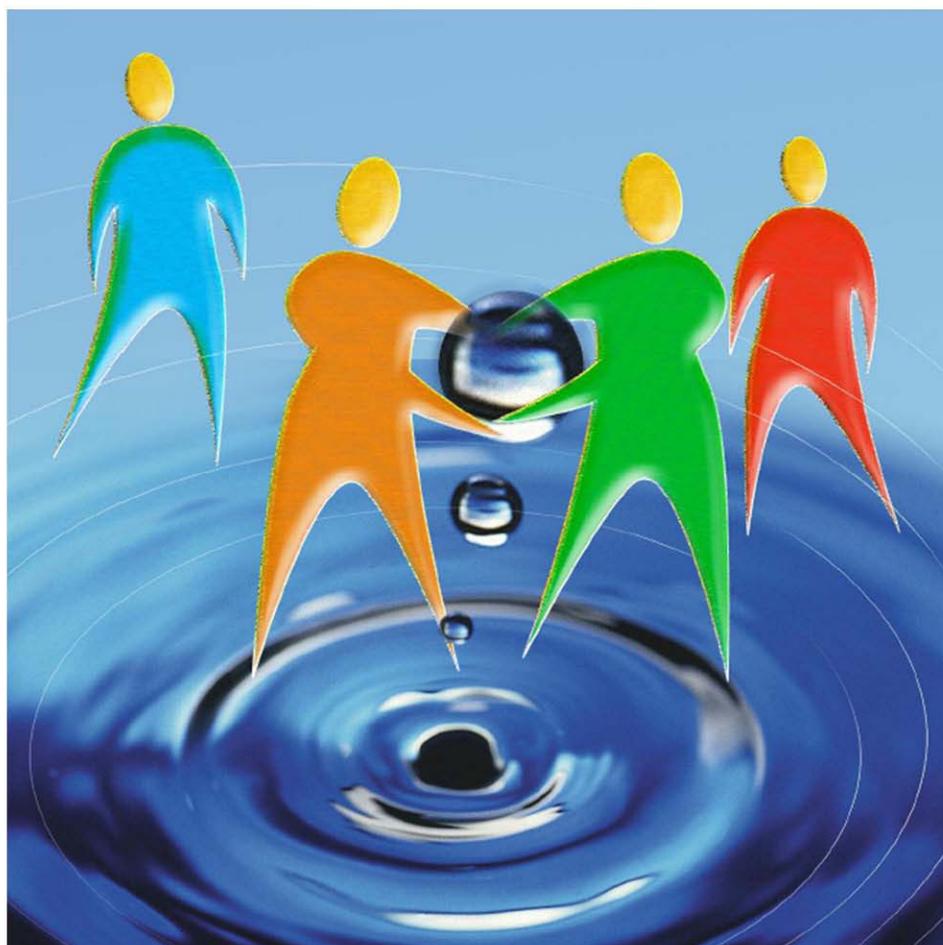


El principio de **Innovation** para los nuevos programas del FSE (2007-2013)

Un marco para la programación



*Informe de un grupo de trabajo ad hoc de Estados miembros
sobre innovación y transferencia a políticas generales*

Autoridades de gestión EQUAL de
los Países Bajos, Polonia, Portugal, España y el Reino Unido (GB)

Junio 2006

Contexto

Diseñar un respaldo eficaz a la promoción y a la transferencia a políticas generales de actividades innovadoras es un reto de los programadores del FSE. Tras reconocer los beneficios del aprendizaje mutuo, los responsables gubernamentales implicados en la gestión de la iniciativa comunitaria EQUAL y en la planificación de los programas del FSE para el período 2007-2013 acordaron en julio de 2005 establecer un **grupo de trabajo ad hoc de Estados miembros sobre innovación**. Este grupo de trabajo estaba formado por representantes de Estados miembros de Polonia, Portugal, los Países Bajos, Gran Bretaña y España. Su misión era convertirse en una plataforma donde los Estados miembros pudiesen compartir las lecciones aprendidas en el período actual, especialmente dentro del marco de EQUAL, e intercambiar ideas y planes sobre cómo utilizar el FSE para maximizar la innovación y el aprendizaje.

El presente informe es el resultado del trabajo de este grupo. El 23 de septiembre de 2005, se presentó un resumen de sus primeras conclusiones al Comité del FSE y se convirtió posteriormente en un documento de reflexión que formó la base de un seminario en el que participaron más de 100 representantes de todos los Estados miembros celebrado el 8 de diciembre de 2005. Aborda el tema de la **innovación, el intercambio de buenas prácticas y su integración en las políticas y en la práctica (transferencia a políticas generales)**.

Estado y objetivo del presente informe

La innovación y la transferencia a políticas generales no es una opción de los nuevos programas del FSE: es una **obligación reglamentaria**.

Este informe ha sido elaborado por Estados miembros para Estados miembros, y por lo tanto, **refleja la experiencia y la opinión de este grupo de trabajo**. Su propósito es ayudar a los responsables de desarrollar programas operativos del FSE para que se incluyan disposiciones eficaces para la innovación y la transferencia a políticas generales con vistas a maximizar el valor añadido.

El informe presenta buenas prácticas y lecciones aprendidas a la hora de promover e generalizar actividades innovadoras y ofrece propuestas prácticas para su aplicación. Está basado en un análisis crítico de las experiencias adquiridas en la gestión de los programas EQUAL.

- La **primera parte** del documento se centra en la importancia social y económica de la acción innovadora y en la ventaja que supone su integración en los programas del FSE. Esta parte puede resultar de especial interés para los **responsables de la toma de decisiones** en los Estados miembros **relativas a la estrategia y prioridades del FSE** y su coherencia con las prioridades de las directrices estratégicas comunitarias en favor de la cohesión.
- La **segunda parte** está dirigida a los responsables de **redactar documentos de programación** y de asegurar la buena gobernanza de los programas en cuanto a su ejecución, supervisión y evaluación. Esta parte identifica opciones de aplicación para el programa operativo y pone de manifiesto algunas disposiciones de aplicación claves para el éxito.
- En el **anexo 1** se resumen los temas principales en forma de **listas de control**, para evaluar en qué medida la innovación se ha integrado bien en un nuevo programa del FSE.
- En el **anexo 2** se presentan cuatro estudios de caso que ilustran en qué medida las agrupaciones de desarrollo EQUAL han abordado la innovación y han incorporado los resultados de su trabajo.
- En el **anexo 3** se recogen referencias y enlaces a herramientas y manuales pertinentes.

1. La importancia de la acción innovadora para los programas del FSE

Las acciones para promover el crecimiento y el empleo forman el núcleo de la agenda de reformas de Lisboa renovada. Las reformas que afectan a la estrategia, al diseño y a la aplicación de políticas de mercado laboral a escala nacional, regional y local son fundamentales para poder responder a los rápidos cambios del entorno estructural de los mercados laborales y sus políticas relacionadas. La política actual se enfrenta a los retos que plantean la tecnología y la globalización, el envejecimiento demográfico y las expectativas relativas a la justicia social. Además, se necesitan nuevas soluciones para adaptar los sistemas de aplicación establecidos con vistas a explotar oportunidades de enfoques integrados que superen las responsabilidades institucionales tradicionales. Para abordar estos desafíos es necesario modernizar las políticas existentes y adaptarse a las nuevas realidades económicas y sociales. Esto requiere nuevas soluciones para desarrollar acciones dentro de un amplio espectro de ámbitos políticos y mecanismos de aplicación.

La revisión de la estrategia de Lisboa afirma que «el conocimiento y la innovación son los motores del crecimiento europeo», y que Europa tiene que eliminar obstáculos y ofrecer incentivos para las innovaciones tecnológicas y ecológicas con el fin de mejorar la calidad del trabajo y de la vida, y de generar empleo y crecimiento.

La gran importancia concedida a la activación del conocimiento, al fomento de la educación y a la promoción de la innovación en la renovada estrategia de Lisboa no sólo se refiere a las innovaciones técnicas: es igualmente relevante para las **innovaciones sociales**, es decir, para los cambios en los procesos, las estructuras y los valores organizativos en las relaciones entre las instituciones.

Las innovaciones sociales son motores importantes de dos procesos dinámicos respaldados por la estrategia de Lisboa: la modernización de la economía y la reforma de las acciones y políticas de inclusión social. Podemos entender las innovaciones sociales en dos contextos:

- La **modernización de la economía** y especialmente su transformación en una economía basada en el conocimiento requiere no sólo inversión en nuevas tecnologías, sino también en innovaciones organizativas que faciliten la adquisición de habilidades y competencias, la adaptación de la organización del trabajo y de las rutinas empresariales, o el establecimiento de redes de negocios y asociaciones entre las partes interesadas.
- La aplicación de **reformas en las políticas** para cumplir los objetivos de Lisboa estimulando el empleo, fomentando la inclusión social y activando el conocimiento y el aprendizaje requiere inversión en innovaciones políticas, desarrollo y ensayo de nuevos enfoques políticos y nuevos modos de aplicación.

Las prioridades del proyecto de Reglamento del FSE se ajustan completamente a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo y así se garantiza la sinergia entre la estrategia europea de empleo y las intervenciones del FSE en el próximo período de programación. En este contexto, el nuevo Reglamento del FSE ofrece un marco para que los Estados miembros promuevan actividades de innovación en sus programas del FSE. La innovación en el FSE facilita los medios para probar modos alternativos de invertir en capital humano y para asegurar que todos los grupos, especialmente los más desfavorecidos del mercado laboral, puedan participar plenamente.

