



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Informe Técnico 06

Atención personalizada: ¿La solución óptima para la integración en el trabajo?

Un estudio comparativo internacional

Johanna Poetzsch

Subjefe del equipo procesos de integración
Agencia Federal del Empleo
Alemania

Atención personalizada: ¿La solución óptima para la integración en el trabajo?

Un estudio comparativo internacional

Johanna Poetzsch
Subjefe del equipo procesos de integración
Agencia Federal del Empleo
Alemania

Comisión Técnica del Seguro de Desempleo y de la Conservación del Empleo **Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 de septiembre de 2007**

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus diez Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

Resumen

La atención personalizada ocupa un lugar central dentro de las estrategias preventivas para reducir el desempleo, lo que se consigue mediante la identificación de medidas apropiadas de intervención específicas para cada caso y de las necesidades de asistencia particulares de cada cliente. En la sesión se tratarán específicamente las lecciones sobre política que pueden extraerse de las experiencias nacionales. Las lecciones que se examinarán se han obtenido principalmente de un estudio realizado durante este trienio entre países que han adquirido cierta experiencia en atención personalizada o que han adoptado este enfoque recientemente.

El desarrollo de la atención personalizada

Después de los claros éxitos obtenidos en distintos ámbitos políticos, el método de la atención personalizada a los beneficiarios de préstamos por desempleo también se ha impuesto con una energía creciente durante los últimos años en los servicios de empleo. No obstante, la atención personalizada es simultáneamente un método innovador y “clásico”: La capacidad innovadora de este enfoque es que con la atención personalizada (o acompañamiento personalizado) se puede establecer un instrumento en los servicios de empleo que supera el déficit de orientación y da prioridad a la orientación de los recursos personales, que tradicionalmente eran, y siguen siendo, difíciles de conseguir con los instrumentos “tradicionales” para el trabajo de integración de los servicios de empleo. Esto no sólo es verdad para algunos países, sino que se puede reconocer como una tendencia internacional. Tanto en términos políticos como económicos, el listón está alto: ¿conseguirá aumentar el porcentaje de población que permanece activa en la vida profesional, aún cuando se trate de personas que tengan importantes limitaciones para la integración en el mercado de trabajo?

No obstante, este enfoque no es nuevo: los primeros indicios se pueden encontrar en Estados Unidos durante los movimientos de colonización cuando un “asesor personal” era responsable de iniciar a los nuevos habitantes en las costumbres del clan. A principios y mediados del siglo XX se estableció la institución de asesor personal en el sistema de salud, que como principal persona de contacto podía tanto asesorar a los pacientes como coordinar y orientar sus ofertas de tratamientos y asistencia. La novedad de esta “institución” del asesor personal es que tenía autoridad presupuestaria y, por lo tanto, responsabilidad financiera. Debido al éxito que alcanzó, rápidamente se extendió el enfoque a otros ámbitos hasta que, finalmente, en los años 90 fue integrado en los servicios de empleo de muchos países.

Como demuestra este cuadro a bajo, cada país tiene una tradición de atención personalizada de distinta duración. Algunos países ya han acumulado una amplia experiencia en la aplicación de este instrumento, mientras que otros han empezado hace poco a aplicar este enfoque a los servicios de empleo o se encuentran, como en el caso de España, después de la

aplicación de un programa piloto¹, en la fase de extensión de una red de servicios a todo el país.

Cuadro 1. Vista panorámica: traslado del enfoque de la atención personalizada a los servicios de empleo

España	2007
Francia	2006
Alemania	2005
Bélgica	2004
Dinamarca	2004
Países Bajos	2002
Irlanda	1998
Reino Unido	1997
Nueva Zelanda	1995
Suecia²	1935

Es cierto que todavía es muy pronto para extraer conclusiones definitivas o para evaluar la atención personalizada como un instrumento de los servicios de empleo. No obstante, hace tiempo que llegó el momento de comparar los distintos enfoques existentes en algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El presente estudio comparativo recoge los resultados de una encuesta realizada como seguimiento de un taller que la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) organizó en Bruselas, en primavera de 2006, y que agrupa distintos criterios.

En el anexo se presentan las preguntas formuladas y los países (desde Suecia hasta Nueva Zelanda) que participaron en el estudio.

