LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL MERCADO DE TRABAJO

EXPERIENCIAS COMPARADAS Y POSIBILIDADES PARA ESPAÑA

ASEMPLEO

pwc

Introducción y resumen ejecutivo 6

1. La colaboración público-privada como una constante en los mercados de trabajo contemporáneos 12

1.1. El contexto: el papel central de los servicios para el empleo ante las nuevas exigencias económicas 13

1.2. Los vectores de transformación en sus formas de gestión y prestación: nueva gestión pública, cuasi mercados, neocontractualismo y activación 15

1.3. New Public Management o la nueva gestión pública 16

1.4. Neocontractualismo y cuasi mercados como instrumentos teóricos para los nuevos modelos de prestación de servicios. 17

1.5. Activación y work-first: su impacto sobre la nueva forma de gestión y prestación de estos servicios 20

2. El marco internacional y unioneuropeo de la colaboración público-privada en el mercado de trabajo 22

2.1. La colaboración público-privada en el Derecho Internacional del Trabajo 23

2.2. La colaboración público-privada en el Derecho de la Unión Europea 29

3. Análisis específico de algunas experiencias nacionales en la gestión de los servicios de colocación 36

3.1. Australia 37

3.1.1. El contexto inicial 37

3.1.2. La introducción de los sistemas de case management y los primeros procesos de externalización: Working Nation y ESRA 38

3.1.3. La profundización en este proceso de externalización: Centrelink y Job Network 39

3.1.4. El segundo proceso contratación (Second Job Netwok) 43

3.1.5. Evaluaciones de la primera y segunda tanda de contratación 44

3.1.6. La tercera y cuarta tanda de contratación. Las últimas reformas 44

3.1.7. A modo de conclusión o resumen 45

3.2. Holanda 46

3.2.1. Contexto 46

3.2.2. El proceso de reforma 46

3.3. Reino Unido 49

3.3.1. Los orígenes del proceso 50

3.3.2. Las Employment Zones y el New Deal for Disabled People 50

3.3.3. Prime contractors 51

3.3.4. Work Programme y otros programas actuales 52

3.4. Dinamarca 52

3.4.1. Caracterización general 52

3.4.2. Evolución histórica 53

3.4.3. La introducción de proveedores privados y su lógica 54

3.5. Alemania 56

3.5.1. El contexto 56

3.5.2. La reforma Hartz y los aspectos institucionales 56

3.5.3. La introducción de elementos contractuales: bonos de colocación y formación y empresas de trabajo temporal 57

3.5.4. Algunas evaluaciones 59

4. Análisis transversal de las experiencias y de la literatura comparada: aprendiendo de las experiencias comparadas 60

5. La colaboración público-privada en el mercado de trabajo en España 68

5.1. La implantación de la iniciativa privada en España 69

5.2. El desarrollo de la colaboración público privada 71

5.3. El Acuerdo Marco de agosto 2013 80

5.3.1. Líneas generales del Acuerdo Marco 80

5.3.2. La implementación del Acuerdo Marco 85

5.4. Peculiaridades de la experiencia española 89

6. Estimación del impacto de la CPP en los servicios de colocación 92

6.1. Presentación del análisis y los datos 93

6.2. Análisis de correlaciones 96

6.3. Estimación de la relación causal 98

6.4. Cálculo de impactos en las arcas públicas 100

6.4.1. Impacto en las prestaciones por desempleo 101

6.4.2. Impacto en las cotizaciones a la Seguridad Social 101

6.4.3. Impacto en la recaudación del IRPF 102

6.4.4. Impacto en la recaudación del IVA 103

6.4.5. Impacto total 103

7. Estimación del coste medio de la colocación por parte del SEPE 106

Apéndice A – Modelo de estimación de la propensión marginal al consumo 108

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

Este informe ha sido preparado por PwC para Asempleo. El objeto del informe es analizar la experiencia en formas de colaboración público-privada en el mercado de trabajo tanto en otros países destacados como en España, así como proporcionar una estimación de los impactos previsibles de un incremento de la colaboración público-privada en los servicios de colocación en España. Adicionalmente, el informe incluye un cálculo orientativo del coste medio que para el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) tiene colocar a un demandante de empleo.