Las evaluaciones EQUAL dentro del ámbito del Estado miembro identifican la necesidad de contar con mecanismos formales para facilitar enfoques innovadores en relación con el mercado laboral y para probar nuevas ideas con vistas a mejorar la empleabilidad, la adaptabilidad y a fomentar la inclusión social. La innovación y la transferencia de resultados es un proceso altamente interactivo y los resultados necesitan tiempo. Sin embargo, la evaluación pone de manifiesto que EQUAL ha demostrado ya su potencial para contribuir a

nuevas orientaciones de la política de empleo actual, a la inclusión de nuevos grupos destinatarios y a la promoción de la calidad del empleo.

2. Valor añadido

La experiencia de EQUAL ha mostrado el valor añadido que la innovación ofrece al diseño y a la aplicación de políticas de inclusión en el mercado laboral. Las ventajas de los enfoques innovadores engloban:

- Las acciones innovadoras pueden abordar ámbitos en los que hay necesidad de cambiar la legislación, o la aplicación o los enfoques políticos de forma objetiva y sin comprometer de antemano a las partes interesadas a una solución determinada. La innovación puede ayudar a explorar las condiciones para buscar enfoques alternativos. Al implicar a las partes interesadas en un proceso de aprendizaje colectivo y participando en el desarrollo y ensayo de nuevos enfoques se puede lograr una mayor identificación y compromiso con el cambio.
- Los enfoques innovadores para desarrollar, ensayar y validar formas de aplicación y medidas alternativas se pueden desarrollar inicialmente a escala pequeña. Cuando el nuevo enfoque muestre claramente ventajas sobre las políticas actuales, se puede incorporar a las políticas y a la práctica. Este sistema permite ahorrar tiempo y dinero en un proceso de reforma, minimizando los «ajustes» costosos o incluso las correcciones de medidas de reformas introducidas directamente a gran escala.

La incorporación de buenas prácticas innovadoras ofrece valor añadido porque:

- puede generar mejoras en la práctica y en las políticas existentes,
- puede ayudar a cubrir vacíos en los marcos políticos existentes favoreciendo el desarrollo de nuevas políticas,
- al basarse en buenas prácticas validadas e innovadoras, ayuda a evitar el desarrollo de políticas caras y la necesidad de «reinventar la rueda».

Sin embargo, las estrategias de innovación eficaces también establecen formas y medios para superar las barreras que dificultan la innovación como la resistencia inherente al cambio y la preferencia por mantener el *status quo*.

3. Alcance y escala de las actividades innovadoras

La naturaleza de las innovaciones sociales

La innovación tecnológica genera servicios, procesos y productos nuevos o mejorados. Estos otorgan a la firma innovadora una ventaja comparativa en el mercado. La innovación tecnológica tiene mucho en común con la innovación social, cuyo objetivo es utilizar prácticas o enfoques alternativos con vistas a lograr objetivos políticos y sociales. Por tanto, podemos aprender mucho sobre innovaciones sociales de los estudios sobre innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, podemos suponer que algunos de los factores de éxito de las innovaciones tecnológicas también se aplican a las innovaciones sociales. Las innovaciones que tienen éxito normalmente:

- están dirigidas por personas con espíritu emprendedor, que tienen una idea y están deseosas de arriesgar,
- están orientadas a satisfacer las necesidades de los usuarios de la innovación,
- están sostenidas por una gestión sólida con el fin de integrar intereses y competencias relevantes de las diferentes partes implicadas,
- controlan sistemáticamente los avances más importantes al otro lado de las fronteras nacionales, con el fin de beneficiarse de nuevas ideas y de evitar duplicar el trabajo o de meterse en callejones sin salida,
- están organizadas para crear confianza en las ventajas de las innovaciones en términos de coste-eficacia, calidad o características adicionales.

El diseño del apoyo a las innovaciones sociales dentro del marco del FSE garantiza que estos factores de éxito se tienen en consideración. Sólo los esquemas innovadores bien diseñados tienen la capacidad de contribuir a los dos ámbitos relevantes de acción: la modernización de la economía y la reforma de las acciones y políticas de empleo y de inclusión social.

Las actividades innovadoras que no conducen a lograr los cambios deseados no tienen que considerarse necesariamente un fracaso, porque constituyen una inversión en aprendizaje y conocimiento.

A diferencia de las innovaciones tecnológicas, que responden al mercado, la innovación social suele responder a las deficiencias en política social. Tienen que abordar asuntos transversales que implican a agentes de diferentes ámbitos políticos con diferentes niveles de responsabilidad.

Alcance de las actividades innovadoras

Los informes de evaluación sugieren que hay una gran necesidad de innovación en todo el ciclo de programas y políticas, desde el diseño hasta la ejecución y la evaluación. El segundo amplio informe de evaluación provisional de la UE sobre EQUAL enfatiza la importancia de definir con claridad los objetivos de la innovación y la naturaleza de las innovaciones previstas desde el principio. Esto implica realizar un análisis exhaustivo de los problemas que se deben abordar y, sobre esa base, determinar si el núcleo de la actividad innovadora debería ser:

- desarrollar nuevos métodos, herramientas y enfoques o abordar mejoras de los métodos existentes,
- formular nuevos objetivos, por ejemplo, abrir nuevos sectores de empleo en el mercado laboral o
- abordar potenciales cambios en las estructuras institucionales o políticas.

Para su promoción dentro del marco del FSE, debería aplicarse una **definición amplia de innovación** para definir las **actividades financiadas** que abarque todas las fases de una innovación correcta, desde la identificación y la evaluación de necesidades políticas hasta la orientación y formación de los empleados y gestores responsables o los grupos destinatarios afectados por los cambios políticos u organizativos.

EQUAL ha demostrado que las innovaciones sociales pueden organizarse con éxito en diferentes dimensiones y en toda una **amplia gama de ámbitos**. Estas dimensiones incluyen

- llegar a **integrar a grupos destinatarios desfavorecidos** en el mercado laboral, tales como inmigrantes o personas con discapacidades,
- **desarrollar vínculos eficaces** con el mercado laboral, por ejemplo, entre educación y trabajo; trabajo y formación continua; inactividad y trabajo; cárcel y trabajo; emigración y trabajo; familia/vida privada y trabajo,
- **adaptar sectores económicos** como servicios asistenciales, la economía social o microempresas,
- **mejorar la calidad del entorno de trabajo** adaptando los horarios o la organización del trabajo,
- desarrollar nuevas sinergias a escala nacional, regional y local («**innovaciones de los sistemas**») estableciendo nuevas interfaces entre las organizaciones, nuevos modos de coordinación y cooperación entre instituciones y organizaciones de apoyo, o creando redes y asociaciones entre las partes interesadas,
- **estructuras de apoyo y aplicación de políticas** más eficaces, tales como formas de integración y empleo o nuevos enfoques para la formación continua.

Para el apoyo dentro del marco del FSE, cada Estado miembro tiene que **identificar y seleccionar ámbitos específicos** en los que haya una necesidad de **fomentar la innovación**, que sean:

- **coherentes** con los marcos de las reformas políticas y para la modernización de la economía;
- **suficientemente flexibles** para dar cabida a nuevos problemas.

Escala de la incidencia de las acciones innovadoras

La innovación no es un objetivo en sí mismo: es un medio para conseguir una mejor calidad, mayor productividad y funciones adicionales. Las innovaciones tendrán éxito si son muy utilizadas.

Si se gestiona con eficacia, la actividad innovadora permite experimentar en el micronivel y probar nuevos enfoques en una escala más pequeña para averiguar qué es lo que funciona y lo que no y en qué circunstancias. Este es el motivo de la gran importancia que revisten los procesos sólidos de seguimiento, validación y evaluación de los resultados de la innovación. Sin procedimientos razonables y aceptados por todos e indicadores de rendimiento, las innovaciones no pueden probarse y los resultados no pueden medirse ni compararse. En este contexto, la validación es la prueba de la viabilidad, adecuación, transferabilidad y aceptabilidad del enfoque innovador ⁽¹⁾.

Es obvio que la innovación social aislada no tiene ninguna repercusión en la economía ni en la sociedad. La difusión organizada («transferencia a políticas generales») de los resultados innovadores es importante. Los factores clave que fomentan la difusión de las innovaciones son aquellos:

- que abordan necesidades reales,
- en los que los resultados demuestran claras ventajas sobre la práctica existente, y
- en los que los usuarios potenciales están preparados y asistidos por los mecanismos que facilitan la transferencia de esas buenas prácticas a los sistemas de aplicación y de políticas.

Por lo tanto, los enfoques innovadores son un modo sostenible y rentable de introducir cambios

4. Aplicación en el programa

La importancia central de la innovación, del intercambio de buenas prácticas y de la transferencia de las lecciones aprendidas a las políticas generales es un principio básico del nuevo Reglamento del FSE:

- El artículo 3 (4) del Reglamento del FSE requiere que los Estados miembros apoyen la promoción y la transferencia de las actividades innovadoras a las políticas generales.
- El artículo 7 requiere que dentro del marco de cada programa operativo se preste especial atención a la promoción y a la transferencia de las actividades innovadoras a las políticas generales. Las autoridades de gestión deberán seleccionar los temas para la financiación de la innovación en el contexto de la cooperación y deberán definir las modalidades más apropiadas de aplicación.

De este modo, el fomento de la innovación debería ser una parte integrante de todos los programas operativos.

