

Reflexiones sobre el marco de colaboración público-privada en España en el ámbito del empleo

Fecha de edición: mayo 2012



FUNDACIÓN 
élogos

Con la colaboración de:

 **IESE**
Business School
Universidad de Navarra

Cátedra José Felipe
Bertrán de Gobierno
y Liderazgo en la
Administración Pública

Índice

Prólogo	5
Presentación	7
1 Objetivos de la colaboración público-privada	10
2 Un mercado competitivo	12
3 El tamaño del mercado	13
4 Actuaciones preventivas o inclusivas	15
5 Definir funciones y servicios	18
6 Libre elección o derivación del usuario desde el servicio público	20
7 Resultados	22
8 Fijación del precio	24
9 Estructura de pagos	26
10 La formación	28
11 Doble financiación	29
12 Conclusiones	30
Equipo de expertos que han participado en la redacción del estudio	32
Bibliografía	34

Prólogo

Hace muchos años, nada menos que en 1966, leí en la Harvard Business Review que el Alcalde de Indianápolis, Mr. Goldsmith tenía un problema. La entidad municipal que gestionaba las recolocaciones de los desempleados no funcionaba. Animado por un espíritu social decidió instar a empresas sin ánimo de lucro a realizar el trabajo. Tampoco funcionó. Por último, mediante concurso público, adjudicó la función a una empresa mercantil: American Works. La empresa cobraba por cada parado recolocado más de seis meses. Funcionó. El Ayuntamiento de la ciudad de las carreras de coches, además, vio cómo las ayudas que dedicaba a los desempleados bajaban y los ingresos por los impuestos cobrados a los nuevos trabajadores aumentaban. Con ello, además de la función social había conseguido: que American Works ganase un buen dinero y crease unos puestos de trabajo estables; que los desempleados disminuyeran y que el presupuesto de ayudas se auto equilibrase. Un negocio para todos. Eso fue en los años noventa.

Han tenido que pasar muchos años para que experiencias de este tipo calasen en la filosofía de los expertos en el mercado laboral y los gestores políticos. En la legislación española las llamadas Agencias de Colocación Privadas debían ser sin ánimo de lucro. Realmente no han funcionado. Los Servicios Públicos de Empleo sólo recolocan una mínima parte de los desempleados. Ha sido en la Reforma Laboral del Decreto Ley 3/2012 de 10 de Febrero, ahora en trámite parlamentario como ley, donde se ha recogido la posibilidad de que las Empresas de Trabajo Temporal, las mayores recolocadoras del país, y otras compañías creadas expresamente para ello, puedan actuar como Agencias de Colocación; cómo colaboradoras de esos Servicios Públicos de empleo. Casi veinte años de retraso. Pero aún están por desarrollar reglamentariamente los artículos que permitan esa agilización del mercado laboral que tanto necesita España y, sobre todo los españoles.

Es por ello que me parece un gran acierto publicar este documento ahora. Presenta el problema en su realidad, junto con las alternativas que se están dando en otros países, sus ventajas e inconvenientes. Despejada la duda de la colaboración público/privada en este campo, el asunto es cómo realizar el pago de estos servicios para que estas empresas cumplan su misión y no haya incentivos perversos que inciten a la ineficacia, cuando no al fraude. Las respuestas a estas inquietudes, basadas en el derecho comparado, las encontrarán los responsables de implementar este tema en este trabajo. No pueden dejar de tenerlo en cuenta. Además, agradecerán la calidad del mismo y los consejos que aporta. Luego la responsabilidad es de los políticos junto con los expertos de la Administración y sus asesores públicos o privados. Es desear que acierten, les va mucho a las generaciones presentes de españoles y, por supuesto, a las futuras.

Reitero mi felicitación a la **Fundación élogos** por la iniciativa y lo interesante del trabajo.

Madrid, mayo de 2012.

José Ramón Pin Arboledas

Profesor del IESE

Titular de la Cátedra Gestión y Liderazgo en las Administraciones Públicas del IESE

Presentación

Si hay algún consenso en España en los últimos años, es que la elevada tasa de desempleo es uno de los principales problemas del país y, desde luego, el que más preocupa a los ciudadanos. Así lo reflejan abrumadoramente todos los sondeos de opinión.

Más de cinco millones y medio de personas desempleadas, casi un veinticuatro por ciento de la población activa, son las cifras que resumen un enorme drama social que nos preocupa a todos.

En la línea iniciada hace más de dos años de estudiar y analizar los mercados de empleo y formación en España, en los que han participado prestigiosos expertos, la **Fundación élogos** presenta este cuarto estudio de la colección "Formación y Empleo", que se centra en el incipiente mercado de Agencias Privadas de Colocación con Ánimo de Lucro (APCs). El actual Gobierno, dentro del conjunto de reformas que ha emprendido, quiere potenciar este instrumento de colaboración público-privada, de cara a hacer más eficaz y eficiente el sistema público de apoyo a las personas en situación de desempleo.

El presente estudio pretende dar una visión rápida, concreta y muy práctica de cómo poner en marcha este mercado, en un proceso que tiene complejidad y no está exento de riesgos. Además de tener muy en cuenta las experiencias internacionales, tanto en la UE, en Australia (país pionero en estas políticas) como en EE.UU., se ha tenido en cuenta la realidad nacional (tasas de paro dos y tres veces superiores al resto de países en los que YA operan las APCs), el sistema de protección por desempleo y el marco normativo y competencial español, con la gestión de las políticas activas de empleo transferida a las CC.AA.

Pasar de una situación en la que los Servicios Públicos de Empleo tenían el monopolio de la atención a la población desempleada, a un sistema abierto, más complejo, flexible y eficaz, es un reto de gran trascendencia para potenciar el buen funcionamiento del mercado de trabajo y hacer más accesibles nuevas oportunidades de empleo; pero este reto hay que afrontarlo con inteligencia y voluntad política, evitando repetir los errores que han cometido otros países, y minimizando los riesgos que indudablemente existen en la puesta en marcha del sistema, y que se exponen con claridad a lo largo del informe.

El estudio está claramente dividido en capítulos, abordándose en cada uno de ellos los principales temas que se plantean a la hora de definir este mercado: colectivos destinatarios, tipología de actuaciones, funciones y servicios, número y tipo de operadores, posible libre elección del usuario, fórmulas de contratación, criterios para la adjudicación, fijación del precio, servicios por los que se cobra, la importancia de incluir la formación en los itinerarios individuales de empleo, las posibilidades que se abren al combinar metodologías presenciales y virtuales, etc. Y todo ello referenciado siempre por las experiencias reales de los países de nuestro entorno que nos llevan años de ventaja en la implantación de las APCs, por lo que podemos (y debemos) aprender de sus experiencias, aciertos y errores.

Aunque el estudio es breve y muy concreto, y se sugiere su lectura completa, para aquellos que quieran acceder rápidamente a las conclusiones y recomendaciones, a continuación resaltamos las que consideramos más relevantes:

1. Se recomienda implantar un modelo de colaboración público-privada, creando un mercado con cierta regulación y control público, pero evitando la burocratización. La experiencia de prácticamente todos los países es que el modelo se ha ido perfilando y mejorando en las distintas convocatorias, es decir, es un mercado "vivo", que se va adaptando de forma continua a una realidad compleja y cambiante.
2. La configuración de este nuevo mercado requiere de un marco claro, estable (autorizaciones o concesiones por periodos de dos o tres años), que ofrezca seguridad jurídica y alto grado de transparencia. Este marco debería ser estatal, respetando la autonomía de gestión de las CC.AA., que pueda actuar de acuerdo a la realidad socioeconómica de cada Comunidad, y en base a sus prioridades políticas respecto a colec-

tivos y programas. Pero a la vez, impedir que se creen dieciocho mercados estancos, regulados de forma diferente (diecisiete comunidades y el ámbito de competencia del Servicio Estatal de Empleo SEPE). Por ejemplo, habría que evitar que a una empresa catalana le sea más fácil competir en el Reino Unido que en otra Comunidad española, como ya ocurre en algunos mercados.

3. Es importante que desde el inicio se conforme un sector sólido, serio, competitivo, innovador, eficaz y eficiente. Ello implica un número razonable de operadores, **cada servicio autonómico podría entrar en convenio con un número de tres a cinco agencias, de manera que se configure un número limitado de agencias con recursos y capacidad demostrable para el conjunto estatal**, lo que garantizaría que no se constituya una oferta cuasi monopolística y, a la vez, que no surjan cientos de pequeños operadores. De estos dos extremos se citan en el estudio experiencias que consideramos negativas.
4. Los distintos modelos de actuación se pueden resumir en dos, las actuaciones preventivas y las inclusivas. Son actuaciones preventivas las dirigidas a evitar una permanencia demasiado larga en el desempleo, y en general corresponden a colectivos de mayor empleabilidad. Las actuaciones inclusivas o asistenciales van enfocadas a generar empleabilidad en colectivos con mayor permanencia en el desempleo. Los modelos de actuación son diferentes en función del colectivo, remarcándose una conclusión que se repite a lo largo del estudio, cada desempleado es una persona diferente, y se pueden y deben hacer políticas por colectivos, segmentando a los desempleados, e individualizando todo lo que se pueda la intervención (itinerarios personales). Lo que sí es más que probable, es el fracaso de las políticas de “café para todos”, no se puede tratar igual a un joven titulado que a una persona poco cualificada que pierde su trabajo a los 52 años.
5. Respecto a los servicios a realizar, y el pago de los mismos, recomendamos un modelo mixto, garantizar la prestación de unos servicios de orientación y evaluación a todos los desempleados (pago por procesos), e incentivar la inserción (pago variable por resultados). Dependiendo del colectivo y de su dificultad de inserción, en la mayoría de los países se han implantado distintas fórmulas de pagos fijos y variables. Sin caer en un laberinto de fórmulas complejas, sí se recomienda establecer modelos diferentes por colectivos, con la premisa que en todo caso, el modelo debería ser transparente y previsible.
6. Los temas importantes que se desarrollan a lo largo del estudio son: la conveniencia de que al menos al principio del modelo sean los Servicios Públicos de Empleo los que deriven las personas a las APCs; la importancia de incluir la formación en los itinerarios personales de empleo, sobre todo para las personas de menor empleabilidad; resaltar las ventajas de la utilización de la modalidad virtual para determinados colectivos (jóvenes cualificados, personas en localidades pequeñas, discapacitados físicos, etc.); y finalmente, evitar la doble financiación.

