

Citar: Apellidos, N. (2015) "Título", en: González García, E.; García Muñiz, A.; García Sansano, J. e Iglesias Villalobos, L. (Coords.). *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: ACMS, pp.

APROXIMACIÓN AL PROCESO DE GESTIÓN COLABORATIVA EN LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL: CÓMO SE ARTICULAN LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO, LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN Y LOS CIUDADANOS

María José García Solana. *Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN

La ponencia que se propone para este Congreso aborda el análisis de la gestión público-privada en los Servicios Públicos de Intermediación Laboral en España, poniendo a la luz los procesos y estructuras de colaboración entre el Ministerio de Empleo, las Agencias Privadas de Colocación y los Ciudadanos.

Las transformaciones experimentadas desde los años setenta hasta la actualidad, por las Administraciones Públicas, con el objeto de mejorar la eficiencia y superar la insuficiencia de recursos, han dado lugar a un cambio en las relaciones con los actores implicados en la prestación de ciertos servicios públicos. En este sentido, podemos señalar dos líneas de cambio: la primera, orientada a la incorporación de nuevos actores, tanto de carácter público como privado; en segundo lugar, una transformación del concepto de ciudadano, que ha variado su significado de usuario, cliente y ahora coproductor y corresponsable de los servicios públicos.

En este proceso de cambio se encuentra el modelo español de Servicios Públicos de Intermediación Laboral, ya que las mejoras introducidas se han orientado hacia los resultados y la incorporación de actores privados en los procesos de gestión, para una mejor resolución del problema del desempleo. Este rediseño, del modelo de prestación, rompe con el monopolio del Estado en materia de intermediación laboral y permite la incorporación de agentes privados con ánimo de lucro, no tanto bajo el paraguas de la privatización o externalización sino de la colaboración y cooperación en la prestación de estos servicios.

Partiendo del marco teórico de la gobernanza, esta ponencia analizará cómo se articula el proceso de prestación de los servicios públicos de empleo con la incorporación, entre los ciudadanos y el gobierno, de las Agencias Privadas de Colocación. Con ello, pretendemos conocer cuál es el estilo de gobernanza colaborativa que introduce este nuevo modelo de servicio público (Arellano, 2004,11), así como, sus características. Para ello, en un primer apartado analizaremos el modelo de gestión de servicios públicos que aparece con la incorporación en 2010 de las Agencias Privadas de Colocación. En este sentido, nos centraremos en el análisis de la estructura y los procesos que se articulan a través del Acuerdo Marco y las diferentes licitaciones realizadas. En un segundo momento, nos detendremos a analizar el rol y las capacidades de los actores que intervienen en el proceso de gestión del servicio, así como, las lógicas de interdependencia y acción que integran el proceso de colaboración. Finalmente pondremos a la luz los límites, desafíos y oportunidades que implica este modelo

colaborativo desde el punto de vista de la dirección de la gestión y la asignación de responsabilidades entre el trinomio de actores.

PALABRAS CLAVE

Colaboración Público-Privada, Agencias Privadas de Colocación, Gestión Colaborativa, Gobernanza, Ciudadanos, Políticas de Empleo.

INTRODUCCIÓN.

Desde la década de los años setenta hasta la actualidad, las transformaciones realizadas en los servicios prestados por las administraciones públicas han respondido a dos cuestiones: por un lado, la necesidad de ajustes en el ámbito del sector público, como consecuencia de la crisis fiscal y, por otro lado, la necesidad de dar una mejor respuesta a los problemas de una sociedad compleja y dinámica, puesto que los Estados lo hacen de forma deficitaria (AGUILAR, 2014).

En este contexto, en un primer momento, las transformaciones introducidas por la Nueva Gestión Pública (NGP), en la prestación de los servicios públicos, se orientaron hacia los resultados. La NGP impulsó reformas orientadas al cambio de las estructuras y los procesos en la administración pública, que buscaban la máxima eficiencia en los servicios prestados. Numerosas mejoras y modificaciones facilitaron la incorporación de nuevos actores públicos y privados, bien mediante externalización de los servicios, descentralización en otros niveles de administración o agencialización, entre otros.

Este proceso de apertura y desdibujamiento de los límites entre sector público y privado se ha profundizado con la gobernanza. El paso siguiente, que ha reforzado y profundizado la incorporación de nuevos actores en la prestación de servicios públicos, ha sido la necesidad de mejorar las capacidades de los gobiernos y contar con recursos y medios adecuados para dar respuesta a los problemas de las sociedades actuales. En este sentido, para algunos autores asistimos a un “desplazamiento de la ineficiencia a la insuficiencia del gobierno” (AGUILAR: 2014, 13). Se refuerza, de este modo, la creación de espacios donde se entrelazan las políticas y servicios públicos con objetivos, recursos y alianzas del sector privado. La Nueva Gobernanza o Gobernanza da carta de naturaleza a la incorporación de actores, de la sociedad civil y económica, en la prestación directa de servicios, bajo criterios de colaboración o coordinación.