Con el fin de generar repercusión, el apoyo a las innovaciones debería

⁽¹⁾ Estos conceptos han sido elaborados en el informe y manual de correcta planificación, resultado del Seminario del FSE celebrado en Vilna los días 17 y 18 de noviembre de 2005.

- estar dirigido a las necesidades políticas reales,
- estar respaldado por recursos adecuados,
- generar confianza en los beneficios de los cambios en la orientación y en los enfoques, en las estructuras y en los mecanismos de aplicación,
- estar integrado en un ciclo político de alto nivel y no considerarse una actividad complementaria,
- distinguirse del apoyo de los sistemas estándar y estar sujeto a ensayos de viabilidad y transferabilidad,
- incorporar mecanismos ascendentes y descendentes para abordar prioridades y retos clave,
- abordar mejoras o nuevos enfoques para generalizar prácticas y políticas:
 - garantizando que el apoyo a la actividad innovadora aborde temas para los que las acciones actuales ya no sean **válidas**. En otras palabras, ¿la política actual todavía aporta valor añadido?
 - proponiendo innovaciones que sean **viables**. Por ejemplo, ¿están disponibles los recursos para abordar el tema y se da el suficiente compromiso entre las partes implicadas para la innovación, buenas prácticas y la mejora continua?
 - siendo **aceptables**. Esto implica la pregunta: ¿hay suficiente comprensión y apoyo público o político en cuanto a la necesidad de cambio?

A la hora de planificar la aplicación de planteamientos innovadores a los nuevos programas del FSE, los Estados miembros tienen flexibilidad para realizar los ajustes que mejor se adapten a sus necesidades. La opción de aplicación más obvia consiste en **apoyar la actividad innovadora dentro de cada uno de los ejes prioritarios o de varios**. La aplicación eficaz requiere un cierto grado de coordinación entre las prioridades tales como un criterio común de selección y requisitos para proyectos, orientaciones metodológicas y mecanismos coherentes de transferencia a las políticas generales.

5. *Disposiciones de aplicación*

Dentro del marco EQUAL, los temas de las acciones innovadoras se acordaron con los Estados miembros desde el principio y reflejan cuestiones clave del aprendizaje transnacional.

Para los nuevos programas, el proyecto del Reglamento del FSE:

- especifica que los Estados miembros eligen el alcance de las actividades innovadoras, es decir, los temas en los que se centrará la financiación de acciones innovadoras dentro del contexto de la cooperación,
- solicita que se describan los tipos de actividades,
- concede a los Estados miembros flexibilidad en la escala de las acciones innovadoras, es decir, en la asignación de recursos.

Una programación sólida debería descansar en cuatro pilares ⁽²⁾ que son:

- coherencia y orientación estratégica,
- implicación de las partes interesadas,
- supervisión y evaluación y
- planificación de un cumplimiento eficaz.

Para la innovación, estos pilares pueden traducirse en las siguientes disposiciones de aplicación:

⁽²⁾ Para más información, consulte el informe y el manual de correcta planificación elaborado a partir del Seminario del FSE celebrado en Vilna los días 17 y 18 de noviembre de 2005.

- a) **Relacionar temas para la innovación con** los problemas y las necesidades abordadas en el programa y relacionados con la agenda de reformas de Lisboa.

Los Estados miembros deberán identificar y justificar los temas de la innovación. En cada programa operativo, los Estados miembros deberán describir cómo se van a identificar y a especificar los temas innovadores en el contexto de la cooperación, cómo se van a compartir los resultados y las buenas prácticas a escala europea y nacional y qué mecanismos de transferencia a políticas generales se van a establecer y a aplicar. Para los nuevos programas, las intervenciones innovadoras en el mercado laboral tendrán que considerarse en una base de temas más centrada para mejorar el potencial de su futura transferencia a políticas generales. Al mismo tiempo, la identificación de los temas deberá ser lo suficientemente flexible para permitir introducir cambios en los temas previstos y tener en consideración los cambios en las prioridades así como las cuestiones que vayan apareciendo.

Los temas objeto de la innovación deberán estar relacionados con el marco estratégico nacional de referencia, que refleja las orientaciones estratégicas de la renovada estrategia de Lisboa. De este modo, la innovación dentro del FSE puede centrarse en ámbitos en los que hay una necesidad claramente identificada de desarrollo de las políticas nacionales actuales de inclusión social y del mercado laboral.

- b) **Garantizar la orientación al usuario**

Las innovaciones sociales orientadas a las reformas tienen que ir unidas a agentes y a programas políticos. De esta forma se garantiza la importancia de las innovaciones propuestas. El uso de herramientas de planificación como el «módulo de herramientas EQUAL»⁽³⁾ puede fomentar la participación de los interesados en todas las fases.

La implicación de los interesados y usuarios puede garantizarse en dos niveles:

- Para el programa, la implicación de todos los ministerios relevantes en una fase temprana, por ejemplo, en forma de grupo de dirección, es un requisito previo esencial para la posterior adopción de los resultados de la innovación.
- Para el proyecto, la implicación de los interesados puede ayudar a alcanzar acuerdos sobre cuestiones relevantes y a que los usuarios se identifiquen con los resultados de la innovación.

- c) **Promover una afinada cadena de actividades**

La innovación, en el sentido más amplio de la palabra definida en el contexto del FSE, abarca la cadena completa de actividades desde la toma de conciencia y la generación de ideas hasta la gestión del cambio.

Los programas operativos deberían, por lo tanto, identificar e ilustrar los diferentes tipos de actividades innovadoras que pueden financiarse, tales como

- análisis de cuestiones y problemas interrelacionados dentro del alcance de las acciones del FSE, e identificación de los ámbitos donde la innovación social podría tener incidencia,
- desarrollo y ensayo de nuevos enfoques en estos ámbitos,
- seguimiento de los avances importantes, a escala nacional e internacional, en estos ámbitos,
- validación de buenas prácticas, evaluaciones *inter pares* y evaluación comparativa,
- comunicación de las lecciones aprendidas a los interesados a través de publicaciones, eventos, redes, etc.,
- transferencia a los usuarios de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/pdtoolkit_en.pdf

d) Validar los resultados innovadores

El éxito de la transferencia de las buenas prácticas innovadoras a las políticas generales depende de que la validación de los resultados sea eficaz. Este proceso debería iniciarse lo más pronto posible para poder centrarse en resultados prometedores. Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con sistemas eficaces de seguimiento, validación y evaluación en todo el proceso innovador, que incluyen métodos como las evaluaciones *inter pares* y la evaluación comparativa, la identificación de factores de éxito, la evaluación de la viabilidad, sostenibilidad, transferibilidad y aceptabilidad de la solución innovadora, y una clara comunicación de las ventajas sobre la práctica actual. Dentro del marco EQUAL, las redes de interesados clave conocidos como grupos temáticos nacionales han sido un éxito a la hora de compartir buenas prácticas, aprender mutuamente, realizar evaluaciones comparativas y generalizar las prácticas. La validación eficaz permite también identificar lo que no funciona bien y por qué.

e) Establecer mecanismos de transferencia a políticas generales

Sin métodos eficaces para transferir las buenas prácticas a las políticas generales, no podrán sentirse los beneficios de la actividad innovadora. La transferencia a políticas generales se entiende como la transferencia y comunicación organizada de soluciones innovadoras y lecciones a los multiplicadores, usuarios y responsables de la toma de decisiones definiendo los estándares de actividades de transferencia. Los intercambios a escala europea permiten compartir experiencias entre Estados miembros.

EQUAL ha demostrado que es necesario contar con una estrategia sólida de transferencia a las políticas generales para el programa así como desarrollar habilidades relevantes y aplicar herramientas profesionales para respaldar los proyectos en sus esfuerzos de transferencia, comunicación y validación.

6. Recursos y coordinación

Recursos

La innovación, por definición, no es una actividad estándar y tampoco tiene un procedimiento estándar. En el ámbito de la aplicación y de la política del mercado laboral, las acciones innovadoras tratan temas complejos y pueden implicar a un amplio abanico de actores. Para que tengan éxito, las innovaciones tienen que estar basadas en un análisis profundo, aplicar una sólida metodología de prueba y aplicar una estrategia eficaz para hacer llegar las lecciones aprendidas a las partes interesadas y a los potenciales usuarios. Es necesario promover una cultura de la formación continua que es fundamental para el desarrollo de las actividades innovadoras.

Por todo ello, el apoyo a las acciones innovadoras y su gestión necesita más tiempo y más recursos para su planificación, gestión, evaluación e incorporación que las actividades de carácter rutinario. Los Estados miembros tienen que estar preparados para establecer recursos de asistencia técnica apropiados para aplicar sus operaciones de innovación, compartir buenas prácticas y transferirlas a las políticas generales.

La experiencia EQUAL ha demostrado que la disponibilidad de los servicios profesionales de ayuda a los programas repercute de forma decisiva en la calidad de las acciones innovadoras y en sus resultados. Sin embargo, también ha demostrado que muchos Estados miembros no disponen fácilmente de las capacidades profesionales y por lo tanto, es necesario seguir desarrollándolas y manteniéndolas.