Por último, concluir que es necesario fomentar la colaboración público-privada (APCs), pero resaltando que el proceso puede ser complejo, y exigirá revisiones en los próximos años, a la vez que existen riesgos (cuestionamiento político y social en varios países, y previsiblemente en España), por lo que hay que asegurar la calidad, el buen servicio, y evitar el fraude (en el estudio se citan casos en distintos países). En este sentido, el precio no debe ser un factor decisivo, pues habría tendencias bajistas que reducirían la calidad y aumentarían los riesgos de fraude al sistema. Se recomienda establecer precios de referencia que garanticen servicios y calidad por encima de niveles mínimos.

Durante las últimas décadas la mayor parte de los países de la Unión Europea y de la OCDE han cambiado su modelo de servicio de empleo, incorporando mercados, cuasi mercados para algunos autores, competitivos de colaboración público-privada en el ámbito de los servicios de información, evaluación, orientación, acompañamiento y por supuesto colocación. Los primeros en hacerlo fueron: Australia, en el año 1998, y posteriormente los Países Bajos en 2002. Después se incorporaron Dinamarca, Francia y Reino Unido y ahora España.

Abrir la colaboración público-privada, supone mucho más que simplemente externalizar servicios a los demandantes de empleo, es un proceso complejo que implica una reforma en profundidad de todo el sistema de empleo. En realidad, no se trata solo de establecer un acuerdo entre el servicio público y los proveedores privados, se trata de establecer un nuevo contrato entre el servicio público y el demandante de empleo, contrato que debe de estar basado en la solidaridad y la responsabilidad personal. Este nuevo contrato debe responder a la filosofía de un "estado social activo" que prima la actividad y la responsabilidad, frente a la pasividad y la sobreprotección. La participación de actores privados en un marco de competencia, impulsa la filosofía del "work first", empleo antes que **prestaciones o incluso, que la oferta de servicios sin impacto.**

A continuación se desgranar consideraciones, reflexiones y análisis de las experiencias en otros países, con ello pretendemos aportar una primera y modesta contribución desde el propio sector al debate, que sin duda se producirá, sobre cómo articular en España un mercado de colaboración público-privada en materia de empleo. Cómo conseguir dotarnos de más y mejores herramientas, cómo lograr sumar esfuerzos, conocimientos y voluntades procedentes tanto del ámbito público como del privado, para construir un sistema de acceso al empleo más eficaz, competitivo, eficiente, responsable y solidario.

1 Objetivos de la colaboración público-privada

En 1998 la Unión Europea recomendaba transferir algunas de las competencias de los servicios públicos de empleo a mercados competitivos donde actuaran operadores privados (Comisión Europea, 1998). En España, el monopolio público de la intermediación laboral ya se había roto, aunque fuera parcialmente, con la reforma laboral de 1994 que permitió la creación de agencias de colocación sin ánimo de lucro y la actuación de las empresas de trabajo temporal. La reforma de 2010 abrió el mercado de trabajo español a las agencias de colocación con ánimo de lucro, reguladas posteriormente en el Real Decreto 1796/2010, incorporando de esta manera a nuestro marco normativo el compromiso adquirido por España al ratificar el convenio C181 de la OIT de agencias de empleo privadas, de manera que convergiéramos con el conjunto de los países de la OCDE en abrir la posibilidad de la colaboración entre los servicios públicos y privados de empleo.

Las agencias ahora autorizadas para la intermediación laboral, que en cualquier caso sigue siendo definida como un servicio de carácter público, podrán actuar por dos vías. Una, en coordinación con los servicios públicos de empleo, operando libremente en el mercado de la colocación y cobrando a los empleadores, no a los desempleados, a los que deberá atender de forma gratuita. Otra, como colaboradoras de los servicios públicos de empleo. A partir de ahora los servicios públicos de empleo podrán suscribir convenios de colaboración con las agencias privadas para que les ayuden a atender a las personas que buscan empleo. Se trata de reforzar la capacidad de intervención de los éstos a través de colaboradores que les provean de servicios de información, orientación, acompañamiento y colocación de los desempleados que se les deriven.

Se introducen tres fuentes de cambio y de mejora del sistema:

- Separación entre el actor principal, el servicio público de empleo, y los proveedores finales.
- La competencia entre operadores privados e incluso entre éstos y el público.
- El trabajo por resultados.

Un sistema abierto frente al monopolio público debería ofrecernos, entre otras, las siguientes ventajas:

- **Más eficacia**, cómo alcanzar más logros para más personas. El cambio de modelo nos obliga a lograr una mejoría sensible de los indicadores de eficacia del sistema.
- **Más eficiencia** en tiempos de austeridad y de ajustes fiscales. Un mercado competitivo permitirá reducir los costes unitarios, vincular el gasto a los resultados y en consecuencia, conseguir más logros con menos recursos. En Australia cuando se estableció el sistema de colaboración público-privada "*Job Networking*", se logró reducir el coste unitario de cada colocación, lo que permitió una reducción del presupuesto de empleo del 59% en términos reales (Gratadour et Mansuy, 2007).
- **Más flexibilidad**. Un marco adecuado de colaboración público-privada, permitirá ampliar o reducir el volumen del dispositivo global de atención a los demandantes de empleo según las necesidades del mercado, superando la rigidez de la función pública.
- **Menos burocracia y más agilidad** en la prestación de servicios a los demandantes.

Añadida a estas ventajas, un sistema con operadores privados permite al servicio público una cierta transferencia de riesgos, o al menos, una corresponsabilización de los mismos, desde la Administración Pública a los proveedores privados.

Pero estos beneficios no se obtendrán de forma automática, para conseguirlo la administración debe regular con acierto el marco de competencia y las reglas del mercado. Alcanzar el éxito a través de la colaboración público-privada dependerá de varios factores: las condiciones del mercado que se genere, de la composición y desempeño de los actores participantes y del acuerdo que se establezca entre las partes. Y como señalan Bredgaard, Laarsen y Moller (2005) **un mercado eficaz no es un mercado libre y desregulado, muy al contrario, es un mercado con una clara regulación pública.**

El agente regulador tiene ahora que tomar decisiones pensadas desde y para la realidad española, no puede limitarse a trasladar un modelo de un país u otro, porque el mercado que se cree no será ajeno al modelo de estado de bienestar y protección al desempleo, ni al marco institucional y por supuesto, tampoco será ajeno a la coyuntura del mercado de trabajo en cada momento. Diseñar un mercado eficiente exigirá tomar decisiones técnicas y políticas que marquen las reglas del juego y hagan converger el ánimo de lucro de los operadores privados con la función social del servicio público de empleo. Eso obliga al agente regulador a tomar decisiones complejas, a menudo con información insuficiente. Todos los países que han puesto en marcha estas iniciativas han explorado con atención las experiencias de los que le precedieron y han monitorizado con cuidado sus primeros pasos. En España, tenemos ahora la posibilidad de poder extraer lecciones del funcionamiento de otros mercados similares y generar un mercado abierto, competitivo, eficiente y socialmente viable.

En el presente documento se analizan de forma esquemática, una serie de aspectos sobre los cuales el agente regulador deberá elegir entre varias opciones que en último término, dibujarán el mercado de colaboración público-privada que operará en España en los próximos años en el ámbito del empleo.

2 Un mercado competitivo

Con carácter general hablamos de un mercado de colaboración público-privada pero para ser estrictos deberíamos denominarlo, como lo hacen Le Grand y Bartlet (1993), un “cuasi-mercado” o un “mercado mixto”, porque no todos los actores persiguen el lucro, son entidades sin ánimo de lucro, porque el volumen total de la demanda lo determina el presupuesto público y porque los “clientes”, los demandantes de empleo, no tienen libertad, al menos plena, de elegir su proveedor.

En algunos países la generación de un mercado de colaboración público-privada ha llevado a que los servicios públicos prácticamente dejaran de actuar, o que lo hicieran únicamente de forma residual. Estamos ante una amplia transferencia de competencias desde el ámbito público al privado, como son los casos de Australia, Dinamarca o Países Bajos (Bredgaard & Fleming, 2008). Actualmente es difícil saber hasta dónde se llegará en España, pero en cualquier caso, pasaremos de un sistema con un solo operador, el Servicio Público de Empleo, a un sistema abierto en el que puedan actuar muchos y múltiples actores. Para conseguir un mercado verdaderamente competitivo, el agente regulador debe asegurar que:

- Esté abierto a la entrada y salida de nuevos proveedores.
- Haya reglas claras y estables de actuación.
- Transparencia suficiente. (Struyven, 2004).
- Control de los poderes públicos.

En la actualidad están autorizadas cerca de 200 entidades como agencias de colocación con ánimo de lucro en España, entre las cuales encontramos:

- Multinacionales de inserción que vienen ya operando en otros países.
- Empresas de “outplacement”.
- Empresas de trabajo temporal.
- Consultoras de empleo y formación.

Junto a ellos también aparecen entidades del tercer sector, asociaciones y entidades públicas. Este escenario es similar al que se ha ido consolidando en diferentes países. En Australia, por ejemplo, el 50% de los proveedores privados son entidades sin ánimo de lucro, en Dinamarca en cambio juegan un papel relevante los agentes sociales y los fondos de seguros de prestaciones, que representan el 20% del mercado. (Breedgard & Fleming 2008).