Los Servicios Públicos de Empleo no han sido una excepción en este proceso de transformación del Estado y su Administración. Las Directrices de la UE, las Estrategias Españolas para el Empleo, los Planes Anuales y el marco normativo - a partir de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo y la Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo – han sido tanto marcos de referencia como instrumentos de política pública para la transformación del mercado de trabajo. Las reformas han vehiculado la necesidad de mejorar los servicios públicos de empleo desde el punto de vista de la eficacia y efectividad, principalmente en los procesos de intermediación. Así, junto a la transformación de las políticas activas, pasivas y cambios en la regulación, se incorpora a la agenda de las reformas la transformación del modelo de prestación de servicio público de empleo, poniendo el acento en los ámbitos de relación directa con los desempleados. En este sentido, destacan las palabras del Ministro de Empleo durante 2010-2011, Valeriano Gómez, que tilda como un cambio “ineludible” la incorporación de la colaboración público-privada en la gestión del Servicio Público de Empleo

Estatual y de la Secretaria de Estado de Empleo durante 2011-2015, Engracia Hidalgo Tena, al referirse a este aspecto como un cambio de “modelo cultural”. La idea de esfuerzo compartido, en el contexto de esta crisis, ha situado la reforma de los servicios públicos de empleo en el centro de la cuestión. No sólo referida a los diferentes niveles de gobierno competentes en la materia, sino a la aparición y/o revisión de las responsabilidades colectivas que asumen los agentes privados (con y sin ánimo de lucro) en el desarrollo de un mercado laboral efectivo. Pero también al papel que asumen los ciudadanos, usuarios de estos servicios, y cuyas situaciones de desempleo y precariedad han dado lugar a una visión diferente de perceptor de prestaciones y subsidios.

A lo largo de esta ponencia, realizaremos una aproximación al diseño de la gestión colaborativa en los servicios de intermediación laboral en España. Para ello, en un primer apartado describiremos el modelo que se introduce normativamente en el año 2010, pero que no se articula hasta 2014. En un segundo apartado, centraremos nuestro análisis en los elementos que determinan ese proceso de colaboración en el servicio de intermediación laboral y que influyen en el rol que se atribuye al ámbito público, empresarial y ciudadanos. Con ello, para concluir, pretendemos acercarnos a un servicio público en transformación que está diseñando su futuro dentro de la colaboración público-privada y que plantea cuestiones sin resolver.

CAMBIO EN EL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA: LA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN.

La incorporación de las Agencias de Colocación al modelo de intermediación laboral supone un punto de inflexión en la política de empleo desarrollada hasta el momento en España. La Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, da entrada por primera vez a las agencias privadas con ánimo de lucro y establece dos ámbitos de relación con los servicios públicos: la coordinación y la colaboración. El Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación desarrolla las características y las alternativas de participación de estos actores en el ámbito de la intermediación laboral.

Para poder entender el contexto en el que surge este cambio de modelo y cómo se determina el posicionamiento de los actores que en él intervienen, centraremos nuestro análisis en la descripción del contexto, a continuación describiremos el modelo planteado y, a partir de ahí, plantearemos cómo afecta este proceso de cambio a los actores clave que intervienen en el proceso de intermediación laboral.

Contexto para la reforma de los servicios de intermediación laboral.

El modelo de colaboración público-privada que se pone en funcionamiento en España está inspirado en el modelo de Reino Unido y Holanda basado en tres premisas: la eficacia en la colocación, la eficiencia en la selección de proveedores y el seguimiento continuado de la actividad de intermediación e inserción.

En buena parte de las reformas del mercado de trabajo se ha puesto el acento en estas cuestiones. Si bien, la falta de penetración de las acciones emprendidas por los servicios públicos de empleo - en comparación con otros actores como ETT - , unido a las elevadas y continuadas tasas de desempleo durante estos años, ha dado lugar a diversas reformas del mercado laboral y la necesidad de actuar

sobre los servicios de intermediación. Además parte del discurso de NGP y Gobernanza, consideran innecesaria la prestación directa de ciertos servicios públicos que además provocan un elevado gasto público y con los que se obtienen escasos resultados sociales. Pocos procesos de dirección de la sociedad -y quizás ninguno- son tan simples como para que un actor sea capaz de determinar por sí solo los resultados (AGUILAR: 2003, 2).