Coordinación

Una coordinación eficaz es esencial para alcanzar los beneficios de la actividad innovadora prevista y para transferir los resultados a las prácticas y las políticas generales. La coordinación es necesaria en distintos ámbitos:

- **Dentro de los Estados miembros**, la identificación de temas objeto de innovación deberá realizarse sobre la base de las necesidades políticas y la programación de reformas amplias. Los responsables políticos tienen que implicarse desde el principio de forma que las innovaciones previstas estén basadas en un análisis real de las necesidades. Los Estados miembros, por lo tanto, tendrán que desarrollar y poner en práctica modos eficaces de asegurar la coordinación entre departamentos. Con el fin de garantizar un amplio respaldo a las reformas, es necesario implicar a los interesados en todos los niveles, incluyendo a los organismos gubernamentales, a los agentes sociales y a las organizaciones no gubernamentales.
- La coordinación del apoyo a las acciones innovadoras **entre prioridades** de un programa operativo es fundamental para garantizar el éxito. La experiencia EQUAL pone de manifiesto factores de éxito como un único grupo de dirección política para acciones innovadoras que represente a los principales usuarios a escala gubernamental y a los interesados, mecanismos y criterios comunes de selección, servicios de apoyo conjuntos a proyectos, métodos coherentes de validación y mecanismos de transferencia.
- La coordinación **entre Estados miembros** también es clave. Como ha demostrado EQUAL, se puede lograr mucho aprendiendo de otros Estados miembros. La coordinación eficaz entre Estados miembros permite compartir más recursos y aprender más lecciones, de forma que los nuevos planteamientos se pueden beneficiar de experiencias y contextos más amplios. La cooperación transnacional ofrece los medios para implicar a muy diversos agentes en temas comunes de diferentes ámbitos.
- **A escala europea**, la coordinación puede fortalecer la dimensión estratégica de la política de cohesión para garantizar que las prioridades de toda Europa se integren mejor en programas de desarrollo regional y nacional.

Relación con otros principios del FSE

La innovación y la transferencia de los resultados a las políticas generales es un tema transversal que puede contribuir a la aplicación de todos los principios del FSE.

Los Estados miembros deberán escoger los temas para la financiación de la innovación en el *contexto de la cooperación*. También tendrán que informar al comité de seguimiento de los temas elegidos y presentar una síntesis de las actividades de innovación, los temas, sus resultados de la difusión y transferencia a políticas generales en sus informes anuales.

El nuevo Reglamento no prevé relación directa entre la cooperación transnacional y la innovación. El objetivo de las actividades de transferencia a políticas generales e innovación es dar apoyo a las reformas en la aplicación y la política del mercado laboral aportando pruebas, experiencia y orientaciones sobre alternativas eficaces o mejoras de la práctica actual. La cooperación transnacional tiene la capacidad de mejorar el potencial de las actividades de innovación teniendo en cuenta la experiencia y la experimentación de diferentes contextos nacionales. Sin embargo, hay dificultades potenciales a la hora de combinar la innovación y la cooperación transnacional en una única prioridad manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de cofinanciación para las actividades transnacionales. Por ello, los programas operativos deberían incluir disposiciones eficaces que garantizaran que se evalúan todas las entradas potencialmente relevantes y que se validan en términos de importancia, posibilidad de demostración y transferibilidad, tanto si se han recogido a través de la colaboración interregional o transnacional, del seguimiento de las buenas prácticas aplicadas en otros lugares o como resultado de las

pruebas y el desarrollo original financiado en el marco de los programas operativos del FSE.

El presente documento se completa con tres anexos que tienen por finalidad ayudar a los Estados miembros en su programación de innovación y transferencia a políticas generales:

- ↳ El anexo 1 facilita información que podría incluirse en la evaluación ex-ante y en los documentos de programación para las intervenciones del FSE.
- ↳ El anexo 2 ofrece referencias de herramientas y orientaciones pertinentes.
- ↳ El anexo 3 incluye las fichas de cuatro estudios de casos que muestran cómo las agrupaciones de desarrollo EQUAL han abordado la innovación y han transferido los resultados de su trabajo a las políticas generales.

6. Miembros del grupo de trabajo sobre innovación

Piotr Stronkowski Polonia	Ministerio de Asuntos Económicos y Trabajo Unidad de Gestión del FSE	piotr_stronkowski@mpips.gov.pl
Ana Vale Portugal	Gabinete de Gestao EQUAL	avale@equal.pt
Louis Geelhoed Países Bajos	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	LGeelhoed@MINSZW.NL
Ken Lambert Reino Unido	Department for Work and Pensions ESF Division	Ken.lambert@dfes.gsi.gov.uk
Alicia Reyes Jiménez	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Unidad Administradora del Fondo Social Europeo	areyesji@mtas.es

ANEXO 1 – Listas de control para la autoevaluación

Las listas de control que se ofrecen a continuación han sido elaboradas para facilitar un análisis profundo de hasta qué punto las actividades innovadoras se han incorporado correctamente a un nuevo programa del FSE, tanto en lo que se refiere a los requisitos legales como a las buenas prácticas.

Siguiendo el procedimiento de programación y el requisito de establecer documentos de programación coherentes, se facilitan tres listas de control:

- ↪ la primera para la evaluación ex-ante,
- ↪ la segunda para el marco estratégico nacional de referencia y
- ↪ la tercera para los programas operativos.

Estas listas no deben considerarse exhaustivas. El análisis de cada situación específica puede hacer recomendable la inclusión de más puntos.

Las listas de control han sido elaboradas por un grupo de trabajo de los Estados miembros y reflejan la opinión de este grupo de trabajo. En las cuestiones que superan las obligaciones reglamentarias, el grupo de trabajo tuvo en consideración los estándares de buenas prácticas.

- **Lista de control para la evaluación ex-ante**
Los temas abordados se refieren al documento de trabajo del proyecto de evaluación de la Comisión para el nuevo período de programación 2007-2013 sobre la evaluación ex-ante ⁽⁴⁾.
- **Lista de control para las actividades innovadoras en el marco estratégico nacional de referencia**
Según el art. 25 del Reglamento que establece las disposiciones generales de los Fondos Estructurales, el marco estratégico nacional de referencia constituye un instrumento de referencia para preparar la programación de los Fondos Estructurales.
La lista de control que se encuentra más abajo hace referencia a diferentes artículos sobre el marco estratégico nacional de referencia recogidos en el Reglamento que establece las disposiciones generales de los Fondos Estructurales.
- **Lista de control para actividades innovadoras en programas operativos**
En el art. 3.4 del nuevo Reglamento del FSE se recoge que «*el FSE respaldará el fomento y la integración de las actividades innovadoras en los Estados miembros*». La lista de control mencionada hace referencia a diferentes artículos de los títulos III (Programación) y IV (Eficacia) del Reglamento que establece las disposiciones generales de los Fondos Estructurales.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_sf2007-2013_en.pdf

Lista de control para la evaluación ex-ante

	Información que se sugiere incluir en la evaluación ex-ante
Análisis socio-económico	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de los resultados de las actividades innovadoras en los programas del período 2000-2006 (especialmente EQUAL) y lecciones que se pueden aplicar al nuevo programa operativo. • ¿Qué políticas o sistemas de aplicación para promover el empleo, la inclusión social o la inversión en capital humano tienen que modernizarse y necesitan datos fehacientes para adoptar soluciones aceptables, viables y adecuadas? • ¿Cuáles son los principales obstáculos (actitudinales, institucionales, legales, etc.) de la innovación social, y cómo se pueden superar?
Evaluación de la justificación de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del valor añadido potencial de las actividades innovadoras previstas. • Evaluación de cómo las actividades innovadoras se van a integrar en el programa. • Evaluación de las implicaciones económicas de los enfoques innovadores previstos.
Coherencia de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de cómo las actividades innovadoras van a contribuir a lograr los objetivos para el empleo y la inclusión social en el programa nacional de reforma. • Evaluación del posible impacto en las disparidades y la modernización o mejora del empleo nacional, regional y local y la política de inclusión y las disposiciones para su aplicación. • Evaluación de la contribución de las actividades innovadoras a la cooperación interregional y transnacional • Relevancia de los indicadores propuestos.

Lista de control para el marco estratégico nacional de referencia

	Información que se sugiere incluir en el marco estratégico nacional de referencia
Análisis socio-económico	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis SWOT abarca acciones innovadoras.
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de cómo las actividades innovadoras contribuirán a lograr los objetivos estratégicos del marco estratégico nacional de referencia (visión global, pertinencia) • Breve descripción de los principales elementos del apoyo a las actividades innovadoras (objetivos, temas, orientación de los usuarios, mecanismos de transferencia a políticas generales y capacidad de apoyo)

Observación: En lo que se refiere a la asignación presupuestaria directa («earmarking»), la contribución prevista para las actividades innovadoras podría atribuirse a la categoría de «movilización para las reformas en los ámbitos del empleo y la inclusión».