3 El tamaño del mercado

Una de las primeras y más determinantes decisiones a tomar para ordenar un mercado de colaboración público-privada competitivo y eficiente es el número ideal de proveedores que deben actuar. Decisiones equivocadas en este ámbito pueden llevarnos tanto a una atomización de la oferta como a quedar presos de oligopolios de unos pocos operadores privados. Hay que combinar la apertura del mercado a un número suficiente de operadores, que asegure la competencia y la innovación, con la garantía de un mínimo de calidad y una gestión eficaz y ágil de todo el sistema.

Hay que evitar que la propia convocatoria anime a la creación de organizaciones “ad hoc”. De hecho el Real Decreto 1796/2010 en su artículo 17.f establece una primera barrera de entrada en el sentido de que

En caso de tratarse de entidades con ánimo de lucro, deberán realizar al menos un cuarenta por ciento de su actividad con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo; en caso de tratarse de entidades sin ánimo de lucro, deberán acreditar que realizan al menos un diez por ciento de la actividad con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo.

El agente regulador puede encontrarse, sobre todo en las primeras convocatorias, con una multitud de proveedores muy pequeños, un verdadero minifundismo, en Flandes por ejemplo se llegó a contar con 800 proveedores en la primera convocatoria (Struyven, 2004). Algo parecido a lo que ocurrió con las empresas de trabajo temporal que, con una regulación inicial demasiado flexible, arrancaron en un escenario marcado por el minifundismo y el desprestigio social y que sólo a partir de las correcciones de la norma acometidas en 1999, lograron articular un mercado sólido y eficiente que ahora cuenta con prestigio y reconocimiento de su función social.

Un mercado poblado por muchos proveedores muy pequeños dificulta la gobernanza del sistema por parte del servicio público, aumenta los costes de gestión y acaba rebajando la calidad de los servicios prestados. Holanda, que fue uno de los países pioneros en articular estos mercados, sufrió este mismo problema en sus primeras convocatorias (Struyven & Steurs, 2003). De entrada se optó por la apertura, se eliminó cualquier tipo de barrera y se invitó a todos los posibles operadores privados a participar. El número de proveedores privados pasó de 600 a 800 para acabar siendo de más de 2.000, al tiempo que el paro se reducía y la demanda de servicios se contraía. La puesta en marcha de una convocatoria para IRO (Itinerarios individuales de recolocación) provocó una verdadera explosión de microempresas dispuestas a concurrir a estas rondas de concursos (Breedgard & Fleming, 2008). De hecho el 31% de los proveedores eran autoempleados, sólo 80 empresas ofrecían verdaderos paquetes de itinerarios. La mayoría carecían de ningún sistema de certificación y por supuesto la calidad de los servicios prestados comenzó a deteriorarse muy pronto (Van Parys & Struyven, 2009). El Gobierno holandés incorporó mecanismos que combatieran el minifundismo del mercado, básicamente establecer lotes mínimos y la posibilidad de organizar un mercado jerárquico con proveedores de primera línea y subcontratistas.

En Australia al principio también ocurrió algo parecido, pero ahora con un mercado ya más maduro y con convocatorias más selectivas el número de proveedores se ha reducido sensiblemente, concentrándose la oferta en empresas privadas o en entidades sin ánimo de lucro pero con una cultura muy empresarial (Gradatour et Mansuy, 2007; Bergaard & Laarsen, 2008). El anterior modelo británico, el de “Employment Zones”, optó al contrario por un sistema demasiado cerrado, con 20 zonas de empleo. El mercado acabó siendo liderado por un solo operador, casi monopolista, “Working Links” cofinanciado por el propio SPE (Jobcenter Plus), Manpower y Cap Gemini. (Gradatour et Mansuy, 2007). En Francia en el primer concurso se optó por un modelo similar a éste, se convocaron 38 lotes para 41.000 demandantes y operaban 17 operadores (Georges, 2007). El actual “Work Programme” que el gobierno británico puso en marcha de forma muy rápida en junio de 2011, ha diseñado una convocatoria que divide el territorio en 11 lotes con 18 subáreas, que son las áreas de contrato. Cada una de ellas cuenta al menos con dos operadores privados que compiten entre sí. En total, son 40 los proveedores privados para todo el Reino Unido (N.A.O., 2012).

En España hay un mercado en el que participarán entre 20 y 30 operadores privados de primera línea, incluidos los que operan de forma presencial y virtual. Parece una apuesta razonable. Para ello el regulador debería considerar varios aspectos:

- **El marco de concurrencia:** dado el modelo institucional de España, probablemente nos encontremos con 18 convocatorias, una por cada comunidad autónoma, y otra para el espacio de gestión SEPE, Ceuta, Melilla y colectivos como los reclusos y el personal de tropa y marinería. Cada una de estas convocatorias debería articularse en lotes por áreas geográficas (comarcas de empleo o provincias) y por diferentes grupos objetivo.
- **El modelo:** debería ser común, hay que impedir la fragmentación y compartimentación del mercado, evitar la aparición de compartimentos estancos con diferentes reglas de juego, que dificulten la movilidad el intercambio de experiencias o el acceso de los ciudadanos y empresas a una misma oferta de servicios.
- **La calidad:** es verdad que no deben levantarse barreras que dificulten la competencia o limiten la innovación, pero deben garantizarse estándares mínimos de calidad, valorando la capacidad técnica y metodológica de los proveedores llamados a concurrir.
- **La normativa española:** en el artículo 5ºf del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, prohíbe expresamente la subcontratación. Por el contrario algunos países favorecen la articulación de mercados jerárquicos, permitiendo que los proveedores acometan "joint ventures", subcontrataciones u otras formas de partenariados que, con carácter general, combinen solvencia financiera y diversas formas de "expertise", despliegues territoriales o tecnológicos.

4 Actuaciones preventivas o inclusivas

A la hora de diseñar el mercado, resulta definitorio decidir si la participación de operadores privados se dedicará a acciones de carácter preventivo o inclusivo, o a una combinación de ambas. Cómo se determine este aspecto, que en último término es la clave del objetivo final de la colaboración público-privada, condicionará entre otros aspectos las funciones, los servicios, el trabajo por resultados, los plazos y los pagos.

A la hora de externalizar los servicios de empleo el Gobierno debería distinguir entre:

- **Actuaciones preventivas.** Llamamos así a las dirigidas a evitar una permanencia demasiado larga en el desempleo. Son acciones que se prescriben y desarrollan en forma de atención temprana a personas inscritas recientemente en los servicios públicos de empleo. Personas que buscan su primer empleo, jóvenes egresados del sistema educativo, pero también, adultos que acaban de perder su trabajo. Muchos de ellos pueden tener carreras de cotización largas y derecho a prestaciones contributivas y subsidios prolongados; pero al mismo tiempo empleabilidad alta. Todos los estudios avalan la idea de que las posibilidades de encontrar un empleo disminuyen a medida que aumenta la permanencia en el desempleo. En la figura 1 se muestra la probabilidad de encontrar empleo, de acuerdo con el tiempo de permanencia en desempleo, según el último informe de mercado laboral de la Fundación de Economía Aplicada.

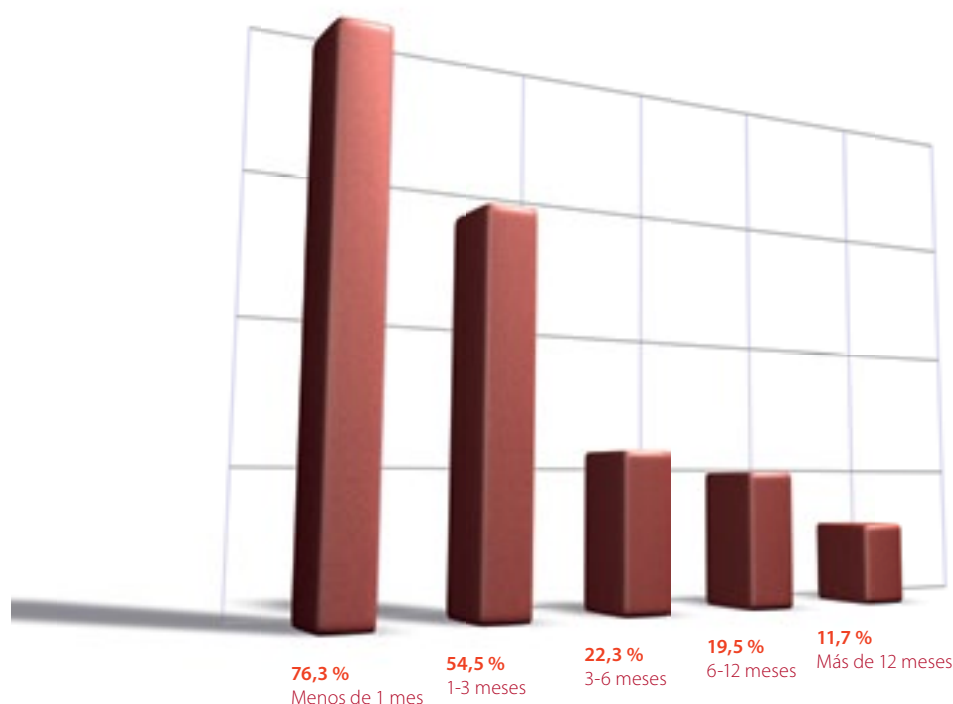


FIGURA 1: Probabilidad de encontrar empleo según tiempo de permanencia en desempleo.
Fuente Informe FEDEA Observatorio Laboral de la Crisis, 4º Trimestre de 2011.

Los colectivos de atención temprana engloban a personas muy motivadas para la búsqueda activa de empleo, pero también a otras que lo son mucho menos, porque pueden posponer la recolocación protegidos por prestaciones o subsidios prolongados. En la figura 2 se muestra el porcentaje de desempleados, por grupos de edad y antigüedad en la demanda. De acuerdo con la misma, podemos concluir que un volumen muy alto de desempleados encuentra empleo en los primeros meses, en particular los más jóvenes; pero que también existe un grupo con demandas muy antiguas que parecen ya muy alejados del mercado de trabajo y que se concentra entre los de mayor edad. La atención preventiva permite reducir el tiempo de permanencia en el desempleo, acelera la contratación y reduce el gasto en prestaciones y subsidios.