Una definición del concepto: la atención personalizada y lo que significa

Cuanto más concreto es el nivel, más grande es la diferencia entre los países: mientras que en el nivel de los objetivos domina una estricta unanimidad, las apreciaciones sobre lo que es exactamente la atención personalizada difieren enormemente cuando se trata de establecer descripciones detalladas de las tareas o servicios y medidas concretas.

En primer lugar: a escala de toda la sociedad, cada vez cobra más fuerza en los servicios de empleo el objetivo según el cual se tiene que aumentar (incluido el contexto europeo de la

¹ Asimismo en los prolegómenos de la legislación sobre el llamado New Deal en Reino Unido, se aplicó un programa piloto para la introducción de la atención personalizada. Si lo establecemos como criterio definitivo, entonces se puede decir que ya a principios de los años 90 se aplicaba allí la atención personalizada.

² Se incluye Suecia, porque la introducción del trabajo específico de integración implica igualmente la atención personalizada. No se identifica una aplicación especial de la atención personalizada.

Estrategia de Lisboa³) el porcentaje de población que realmente permanece activa en la vida profesional. Dependiendo de la situación de cada mercado de trabajo, esto implica para cada país, que ya no se pueden concentrar exclusivamente en una simple mediación (a largo plazo) para que los desempleados encuentren empleo. Más bien significa que también tendrán que extender sus esfuerzos de integración a grupos marginales de la población que (hasta ahora) habían permanecido económicamente inactivos. En este contexto, Reino Unido representa un ejemplo de política precisamente encaminada a integrar a minorías étnicas en el mercado de trabajo, aún cuando hasta el momento esas personas no percibiesen prestaciones sociales o no estuviesen cubiertas por el sistema de seguro social. Para la administración pública del trabajo esto significa que su tarea trasciende de la simple mediación en el trabajo y que se tiene que abrir a colectivos sociales que durante mucho tiempo no fueron considerados como susceptibles de ser (todavía) integrados en el mercado de trabajo.

En el nivel de la aplicación concreta de la atención personalizada, las distintas modalidades de aplicación a escala internacional difieren enormemente, al contrario que los objetivos, ya que mientras que algunos todavía hablan de una mediación “normal” del trabajo, otros llaman a lo mismo “atención personalizada”. Asimismo no es posible constatar una definición uniforme entre los países participantes en este estudio. Por lo tanto, el punto de referencia deberá ser una definición que ya ha sido formulada internacionalmente para la atención personalizada: en efecto, la sociedad americana de la atención personalizada (*Case Management Society*) ha sido el primer organismo que ha formulado una definición válida universalmente de la atención personalizada. Aunque es cierto que hace referencia al sector de la salud, se puede extender al trabajo de integración de los servicios de empleo: “*Case management is a collaborative process of assessment, planning, facilitation and advocacy for options and services to meet an individual's health needs through communication and available resources to promote quality cost-effective outcomes*”⁴ (la atención personalizada es un proceso cooperativo de evaluación, planificación, facilitación y fomento de opciones y servicios para satisfacer las necesidades en términos de salud de las personas mediante la comunicación y los recursos disponibles para fomentar resultados rentables de buena calidad.)

Por consiguiente, entre los distintos países se pueden constatar varias características comunes:

- El objetivo, independientemente de la distancia personal respecto del mercado de trabajo, siempre consiste en lograr la integración en el mercado formal de trabajo. Es decir, precisamente gracias a un enfoque estricto de atención personalizada, se intenta encuadrar a las personas en circunstancias de la vida activa de manera que a partir de un cierto momento estén verdaderamente dispuestas a incorporarse al mercado formal

³ El Consejo Europeo aprobó en 2000 la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. El objetivo es alcanzar antes de 2010 una tasa de empleo del 70 por ciento. En 2005 se volvieron a confirmar los objetivos aunque fueron desvinculados de los objetivos cuantitativos.

⁴ Puede ser consultada en:

<http://www.cmsa.org/ABOUTUS/DefinitionofCaseManagement/tabid/104/Default.aspx> (accedida el 2 de abril de 2007).

de trabajo. No obstante, pocos países aceptan expresamente el empleo subvencionado a largo plazo.