Lista de control para un programa operativo

	Información que se sugiere incluir en programas operativos
Análisis del programa	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis SWOT abarca actividades innovadoras. • La descripción del proceso para identificar temas para la promoción de la innovación (implicación de los responsables políticos y de los principales interesados como «usuarios»; función del comité de seguimiento). • Descripción de los temas seleccionados para las actividades innovadoras y cómo éstos tienen en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> ○ las principales lecciones aprendidas de EQUAL y otras evaluaciones del FSE 2000-2006 sobre la promoción y la transferencia de las innovaciones a políticas generales (lo que ha funcionado y lo que no, los factores clave del éxito, valor añadido); ○ los resultados de la evaluación ex-ante en lo que se refiere a necesidades políticas y capacidad innovadora y potencial de transferencia de las actividades innovadoras a las políticas generales; ○ los programas políticos de los principales interesados en el ámbito local, regional y nacional. • Justificación de las cuestiones y los temas seleccionados en términos de relación/coherencia con el análisis socio-económico general y con el programa nacional de reforma. • Principales necesidades de los interlocutores sociales en relación con la formación de capacidades en el ámbito de las actividades innovadoras (para el objetivo de la convergencia).
Estrategia del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la estrategia para la promoción de actividades innovadoras (visión global, relevancia, objetivos específicos, temas, orientación de los usuarios, tipos de actividad, y capacidad de apoyo; contribución esperada a los objetivos estratégicos del programa operativo). • Descripción de cómo la promoción de actividades innovadoras se aplicará a modo de enfoque transversal. • Descripción de las interrelaciones entre la promoción de la innovación y el apoyo de la cooperación interregional y transnacional. • Desglose indicativo por las categorías de Lisboa. Observación: la contribución prevista para las actividades innovadoras podría atribuirse a la categoría de «movilización para las reformas en los ámbitos del empleo y la inclusión».
Ejes prioritarios del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de cómo las actividades innovadoras contribuirán a lograr los objetivos específicos de cada eje prioritario (cuando corresponda). • Descripción de los beneficiarios, usuarios y áreas/temas objetivo identificados para actividades innovadoras en cada eje prioritario (cuando corresponda) y qué flexibilidades estarán disponibles para ofrecer servicios en torno a temas nuevos y emergentes. • Lista de operaciones indicativas (formas y tipos de las actividades financiadas). • Definición de objetivos específicos e identificación de resultados sólidos e indicadores de impacto (en caso de un eje prioritario concreto). • Descripción de la utilización de los recursos de la asistencia técnica para apoyar la actividad innovadora (naturaleza de los servicios de apoyo previstos; nivel de los recursos disponibles; disposiciones de gestión previstas). Observación: esto puede describirse en una prioridad de la asistencia técnica independiente.
Disposiciones de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los mecanismos para garantizar que la financiación de la actividad innovadora se va a mantener a lo largo de la vida del programa operativo? • ¿Cómo se van a garantizar estructuras de gestión eficaces, flexibles y simples y normas de admisibilidad para el beneficiario y el programa? • ¿Cómo se va a reconciliar la flexibilidad en la gestión con una gestión económica sólida (para el programa y para el proyecto)? • ¿Qué disposiciones se van a poner en práctica para validar las buenas prácticas que surjan de las innovaciones? • ¿Cómo se va a garantizar que las actividades innovadoras den resultados? (¿se va a reforzar/recomendar/exigir el empleo de herramientas establecidas de planificación de proyectos?) • ¿Cómo se van a arreglar las autoridades de gestión y las estructuras de apoyo nacional para

Anexo 2

Herramientas y orientaciones relevantes

La innovación es uno de los elementos esenciales que forman la iniciativa EQUAL y que ofrece una extraordinaria fuente de conocimiento y experiencia. Facilita historias de éxito, instrucciones, manuales, guías, reseñas, informes de evaluación relativos a las políticas tanto a escala de la UE como nacional. La experiencia EQUAL puede, por lo tanto, contribuir a identificar las necesidades de innovación, diseñando la promoción de actividades innovadoras, mejorando los sistemas de gestión, control y evaluación. Las orientaciones que se ofrecen a continuación son especialmente útiles a este respecto:

- El **módulo de herramientas** ⁽⁵⁾ **para las agrupaciones de desarrollo EQUAL**: una guía práctica de planificación participativa, seguimiento y evaluación para los mediadores de las agrupaciones de desarrollo y transnacionales de EQUAL. Ofrece herramientas tanto para identificar temas innovadores, como para presentarlos y para presentar sus interrelaciones, para conectar resultados innovadores con las necesidades de los usuarios y para organizar estos procesos de forma interactiva con los interesados.
- La «**EQUAL Mainstreaming Guide** ⁽⁶⁾ – Making Change Possible» presenta información, herramientas y ejemplos prácticos que abarcan el proceso de transferencia a políticas generales para ayudar al desarrollo y a la aplicación de los planes de transferencia.
- El **manual de correcta planificación** resultante del Seminario del FSE celebrado en Vilna los días 17 y 18 de noviembre de 2005 ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/data/document/pdtoolkit_en.pdf

⁽⁶⁾ http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/data/document/mainstreamguide_en.pdf

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/equal/about/key-doc_en.cfm

ANEXO 3 – FICHAS DE ESTUDIOS DE CASOS SOBRE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA A POLÍTICAS GENERALES

VALORACIÓN DE LOS CUIDADORES

FICHA 1 DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA A POLÍTICAS GENERALES

DESARROLLOS NUEVOS E INNOVADORES EN LAS POLÍTICAS Y EN LA PRÁCTICA

Existe una clara distancia entre la importancia social de los cuidadores (sin remuneración) y el modo en que los trata el mercado laboral. Hay 6 millones de personas con esta dedicación en el Reino Unido, con 2 millones de personas que cada año empiezan a ejercerla o la abandonan, y «ahorran a la economía del Reino Unido la asombrosa cifra de 57 000 millones de libras al año en costes de asistencia: el equivalente a un segundo servicio nacional de asistencia sanitaria».

Hay aproximadamente igual número de hombres que de mujeres cuidadores sin remuneración, pero su contribución y sus necesidades no se reflejan en el mercado laboral formal. Hay una falta de flexibilidad en las condiciones de empleo y una falta de reconocimiento de sus capacidades. Así que, cuando asumen responsabilidades de asistencia no remuneradas, muchos tienen que abandonar su empleo o cambiarlo, sus ingresos bajan, se van aislando, su autoestima y sus capacidades se deterioran y se enfrentan a grandes dificultades a la hora de intentar reincorporarse al mercado laboral, lo cual contribuye a generar desventajas a largo plazo y a menudo, al empobrecimiento de la persona jubilada.

La innovación de ACE National, la agrupación EQUAL, consiste en cubrir este vacío principalmente de dos maneras:

- Han diseñado y probado la *primera calificación que existe* diseñada para ayudar a estas personas a confiar en sí mismas, a reconocer sus capacidades y a llevar adelante los siguientes pasos hacia un nuevo aprendizaje, voluntariado y oportunidades de empleo. El curso, denominado «Learning for Living» (Aprender para vivir) se ofrece en línea y conduce a la obtención del «Certificate in Personal Development and Learning for Unpaid Carers» (Certificado de aprendizaje y desarrollo personal para cuidadores sin remuneración) *reconocido* (por el ayuntamiento y las asociaciones) y que puede ser financiado por el gobierno del Reino Unido.
- Realizaron una campaña de toma de conciencia extremadamente específica dirigida a cuatro tipos de actores (véase más abajo). Entre las innovaciones en este ámbito está el diseño de una serie de herramientas para los «guardianes» de la vía que estas personas suelen tomar hacia el empleo. Este material se ha «empaquetado» a modo de paquete de recursos para ayudar a la aplicación de la «Carers (Equal Opportunities) Act» [ley de Cuidadores (igualdad de oportunidades)] y se está distribuyendo ampliamente entre las autoridades sanitarias y locales, los profesionales que trabajan con cuidadores y los empleadores. Este material incluye un «programa de toma de conciencia de cuidadores» para el servicio público de empleo («Job Centre Plus»), el servicio de formación profesional (Learning and Skills Councils) y los nuevos servicios de cuidadores (Connexions). También han elaborado un paquete de formación específico para los

servicios de cuidadores. Todo este material + los estudios sobre la situación de los cuidadores orientados a las políticas están disponibles en línea.

QUIÉN HA PARTICIPADO Y CÓMO

Se ha citado la naturaleza del socio principal y la composición de la agrupación como algunos de los principales factores que han conducido al éxito de este proyecto EQUAL. Resaltan una serie de puntos:

El proyecto ha estado dirigido por Carers UK que es una ONG de ámbito nacional dedicada a la mejora de la situación de los cuidadores. Ya había gestionado un proyecto Integra, el primer trabajo financiado por el FSE centrado en cuidadores y en el empleo, y tenía una vasta experiencia, la capacidad de estudio para formar la suficiente base de conocimientos y contactos en el sector. Su enfoque es esencialmente descendente (no en el sentido peyorativo de la palabra) en cuanto a que implica una organización nacional que utiliza EQUAL para diseñar y dirigir soluciones para dar respuesta a los problemas identificados y a los vacíos existentes en las políticas.

Dada su reputación y su dominio del tema, el socio principal fue capaz de atraer a una serie de socios muy útiles y prestigiosos que cubrieron las fases principales del ciclo de transferencia a políticas generales.

En primer lugar, incorporaron a cuatro socios locales: una autoridad local, dos centros de cuidadores y una organización de voluntarios, además del organismo nacional de homologación de títulos profesionales con el fin de diseñar y dirigir su nuevo curso y título en seis zonas diferentes de Inglaterra y Gales. Estos socios locales «ayudaron a fabricar la munición» mientras que los «influyentes socios nacionales dispararon las armas».

En segundo lugar, incluyeron a algunos de los ministerios clave del Gobierno: el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Pensiones, incluido el Jobcenter Plus, y el Ministerio de Comercio e Industria, que tienen influencia en las condiciones de trabajo de los cuidadores (salud, educación, asistencia social...) además de ser los guardianes del empleo.

En tercer lugar, incorporaron una serie de empleadores muy importantes como BT (British Telecom), PricewaterhouseCoopers y los ministerios antes mencionados. El hecho de que la Confederación de la Industria Británica y tres importantes sindicatos también participasen les permitió marcar el ritmo de las buenas prácticas de empleo en relación con los cuidadores. Crearon el grupo de interés «Employers for Carers» (Empleadores por los cuidadores) con su propia página web, donde se recogen ejemplos y recomendaciones de cómo buscar y mantener a personas que tienen responsabilidades de asistencia.