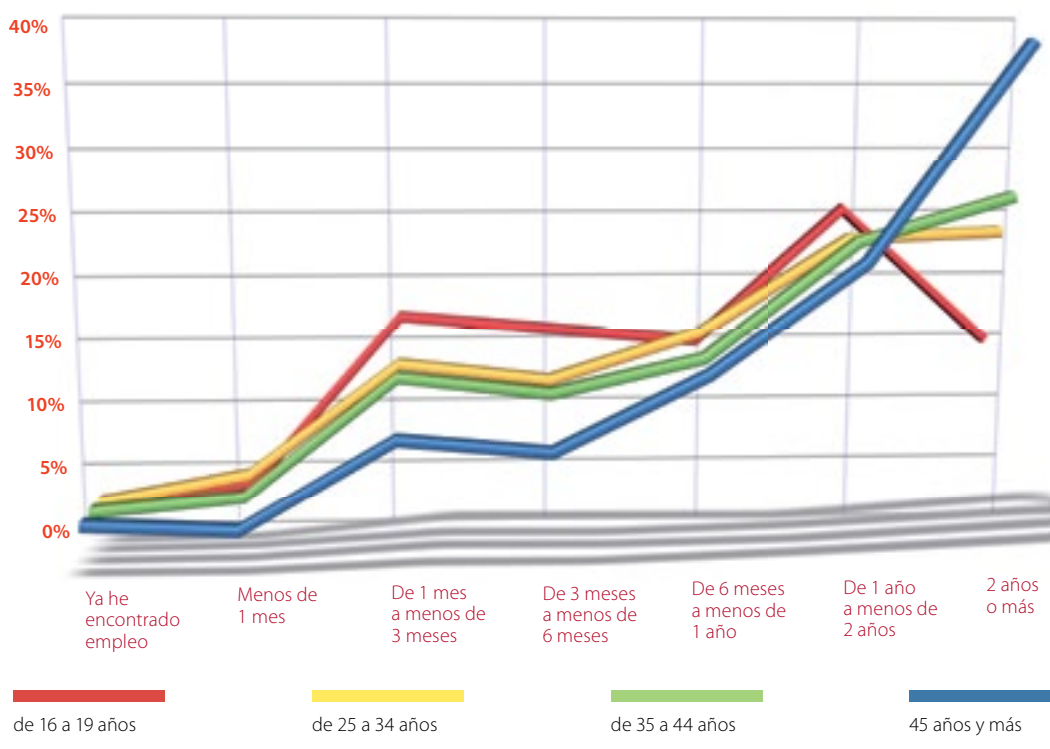


Figura 2: Personas paradas por tiempo de búsqueda de empleo y grupos de edad. Fuente EPA 4º Trimestre de 2011, INE. MHAP.

- Actuaciones inclusivas.** Son las dirigidas a facilitar a los desempleados el retorno al mercado de trabajo después de un tiempo de alejamiento del empleo. Lo prolongado de la crisis de empleo que arranca a finales de 2007, hace que este grupo haya crecido notablemente. Incluye parados de larga duración, muchos de ellos con prestaciones agotadas, perceptores de subsidios, generalmente bajos pero de muy larga duración; y de rentas básicas. Engloba grupos muy heterogéneos: mayores 50 años, parados de larga duración procedentes de sectores como el de la construcción, mujeres sin cualificación en busca de su primer empleo, personas con discapacidad, etc., a menudo desmotivados, que están ya muy alejados del mercado de trabajo y que necesitan procesos complejos de redefinición personal dirigidas a facilitar a los desempleados el retorno al mercado de trabajo después de un tiempo prolongado de alejamiento del empleo.

El **Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo** en su disposición transitoria segunda, señala que será en el Plan Anual de Trabajo de los Servicios Públicos de Empleo donde se establezcan las prioridades. Elegir de forma adecuada entre actuaciones preventivas o paliativas, asegurará el éxito social del modelo de colaboración (Sieble, 2009), determinará la dificultad de alcanzar los resultados que se prevean, la duración de los servicios, las funciones a externalizar, los precios y los ahorros del sistema.

Lo ideal para poder optar con certeza entre una y otra actuación, sería necesario poder clasificar a cada demandante de empleo en función de su grado de empleabilidad, su dificultad de inserción laboral en función de distintas variables como su nivel de conocimientos, su experiencia laboral, su motivación ante el empleo, sus intereses profesionales, los rasgos de su personalidad, y sus datos personales (edad, sexo, lugar de residencia, situación económica y familiar, posibilidad de movilidad geográfica, etc).

Es cierto que ni contamos, ni podemos esperar contar con un estudio semejante, pero sí podemos conocer algunos datos que nos ayuden a dar los primeros pasos. Tal y como se muestra en la Figura 3, podemos situar a los demandantes de empleo en un sistema de dos ejes, uno de motivación a la búsqueda activa de empleo, que será tanto mayor como menor es el tiempo de protección que les queda, y otro de empleabilidad que debe ser mayor, según la cualificación y la experiencia; para que en función de esto, decidamos aplicarles actuaciones preventivas y/o inclusivas.

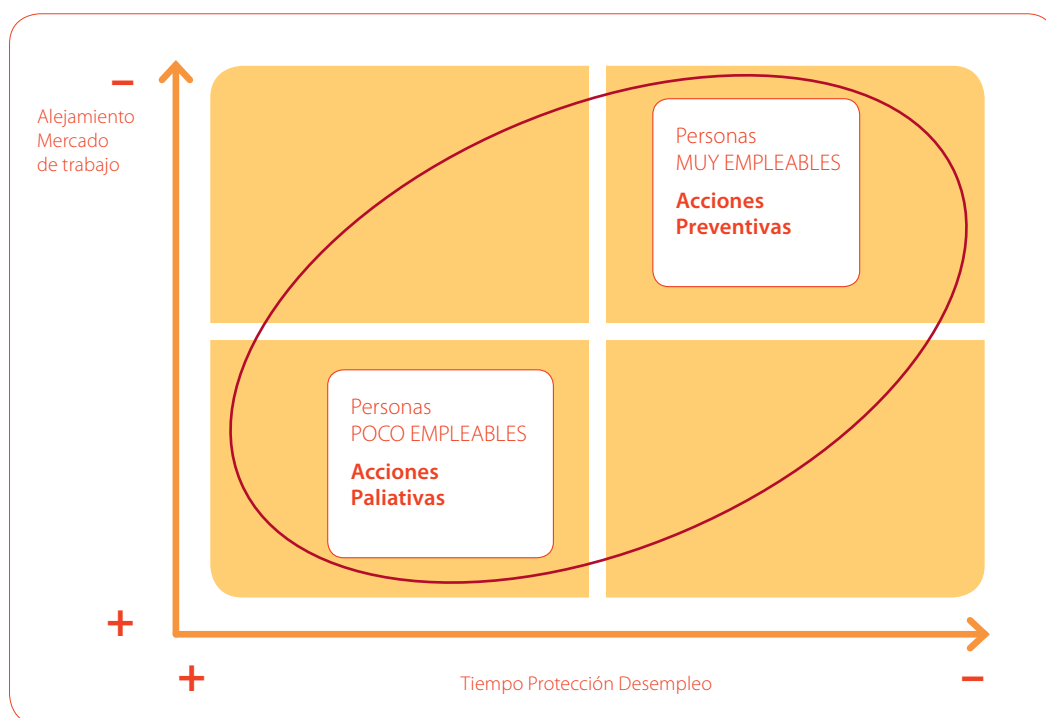


Figura 3: Empleabilidad y enfoques preventivo o inclusivo.

5 Definir funciones y servicios

La intermediación y el acompañamiento en la búsqueda de empleo son servicios públicos, que deben ofrecerse en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos, tal y como reconoce la Ley de Empleo 56/2003. Pero el trabajo por resultados y el ánimo de lucro pueden introducir desviaciones, bien conocidas y descritas en la literatura. Se trata de los llamados efectos “descreme” y “aparcamiento”, que se podrían definir como la mala práctica consistente en seleccionar a los demandantes con más posibilidades de ser empleados y concentrar en ellos todos los recursos. Los Gobiernos han venido recurriendo a diferentes mecanismos para combatir estos efectos, mecanismos que básicamente se podrían agrupar en los tres siguientes y sobre los que cualquier agente regulador tendrá que tomar decisiones trascendentales:

- Definir servicios mínimos preestablecidos.
- Establecer diferentes tarifas para diferentes colectivos.
- Incentivar a través de pagos variables vinculados al logro de resultados para las personas más empleables y establecer pagos fijos por la prestación de servicios a las personas menos empleables.

El mercado se organizará según se antepongan resultados, con independencia de actuaciones, o actuaciones obligatorias, aunque no generen resultados. Es incuestionable que un mecanismo de competencia competitiva que busca primar la eficiencia y la flexibilidad debe anteponer resultados a procesos, pero tiene que mantener un equilibrio que asegure un mínimo de calidad y de equidad.

Hay variedad de modelos de mercados que van desde la mera subcontratación de servicios concretos, como la evaluación o el diagnóstico, a la privatización completa del acompañamiento en la búsqueda de empleo, en algunos casos incluso el pago de prestaciones o subsidios, como en el caso del Estado de Wisconsin, aunque lo más común es la contratación del apoyo a la políticas de inserción (Struyven, 2004).