- Sin excepción, todos los países consideran importante que se realice una oferta individual. El fundamento para esta oferta individual es la elaboración de un perfil detallado (*Assessment*).
- Independientemente de la estructura organizativa, el trabajo del asesor personal está dirigido, en el marco de un perfil detallado, a comprender exactamente la situación individual y las necesidades del cliente.
- En cada país se establece por escrito entre el cliente y el asesor personal el procedimiento que se deberá seguir, el cual adoptará la forma de un acuerdo de incorporación o de un plan de integración o de acción. Este plan lo firman como un contrato tanto los clientes como el asesor personal. De esta manera, ambas partes contractuales estarán sujetas a derechos y obligaciones recíprocas: la administración pública del trabajo deberá prestar servicios en situaciones concretas y el cliente deberá aportar sus correspondientes contribuciones en un plazo de tiempo determinado.
- El asesor personal será considerado como un técnico del sistema correspondiente que puede prestar asistencia en casos concretos: en efecto, conoce el sistema social y las relaciones e interdependencias, por lo que puede gestionar y coordinar razonablemente distintas ofertas, así como estimular debidamente la responsabilidad propia de su cliente. En tres países participantes en el estudio el cliente ocupa un lugar particularmente destacado: en los Países Bajos se somete a los clientes a un llamado *Gatekeeper-Test*, en que durante la elaboración del perfil inicial ya se mentaliza al cliente de que es responsable de su integración en el mercado de trabajo. Asimismo en Dinamarca y en España en la atención a los desempleados se mentaliza desde muy pronto a los clientes de su propia responsabilidad, por ejemplo, al responsabilizarlos del registro y mantenimiento de sus propios datos en el sistema TI.
- Los asesores personales trabajan muy interconectados en una red. Esta red funciona a escala local entre la administración del trabajo y los municipios, que generalmente ofrecen prestaciones sociales de integración. Otros socios de la red son las entidades de cursos de perfeccionamiento, los prestadores privados y las empresas. Precisamente éstas últimas son muy importantes para los países que aplican un enfoque expreso de *work-first* (el trabajo, primero) y en cuyo marco intentan integrar directamente (o reintegrar) a las personas en el trabajo. Dentro de este sistema, las cualificaciones o los cursos de perfeccionamiento rara vez ocupan un lugar destacado en la mediación, sino que se prefiere un empleo concreto a cualquier tipo de medidas de formación. Reino Unido, Irlanda y Suecia son un ejemplo.

Las diferencias en la aplicación de la atención personalizada ocupan un espectro igualmente amplio. En los siguientes capítulos se abordan y describen ejemplos de algunas diferencias, como por ejemplo el perfil de las funciones que tiene un asesor personal y las condiciones marco de la organización.

El asesor personal - su perfil profesional (*jobprofile*)

La figura clave en la atención personalizada es el propio asesor personal. Independientemente de la definición de la atención personalizada que se utilice, tiene que ejecutar una compleja tarea, puesto que trabaja exactamente en la interfaz de distintos prestadores de servicios y tiene la responsabilidad de orientar estrictamente todas las medidas en el trabajo de integración al objetivo de la incorporación al empleo.

No obstante, del estudio comparativo de varios países se desprende que los distintos países exigen cualificaciones muy distintas para desempeñar las funciones de un asesor personal. Frecuentemente no se establecen de manera precisa las exigencias del perfil de actividad ni las cualificaciones exigidas para la atención personalizada, al encontrarse todavía en proceso de desarrollo. Sobre la base de los datos comunicados por los distintos países, se puede reconocer, no obstante, una tendencia hacia una formación profesional superior como requisito previo para el desempeño de las actividades de asesor personal⁵. Asimismo las técnicas de presentación, de entrevistas y de resolución de conflictos o los métodos de asesoramiento son exigencias prioritarias entre los requisitos que debe tener un asesor personal. Algunos países incluso los han convertido en requisitos fundamentales para poder desempeñar las actividades de asesor personal.

La atención personalizada y su marco institucional

El fundamento para la aplicación de la atención personalizada es su inclusión en las administraciones públicas del trabajo. En todos los países son los servicios de empleo los que gestionan la atención personalizada. Si se da prioridad al mercado formal de trabajo apenas existirá otra alternativa (es decir, la gestión fuera de los municipios, y por lo tanto independiente de la ayuda social⁶).