En el ámbito de nuestro estudio cabe señalar que la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo incluye, en este sentido, acciones dirigidas “a elevar las oportunidades de las personas desempleados mejorando los mecanismos de intermediación laboral” debido a “una insuficiente capacidad de colocación de los servicios públicos de empleo”. La búsqueda en otros actores que den soluciones a aspectos del problema del desempleo justifica su incorporación en la resolución del mismo, es decir, en los procesos de intermediación laboral.

Génesis y configuración del modelo de intermediación laboral.

La relación entre el sector público y privado en el desarrollo de políticas y servicios públicos de empleo no es algo nuevo que aparezca con las Agencias de Colocación. Tanto la aparición de Empresas de Trabajo Temporal - Ley 1/1994, de 1 de junio, sobre la legalización de la Empresas de Trabajo Temporal ; la multitud de procesos de contratación para el diseño y ejecución de programas de empleo financiados desde diversos niveles de gobierno; o el desarrollo de los Programas de orientación para el empleo y autoempleo (OPEAS), son muestra clara de cómo el sector público ha intervenido en el mercado de trabajo, pero también cómo entidades con y sin ánimo de lucro han participado en el desarrollo de servicios de intermediación, financiados mediante recursos públicos. Por ello, es necesario preguntarse qué ha cambiado realmente con la incorporación de las Agencias Privadas de Colocación. En este sentido, es obligado desgranar los aspectos que contiene el nuevo modelo de intermediación laboral, y analizar cómo encajan los nuevos actores en la prestación del servicio de intermediación.

Ya la Ley de Empleo en su artículo 6.h) incluía entre sus fines “fortalecer los servicios públicos de Empleo y favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo”.

Como se ha mencionado anteriormente, Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, introducen y autorizan la participación en los procesos de intermediación laboral de un actor privado con ánimo de lucro, hasta ese momento excluido por la norma. Si bien, ambas normas no sólo implican la aparición de un nuevo actor privado sino que además incorporan el concepto de colaboración público-privada, como mecanismo de apertura e interrelación entre los “agentes que intervienen en la intermediación laboral”. Por lo tanto, no sólo es la aparición de un nuevo actor sino la incorporación de este concepto lo que abre un espacio indeterminado y por construir en los servicios públicos de intermediación, ya que numerosas cuestiones quedan pendientes de desarrollo en una fase posterior de proceso sujeto a criterios más técnicos.

La reforma laboral de febrero de 2012 – Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral - continúa la apertura a la colaboración público-privada

en los servicios de intermediación laboral, que acabará concretándose en el Plan Anual de Políticas Activas de 2013. En dicho Plan se contempla la confección de un Acuerdo Marco de colaboración, que comienza su andadura ese mismo año, para el desarrollo de los servicios de intermediación laboral y al que podrán adherirse voluntariamente las Comunidades Autónomas que lo consideren (lo harán todas a excepción de Andalucía, Cataluña y País Vasco).

Dicho Acuerdo Marco tenía como objetivo, entre otros, seleccionar aquellas Agencias de Colocación colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo en esta materia. La Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medias de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, añade la disposición adicional trigésimo segunda en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que dará la posibilidad de formalizar de manera conjunta “acuerdos marcos para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral” al Estado y a las Comunidades adheridas.

El resultado de dicho proceso de licitación dará lugar a la selección de 80 agencias de colocación, que se convierten en colaboradoras de los servicios públicos. En relación a la tipología de las Agencias de Colocación elegidas, destaca que todas ellas son del ámbito privado (empresas, fundaciones, ETTs), a excepción de una, el Ayuntamiento de Puçol, a pesar de la tendencia a priorizar entidades privadas. En algunos pliegos de prescripciones no sólo se incluyen documentos específicos del ámbito privado sino que además la terminología se orienta hacia las empresas.

A esta primera fase de organización y selección de Agencias le sigue una segunda etapa que se ha producido durante los años 2014 y 2015 de contratación y asignación a dichas Agencias de programas de seguimiento e inserción laboral para desempleados, que convivirá con la actividad habitual de intermediación de los servicios públicos de empleo. Siguiendo la estructura competencial de nuestro Estado en materia de empleo, y en concreto en intermediación laboral, asistiremos a dos vías de articulación de los servicios públicos y las agencias privadas. Por un lado, a nivel estatal porque aunque el Estado transfirió a la mayoría de las Comunidades Autónomas la competencia en intermediación laboral, las prestaciones y subsidios quedaron a cargo del actual Servicio Público de Empleo Estatal. La visión activa del desempleado receptor de prestaciones o subsidios ha permitido que el Estado incorpore acciones en esta materia, y no sólo se limite a la gestión burocrática de la prestación. Por otro lado, nos encontraríamos el nivel autonómico, formado por aquellas Comunidades Autónomas que tienen dichas competencias y que se han adherido al Convenio. A continuación abordamos los procesos de licitación emprendidos y que articularán el nuevo mapa de intermediación laboral para algunos programas:

Servicio Público de Empleo Estatal. El Acuerdo Marco prevé un monto total de 200.000.000 euros que se distribuyen entre las diferentes Comunidades Autónomas, aunque la licitación es estatal. Hasta el momento destacan dos líneas de actuación desarrolladas con agencias de colocación: la primera, el programa PREPARA (2014-2015) y, la segunda, un programa de contratación para intermediación laboral (2015-2016).

En relación al primer proceso de contratación, que surge de este Acuerdo Marco, tiene como resultado la creación de seis lotes, con un total de 41.666.666,60 euros IVA incluido para distribuir entre territorios (lotes) durante los años 2014 y 2015, y que fue adjudicado en noviembre de 2014 a 6 Agencias Privadas de Colocación. El contrato se formalizó por un año, prorrogable por otro. El

Cuadro 1 refleja qué agencias de colocación están operando en los diferentes territorios.

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LAS AGENCIAS PRIVADAS POR TERRITORIO	
Distribución Territorial	Adjudicataria
Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco	ASOCIACIÓN FSC DISCAPACIDAD
Valencia, Murcia y Baleares	ADECCO TT S.A.
Aragón y Cataluña	MANPOWER ETT S.A.U.
Madrid y Castilla la Mancha	ASOCIACIÓN SALESIANA DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
Extremadura, Castilla y León, Canarias, La Rioja y Navarra	TELEFÓNICA LEARNING SERVICES S.L.
Andalucía, Ceuta y Melilla	EULEN FLEXIPLAN S.A.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo proceso fue aprobado en el Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015 y formaliza la colaboración público-privada para un nuevo contrato de intermediación laboral. En este programa quedan excluidos Ceuta y Melilla y los beneficiarios del PREPARA, al tener un procedimiento específico. En esta ocasión son cuatro los lotes de contratación agrupados en función del perfil de los desempleados a insertar y clasificados en función del tiempo que lleven registrados como demandantes: un mínimo de 3 meses; 3-6 meses; de 6 meses a 1 año; de 1-2 años y más de 2 años. El presupuesto total es de 41,7 millones distribuidos entre 2015 (5 millones) y 2016 (36,7 millones). Como ya establece el Acuerdo Marco, estos servicios de colocación se retribuirán en función de los resultados.

Servicios de Empleo autonómicos. Paralelamente, desde los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas se han puesto en marcha procesos de licitación con las Agencias de Colocación autorizadas por el Acuerdo Marco. Dichos procesos adoptan la forma de contratación externa, manteniendo en la mayor parte de los casos el contenido del Acuerdo Marco, aunque lo adaptan a la singularidad del territorio y el perfil de los demandantes. En otras ocasiones, se ha regulado mediante la convocatoria de órdenes de subvención (por ejemplo, el caso de Cataluña) para que desarrollen servicios de intermediación laboral. Son varias las Comunidades Autónomas que han iniciado este proceso: Aragón, Murcia, Canarias, Valencia, Navarra, País Vasco, Asturias, Galicia y Cataluña (aunque no se adhirió al Acuerdo Marco).

Características de un nuevo modelo de intermediación laboral.

La intermediación laboral aparece recogida como un instrumento de política de empleo en el Capítulo I, Título II de la Ley de Empleo mencionada anteriormente. La intermediación incluye tanto acciones de colocación como de recolocación que proporcionen a los trabajadores “un empleo adecuado a sus características y facilite a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades” (art.20 de la Ley 56/2003, de Empleo). En este contexto tanto los servicios públicos de

empleo como las agencias de colocación pasan a considerarse Agentes de la Intermediación, rompiendo el monopolio público que existía hasta el momento.

Si bien, la consideración de la intermediación como un servicio público introduce la necesidad de establecer instrumentos de interrelación. En este sentido, aunque se reconoce la capacidad de actuación autónoma de todas las agencias de colocación éstas deberán coordinarse con los servicios públicos de empleo, o bien, se establecerán mecanismos de colaboración. En ambos modelos de interrelación la existencia del sistema electrónico común (SISPE) se convierte en un factor de integración para todos los agentes que actúan en el marco de la intermediación laboral. Si bien, con el modelo de colaboración se da un paso más allá al introducir otro tipo de criterios y variables de colaboración, que aparecen recogidas en el pliego de prescripciones de contratación del Acuerdo Marco.