Georges (2007) plantea cuatro modelos teóricos aplicables al mercado de servicios de empleo:

- La **subcontratación estricta**, según la cual se confía a un operador privado un grupo de desempleados para que les preste servicios bien definidos por el operador público. Este modelo ha sido común en todos los países en las fases iniciales de generación del mercado, cuando comienzan a actuar proveedores diferentes, con diferentes “expertise”, metodologías y expectativas. En esta fase inicial, puede ser recomendable fijar actuaciones y servicios protocolizables mínimos (Sieble, 2009). En este sentido, en 2008 en Holanda se convocaron concursos de servicios específicos de evaluación y orientación para grupos específicos. Pero ese mecanismo sobrecargó al servicio público con tareas de seguimiento y control que burocratizaron un proceso que se pretendía desburocratizar; (Bruttel, 2005; Grivel et al, 2007) (Struyven & Steurs, 2003; Struyven, 2004).
- La **externalización negociada**, el mercado está reducido a un número limitado de operadores privados, como pueden ser los agentes sociales, que funcionan en partenariatio con el servicio público. Está cerrado a la innovación, es poco competitivo y no acaba de vincularse a resultados. Éste era el antiguo modelo alemán y similar al actual español.
- La **delegación del servicio público**, donde una serie de operadores compiten por actuar en un mercado regulado desde el ámbito público. Este modelo fue el seguido por Francia en las primeras convocatorias.

- La **privatización controlada**, que no es una verdadera privatización porque el servicio público sigue marcando las reglas de competencia. Aquí a los operadores privados se les adjudica, en competencia, porciones del mercado y se les transfieren las competencias. Este modelo es el actual de países como Australia, Holanda o Reino Unido.

Si se opta por una externalización radical, como la privatización controlada, los operadores pueden caer en los efectos “descreme” y “aparcamiento”. Los servicios públicos deben velar porque las personas reciban unos servicios mínimos por parte de los operadores privados, porque si no es así, pueden verse animados a beneficiarse de los *free riders* (Georges, 2004). En las recomendaciones que la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) hace al Departamento de Trabajo y Pensiones para mejorar el “Work Programme”, se recomienda al departamento que monitorice a los proveedores para asegurarse del valor del servicio, para que no se erosione por una concentración “agresiva” del esfuerzo sobre los colectivos más fáciles de colocar y, por tanto más fáciles de obtener el pago variable. Más aún, el evaluador les recomienda diseñar, antes de final de Julio de 2012, un esquema de seguimiento y evaluación de todas las posibles situaciones que subyacen en el pago del servicio a los proveedores privados (NAO, 2012).

Al menos en las primeras convocatorias hay que evitar caer en la tentación de una vinculación primaria e impulsiva a resultados; hay que asegurar una cantidad y calidad mínima de servicios, bien especificados y determinados por el operador, incluido si su prestación será en forma presencial o virtual, tales como evaluación, número mínimo de entrevistas personales, número máximo de demandantes por orientador, número mínimo de puestos de trabajos ofertados etc.; de lo contrario corremos el riesgo de que todo el proyecto caiga en el fracaso y el descrédito social.

6 Libre elección o derivación del usuario desde el servicio público

Independientemente de que se haya optado por una subcontratación de servicios predeterminados o por la externalización total de la atención a los demandantes, un proceso de acompañamiento al demandante de empleo se ajusta al siguiente modelo básico:

- Fase preliminar, que incluye el reclutamiento y las verificaciones previas.
- La evaluación y diagnóstico del que resulta un plan de acción.
- La oferta de servicios para llevar a cabo este plan de acción (se incluye la formación).
- El proceso de orientación y acompañamiento.
- El seguimiento.

Todo proceso comienza por una fase de evaluación y primera clasificación, y hay que decidir si es ejecutada por el servicio público o por los proveedores privados. Si queda por completo en manos del servicio público, es difícil que se pueda ofrecer al demandante libertad de elección. Lo usual es que se diseñen itinerarios prefigurados, sin libre elección o con libertad de elección limitada del proveedor por parte del demandante. En cualquier caso se nos ofrecen dos alternativas:

1ª.- La libre elección, cuando el demandante libremente elige el proveedor de servicios de acompañamiento que desea utilizar. Es una propuesta liberal que fomenta la competencia entre proveedores y la proactividad del demandante (Mullor, 2011). A cambio exige que los demandantes "clientes" tengan un conocimiento mínimo de los proveedores privados, de los servicios que pueden recibir y de su eficacia en diferentes circunstancias, cosa que muy rara vez ocurre.

Además, si los demandantes pueden moverse con mucha libertad, los proveedores pueden llegar a ser incapaces de imponer exigencias y limitaciones. Más aún, en el caso de demandantes poco motivados, los operadores privados pueden verse tentados a competir, no por la calidad del servicio o por la colocación, sino por ofrecer seguimientos laxos poco exigentes (Struyven, 2004). Por este motivo, si se opta por abrir la posibilidad de libre elección, debe limitarse a demandantes muy activos y homogéneos. En Alemania y Holanda existen modelos de cheque inserción con libre elección del usuario, cheques que se reservan para los demandantes de reciente inscripción y que están excluidos para los perceptores de prestaciones o subsidios (MEYSS, 2007). Asimismo, destacar la experiencia de Australia en donde entre un veinte y un treinta por ciento de los usuarios eligen libremente el proveedor (Struyven, 2004).

2ª.- La derivación desde el Servicio Público es el mecanismo más común, sobre todo con desempleados de larga duración perceptores de ayudas o subsidios. Exige una buena evaluación y clasificación por parte de los técnicos del servicio público; que debería reforzar las competencias de su red en este sentido. El procedimiento de derivación de los demandantes por el personal del servicio público, acabará siendo una de las principales reglas de juego en el mercado y del contrato establecido con el demandante. En el modelo de derivación, se puede elegir entre dos opciones:

- Un mecanismo de **derivación obligatoria** en un itinerario pautado, es el caso por ejemplo del Reino

Unido donde los demandantes acceden obligatoriamente a un proveedor privado cuando llevan 12 meses de antigüedad en el desempleo. Este sistema de itinerarios protocolizados, ofrece un escenario de reglas de juego claras para el demandante y le empuja a una búsqueda activa por sus propios medios más rápidamente (Gradatour et Mansuy, 2007), pero puede complicar la organización de los flujos a los proveedores privados.

- Un segundo mecanismo es el de **prescripción** desde los equipos técnicos del servicio público. En Francia, es el consejero de Pôle Emploi quien envía a los usuarios para ser atendidos por proveedores privados. Australia atiende a todos los demandantes a través del Center Link, donde se les clasifica de acuerdo a su distancia al empleo, utilizando una herramienta propia de evaluación el JSCI "Job Seeker Classification Instrument" para después remitirlos a un proveedor privado (Bruttel, 2005). Holanda para derivar a los proveedores privados clasifica a los demandantes en cuatro categorías, según su distancia al empleo, utilizando una entrevista en profundidad bien protocolizada denominada "Kansmeter" (medidor de oportunidades). (Bruttel, 2004).

El sistema de derivación es el más utilizado y el que probablemente asegura mejor la gobernanza del modelo por parte del servicio público, pero es cierto que también puede generar algunas disfunciones como las siguientes:

- No ajustar las necesidades y posibilidades del demandante con la oferta real del proveedor. Hay que especificar bien los servicios e informar bien de los que se prestan.
- Que se produzcan lapsos entre la clasificación y la atención por saturación, de tal forma que el ajuste final sea erróneo.
- Que no se asegure un flujo adecuado de demandantes por problemas territoriales o de colectivos.
- Que el servicio público de empleo derive demandantes para "librarse" de ellos: Este caso fue sistemáticamente denunciado en Center Link de Australia entre 1994 y 1996 (Struyven, 2004). Hay que controlar que los técnicos del servicio público conocen bien las necesidades de los demandantes y que buscan realmente ayudarles, no librarse de los usuarios más difíciles (Gradatour Mansuy, 2007). En cambio, en el modelo holandés el servicio público parece asumir los demandantes "residuales".

En conclusión, se podría decir que el mecanismo de libre elección se ajusta al enfoque preventivo mientras que el de derivación es más propio del inclusivo. El primero exige proactividad y conocimiento por parte del demandante, el segundo información y clasificación acertada de los demandantes por parte del servicio público.

7 Resultados

La previsible mayor eficacia de un sistema de mercado, frente al monopolio público se explica en parte por el trabajo por resultados. Un adecuado mecanismo de valoración e incentivación de los resultados asegura la eficiencia económica y social del modelo y previene de caer en perversiones, como el desceme, aparcamiento o las acciones sin impacto. Pero para poder contar con un sistema de incentivos adecuados, debemos fijar con precisión cuáles son los resultados que se busca conseguir. Se trata en último término de hacer converger el objetivo de las entidades con ánimo de lucro, con las funciones sociales que debe cumplir el servicio público de empleo.

Con carácter previo podemos definir como resultados de éxito a los siguientes:

- La simple colocación.
- La activación en la búsqueda de empleo.
- La mejora de la empleabilidad.

La subcontratación de servicios privados de empleo se asienta en el modelo de “estados sociales activos” y en el principio de “Work first” “empleo lo primero”, de manera que en prácticamente todos los países, se antepone la colocación a cualquier otro resultado; sean de educación, formación o activación. Una colocación con una duración mínima de seis meses, sin tener en cuenta otros aspectos, como la adecuación del perfil, las expectativas personales o el salario; ha acabado siendo casi el único resultado valorable. De hecho, algunos países han venido reduciendo progresivamente su catálogo de resultados, hasta circunscribirlo exclusivamente a la inserción, como es el caso de Work Programme (NAO, 2012).

En cualquier caso, aunque se anteponga la inserción a otros resultados, al ser éste el objetivo final del proceso de acompañamiento en la búsqueda de empleo, esos otros logros no deben obviarse totalmente, siempre y cuando valorarlos e incentivarlos de forma eficaz no aumente la complejidad de los procesos de contratación, de suscripción de convenios o la gestión de los mismos. Hay que evitar repetir experiencias burocratizadas como las que ya hemos sufrido en prevención de riesgos laborales.