Competencias en la atención personalizada

A causa de su sólida organización en red, la atención personalizada se encuentra en la interfaz de diversos actores, que a su vez se dirigen a los clientes⁷. Desde la perspectiva de los servicios de empleo, incluida la administración pública del trabajo, distintos actores pueden trabajar para los clientes. La consecuencia es que también a escala interna (es decir dentro de la administración del trabajo) surgen interfaces para la orientación de un cliente de la atención

⁵ Adjunto se encuentra como cuadro 5, un cuadro con los requisitos de cualificación que ofrece una comparación exacta de los distintos países.

⁶ Una excepción sería la estrecha cooperación entre la agencia para el trabajo y los municipios en Alemania. En la mayoría de los distritos se gestionan los procesos de atención personalizada a través de esa cooperación, por lo que los socios municipales tienen igualmente una enorme influencia en la estructura organizativa de la atención personalizada.

⁷ Por lo demás, aquí no se consideran las actividades de la red en el marco de la atención personalizada que persiguen el objetivo de coordinar una prestación global, sino exclusivamente la estructura de la aplicación desde la perspectiva de la administración central o municipal del trabajo.

personalizada que será necesario solucionar en caso de duda. Estas interfaces internas pueden asumir, básicamente, tres ámbitos profesionales distintos:

- La tramitación técnica de las prestaciones: ¿Existe un derecho a las prestaciones sobre la base del desempleo o de la indigencia? ¿Las sanciones pueden suspender derechos?
- La atención en el marco del trabajo de integración
- Las prestaciones de integración social a escala municipal, como por ejemplo el cuidado de niños, las oficinas de asesoramiento, etc.

Entre todos los países que participan en el estudio, el cuadro se divide prácticamente en dos mitades: existe una parte de países en los que la administración del empleo es responsable de los tres ámbitos, y una parte de países en los que existe una separación estricta de las funciones ejercidas entre los actores de los servicios de empleo y los municipios.

La mayoría de los países separan en términos de organización la tramitación técnica de las prestaciones y el trabajo de integración, de manera que el trabajo de integración es independiente de las cuestiones sobre el apoyo gubernamental o financiero. Esta separación va acompañada de una situación en la que en distintas organizaciones se aplican sanciones en el caso de que el cliente no colabore debidamente⁸. Una separación de este tipo tiene como consecuencia interfaces que deben ser superadas para no perder a clientes en el proceso. Es particularmente cierto en aquellos casos en los que no sólo se enfrentan dos actores en los servicios de empleo, sino que a los prestadores municipales de servicios se añade un tercer actor.

Reino Unido, Alemania y Dinamarca tienen un sistema en el que solo existe una instancia oficial tanto para el asesoramiento y el trabajo de integración como para la designación de una persona de contacto, que simultáneamente supervisa la concesión de prestaciones.

⁸ Véase también el punto 1.6 sobre la importancia de las sanciones.

Cuadro 2. Instituciones públicas en el proceso de atención personalizada

	Oficina del empleo	Concesión de prestaciones	Servicios municipales	Otros actores
España ⁹	X			X
Francia ¹⁰	X	X		X
Alemania ¹¹	X		X	
Bélgica	X	X		
Dinamarca ¹²	X		X	
Países Bajos	X	X	X	
Irlanda	X	X		
Reino Unido	X			
Suecia	X	X		

“Quien paga, consigue”, la autoridad presupuestaria en la atención personalizada

Está claro que una atención personalizada orientada individualmente es muy costosa cuando se trata de asistir a las personas que no han trabajado desde hace mucho tiempo o que hasta el momento no han tenido ningún estímulo para incorporarse personalmente al mercado de trabajo y vivir con medios financieros independientes de las ayudas estatales. Frecuentemente el trabajo de atención precisa mucha reflexión y pequeños avances. En una sociedad esta carga financiera puede ser dividida de manera que quede repartida entre distintos pilares (una posibilidad es que toda la sociedad participe en los costes y financie los gastos de la atención personalizada con sus recursos fiscales). Otra alternativa es que se restrinjan los costes a ciertos sectores de la población, al financiar la atención personalizada con las cotizaciones del seguro social contributivo.