Aunque como hemos visto anteriormente este proceso de colaboración se implementa tanto con el Servicio Público de Empleo Estatal como con los servicios de empleo autonómico, en los que también se han desarrollado procesos de licitación específicos o se han publicado órdenes de subvenciones al respecto, es este Acuerdo Marco y las características de Pliego de Prescripciones sobre las que pivotan las características básicas del modelo de colaboración. Es por ello que nos centramos en su análisis, dejando para un estudio posterior los instrumentos desarrollados por las Comunidades Autónomas.

Dicho instrumento de colaboración formal, entre Agencias de Colocación y los servicios públicos de empleo (estatal y autonómicos), introduce una visión integral del modelo de inserción laboral que incluye “orientación, formación, intermediación, ayuda en la búsqueda de empleo, captación de ofertas de trabajo, promoción de candidatos u otras, que sean necesarias para alcanzar el objetivo de la inserción efectiva del desempleado”. En este sentido, nos interesa conocer cómo se construye el modelo de colaboración y qué criterios novedosos de gestión se incorporan. En este sentido, consideramos que son cinco los ámbitos sobre los que se construye la vinculación o colaboración entre ambos sectores:

Una estrategia de intermediación. En la ejecución de los servicios de intermediación las Agencias de Colocación adjudicatarias elaborarán una planificación detallada de las estrategias de inserción, captación de ofertas, de las metodologías y organización funcional de los trabajos. Ello implicará que se desarrollen diferentes aspectos como: diagnóstico de los perfiles de demandantes según categorías, detectar necesidades y preferencias de los empleadores por segmentos; estrategias, objetivos, procesos y servicios que se seguirán con demandantes y empleadores; aspectos innovadores en las estrategias; metodologías.

Un sistema de evaluación y seguimiento. En este sentido es necesario hacer referencia a los indicadores de eficacia, recogidos en la Disposición adicional primera de la Ley de Empleo, de las agencias de colocación que contemplarán los siguiente aspectos:

Número de personas atendidas

Número de personas atendidas perceptoras de prestaciones por desempleo.

Número de personas atendidas pertenecientes a colectivos con dificultades de inserción.

Número de ofertas y puestos de trabajo captados como resultado de su actividad de intermediación.

Número de ofertas y puestos de trabajo cubiertos con las personas atendidas como resultado de su actividad de intermediación.

Número de contratos de trabajo suscritos por las personas atendidas.

Número de contratos de trabajo indefinidos suscritos por las personas atendidas.

Otros indicadores correspondientes al resto de servicios ofrecidos por la agencia.

En este sentido, será la Comisión de Seguimiento - presidida por un representante del Servicio Público de Empleo Estatal y constituida por un representante de cada uno de los servicios públicos autonómicos partícipes del acuerdo marco – la responsable del seguimiento y control del acuerdo y a la que cada agencia de colación entregará un informe con los resultados alcanzados, entre otras cuestiones.

Un sistema o esquema de pagos e incentivos. El cuadro que se muestra a continuación refleja la tipología de cuantías e incentivos que se tendrán en cuenta en función de los criterios y resultados alcanzados. Se establece un “esquema de pago” formado por varios elementos que se detallan en el cuadro 2:

CUADRO 2. ESQUEMA DE PAGOS PARA LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN	
TIPOLOGÍA	CONCEPTO Y CUANTÍA
Cuantía por inserción conseguida.	Cantidad fija por persona insertada
Cuantía por adscripción	Cantidad fija que la Administración abonará a la agencia por cada persona cuya inserción encomiende, con independencia del resultado de inserción. Esta cuantía no podrá superar el 50% de la cuantía por la inserción de la persona, con un máximo de 400 euros, IVA incluido.
Incentivo por especial dificultad de inserción	Discapacidad, riesgo de exclusión. No podrá superar los 1.000 euros, IVA incluidos
Incentivo por mantenimiento continuado en el empleo	Por hasta otros 6 meses adicionales y que podrá alcanzar hasta el 50% del pago por la inserción de la persona.
Incentivo por resolución de irregularidades	Un pago de hasta el 15% del pago por inserción de la persona encomendada, que se hará efectivo cuando no se consiga la inserción debido a comportamientos sancionables y comunicados por la agencia.

Fuente: Elaboración propia

Un sistema de interpretación y/o reajuste del modelo. En este caso, es la Mesa de Contratación la responsable de interpretaciones sujetas a las condiciones de la contratación del servicio de intermediación laboral. Se abre una vía de revisión del modelo a través de los informes anuales de las agencias de colocación al dar a conocer o transmitir las incidencias que hayan surgido y cómo se han resuelto, así como posibles buenas prácticas. El valor de esta información se encuentra en la posibilidad de introducir mejoras posteriores al sistema.