De acuerdo con Struyven (2004) podemos considerar entre los resultados a perseguir los siguientes:

- **Colocación final**, por lo común definida como el acceso a un empleo, de al menos seis meses de duración (de trece a veintiséis semanas (Bruttel, 2005), no subsidiado y que cotice a la Seguridad Social. No se suele valorar el hecho de que la contratación sea indefinida, también es verdad que en otros países no existe el problema de temporalidad que sufre España. En algunos países como Francia se prima el que la colocación se produzca de forma temprana durante los primeros tres meses de atención.
- **El Autoempleo**. No existe unanimidad a la hora de considerar el autoempleo como un resultado incentivable de los procesos de activación y acompañamiento. Parece que en la realidad española, tal como ocurre en Holanda, en el marco de promoción del emprendimiento, el autoempleo, con una cotización mínima de seis meses en el régimen especial de trabajadores autónomos de la Seguridad Social, sí debería considerarse un resultado valorable.

- **Resultados intermedios**, como una colocación inicial con una duración mínima (Alemania acepta contratos a tiempo parcial de al menos quince horas semanales, durante tres meses, Holanda dos meses y Australia tres meses). Muchos autores sugieren la posibilidad de considerar también como resultado intermedio la participación en programas de prácticas.
- Puede haber otros resultados como **la formación** para la cualificación o el retorno al sistema educativo, en el caso de los demandantes de empleo sin competencias básicas.
- En el caso de activación de perceptores o beneficiarios de rentas mínimas cabría considerar el resultado de **la renuncia a prestaciones**.
- Por último existe la posibilidad de que los proveedores definan sus propios resultados en el proceso de concurrencia y convocatoria.

8 Fijación del precio

En el aspecto de los precios la disyuntiva es la de elegir entre un sistema de precios fijos o libres.

Un modelo de **precios libres**, marcados por la libre concurrencia entre los operadores privados tiene atractivos porque empujará los precios a la baja, pero también tiene riesgos y no menores, para el servicio público, entre ellos:

- Que la reducción de precios se haga a expensas de bajar la calidad o reducir los servicios prestados, fomentando el efecto “aparcamiento” de los demandantes de empleo con menor empleabilidad.
- Que una guerra de precios actúe en contra de aquellas ofertas más innovadoras y con metodologías más costosas y/o con una atención de proximidad e intensiva a los demandantes; y a favor de las ofertas poco innovadoras, que ofrecen servicios ligeros y de poco valor añadido.

Algunos países, como Holanda, optaron por un sistema de precios libres fijado por la competencia, pero aún en estos casos, conscientes de los riesgos que asumen, impiden que la oferta sea decisiva en el resultado final de los concursos. En el caso de Holanda se consideran además hasta 19 criterios no económicos de carácter técnico, que valoran la calidad de los servicios prestados y los resultados obtenidos (Bruttel, 2004). El departamento de empleo UVW discute con BOREA, una asociación sectorial que engloba a 72 entidades que representan el 60% del mercado y que regula una etiqueta de calidad, las convocatorias para mantener un mercado competitivo con mínimos de calidad (Struyven & Steurs, 2003; Struyven, 2004; Grivel et al, 2007). Francia en la convocatoria valora el precio que ofrecen los proveedores, pero con un límite del 45% dejando el 55% a criterios técnicos de calidad de servicios y resultados.

El actual modelo británico que, en muchos aspectos, parece el paradigma de un modelo basado en la competencia libre entre los proveedores, también utiliza un modelo de precios libres. El Departamento de Trabajo y Pensiones DWP, en el proceso de concurrencia para adherirse al Contrato-Programa de “Work Programme” marca un precio de referencia, a partir del cual, en una subasta, se valora un punto por cada descuento del veinte por ciento, y después un punto más por cada dos puntos porcentuales menos. Realizada la primera evaluación del programa, la agencia nacional de auditoría critica el que en los concursos no se haya valorado la experiencia previa y recomienda que se revise el sistema de fijación de precios para evitar “bajadas agresivas”. En algunos casos, los proveedores de primera línea se “jugaron” los contratos, para abandonarlos luego por falta de rentabilidad o bien para transferir los riesgos excesivos a los subcontratistas que a su vez repercutieron en los demandantes a través de falta de servicios (NAO, 2012). Australia o Wisconsin también experimentaron con forzar la competencia en torno a las ofertas económicas, para acabar comprobando que se hizo a expensas de la calidad y de la cantidad de servicios prestados (Struyven, 2004).

Un sistema de precios fijos, del que puede servirnos de ejemplo el que opera en España en los actuales Programas Experimentales en materia de Empleo, marca un precio fijo por atención de doce meses y un incentivo por cada colocación. De esta manera se vinculan los resultados, incorporando además un compromiso de inserción, en torno al treinta por ciento, e incluyendo una penalización si no se alcanza. Australia optó por fijar los precios y basar los criterios de selección de las ofertas a la oferta de servicios de cada licitador (40%) y a su capacidad de ofrecer resultados, estimados de acuerdo con su experiencia previa (60%). De esta manera se centró la competencia en la calidad e impacto de los servicios y no en los precios (Bruttel, 2004).

Un sistema de precios de referencia que reconozca las diferentes probabilidades de empleo, por colectivos y por territorios, ayudaría a las comunidades autónomas a tomar decisiones y evitaría que pudieran acabar compitiendo entre ellas. En efecto, teniendo en cuenta que la demanda por parte de los servicios públicos de atención al de-

mandante puede llegar a ser muy poco elástica y considerando las diferencias regionales en España, podría darse el caso de que las comunidades con tasas de paro más altas, con sectores en recesión, dificultades geográficas como los archipiélagos, se vieran obligadas a pagar precios mucho más altos por los mismos servicios. Superiores a lo que un sobreesfuerzo por parte de los proveedores privados explicaría.

Establecer precios fijos o de referencia no es sencillo, exige una clasificación previa mínima de los demandantes, de los servicios exigidos y del enfoque, preventivo y/o inclusivo que se pretende de la intervención. A partir de una evaluación de la eficiencia de las actuales políticas activas de empleo, se puede obtener información muy valiosa, en todo caso la segmentación de precios debe ser sencilla porque si no, se corre el riesgo de acabar creando un modelo muy complejo y burocratizado.

Un sistema con precios de referencia bien puede complementarse fijando objetivos de inserción. Es verdad que en un momento como el actual, de crisis global y recesión, fijar compromisos de inserción penalizables, como hace el Programa de Experimentales, puede expulsar a muchas entidades, en particular las que trabajan con demandantes alejados del mercado de trabajo. Cuando se puso en marcha el "Work Programme", en junio de 2011, se planteó un objetivo de inserción del treinta y seis por ciento y después de su primera ronda de evaluación apenas se ha alcanzado el veintiséis por ciento (NAO, 2012) y eso considerando que en el último trimestre de 2011 Gran Bretaña tenía una tasa de desempleo (el ocho con cuatro por ciento) casi tres veces inferior a la española. Si ahora en España se marca un compromiso del treinta o el treinta y cinco por ciento, es muy probable que un año después los servicios públicos tengan que asumir el fracaso y hacer frente al descrédito de todo el modelo de colaboración público-privada. En mercados como el español, ahora emergente y que está inmerso en un proceso de recesión y destrucción de empleo, con muchos demandantes de larga duración y perceptores de prestaciones, sería bueno fijar precios de referencia, objetivos y ponderar mucho eventuales compromisos de inserción.

9 Estructura de pagos

Básicamente podemos hablar de dos modelos en la estructura de los pagos y su vinculación a resultados y/o servicios (Struyven, 2004):

“Aún sin atención, hay pago”, cuando todo el pago, o casi todo, se vincula a resultados, no a procesos ni a servicios. Es de alguna forma un pago “a riesgo” proporcional al número de personas colocadas. Es un modelo que puede resultar atractivo para el regulador, porque parece transferir todos los riesgos al proveedor privado, pero en realidad traslada riesgos graves al servicio público y al demandante de empleo.

Es muy fácil que aparezca el efecto “free rider”; el operador acaba cobrando por colocaciones que él no ha provocado y que es posible que se hubieran producido igualmente sin su intervención. Así que el gasto público se lastra con un notable efecto de “peso muerto”. De hecho en Gran Bretaña, donde se contempla un pago fijo mínimo muy bajo y un pago variable vinculado al logro, en las últimas semanas ha saltado a los medios la denuncia que algunos operadores privados han cobrado por la atención a personas a las que no han prestado ningún servicio en absoluto. Aunque es posible que esto fuera legal y esté amparado por un mecanismo de pago por resultados no por procesos, lo que es innegable es que deja al servicio público en una posición muy difícil de defender. Una situación como ésta, sería una ocasión para todos aquellos que están en contra del modelo de colaboración público-privada para desacreditarlo y forzar su desaparición.

Asimismo, puede darse la circunstancia que para garantizar la viabilidad económica de proyectos retribuidos sólo por resultados, los pagos pueden llegar a ser tan altos que los operadores estén tentados a “subvencionar” contrataciones ficticias o permanencias ficticias en los empleos. De hecho, actuaciones de este tipo ya fueron denunciadas en Reino Unido con el antiguo programa de “Employment-Zones” en 2004 y 2005. En Australia entre 2004 y 2005 hasta el 27% de los pagos a los proveedores se dedicaron a subvencionar las contrataciones (DEWR, 2005).

“Sin atención no hay pago” en este caso el pago está referido a las personas efectivamente atendidas y es proporcional a las que se colocan, u otros resultados que se retribuyan. Es el sistema más utilizado, siendo lo más habitual el contemplar un pago fijo por atención y uno variable por resultado, básicamente la colocación (Bernard & Wolf, 2008). La proporción entre uno y otro implica una decisión de la que dependerá en buena medida la eficiencia de la colaboración público-privada. Si la parte variable es demasiado baja, se puede acabar financiando acciones sin resultado, pero si es demasiado alta, se puede estar incentivando los efectos “descreme” y “aparcamiento”.

Para incentivar a los operadores privados el trabajo por resultados, por colocación, sin que los demandantes “más difíciles” se transformen en “efectos colaterales” los servicios públicos han utilizado estrategias como las siguientes:

- Asegurar un pago fijo mínimo vinculado a la prestación de ciertos servicios previamente establecidos, tales como evaluación personal, un número mínimo de entrevistas, seguimiento de un plan personal de búsqueda de empleo, remisión de ofertas, etc.
- Aumentar la proporción de pagos variables por resultados, en el caso de los demandantes más alejados del mercado de trabajo.
- Imponer un fijo y sobre él un bonus por resultados o servicios especificados concretos.