En Europa, por ejemplo, parece existir una tendencia a la financiación fiscal: sólo Bélgica, Francia y Dinamarca reconocen que financian sus programas con el seguro social y que cubren los costes con una parte, como mucho, de los ingresos fiscales. Los demás países financian la atención personalizada como un gasto de toda la sociedad con los ingresos fiscales, es decir con la participación de todos los ciudadanos. Por lo tanto, en esta primera evaluación no se puede establecer ninguna relación causal entre la decisión de introducir la atención personalizada y la financiación.

⁹ España aplica su política del mercado de trabajo sobre la base de sus regiones autónomas, por lo que los demás actores de la atención personalizada son regionales.

¹⁰ En Francia se separan las tareas organizativas no solo según el trabajo de atención y la concesión de prestaciones, sino que además se define al órgano encargado de supervisar la colaboración del cliente en cuestión, que también es responsable de la imposición de sanciones.

¹¹ En Alemania existe el caso especial de tres modalidades paralelas de distintas organizaciones: las Agencias para el empleo, que funcionan en cooperación con los municipios, así como en organismos responsables separados y en entidades de los municipios. La mayoría de las regiones, no obstante, se organiza en forma de cooperación.

¹² En Dinamarca desde principios de 2007 se establecen Job-Centres locales con prestadores de servicios municipales.

La atención personalizada como el resultado de las reformas; las condiciones marco políticas de la introducción de la atención personalizada

Independientemente del tipo de financiación, a escala internacional la introducción de una oferta de atención personalizada suele coincidir temporalmente con una reforma del sistema social o de la administración pública del trabajo. La aceptación social del nuevo servicio suele ser bastante distinta en función de la opinión pública:

Cuadro 3. Aceptación social de la aplicación de la atención personalizada

	Grupo principal: toda la sociedad	Grupo principal: empleador	Grupo principal: sindicatos	Grupo principal: población afectada
España	No hay información			Aceptación
Francia	No hay información	Aceptación en general		No hay información
Alemania	Se entiende la necesidad	Aceptación	Aceptación condicionada al fundamento jurídico	En parte, rechazo por los recortes legales de prestaciones básicas
Bélgica	Al principio: crítica, más adelante: aceptación	Crítica en relación con una mayor intervención en el mercado de trabajo	Escasa aceptación	Escéptica, pero aceptación
Dinamarca	No hay información	Positiva en el caso de la participación activa	Escéptica	Positiva en el caso de la participación activa
Países Bajos	Aceptación con hincapié en la responsabilidad personal	Aceptación moderada		Adaptación razonable de la asistencia
Irlanda	Aceptación			No hay información
Reino Unido	Debido a la falta de evaluación no existe información			
Suecia				

La atención personalizada: ¿sólo para los grupos destinatarios?

Tradicionalmente, la clientela de la atención personalizada siempre ha sido muy heterogénea en términos de las personas que se han alejado (en parte muchos años) del mercado de trabajo. Las razones correspondientes pueden encontrarse, por ejemplo, en la falta de cualificaciones resultante de un periodo largo de desempleo, en la desprofesionalización o en problemas de adicciones o de endeudamientos. Frecuentemente surgen grupos destinatarios específicos dentro de estos grupos heterogéneos de clientes de la atención personalizada. Sin embargo, la introducción de la atención personalizada parece una pregunta filosófica puesto

que hay que preguntarse si se deben escoger enfoques específicos para cada grupo destinatario o un procedimiento global¹³.

El objetivo de orientar los esfuerzos a grupos destinatarios por separado está claro: mediante una asistencia rigurosa a personas con problemas de la misma índole, se puede crear una profesionalidad en relación con distintas restricciones a la integración en el trabajo. Así se satisfacen mejor las necesidades del grupo destinatario y se adaptan mejor las ofertas. Por ejemplo, si consideramos el grupo destinatario de las familias monoparentales, la prioridad de los servicios de empleo suele ser la necesidad de organizar un servicio de cuidado infantil adaptado a las necesidades de esos clientes. Por el contrario, en los casos de antiguos presidiarios y de personas sin hogar, las prioridades de la asistencia son absolutamente distintas.