Un sistema de información y comunicación de carácter mensual y anual que se recoge en la plataforma común del SISPE. Dicha información no sólo relativa a la ejecución del contrato, de forma general, sino sobre los resultados individualizados de cada persona tutorizada en su inserción.

La cuestión consiste en determinar si estos instrumentos son realmente colaborativos o es un proceso tradicional de externalización ajustado al entorno y las circunstancias. En el siguiente apartado abordaremos algunos de dichos aspectos de este modelo de intermediación.

EL PROCESO COLABORATIVO DEL SERVICIO DE INTERMEDIACIÓN LABORAL.

La defensa de los procesos de colaboración público-privada parten de la idea de que éstos ofrecerán mejores resultados y añadirán un valor al servicio prestado, gracias a la incorporación de multitud de actores en una estructura colaborativa. Los procesos de interrelación en este contexto buscan la generación de estructuras de colaboración en las que se comparten procesos, recursos, decisiones y valores desde el principio, para alcanzar un objetivo común relacionado con el interés general. El mérito y elemento diferenciador de la colaboración público-privada, frente a otros procesos como los de contracting-out, externalización o agencialización, no sólo estaría en el resultado obtenido sino en el proceso para alcanzar dicho resultado. En este sentido, cabe plantearse cómo de colaborativo es el proceso implementado en el servicio de intermediación laboral en el contexto del Acuerdo Marco de colaboración con las Agencias de Colocación. Para ello, abordaremos algunas fases del proceso de puesta en marcha del modelo de intermediación:

Fase de licitación y contratación. Como hemos podido analizar en el apartado anterior son escasos los espacios de colaboración que incluye el Acuerdo Marco entre las agencias y los servicios públicos de empleo. Pero además, no aparecen criterios que ayuden a medir de forma diferente los resultados que se quieren alcanzar. Los indicadores, casi todos cuantitativos, son similares a los utilizados en otros programas, la salvedad es la vinculación a criterios económicos que en algún caso puede forzar a la consecución de dichos resultados o a generar comportamientos no deseados para alcanzar dichos objetivos.

Fase preparatoria. La colaboración público-privada incorpora espacios de colaboración, no sólo formales, sino pendientes de definir y que forman parte del diseño o proceso de prestación del servicio. Esta cuestión aparece claramente reflejada en la llamada fase preparatoria entre servicios públicos y agencias de colocación. En este sentido, tras la adjudicación del contrato la agencia elaborará una planificación detallada teniendo en cuenta: la organización de sus recursos y procesos internos para la ejecución del contrato; gestión y seguridad de la información; la protección de datos personales; sistemas y procesos de utilidad para la lucha contra el fraude; relación con sus proveedores, subcontratistas y colaboradores; relación con empresas, desempleados y otros entes públicos; la habilitación de infraestructuras y medios técnicos necesarios; la gestión de la prestación de

los servicios contratado; gestión del contrato (Cláusula 22 del Pliego de Prescripciones). Estos planes serán acordados y aprobados conjuntamente por el servicio público de empleo contratante antes de comienzo de la prestación. Se establecerá de mutuo acuerdo los plazos y forma de entrega de las relaciones de personas desempleadas cuya inserción se encomiende, el régimen y periodicidad de entrega y evaluación de resultados de inserción.

Esta fase abre un espacio interesante de interrelación pero que dependerá del proceso de implementación y de capacidad de colaborar que puedan tener los actores implicados. A continuación analizaremos nos centraremos en el rol de los actores que analizaremos brevemente.

El papel de los Servicios Públicos de Empleo.

La información analizada hasta el momento nos revela que el papel de los Servicios Públicos de Empleo tiene un marcado peso regulador y controlador de un nuevo espacio o mercado de inserción laboral. Como regulador una de sus funciones es asegurar y garantizar la competencia. En este sentido, el cambio del modelo de autorización a declaración responsable ha facilitado y aumentado la aparición de Agencias de Colocación – aunque algunas de dudoso funcionamiento. Sin duda, el rol del Estado como líder público “puede erigirse en un factor clave, en ocasiones imprescindible, para el desarrollo exitoso de las formas de gobernanza en términos de eficacia y estabilidad (Natera, 2005, 764)”. Si bien, en este sentido la falta de concreción en los criterios de colaboración público-privada y de objetivos específicos de la colaboración, espacios e instrumentos colaborativos, indicadores que miden los resultados en función de este nuevo proceso de prestación del servicio de intermediación, dificulta a priori una diferenciación clara de otras alternativas prestacionales. Será necesario abordar la fase de implementación y evaluación para conocer hasta qué punto los servicios públicos lideran e impulsan este nuevo modelo de intermediación.