Pero lo cierto es que hasta ahora ningún gobierno parece haber encontrado una respuesta satisfactoria y prácticamente en cada concurso cambian. Por ejemplo, Holanda para las personas de mayor empleabilidad, ha llevado todo el pago a la parte de variable, los operadores privados sólo son retribuidos si se produce una colocación de al

menos seis meses; hay que recordar que aún ahora en plena crisis de la zona euro Holanda tenía una tasa de paro del 5% (Fuente Eurostat; Enero 2012). Pero en el caso de los demandantes más alejados del empleo, Holanda paga un anticipo en el momento en que el beneficiario acepta el acuerdo de plan individual. (Bruttel, 2005).

Francia tiene un modelo más equilibrado y próximo a nuestra realidad, una estructura de pagos más o menos como la siguiente:

- Un pago del primer tercio del precio total al acoger al demandante para prestarle servicios previamente estipulados. Entre las exigencias establecidas por el servicio público (Pôle Emploi) está la de un número máximo de demandantes a atender por cada consejero de la entidad privada.
- Un segundo tercio si se produce una inserción durante los siguientes seis meses y uno, último, si el demandante sigue trabajando seis meses después (Sieble, 2009).

En esta última ronda sin embargo, Francia redujo la proporción del fijo que pasó de un sesenta y cinco por ciento inicial al treinta por ciento. Australia hizo algo parecido pasando del setenta por ciento, en las primeras convocatorias, al treinta por ciento (Struyven, 2004). Es una evolución repetida en muchos países a medida que los servicios públicos son capaces de calibrar con precisión las probabilidades de inserción de los desempleados por sí solos y con la ayuda de operadores privados. Gran Bretaña sin embargo que puso en marcha "Work Programme" con una filosofía muy próxima a la de pago por resultados, ha experimentado una evolución diferente. El evaluador de la Agencia Nacional de Auditoría ahora recomienda reducir el variable, porque puede estar generando efectos perversos como los supuestos fraudes denunciados.

El cálculo de una proporción entre fijo y variable eficaz no es sencillo, exige contar con un conocimiento amplio de las probabilidades de empleo para distintos colectivos y territorios, en particular en una realidad como la española con diferencias regionales muy grandes. Una proporción adecuada debería ser aquella que responda a la probabilidad de inserción de cada una de las personas, antes de ser atendida por un operador privado. Alemania, a la hora de fijar los pagos, contaba con un estudio macro de probabilidades de empleo por colectivos y por territorio (MEYSS, 2007). Es probable que no contemos con este conocimiento así que, al menos en las primeras convocatorias, parece razonable establecer pagos fijos lo suficientemente altos y servicios lo bastante predeterminados para garantizar un nivel de calidad mínimo en la atención a los demandantes.

El comportamiento del modelo no sólo vendrá condicionado por la estructura de los pagos sino también por el momento en que se efectúen. Cuando el pago se vincula totalmente a la obtención de resultados, generalmente una colocación de al menos seis meses, los operadores privados se ven obligados a financiar todo el proceso. Esto limita la competencia, que era precisamente uno de los beneficios que se buscaba al articular un mercado de colaboración público-privada, convirtiendo la capacidad financiera en un factor decisivo en la selección de operadores privados. La Evaluación de "Work Programme" recomienda no concentrar en demasía el pago al final, con la consecución de resultados, por las tensiones financieras a las que somete a los proveedores privados, en particular a los subcontratistas de los operadores de primera línea (NAO, 2012).

A fin de contar con un mercado competitivo, suficientemente abierto atractivo para operadores innovadores, presenciales o virtuales, con diferentes aproximaciones y suficiente "expertise", lo ideal es contar con un pago inicial fijo, por atención y prestación de servicios mínimos previamente preestablecidos, un pago por resultados intermedios, como por ejemplo la colocación o permanencia en autoempleo y, finalmente un último pago si la colocación se mantiene por ejemplo más de seis meses.

10 La formación

Es evidente que la formación debe incluirse entre los servicios de un proceso de acompañamiento y activación de los demandantes de empleo. Debemos entender la colocación como un conjunto integral de medidas cuyo objeto es la incorporación del trabajador a un puesto de trabajo. Se trata de aproximar la oferta y la demanda, incluyendo la prestación de servicios como orientación, información, evaluación y por supuesto formación, más allá de la mera puesta en contacto de oferta y demanda de trabajo (Sempere y Martín, 2010). No obstante, la filosofía "work first" actúa en su contra. En tanto en cuanto centra la financiación en la inserción y no en otros valores como la capacitación o la cualificación profesional, a los que puede llegar a considerarse servicios sin impacto.

De hecho si los pagos variables por colocación son muy altos en proporción a los fijos por atención, los proveedores privados sólo asumirán costes de formación si tienen asegurada la colocación, abandonarán al resto de los demandantes con independencia de sus necesidades formativas. Los proveedores no estarán en ningún caso incentivados a hacer formación de largo recorrido ya que cobran por colocaciones rápidas, en plazos de seis meses. Eso perjudicará especialmente a los parados de más larga duración que participan en acciones de carácter inclusivo (Struyven, 2004) y eso puede resultar dramático en la situación española en la que muchos trabajadores tienen que recualificarse desde sectores como la construcción muy sacudidos por la crisis hacia nuevas ocupaciones. Sólo si la cualificación profesional fuera un resultado retribuible los operadores privados asumirían la formación de largo recorrido.

Australia revisó su política después de las primeras dos rondas de contratos, porque vio que sólo el once por ciento de los demandantes atendidos por proveedores privados participaban en acciones de formación y sólo el tres por ciento en algún programa de prácticas. Si el gobierno considera que la formación es una buena vía para mejorar las posibilidades de empleo de los demandantes, debe buscar fórmulas para incentivarla, un modelo puede ser una "cuenta de formación" como el "Job Seeker Account" que finalmente pusieron en marcha en Australia (Bruttele 2005).

En la actualidad, la oferta de formación dirigida a desempleados en España está diseñada e impartida al margen de las necesidades reales de cualificación de los demandantes de empleo y de las necesidades de trabajadores cualificados por parte de las empresas. Esta realidad, que ya era clamorosa en las anteriores etapas de pleno empleo en nuestro país, es inadmisibles en el actual contexto de crisis en el empleo.

El actual contexto, de revisión crítica de las Políticas Activas de Empleo, obliga a todas las Administraciones Públicas a realizar un profundo cambio, como así establece la reciente Reforma Laboral, en línea con las directrices de la Unión Europea, en el sentido de diseñar e implementar para los desempleados itinerarios personalizados de inserción, en los que la formación debe ser una palanca clave para la mejora de su empleabilidad.

En este sentido, la colaboración público-privada, en la figura de las Agencias Privadas de Colocación, se configura como herramienta fundamental para que la formación dirigida a desempleados esté realmente ligada a las necesidades del mercado de trabajo. De manera que será en el marco de los procesos de orientación que desarrollan las agencias, tanto de manera presencial como virtual, en donde se deben definir los planes y programas personales de formación que se enmarcan en los itinerarios individuales de inserción de cada demandante de empleo.

11 Doble financiación

Una cuestión que puede parecer menor pero que entraña el riesgo de alterar las previsiones del agente regulador, es el de la doble financiación. Esto es, que le resulte posible a un operador cobrar dos veces por el mismo resultado. Por ejemplo que perciba del servicio público el pago variable por la colocación de un demandante y al tiempo, cobre a la empresa por su reclutamiento y selección. Es verdad que esta situación puede ser infrecuente en el caso de desempleados de larga duración alejados del mercado de trabajo (Struyven, 2004), pero no tanto en el de las acciones de carácter preventivo con, por ejemplo jóvenes que hayan acudido voluntariamente a la agencia de colocación procedentes del servicio público.

Este riesgo no sólo cargaría a la administración con un sobrecoste innecesario y lastraría el proceso con un peso muerto, sino que reforzaría el efecto descreme y aparcamiento. Los operadores se verían aún más incentivados a centrar sus esfuerzos únicamente en los desempleados más empleables por los que pueden obtener una doble retribución, distorsionando de forma incontrolada los objetivos y la estructura de pagos fijos y variables que el regulador hubiera establecido. Se debería impedir que un operador pueda ser retribuido una segunda vez, por ningún resultado que ya hubiera retribuido el servicio público con el que colabora.

12 Conclusiones

De lo expuesto anteriormente, resulta evidente que la apertura de un mercado de colaboración público-privada en España para la atención personalizada de demandantes de empleo, ofrece muchas oportunidades pero también riesgos. La competencia entre operadores privados y entre éstos y los públicos, aportará sin duda niveles de eficiencia y de transparencia al sistema de empleo hasta ahora impensables. Pero, en particular en el actual contexto del mercado de trabajo y de la situación económica de España, será muy difícil que el nuevo modelo arroje resultados tangibles y satisfactorios en términos de empleo a corto plazo; sin embargo es fácil que los problemas afloren muy pronto y con ellos el riesgo de encallamiento social prematuro de todo el proyecto de modernización del servicio público de empleo. Por eso es tan importante que el regulador logre manejar tanta experiencia acumulada en otros países como le sea posible, de tal forma que pueda tomar decisiones acertadas de forma rápida e inteligente.

Ciertos efectos indeseados de la intervención de operadores privados, en concreto los llamados "efectos aparcamiento y descreme", de manera que se discrimine a aquellos colectivos con mayor dificultad de acceso al empleo por la necesidad de una mayor actuación para lograrlo, así como que se concentre todo el esfuerzo en los colectivos con una inserción más fácil, son bien conocidos y están estudiados en la literatura, pero resultan muy difíciles de controlar y evitar de forma definitiva. Por eso en España las administraciones, al menos en las fases iniciales, deben ser especialmente cuidadosas y tomar decisiones meditadas y prudentes, siempre en diálogo con el sector. Deben evitar algunas tentaciones muy conspicuas, como caer en el espejismo de crear un sistema de precios y estímulos, que incentiven de forma exagerada el trabajo por resultados, olvidando la cantidad, calidad y la forma en la que son prestados los servicios personalizados a los demandantes de empleo.