Al examinar la cuestión de los grupos destinatarios inmediatamente aparecen en primer plano los jóvenes. En todos los países encuestados son un grupo destinatario muy expuesto a riesgos particulares: Reino Unido representa un buen ejemplo con su *new-deal for young people* o los Países Bajos con su grupo especial sobre el desempleo juvenil. La mayoría de los países tiene programas especiales para abordar los problemas de los jóvenes. Otros grupos destinatarios son:

- Familias monoparentales/reinsertados profesionalmente¹⁴: Reino Unido, Irlanda y Nueva Zelanda conceden prioridad a estos grupos en la asistencia.
- Antiguos presidiarios: Reino Unido, en el marco del programa *New-Deal*, también ha creado una asistencia para las personas liberadas de prisión.
- Familiares de minorías étnicas/personas con antecedentes migratorios: Suecia, en el marco de su asistencia, ha identificado expresamente a las personas con antecedentes migratorios como grupo destinatario.
- Personas con discapacidades o restricciones por razones de salud: los Países Bajos y Nueva Zelanda consideran a este grupo prioritario.

Si se insiste en el objetivo de aumentar el porcentaje de población que permanece activa en la vida profesional con la ayuda de la atención personalizada, entonces también se puede considerar como grupo destinatario a las personas desempleadas que hasta el momento no hayan estado registradas en ningún sistema de asistencia pública y que no dependan financieramente de las prestaciones públicas. Los Países Bajos y Reino Unido también se han especializado en este ámbito.

¹³ Alemania, España, Francia y Dinamarca no han declarado expresamente ninguna orientación según grupos destinatarios. En estos países el acceso a la asistencia individualizada lo determina el propio asesor personal o son principios de la atención personalizada los que establecen quién puede tener derecho al servicio de atención personalizada.

¹⁴ Sobre todo Irlanda considera prioritaria la asistencia de los reinsertados profesionalmente.

Comparación de la frecuencia de contactos: ¿Con qué frecuencia se reúne el asesor personal con sus clientes?

La confianza y una buena cooperación son los principios básicos de la atención personalizada. Para que exista una buena base, en la que puedan funcionar los servicios de empleo, el asesor personal y el cliente tienen que tener un contacto lo más estrecho posible y mantenerlo. Para ello, todos los países ofrecen distintas modalidades de contacto: llamadas telefónicas, contactos por Internet y las entrevistas personales, aunque estas últimas ocupan claramente un lugar destacado.

No obstante, los distintos países interpretan de manera muy diferente la frecuencia necesaria de contacto, es decir la frecuencia mínima según la que el asesor debe invitar a sus clientes a una entrevista: solo tres países permiten que el asesor personal (e incluso los clientes) tengan libertad absoluta para establecer el ritmo de contacto según su discernimiento personal. Se trata de Alemania, Irlanda y Dinamarca. Todos los demás países exigen de manera más o menos oficial que se celebre una entrevista con los clientes por lo menos una vez cada tres meses. El “líder” es Reino Unido, que con una frecuencia de contacto adaptada al grupo de clientes, incluso llega a tener entrevistas o invitaciones semanales¹⁵.

Cuadro 4. Frecuencia de contacto: ¿con qué frecuencia se reúnen el asesor personal y el cliente?

Alemania	La frecuencia de contacto se adapta de manera individual: el asesor personal decide según cada cliente la frecuencia de sus entrevistas.
Dinamarca	
Irlanda	
Francia	Contacto cada dos semanas, y por lo menos una vez por trimestre
España	Mensual
Bélgica	Regional: mensual; pero por lo menos de una a tres veces al año
Reino Unido	Determinada en función del grupo destinatario: entrevistas semanales, y por lo menos una entrevista trimestral
Países Bajos	Trimestral
Suecia	

Sanciones ¿maldición o bendición en la atención personalizada?

La orientación en el marco de la atención personalizada se encuentra en pleno campo de tensiones entre la voluntariedad absoluta y la colaboración forzosa:

- El carácter voluntario de la atención personalizada fomenta la motivación para la colaboración, por lo que se supone que con la decisión voluntaria de recurrir a la atención personalizada, el cliente y el asesor personal construirán más rápidamente

¹⁵ En general, se establece la duración de la entrevista de manera individual, pero en todos los países oscila entre 45 y 90 minutos.

una alianza recíproca y productiva de trabajo. En el caso de que el carácter voluntario sea absoluto se espera conseguir un mayor grado de persistencia.