Finalmente, la estrategia de toma de conciencia recibió un gran apoyo de los miembros de la British Broadcasting Corporation.

PRINCIPALES FACTORES DE ÉXITO Y OBSTÁCULOS

La agrupación atribuye su éxito a tres factores principales que ya han sido mencionado en gran parte: la naturaleza del socio principal, la composición de la agrupación y el modo en que se llevó a cabo su campaña de toma de conciencia. La agrupación de desarrollo utilizó tanto campañas nuevas como las ya existentes para hacer llegar su mensaje. Se organizaron eventos destacados en las Cámaras del Parlamento y en el piso superior de la torre BT de Londres. Se utilizaron los ministerios del Gobierno con carteras relacionadas con temas asistenciales para celebrar eventos. También se invirtió en campañas mediáticas a escala

local, regional, nacional y europea. Finalmente, la propia página web de los proyectos recibió el apoyo y la promoción de otras cinco páginas.

En relación con estos puntos está el hecho de que tanto el socio principal como la agrupación en su totalidad consideraron la transferencia de estas prácticas a las políticas generales como la parte central de todo el proyecto (cuando no el principal objetivo) desde el principio. Se realizaron actividades de transferencia a políticas generales durante toda la duración del proyecto. Hubo que superar algunas barreras a la hora de aplicar los resultados del proyecto, especialmente una falta de conciencia de los cuidadores como grupo desfavorecido, una falta de conciencia de la complejidad de las cuestiones a las que se tienen que enfrentar estas personas, sin un pensamiento político estratégico «unificado» y cambios en las estructuras y prioridades del Gobierno.

RESULTADOS

- Apoyo para un proyecto de ley de un representante a título personal en el Parlamento en el que se ofrece un mayor reconocimiento e igualdad de oportunidades para los cuidadores. Carers UK, a través de ACE National, logró facilitar asesoramiento legal en la elaboración del borrador inicial del proyecto de ley y en las posteriores versiones, y pudo aportar directamente datos al equipo del Ministerio de Salud que dirigió el proyecto. También pudo crear una base de datos que recogía el apoyo, entre otros, de cuidadores, autoridades locales y miembros del Parlamento. Por otro lado, ACE National organizó la promoción del proyecto de ley por parte del influyente grupo «Employers for Carers», un evento de campaña en la Cámara de los Comunes, la promoción mediática a favor del proyecto de ley, grupos de presión de todos los partidos, y ¡una celebración cuando el gran esfuerzo de estos trabajadores se vio por fin recompensado!
- La primera calificación que existe para cuidadores. El recurso en línea de «Learning for Living» para estas personas. El Certificado homologado de aprendizaje y desarrollo personal para cuidadores sin remuneración.
- El muy completo «[Resource Pack](#)»⁽⁸⁾ (véase la nota a pie de página y la página web) de la «Carers (Equal Opportunities) Act» de ACE.
- 2 importantes estudios utilizados para la toma de conciencia: «Redressing the Balance» sobre barreras y puentes para cuidadores no remunerados y «Without us» que evalúa el valor del apoyo que ofrecen estas personas.
- El grupo de interés de los empleadores de cuidadores + página web.
- La campaña mediática y de toma de conciencia que generó un gran interés y respuesta.

⁽⁸⁾ El «Resource Pack» de ACE incluye una guía de los derechos del cuidador (*Carers and their rights - the law relating to carers*), tres programas de formación en CD-ROM, con presentaciones en PowerPoint, folletos y notas de los mediadores (*Supporting Working Carers - a Managers Guide*, *Supporting Working Carers - a Carers Guide*, *Supporting Working Carers - a Guide for Union Reps*). Un DVD sobre cuidadores y empleo (*Juggling Work and Care*), varios folletos informativos (*Juggling Work and Care – information for carers*, *Carers at Work – information for employers*), información sobre el acceso a la formación para cuidadores. (City&Guilds, Open University, National Extension College, Elizabeth Nuffield Foundation), información sobre la unidad de formación de cuidadores del Reino Unido.

ROMPER CON LA TRADICIÓN

FICHA 2 SOBRE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA A POLÍTICAS GENERALES

DESARROLLOS NUEVOS E INNOVADORES EN LAS POLÍTICAS Y EN LA PRÁCTICA

El telón de fondo del trabajo que realiza la agrupación EQUAL EXZEPT son los cinco millones de desempleados que registra Alemania: un inmenso desaprovechamiento de recursos humanos que no sólo supone una fractura en la economía alemana, sino en la de Europa en su conjunto. EXZEPT señala que la nada desdeñable cifra de 430 000 desempleados iniciaron un negocio en 2003, pero esto apenas roza la superficie del problema. La cuestión de la sostenibilidad de las empresas creadas es un gran interrogante.

EXZEPT identifica dos obstáculos fundamentales a la hora de realizar la transición de la situación de desempleo a la del autoempleo: en primer lugar, «los instrumentos y servicios de apoyo a los negocios todavía no están coordinados y tienen que diseñarse mejor para cumplir los requisitos de los grupos destinatarios de EQUAL», en segundo lugar «más de un quinto de estos empresarios tienen dificultades para recaudar cantidades de capital bastante pequeñas de entre 1 000 €y 25 000 €».

EXZEPT ha hecho innovaciones en ambos ámbitos. Sin embargo, ha ido más allá a la hora de transferir sus resultados a las políticas generales para establecer un modelo sostenible de microfinanciación que sea compatible con las estrictas leyes bancarias alemanas. A partir de su propia experiencia en el estado federado de Hessen, han logrado demostrar que tanto el asesoramiento a medida como las pequeñas cantidades flexibles de financiación son necesarias para ayudar a las personas desempleadas a conseguir autoemplearse. Sin embargo, los costes de transacción de estos préstamos tienden a ser demasiado elevados para los bancos tradicionales mientras que muchos sistemas especializados en microfinanciación local son demasiado pequeños para resultar viables.

EXZEPT ha sido decisiva a la hora de crear, probar y difundir un modelo de microfinanciación que supera parcialmente estas dificultades. Con su sistema, acreditadas instituciones microfinancieras locales utilizan procedimientos estándar para aprovecharse de un fondo central gestionado por un banco. Han creado una asociación nacional (el Deutsches Mikrofinanz Institut o DMI) que agrupa a 56 agentes clave para extender este modelo. Se ha creado un nuevo fondo nacional que está empezando a funcionar en cinco regiones alemanas con el apoyo del Ministerio Federal de Economía y Trabajo, el Ministerio Federal de la Mujer, Asuntos Sociales, Familia y Juventud y el Fondo Social Europeo.

QUIÉN HA PARTICIPADO Y CÓMO

A diferencia de los proyectos que han empezado con organizaciones nacionales y objetivos de política nacional, ésta es esencialmente la historia de una agrupación local que va incorporando sus conclusiones en una serie de oleadas. Una de las características interesantes de este proceso es el modo en que EXZEPT ha echado mano de todas las herramientas principales del arsenal de EQUAL: la agrupación local, la asociación transnacional y el grupo temático nacional.

Por ejemplo, habría sido extremadamente difícil desarrollar nuevas soluciones económicas sin la presencia de una institución financiera reconocida y con experiencia. Uno de los socios de EXZEPT es GLS, el banco ético y ecológico más grande de Alemania. Su trabajo ha resultado fundamental para crear el modelo de los micropréstamos que ahora el DMI ha adoptado a escala nacional. Los otros socios locales tienen una dilatada experiencia en diferentes fases y aspectos del apoyo empresarial. La asociación transnacional (CEFT) también ha desempeñado un papel muy útil en el análisis y la evaluación comparativa de las iniciativas económicas para las personas desempleadas en otros Estados miembros. Esto ha facilitado las herramientas para identificar vacíos en Alemania y para indicar el margen de maniobra.

EXZEPT también coordinó el grupo temático nacional de Alemania sobre espíritu empresarial y dirigió a su grupo de trabajo sobre economía. Su trabajo ha sido fundamental para aportar la experiencia de todas las agrupaciones de desarrollo alemanas que trabajan en el acceso a la financiación para emprendedores y para acordar un modelo económico común que pudiese extenderse a escala nacional y a continuación adaptarse a las condiciones locales. Finalmente, EXZEPT ha tenido la precaución de implicar a influyentes responsables políticos en sus iniciativas piloto desde sus inicios. El microfondo gestionado por el banco GLS funcionó bajo los auspicios de Christine Scheel, presidenta del comité financiero del Parlamento alemán.

PRINCIPALES FACTORES DE ÉXITO Y OBSTÁCULOS

Tal y como se ha mencionado antes, algunos de los principales factores de éxito se pueden encontrar, sin duda alguna, en la composición de la agrupación local y en el modo en que ésta se ha interconectado a escala local, nacional y transnacional. Es fundamental tener un socio ancla, como el banco GLS, que tiene experiencia y prestigio en el sector destinatario de la transferencia a políticas generales, especialmente en un campo tan técnico como es el económico, pero la asociación transnacional resultó muy importante para ofrecer comparaciones internacionales acreditadas, y los grupos temáticos nacionales fueron el principal vehículo para pasar del plano local al nacional.

EXZEPT también empezó con la transferencia a políticas generales desde los inicios de EQUAL.