Las agencias de colocación: proveedor y usuario.

Las agencias de colocación se definen en el artículo 2, del Real Decreto 1796/2010, como “entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que, en coordinación y, en su caso, colaboración con el servicio público de empleo correspondiente, realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleados las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades”. Quedan incluidas en el concepto de agencias de colocación tanto aquellas que asuman tal denominación, las Empresas de Trabajo Temporal autorizadas como agencias y las agencias de recolocación.

Para la coordinación con los servicios públicos de empleo las entidades públicas o privadas debían iniciar un procedimiento de solicitud de autorización con el Ministerio de Empleo que a partir de julio 2014 se sustituye por una declaración responsable. Esta situación ha propiciado la creación de 1658 Agencias de Colocación, privadas – con y sin ánimo de lucro- o públicas, para toda España y distribuidas por CCAA (www.sepe.es. Consultado 13 de septiembre 2015). Entre las entidades que se han constituido como Agencias de Colocación encontramos ETT, Fundaciones, Ayuntamientos, Empresas de consultoría, entre otras. Estas agencias deben remitir información mensual y anual de las acciones realizadas a un espacio telemático común perteneciente al SEPE (SISPE); mientras que las agencias que colaboran están sujetas al Acuerdo Marco como hemos visto.

Son por lo tanto las Agencias de Colocación las posibles protagonistas de un modelo de colaboración público-privada ya que, en una fase preparatoria y de ejecución posterior, articularán, junto con los servicios públicos de empleo, un posible espacio colaborativo. Pero también son el nexo de unión con los demandantes de empleo y los empleadores, usuarios de los servicios públicos de empleo. En este sentido, las Agencias tienen una vía de interrelación con los demandantes: por un lado, la de realización de las acciones necesarias para su inserción, pero por otro lado, la de informadores de situaciones de fraude o inadecuados comportamientos en los procesos de búsqueda individualizada, con las consecuencias y penalizaciones correspondientes. Por ello, será importante conocer cómo se distribuyen responsabilidades y cómo se articula la relación detallada con el demandante.

Además, la mayor parte de la bibliografía aborda el concepto de colaboración público-privada interpretando que es el sector público y el sector privado (empresas) los actores de dicha colaboración. Si bien, en servicios finalista y tan personalizados como es la intermediación laboral es necesario incluir un tercer actor en ese proceso colaborativo, es decir, los usuarios de dicho servicio. Más teniendo en cuenta todo el proceso de reforma y acercamiento al ciudadano experimentado por las administraciones públicas desde la década de los ochenta. Queda abierta la cuestión de hasta qué punto estas cuestiones se tendrán en cuenta por parte de las Agencias de Colocación y si serán valoradas por los servicios públicos de empleo.

La situación compleja de los demandantes de empleo: ¿elemento clave o incómodo de la ecuación?

Las diferentes reformas del mercado laboral han ido configurando un nuevo concepto sobre la condición de desempleado muy sujeta a los criterios que en cada reforma laboral se tenían en cuenta para ser receptor de prestaciones o subsidios. En este sentido, la condición de desempleado ya no es suficiente para ser beneficiario de las ayudas por desempleo, ni tampoco el haber contribuido. Es imprescindible demostrar un comportamiento de búsqueda activa, pudiendo llegar a ser penalizado si no se hace así (DEL PINO: 2009, 139). La Ley 45/2003, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad formaliza en España el “principio de activación” haciendo recaer sobre el trabajador la responsabilidad de su situación (DEL PINO: 2009, 144).

El marcado carácter burocrático de la gestión económica de las prestaciones (Herrador, 2008, 85) adjetiva de forma intensa la relación entre los servicios públicos de empleo y ciudadanos, demandantes de empleo que además pueden ser receptores de prestación o subsidio. Estas condiciones añadidas refuerzan en mayor medida este carácter burocrático y exacerba una visión negativa de este colectivo de ciudadanos.

Los procesos colaborativos introducidos ya en otros servicios (PASTOR, G.: GARCIA, M.J.: 2012) recogen desde una visión más integral la figura del ciudadano, ya que “una sociedad civil fuerte hace más viable una gobernanza democrática” (NATERA, 2005, 764)”

A primera vista, la Ley de Empleo y el Acuerdo Marco colocan a las Agencias y los servicios públicos como verdaderos “agentes orientadores”. Pero no encontramos en ninguna fase de este proceso mecanismos que articulen la participación real del ciudadano en su proceso personal y de crecimiento individual.