Los reguladores tienen que organizar un mercado que no caiga en el minifundismo y la atomización de los proveedores, ya que restaría solvencia técnica y empresarial, pero al mismo tiempo tienen que mantenerlo abierto a diferentes aproximaciones, metodologías o modalidades de atención, incluida la presencial y la virtual. Tienen también que impedir que nuestra arquitectura competencial en materia de gestión de políticas de empleo degeneren en la fragmentación del mercado, evitar que acabe operando en diecisiete compartimentos estancos, con reglas diferentes e incluso objetivos divergentes.

Las administraciones reguladoras deben establecer desde el principio, un sistema de monitorización de todo el proceso; evaluar las políticas activas de empleo y la actuación del operador público en la intermediación laboral y el acompañamiento a los demandantes. Un seguimiento que debe complementarse con un diálogo entre la administración y los nuevos operadores privados, para que se traduzca finalmente en un proceso de mejora continua.

Por otra parte, la puesta en marcha de este mercado de colaboración público-privado nos da una oportunidad de resolver viejos problemas, que no podemos desaprovechar. Bajo el enfoque de las agencias de colocación, podemos revisar el modelo de acceso a la formación profesional para el empleo de los demandantes de empleo, conectándolos por fin a la búsqueda activa de empleo y a los objetivos personales de un plan individualizado de acción; y poner en marcha algún sistema de cuenta personal de formación como los que ya se han experimentado en otros países.

Además, si revisamos los mecanismos de clasificación inicial de los demandantes o la distinción entre atención preventiva e inclusiva, podremos por fin establecer verdaderos itinerarios de inserción. Los demandantes conocerán una hoja de ruta que les explique con claridad cuáles serán los servicios, cómo y quiénes se los ofrecerán en su trayectoria de búsqueda de empleo. En conclusión, afrontamos un momento lleno de oportunidades pero también de riesgos, en el cual debemos establecer cauces de diálogo y comunicación constante entre todos los actores, públicos y privados, del sistema nacional de empleo.

Con la elaboración de este estudio desde Fundación élogos pretendemos ofrecer un conjunto de experiencias y alternativas que pueden ser de interés para las autoridades laborales y, desde luego, para el necesario y urgente desarrollo reglamentario en esta materia, que evitará dispersión y riesgos de descoordinación, que serían negativos para el impulso, entre todos, sector público y privado, de las Políticas Activas de Empleo.

Equipo

La Fundación élogos quiere agradecer la colaboración al grupo de expertos que citamos a continuación:

Gregori Cascante Perez

Director General del Grupo De ALEPH.

Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, especialidad "Economía Política y Sociología" por la Universidad de Barcelona.

Ha cursado el Programa de Perfeccionamiento para Directores Generales (PDG) por IESE Business School Universidad de Navarra.

Ha sido gerente de la oficina de Barcelona de Credem, Coordinador de programas y estudios del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña y Técnico del Servicio de Cooperación Municipal de la Diputación de Barcelona.



Alberto Elordi Dentici

Director de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España.

Licenciado en Historia contemporánea, ha desarrollado su carrera profesional como Director General del INEM, Director General de Relaciones Institucionales y de Información Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo, Subdirector del diario EL SOL, Director de la Fundación Alternativas, Asesor Ejecutivo del Ministro de Educación y Asesor Ejecutivo del Ministro de Justicia.

Tiene amplia experiencia como consultor y experto en materia de empleo, formación y mercado de trabajo.



Jesús Lahera Forteza

Doctor en Derecho y Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad Complutense de Madrid.

Es autor o coautor de 9 monografías, ha coordinado 5 obras colectivas, participado en más de 40 libros colectivos y es autor de numerosos artículos en revistas especializadas y de análisis jurisprudenciales.

Participante habitual en foros, encuentros y seminarios relacionados con el empleo y el mercado de trabajo.



Jaime López Cossío

Socio director de LAURANTIS SL.

Asesor de la Confederación Española de empresas de Formación CECAP.

Director General de Formación y colocación de XUNTA DE GALICIA (1998-2003) y Vicepresidente del Consejo Gallego de Formación Profesional (1.996-2003)

Co-director del Foro Autonómico de empleo (2003-2009) y coordinador del Foro de Ciudades por el Empleo (2008-2009).



José Ramón Pin

Profesor de Dirección de Personas en las Organizaciones y Ética Empresarial en el IESE de Madrid y el director de IRCO (Centro Internacional de Investigación de Organizaciones). Desde el año 2005, también ha dirigido el Executive MBA en Madrid. Recientemente fue nombrado miembro del Comité Académico de negocios Barba Business School.



Fernando Moreno Piñero

Consejero de Cuatrecasas, Gonçalves, Pereira.
Director del Instituto Internacional Cuatrecasas de estrategia legal en Recursos Humanos. Ha desempeñado la representación permanente de CEOE en numerosos organismos españoles de carácter bipartito y tripartito competentes en materia de relaciones laborales, formación, empleo, Seguridad Social y Prevención de Riesgos Laborales, entre ellos la Fundación Tripartita para la Formación para el empleo.



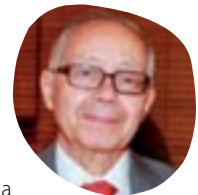
Francisco Rueda Sagasetta

Director del Mercado de Formación Profesional para el Empleo en élogos, S.L.
Ex Secretario General del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha.
Amplia experiencia dirigiendo, coordinando y promoviendo proyectos de formación, empleo e itinerarios de formación.



Julio Sánchez Fierro

Abogado consultor internacional en relaciones laborales
Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.
Ha sido Consultor de Organismos Internacionales en Política Laboral, Salud Laboral y Seguridad Social de la OIT, Mercosur, OEA, CINTERFORM y CEDEFOP. Fue miembro de la Comisión de Aplicación de Normas Internacionales de la OIT y participó en el diálogo social europeo y en la concertación social en España, desde los Pactos de la Moncloa y comisiones de reforma de la Seguridad Social.
Fue Secretario General Técnico del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, entre 1996 y 1999.



Antonio Toro Barba

Licenciado en Psicología por la Universidad de Sevilla.
Hasta enero de 2012 ha sido el Director del Servicio Público de Empleo Estatal.
Durante 15 años fue el Director General de la Junta de Andalucía y actualmente es Funcionario de la categoría A 12 en dicha Junta.



Bibliografía

1. Bernhard S. and J. Wolff (2008): "Contracting out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers?" IAB. Discussion Paper 5/2008.
2. Bredgaard T. and L. Fleming (2008) "Quasi-Markets in Employment Policy: do they Deliver on promises?" *Social Policy & Society* 7:3, 341-352, UK Cambridge University Press.
3. Behaghel L., B. Creponz, & M. Gurgand (2011) "Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment" March 31, 2011.
4. Bruttel O. (2004) "Contracting-out the Public Employment Service and the consequence for hard-to-place jobseekers: Experiences from Australia, the Netherlands and the UK " Paper for the Second Annual ESPA net Conference University of Oxford.
5. Bruttel O. (2005) "Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service" *Wissenschaftszentrum Discussion Paper Berlin*.
6. Comisión Europea (1998) Modernizar los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea por el empleo, Comunicación 641.
7. DEWR (2005) Annual Report 2004-2005, Australia.
8. FEDEA (2012) Observatorio laboral de la crisis, enero 2012.
9. Georges N. (2007) "L'Externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi: Modalités d'un marché en plein essor." Document de travail n° 81. Centre d'Etudes de l'Emploi.
10. Gratadour C. et M. Mansuy (2007) "Sous traiter l'accompagnement des chômeurs: elements d'évaluation" *Travail et Emploi*, N° 112.
11. Grivel N, Georges N. et D. Meda (2007) "Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comparaisons internationales Suede, Pays-Bas, Royaume-Uni" Centre d'études de l'emploi n° 41. Rapport de Recherches.
12. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.(2007) "La Intermediación Laboral Privada en Alemania" Revista de Actualidad Sociolaboral, n° 142, Septiembre 2007.
13. Mullor m. (2011) "La Reforma de los Servicios Públicos de Empleo. Propuestas para fomentar la colaboración público-privada, la competencia y la libertad de elección de los desempleados". FAES Cuadernos Pensamiento Político, enero-marzo 2011.
14. National Audit Office NAO (2012) "Department for Work an Pensions. The Intrapductyion of the Work Programme" London.
15. Ochel W. (2007) "Contracting out Employment Services Involving Temporary Agency Work in Germany". Munich Personal Re Pec Archives N° 13280.

16. Seibel C. coordinateur Comité pilotage de l'évaluation (2009) *“Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduits par l'Unédic et l'ANPE en 2007. Rapport de synthèse du Comité de pilotage de l'évaluation.*
17. Sempere A. V (dir) y Martín R (coord.)(2010) *“La Reforma Laboral de 2010. Comentarios al Real decreto-Ley 10/2010 e 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo”* Aranzadi Thomson Reuters 563 págs.
18. Struyven, L and G. Steurs (2003) *“The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands”* *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nº 13. OECD Publishing.
19. Struyven L. (2004): *“Design Choices in Market Competition for Employment Services for the long-term Unemployed”* *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* Nº 21.
20. Van Parys, L and L. Struyven (2009) *“Analyse réalisée dans le cadre d'une étude comparative internationale commandée par Federgon en portant sur les recours par les pouvoirs publics à des opérateurs externes”* *Federation des Partenariats de l' Emploi and Katholieke Universiteit Leuven.*



Otros estudios de la Fundación élogos:



FUNDACIÓN 
élogos

Con la colaboración de:



Cátedra José Felipe
Bertrán de Gobierno
y Liderazgo en la
Administración Pública