Otro factor relacionado fue el modo en que se recogieron pruebas y se utilizaron en todo el proyecto. A pesar de que los socios EXZEPT tenían una gran experiencia en el trato con empresarios de grupos desfavorecidos, automáticamente supusieron que ellos entendían sus problemas y sus necesidades. El proyecto empezó estudiando, escuchando y hablando con empresarios desfavorecidos a escala local y a continuación, se incorporaron datos similares de los socios transnacionales y del grupo temático nacional.

Las principales barreras encontradas fueron la rigidez del sistema financiero en relación con la microfinanciación y la falta general de «aceptación» tanto de las necesidades como del potencial de los empresarios desfavorecidos. Cambiar esta situación requiere tiempo, conocimientos sólidos y a ser posible, ejemplos tangibles de alternativas de éxito.

Otro problema es que una alta proporción de los proyectos establecidos para apoyar el autoempleo se basa en financiación de proyectos a corto plazo, a diferencia de organizaciones como las Cámaras de Comercio que pueden garantizar financiación a medio o largo plazo. Esto dificulta llegar a acuerdos de cooperación con los bancos para acompañar a los empresarios pequeños.

RESULTADOS

- La creación de una asociación registrada independientemente denominada Deutsches Mikrofinanz Institut (DMI) en 2004. Ahora está formada por 56 organizaciones de todas las regiones de Alemania incluyendo a 5 agrupaciones de desarrollo EQUAL ⁽⁹⁾. En su reunión general inicial, el banco federal SME Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), el Ministerio Federal de Economía y Trabajo y los Servicios Federales de Empleo dieron su apoyo al DMI.
- El DMI ha desarrollado un sistema y una metodología común de evaluación comparativa, formación y acreditación de iniciativas de micropréstamos en Alemania. Autorizaron siete iniciativas en 2005 y esperan autorizar cinco iniciativas más cada año a partir de éste.
- También han empezado a crear una serie de asociaciones de microfinanciación a escala regional con socios como autoridades locales, organizaciones de desarrollo económico y bancos de desarrollo. Hasta el momento, el sistema se ha probado en las regiones de Berlín/Brandemburgo, Baviera/Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Essen y Baden-Württemberg ⁽¹⁰⁾.
- La creación de un fondo federal (GLS Mikrofinanz Fonds) siguiendo el modelo desarrollado por el DMI. Las iniciativas locales, que están autorizadas y recomendadas por el DMI, aprovechan este fondo al adoptar el modelo de financiación local común mencionado anteriormente, incrementando así su economía de escala. Esperan hacer 500 desembolsos de microfinanciación en 2006.
- El DMI está difundiendo la idea de la microfinanciación por toda Alemania, publicando el «DMI-News» bimensual que llega a 1.600 «líderes de opinión» en bancos, servicios de asistencia empresarial y autoridades públicas. También publica «Gründung aktuell», un boletín mensual sobre asistencia empresarial para pequeños autoempleados, también con una tirada de 1.500 copias. Finalmente, celebra una serie de eventos promocionales y participa en el «día/exposiciones del emprendedor» de ámbito regional.
- El DMI ha acordado establecer asociaciones estratégicas con la Asociación Nacional de Iniciativas de Creación de Empresas (VDG) y el Forum de Mujeres Emprendedoras (DGF). Tiene un papel importante en la difusión del mensaje sobre microfinanciación por toda Europa a través de la red de microfinanciación europea (EMN).

⁽⁹⁾ Véase el estudio de caso de Exzept para más información sobre el DMI. Los socios son Exzept, Women Way of Entrepreneurship, Enterprise, MaGNet y Gründerbegleitnetzwerk Brandenburg, 36 servicios de autoempleo / incubadoras e iniciativas de creación de empresas con experiencia en micropréstamos, 2 instituciones financieras GLS Gemeinschaftsbank eG (banco cooperativo ético-ecológico) y GLS Beteiligungsaktiengesellschaft (empresa de inversión), científicos, consultorías, varios organismos públicos y organizaciones representantes de empresarias y empresarios de minorías étnicas.

⁽¹⁰⁾ Una asociación es una forma específica de IMF DMI: por ejemplo, en Renania del Norte-Westfalia la institución de microfinanciación DMI es una cooperación entre una unidad de servicios empresariales para empresarios inmigrantes autoempleados y una empresa de capital de riesgo. En Baden-Württemberg la IMF DMI es una cooperación de una institución de microfinanciación existente MONEX (Stuttgart) con servicios empresariales para inmigrantes autoempleados (ProFi Mannheim) y EXZET (¡no EXZEPT!) sme / servicios empresariales para el autoempleo en otras tres regiones de BW (Stuttgart, Friburgo, Donaueschingen).

DESARROLLOS NUEVOS E INNOVADORES EN LAS POLÍTICAS Y EN LA PRÁCTICA

La «Personal Progression System Development Partnership» (PPS) (Agrupación de desarrollo de sistema de evolución personal) se estableció para «ofrecer vías de empleo a personas en prisión y para contribuir a la inserción eficaz de las personas una vez puestas en libertad». Fue creada por todos los agentes clave *nacionales* de Irlanda del Norte que podían influir en las necesidades de reinserción de los prisioneros como respuesta a un claro fracaso de las políticas en esta materia.

La necesidad de una política en este ámbito se hizo patente cuando la proporción de presos políticos en Irlanda del Norte descendió de manera espectacular tras el Acuerdo del Viernes Santo de 1998. Hasta ese momento, el tema principal había sido la seguridad más que la reinserción de los presos comunes. Pero cuando cambió esta situación, el gobierno se encontró con que la puesta en libertad de un gran número de presos conllevaba un gran riesgo de reincidencia si no se reinsertaban en la sociedad. Los estudios realizados ya habían mostrado que «tener un trabajo y los beneficios que esto implica era el factor más importante para reducir la reincidencia». En este contexto, varios informes oficiales del gobierno elaborados entre 2000 y 2001 apelaban a la necesidad de «proyectar y aplicar una estrategia nacional... para lograr la reinserción eficaz de los delincuentes que cumplen condena en presidio». Sin embargo, los principales agentes implicados en la reinserción tenían enfoques ligeramente diferentes sobre *cómo* poner este compromiso en práctica. La agrupación PPS reunió a todos estos agentes y les permitió diseñar y ensayar colectivamente soluciones innovadoras para este vacío que se había detectado en las políticas. Las principales innovaciones son las siguientes:

- La agrupación desarrolló una nueva herramienta denominada «evaluaciones de empleabilidad» individuales. Anteriormente, los servicios responsables de la libertad condicional vigilada, la educación y la salud habían considerado individualmente lo que había que hacer, pero no existía ningún plan de reinserción global. La evaluación de la empleabilidad les abrió una perspectiva holística de las necesidades de los presos y les permitió desarrollar un itinerario integrado que hizo uso de una completa gama de servicios diferentes (educación, formación, seguridad social, vivienda, etc.).
- A la evaluación de la empleabilidad ha seguido un plan detallado para el período inmediatamente posterior a la puesta en libertad donde se organizaron una batería de entrevistas con todas las agencias que pueden asistir a la integración del ex-presos.
- Uno de los socios facilitó empleados con apoyo y refuerzo inmediato ofreciendo información y asesoramiento a través de una línea de atención telefónica así como asesoramiento y formación directa.
- La agrupación rompió las barreras entre presos y el mundo exterior invitando a empleadores y a agencias de formación a las cárceles para conocer a los reclusos y evaluar su potencial. También utilizaron períodos de experiencia laboral con empleadores locales tras los cuales los reclusos volvían a la cárcel para pernoctar.

- La agrupación de desarrollo introdujo nuevos métodos de formación para empleadores y otras instituciones.
- Finalmente, exploraron el uso que los presos hicieron de los permisos para ponerse en contacto con las agencias locales y servicios antes de su puesta en libertad para hacer su reinserción lo más fácil posible.

QUIÉN HA PARTICIPADO Y CÓMO

La agrupación de desarrollo estaba compuesta por los tres principales agentes que tienen un papel importante en la transferencia a políticas generales de las innovaciones en la estrategia de reinserción: la «Association for the Care and Resettlement of Offenders» (NIACRO) (Asociación para la asistencia y reinserción de convictos), la «Probation Board for Northern Ireland» (Junta responsable de la libertad condicional vigilada en Irlanda del Norte) y el «Northern Ireland Prison Service» (Servicio de prisiones de Irlanda del Norte).

Ellos dirigieron el sistema de evolución personal con grupos de entre 40 y 60 prisioneros en cada una de las tres cárceles de Irlanda del Norte (Maghaberry, Magilligan y Hydebank Young Offenders Centre). Un miembro de la plantilla de uno de los socios (NAICRO) trabajó en cada una de las cárceles para llevar a cabo la evaluación de empleabilidad y para desarrollar vínculos con todas las principales agencias externas. De esta forma, los tres socios pudieron integrar las innovaciones descritas anteriormente en su práctica. Durante este período, el Servicio de prisiones de Irlanda del Norte se responsabilizó de la preparación de la estrategia de reinserción nacional oficial de Irlanda del Norte. Su agrupación EQUAL significó la incorporación de las principales conclusiones de EQUAL a su estrategia.

PRINCIPALES FACTORES DE ÉXITO Y OBSTÁCULOS

Tal y como se ha indicado, la agrupación ya estaba formada por los usuarios de políticas de transferencia a políticas generales más experimentados y más importantes en diferentes fases del proceso de reinserción. Ellos argumentan que esto y el hecho de ser una agrupación pequeña de sólo tres miembros fueron los factores que determinaron su éxito. La agrupación también respondió a una necesidad de las políticas en esta materia que el gobierno ya había reconocido: el reto era encontrar la mejor estrategia para su aplicación. De este modo, y a diferencia de otros ejemplos, había menos presión a la hora de convencer a los responsables exteriores de la toma de decisiones. La agrupación también pudo diseñar y probar su soluciones en grupos pequeños en todas las cárceles de Irlanda del Norte.