En este sentido, serán tanto los servicios públicos como las agencias de colocación las encargadas de realizar y diseñar el enfoque personalizado de inserción, por lo que deberemos atender a una fase posterior de implementación y proceso para poder considerar la existencia de mecanismos de colaboración público-privada globales.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta ponencia hemos tratado de realizar una aproximación al modelo de intermediación laboral que se ha creado como consecuencia de la apertura del mercado de la orientación e inserción laboral a entidades privadas autorizadas. Somos conscientes de que una aproximación y, más en este tipo de experiencias colaborativas, no hacen más que generar nuevas preguntas. Si bien, para poder entender qué tipo de colaboración se quiere definir es importante conocer los instrumentos iniciales de los que partimos, de ahí el estudio realizado en esta ponencia.

Sin duda, coincidimos con la idea de que “tras largos años de modernización es que estas reformas han traído como consecuencia que los gobiernos no tienen menos, sino más funciones” (OLÍAS: 2011, 38). El desarrollo de servicios personalizados y orientados implica sin duda un desarrollo intensivo de medios y recursos humanos al intentar atender de forma concreta las necesidades de los usuarios. Si bien, una posible colaboración activa de los ciudadanos, y no figurada, que permitiera hacerles partícipes de la construcción de dicho servicio público, generaría interesantes resultados como hemos podido comprobar en otros estudios.

En este sentido, cabe esperar que las Agencias de Colocación, por su diversidad, experiencia y alianzas con otras entidades similares, así como, las Asociaciones que agrupan sus intereses aporten en la fase preparatoria y en el desarrollo del servicio el bagaje técnico que permita generar espacios de colaboración y que además contribuyan a alcanzar los resultados de inserción previstos.

Pero esta indeterminación que el proceso de colaboración público-privada que aquí se ha descrito, genera más dudas que respuestas desde varias cuestiones, que por espacio nos es imposible abordar de forma detallada pero que analizaremos en trabajos futuros: la distribución de responsabilidades sobre los resultados; si se alcanzan mayores y mejores resultados con instrumentos de colaboración y qué tipo de resultados, son todos igualmente medibles; el desequilibrio de fuerzas entre actores; la complejidad de los diferentes tipos de demandantes de empleo; el intercambio e interrelación de recursos; los objetivos y expectativas concretas de los servicios públicos respecto a este proceso. Cuestiones que dejamos en el tintero y volvemos a retomar.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (2014). “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza” en Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Número 1: 11-36.

AGUILAR VILLANUEVA, L.F (2006). Gobernanza y gestión pública. México, Fondo de Cultura Económica.

ARAUJO BARCELÓ, A. (2013). “La colaboración Público-Privada: entre indeterminación, flexibilidad e incertidumbre” en Documentos, 4: 1-62.

ARELLANO GAULT, D (2014). “¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional” en *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Número 2: 119-137.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. INAP.

DEL PINO, E RAMOS J.A. (2009). “Proceso político y reformas de la protección por desempleo en España” en MORENO, L (Ed.) *Reformas de las políticas del Bienestar en España*, Madrid. Siglo XXI: 137-170.

GARCÍA SOLANA, M.J. (2014). “Las políticas públicas de empleo. El caso de la política de empleo en Coslada”, en PASTOR ALBALADEJO, G (coord.) *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch: 205-304.

HELLIWELL, J.F. ET AL. (2014). “Good Governance and National Well-being: What Are the Linkages?” en *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 25, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.17875jxv9f651hvj-en>. (1 de agosto 2015).

HERRADOR BUENDÍA, F (2008). *Política social de mercado de trabajo en España*. Valencia, Tirant Lo Blanch.

NATERA PERAL, A (2005), “Nuevas estructuras y redes de gobernanza” en *Revista Mexicana de Sociología*, 67: 755-791.

NATERA PERAL, A (2005), “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública” en *GAPP*, 33-34: 53-65.

OCDE (2002). *Les autres visages de la gouvernance publique. Agences, Autorités Administratives et Établissements Publics*. En la Red: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/les-autres-visages-de-la-gouvernance-publique_9789264277427-fr (1 de agosto 2015).

OLIAS DE LIMA GETE, B. (2011). “Cara y Cruz de la externalización” en *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?*, en ORTEGA ÁLVAREZ, L (Dr), Madrid, INAP:37-68.

PASTOR ALBALADEJO, G.; GARCÍA SOLANA, MJ. (2012) “La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid”, en BAÑÓN, R. *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid: ICCA: 260-269.