- No obstante, la atención personalizada se sitúa igualmente en un contexto de obligación: la sociedad tiene un interés legítimo en que el cliente colabore puesto que recibe prestaciones públicas del seguro social. Por lo tanto, el cliente tiene la obligación de colaborar para lograr su (re)integración en el trabajo. Si no colabora, se aplican sanciones que reducen transitoriamente la prestación o la suprimen plenamente. De esta manera se imponen estrechos límites a la cooperación constructiva entre el asesor personal y el cliente.

Debido a la estrecha interdependencia con el pago de las prestaciones públicas en todos los países que participan en el presente estudio, todos esos países consideran que es legítimo reducir las prestaciones públicas (hasta cero). Por lo tanto, el pago de la prestación de desempleo sólo será posible cuando el cliente de la atención personalizada colabore de manera activa¹⁶.

Las diferencias se hacen visibles sólo cuando se examina la envergadura de las sanciones. Frecuentemente se diferencia entre las sanciones aplicables a los jóvenes y adultos jóvenes, y las aplicables a los adultos¹⁷. En estos casos, se aplican sanciones más estrictas a los grupos con edades hasta los 25 años si la persona afectada no colabora o rechaza plenamente la orientación. La tendencia es que los países cada vez impongan más sanciones y reduzcan prestaciones que, desde el principio, conceden mucha más importancia a la responsabilidad propia de las personas que buscan trabajo. Por ejemplo, los Países Bajos y Suecia declaran que hasta el 30 por ciento de los clientes es regularmente objeto de sanciones, mientras que otros se mantienen en un ámbito de bajos porcentajes de una cifra o, por falta de experiencias hasta el momento no pueden ofrecer ninguna información válida.

Conclusión: la atención personalizada beneficia a todo el mundo

Al principio dijimos que la atención personalizada es al mismo tiempo innovadora y clásica: el carácter innovador se lo debe a que actualmente las posibilidades de evaluar el éxito de la atención personalizada y su rentabilidad entre los distintos países (todavía) distan mucho entre sí. Sobre todo, aún es demasiado pronto para evaluar en una comparación de países el éxito de la atención personalizada, aún cuando algunos países se encuentren en situación de identificar en qué medida consiguen integrar a las personas en el trabajo a través de la atención personal. Además, cuanto más tiempo aplique un país la atención personalizada, más validez tendrán las informaciones disponibles. Este sería, por lo tanto, el punto de partida para otros estudios.

¹⁶ Durante la fase de introducción, en España se renunció a imponer sanciones. Pero con la aplicación a todo el país de la atención personalizada, se introducirán normas que impondrán sanciones en el caso de falta de colaboración.

¹⁷ Todos los países definen homogéneamente al grupo destinatario de los jóvenes y de los adultos jóvenes como el grupo cuya edad máxima es de 25 años.

En este punto, también es preciso dejar abierta, por ejemplo, la cuestión de si el éxito de la atención personalizada se produce como consecuencia del establecimiento o del desarrollo de una organización determinada y en qué medida las diferencias entre los países justifican exactamente o explican las diferencias de rendimientos. No obstante, está claro que todos los países consideran y aplican la atención personalizada como un instrumento valioso y eficaz para combatir el desempleo de larga duración y lograr la integración de personas que, por lo general, son muy difíciles de alcanzar, aún cuando no todos los países llamen forzosamente atención personalizada a la oferta de asistencia personal.

Así pues, esa atención personalizada clásica demuestra ser un método muy eficaz para “atraer” nuevamente a las personas al mercado de trabajo, ya que con la consiguiente aplicación coherente, todos los implicados obtienen beneficios: el cliente se beneficia al reintegrarse en el mercado de trabajo y poder ganarse la vida sin depender de las ayudas estatales; el empleador se beneficia porque cubre un puesto de trabajo; y los “recursos públicos” también se benefician porque, independientemente de que se financien con impuestos o con cotizaciones, se liberan de una carga gracias al trabajo del asesor personal. En términos de economía nacional, la atención personalizada contribuye a garantizar una participación adecuada de todos los grupos sociales en el mercado de trabajo. Asimismo se beneficia toda la sociedad y, debido a sus competencias correspondientes, también se beneficia la administración pública del trabajo.