Los principales obstáculos se debieron, en primer lugar, a los prejuicios existentes y a las pocas expectativas que existen entre todas las partes, pero especialmente los empleadores, en relación con el potencial de empleo de los ex-presidarios. Los socios sostienen que estas expectativas se reflejan en la mala opinión que los presos tienen de sí mismos y a menudo se autocumplen. En segundo lugar, las ONG y las organizaciones públicas y privadas se han acostumbrado a concentrarse en sólo una parte del problema en lugar de trabajar unidas. De modo que las actividades que realizan, aunque bien intencionadas, pueden tener consecuencias involuntarias para las otras. Por último, algunas leyes bienintencionadas crean barreras adicionales para los prisioneros, por ejemplo, excluyéndolos de partes importantes del sector público que es el mayor empleador. EQUAL permitió a los socios abordar cada uno de estos obstáculos.

RESULTADOS

- En el transcurso del proyecto, 429 participantes se han beneficiado de sus servicios y asistencia.
- La mitad de los participantes «mantuvieron contacto con el proyecto durante los tres meses completos tras su puesta en libertad y, de éstos, el 25 % encontró trabajo a tiempo completo o parcial y el 40 % continuó en cursos de educación y formación». Datos recientes sugieren que la situación ha mejorado considerablemente.
- El sistema de evolución personal es ahora un elemento importante de la estrategia oficial de reinserción para Irlanda del Norte iniciada por el Servicio de prisiones en junio de 2004. Durante la siguiente fase de EQUAL, una agrupación ampliada llevará este proceso mucho más allá expandiendo el trabajo a la cadena de reinserción con empleadores y con mentores que a su vez hayan sido ex-delincuentes. Este enfoque ha generado un gran interés entre otros gobiernos europeos.

HACER FRENTE A LOS DESPIDOS: ENTRENAR A LOS ACTORES

FICHA 4 SOBRE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA A POLÍTICAS GENERALES

DESARROLLOS NUEVOS E INNOVADORES EN LAS POLÍTICAS Y EN LA PRÁCTICA

Este ejemplo muestra cómo un gobierno puede utilizar EQUAL para desarrollar soluciones para políticas que cree que no funcionan todo lo bien que deberían. Durante los últimos 30 años, una serie de industrias básicas –como las del acero, carbón, textil e imprenta– se han visto sometidas a una masiva reestructuración en la región de Valonia. Muchas empresas grandes han cerrado y dejado a miles de empleados en la calle. Hacia finales de los años 90, el gobierno regional creó una nueva herramienta: los «Plans d’Accompagnement des Reversions» (PAR) que incluía «unidades de reconversión» especiales gestionadas por los interlocutores sociales. El objetivo era ofrecer un paquete de medidas para apoyar y «acompañar» a los empleados afectados por los despidos en su reinserción laboral. Sin embargo, en la práctica, no tuvieron mucho éxito y fueron criticadas por no hacer más que «edulcorar» estos despidos masivos para que resultasen «socialmente aceptables».

Como respuesta a esta situación, FOREM, el servicio público de empleo de Valonia creó la agrupación EQUAL DECRIRE «para actuar como un centro de recursos integrado para reconversiones» y mejorar específicamente el trabajo de los PAR y las unidades de reconversión.

La innovación introducida por DECRIRE tiene varias partes. En primer lugar, ha desarrollado una *guía* que ofrece asesoramiento concreto sobre cómo acelerar la creación de las unidades de reconversión y un *modelo* para su gestión por parte de los interlocutores sociales siguiendo un programa de trabajo estratégico. Esto incluye una serie de herramientas de gestión tales como un «cahier de charges» para las unidades de reconversión, una útil lista de control para los coordinadores de las unidades, una metodología para el control del progreso de los trabajadores y fichas de seguimiento individuales para cada trabajador. En segundo lugar, desarrolló un módulo de herramientas para concienciar a los políticos locales y regionales de los éxitos alcanzados con la utilización de esta guía. En él se ofrecen presentaciones de la guía y de sus resultados, folletos en los que se resume el contenido y las ideas que subyacen en la guía y un DVD en el cual los empleados ofrecen testimonios sobre cómo las unidades de reconversión han cambiado sus vidas. El DVD también incluye una visita a la unidad de reconversión. Sobre la base de esta actividad, la agrupación escribió un proyecto para un nuevo decreto sobre el plan de apoyo a la reconversión que ha tenido una gran repercusión en la legislación posterior.

QUIÉN HA PARTICIPADO Y CÓMO

Las primeras unidades de reconversión fueron acusadas de no implicar suficientemente a los socios y de no incluir a ciertos socios esenciales como los organismos oficiales de formación y empleo. La composición de la agrupación EQUAL y la forma en que ha realizado su trabajo es una respuesta directa a estos problemas.

En primer lugar, el socio principal se estableció firmemente como FOREM, la agencia pública responsable de la formación profesional y del empleo en Valonia. En segundo lugar, dos sindicatos nacionales importantes (FGTB y CSC) se implicaron en gran medida en el desarrollo de la guía. Estaban respaldados por varias organizaciones sectoriales de menor envergadura que defendían los derechos y los intereses de los empleados ⁽¹⁾. La participación de los sindicatos fue considerada especialmente importante con vistas a «garantizar la dimensión humana y social a la hora de asesorar sobre cómo crear una unidad de reconversión». ETRAVE-CAREMPLOI fue el responsable de algunas de las herramientas para el establecimiento de unidades de reconversión. Por ejemplo, elaboraron una lista de control que ayudó a cada una de las unidades a identificar a los principales agentes y pasos que tomar. CEFRET ayudó a organizar la página web, a preparar los eventos transnacionales, a desarrollar una sesión de formación para el director de las unidades, a trabajar en el desarrollo profesional de los trabajadores en cada unidad.

Por último, el Centro de Investigaciones de la Universidad Libre de Bruselas facilitó «apoyo metodológico y analítico para la elaboración de la guía y para el seguimiento de su aplicación». La universidad también estableció el proyecto dentro de un contexto europeo, concluyendo que las unidades belgas son bastante únicas en cuanto a la implicación de los sindicatos y organizaciones de empresarios. Todas las herramientas y productos fueron validados en reuniones de los coordinadores y de los interlocutores sociales. La agrupación en su conjunto hizo un esfuerzo importante para garantizar la distribución del módulo de herramientas y lo presentó a los empleadores, interlocutores sociales y muchos otros. Ofrecieron sesiones de preparación individual para los gestores de las unidades de reconversión. La agrupación de desarrollo también hizo circular artículos entre los sindicatos belgas y organizó sesiones de formación para ellos. La universidad facilitó información general sobre la reestructuración de plantas en Europa y el CEFRET publicó una serie de artículos en prensa especializada del sector textil.

PRINCIPALES FACTORES DE ÉXITO Y OBSTÁCULOS

El socio principal era el adecuado para llevar adelante esta tarea. Éste es el caso de la principal agencia pública responsable de la formación profesional y el empleo que utiliza EQUAL para responder a una política dentro de sus competencias que había identificado que no estaba funcionando.

Más que «caminar en solitario», sin embargo, utilizó EQUAL para desarrollar y llegar a un consenso sobre la solución con los principales interlocutores sociales, que resultaron esenciales para el éxito de la iniciativa. Logró crear una nueva cultura de trabajo en equipo entre los socios que previamente habían estado muy distantes.

Los socios también sostuvieron que EQUAL ofreció a las unidades de reconversión una dirección profesional en lo que respecta a cuestiones como negociaciones con los interlocutores sociales y la formación de los gestores de las unidades de reconversión.

Una vez convencida la agrupación de que la herramienta funcionaba, se establecieron líneas de comunicación directas con el gobierno para incorporar las conclusiones a la legislación. Lo que faltaba era difundir la aplicación real de la guía promoviendo el módulo de herramientas.

⁽¹⁾ Los otros socios formales son ETRAVE-CAREMPLOI, que es un sindicato público y una asociación de la zona de Mons entre FGTB Mons y CSC y CEFRET que es un centro formativo dedicado al sector textil (cuyos socios son los sindicatos CGT, FGTB, CGSLB, la organización de empresarios Febeltex, y Forem y COBOT)

RESULTADOS

- La guía desarrollada por DECRIRE se utilizó para establecer hasta 18 unidades de reconversión en 2003. Dentro de estas unidades, 4 314 trabajadores se beneficiaron de la asistencia y formación y «entre el 60 y el 90 % encontraron trabajo» ⁽¹²⁾.
- La región de Valonia ha aprobado un decreto sobre el plan de apoyo a la reconversión por el que se establece que los procedimientos de desarrollo y funcionamiento de las unidades de reconversión deberían basarse en las herramientas y en las orientaciones desarrolladas por DECRIRE.
- La guía y el módulo de herramientas no sólo ha resultado ser un éxito en Bélgica, sino que también ha suscitado el interés de agrupaciones de desarrollo de Italia y Francia, que están estudiando la posibilidad de adaptarlas a sus propios contextos. Se han organizado intercambios entre los interlocutores sociales, ministerios y coordinadores de las unidades de reconversión de Valonia e Italia.

⁽¹²⁾ Artículo sobre la unidad de reconversión Le Vif/l'Express 19/3/2004.