Table 5. Cualificaciones exigidas a los asesores personales¹⁸

	España	Francia	Alemania	Bélgica	Dinamarca	Países Bajos	Irlanda	Reino Unido	Nueva Zelanda
Estudios universitarios o el requisito mínimo de diploma escolar	Estudios universitarios necesarios	Mínimo diploma escolar. "Bac+2"	Necesarios, puesto que se exige certificación	Estudios en Psicología o Pedagogía	Estudios de asistencia social	Se requiere un elevado grado de formación	Estudios universitarios en el ámbito de formación de adultos	Ningún requisito especial	Formación profesional de un año (diploma reconocido como <i>Case Manager</i>)
Experiencia profesional	–	–	Por lo menos dos años en el trabajo de acompañamiento personalizado	–	Una formación más elevada permite desempeñar las funciones de asesor personal	–	Necesaria	Necesaria	Relativamente necesaria
Conocimientos jurídicos	–	–	Necesarios	Necesarios	–	Necesarios como requisito de acceso	Necesarios	Necesarios, sobre todo en derecho de prestaciones	Relativamente necesarios
Conocimientos de protección de datos	–	–	Necesarios	–	–	–	Necesarios	–	Necesarios
Conocimientos del mercado de trabajo y de la búsqueda de trabajo/orientación profesional	–	–	Necesarios	Necesarios	–	–	Necesarios	Necesarios	Necesarios

¹⁸ Suecia no ha sido incluida en este cuadro, puesto que no se exigen requisitos especiales de cualificación. Los asesores personales son simplemente reclutados entre el personal técnico y deben tener una experiencia lo más variada posible.

Conocimientos del mercado de trabajo y de la búsqueda de trabajo/orientación profesional	–	–	Necesarios	Necesarios	–	–	Necesarios	Necesarios	Necesarios
Mediación	–	–	–	Necesaria	–	–	–	–	–
Técnicas de presentación	Necesarias	–	Necesarias	Necesarias	–	Necesarias ¹⁹	–	Necesarias	Necesarias, prioridad: la evaluación
Técnicas de entrevista	Necesarios	–	Necesarios	Necesarios	–	Necesarios	–	Necesarios	Necesarios
Métodos de asesoramiento	–	–	Necesarios	Necesarios	–	Necesarios, prioridad: la motivación del cliente	–	Necesarios	Necesarios
Reclutamiento sobre todo entre el personal interno de la administración del trabajo	Sí, se requiere experiencia profesional en los servicios de empleo	Si	–	No	–	–	–	Si	Relativamente necesario
Otros	Conocimientos lingüísticos especiales (por ejemplo, vasco, francés, inglés)	Prioridad <i>Training on the job</i>	Prioridad: Creación de redes Supervisión de la utilización	–	–	Se exigen conocimientos TI especiales como requisito de acceso Competencias en la realización de conferencias de gestión	Prioridad: Creación de redes Se exigen conocimientos en el ámbito de la igualdad	Se exigen conocimientos TI especiales como requisito de acceso Conocimientos específicos sobre grupos destinatarios	Evaluación sobre el problema de las drogas, alfabetización y salud física (llevada a cabo por expertos en el ámbito de la salud)

¹⁹ Los aspectos de presentación, realización de entrevistas y métodos de asesoramiento se agrupan en los Países Bajos con las técnicas prioritarias de análisis de las oportunidades personales y del perfil de riesgo.

El diseño del estudio

El cuestionario en el que se basa este estudio lo elaboró un grupo de trabajo como seguimiento a un taller internacional de la AISS organizado en Bruselas sobre el tema de la atención personalizada y fue enviado a los países participantes en el taller. Los correspondientes trabajadores de las administraciones públicas del trabajo han rellenado estos cuestionarios. La información refleja la situación actual en el año 2006, puesto que los cuestionarios fueron rellenados entre mediados de 2006 y principios de 2007.

Países participantes en el estudio

Los siguientes países participaron en el estudio:

- Suecia
- Alemania
- Irlanda
- Países Bajos
- España
- Francia
- Bélgica
- Reino Unido
- Dinamarca
- Nueva Zelanda
- Australia