Las principales conclusiones del informe son las siguientes:

- La CPP se desarrolla en un marco regulatorio, el llamado "Derecho del Empleo", que los Estados desarrollan en el marco de importantes condicionantes supranacionales, tanto internacionales como unioneuropeos. Tanto la Organización Internacional del Trabajo como la Unión Europea han elaborado importantes regulaciones del mercado de trabajo, que condicionan la legislación de los Estados respecto, entre otros, de los mecanismos de CPP. En estos momentos, todo este conjunto normativo supranacional permite sin obstáculos, o incluso fomenta, la utilización de estos sistemas cooperativos. La iniciativa privada es un elemento estructural de estos modelos, que se han adaptado en este punto desde planteamientos iniciales más restrictivos; de hecho, fue una particular jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo lo que motivó en muchos casos el cambio de actitud en los Estados miembros respecto de los sujetos privados. En su construcción, las actividades desarrolladas por estos sujetos son servicios a efectos del Derecho europeo, por lo que se ven amparadas por una de las libertades económicas fundamentales; los monopolios públicos en la colocación vulneran el Derecho de la competencia; y los sistemas de CPP son perfectamente válidos.

- El análisis de la experiencia comparada en materia de formas de CPP en el mercado de trabajo nos demuestra la existencia de una generalizada tendencia a incorporar modificaciones más o menos profundas en la forma de prestación de los servicios de empleo y colocación en esta dirección. Siguiendo distintos modelos, todos los países estudiados han desarrollado innovaciones en este ámbito, abriendo a la iniciativa privada servicios que hasta hace escasas décadas constituían el núcleo de las actuaciones prestadas directamente por los Servicios Públicos de Empleo (SPEs). La CPP constituye un verdadero elemento estructural dentro de las políticas activas de empleo contemporáneas.

- En general, las razones para la implementación de estos cambios son relativamente similares en casi todos los países, relacionadas tanto con la organización del mercado de trabajo como con la forma en que se prestan los servicios públicos: impacto del New Public Management (NPM), neocontractualismo y mercantilización, neoliberalismo, exigencias derivadas del nuevo papel de estos servicios y de sus estructuras institucionales en un contexto de fuerte activación de los desempleados; necesidad de producir mejor y más barato en la prestación de estos servicios para lograr un ahorro presupuestario; crítica generalizada del modelo de gestión basada en la prestación directa y en régimen de monopolio de los SPEs, etc.

- El estudio de estas experiencias también demuestra que este proceso ni ha tenido la misma intensidad, ni ha seguido el mismo modelo en todos los países analizados. Si en general en todos ellos cabe detectar la introducción de elementos de NPM en la gestión del SPE, de descentralización de dichas políticas, de introducción de elementos de mercantilización y competencia y de formas de CPP, no es menos cierto que esta evolución no ha seguido ni el mismo esquema, ni se ha desarrollado con la misma intensidad. En la práctica las opciones institucionales han estado ciertamente orientadas por las tradiciones y circunstancias nacionales. Y así, frente a modelos de cuasi-mercado como el australiano, es y sigue siendo posible encontrar países en los que la forma de colaboración público privada sigue respondiendo a esquemas tradicionales como el danés. Frente a modelos claramente asentados en procesos de licitación concurrente entre proveedores y administración como ente principal –Australia, Inglaterra, Holanda-, en otros países parecen haberse desarrollados modelos mixtos o que otorgan más peso al sistema de bonos, como Alemania, en los que la competencia y los factores de mercantilización se han trasladado a la relación entre el cliente-consumidor y los proveedores de servicios.También ha habido diversidad en la dinámica o rapidez de implantación del proceso. Aunque, en general, se aprecia en todos los casos un cierto proceso evolutivo con diversas fases, la velocidad del mismo varía en cada caso.

- En términos globales la valoración que cabe hacer de estas experiencias es positiva. Es cierto que hay estudios que indican que muchas de las expectativas y objetivos que, al menos en un primer momento se plantearon, y que fueron parte de su justificación, no se han alcanzado en su totalidad.. Ello puede deberse a la forma en que se ha producido la contratación de estos servicios por los SEPES, muy centrada en el ahorro de costes y que ha desviado la competencia hacia los precios. Del mismo modo que la necesidad de evitar las imperfecciones del mercado ha motivado un incremento tanto de la regulación como, sobre todo, del control administrativo que ha llevado. En ocasiones se constata un escaso uso de estas posibilidades por parte de los demandantes de empleo. En cambio, lo que sí parece haberse conseguido es una ganancia en eficiencia, esto es, conseguir no generar más colocaciones, pero sí aproximadamente las mismas a un menor coste. Igualmente en algunos países se ha detectado una mejora en la satisfacción del demandante de empleo en relación con la atención recibida; esto es, con la preocupación que parece mostrar el proveedor en conseguir la mejora de su empleabilidad y su colocación.

- España acredita una experiencia particular respecto de los mecanismos CPP en el mercado de trabajo. Habiendo admitido la iniciativa privada relativamente tarde y de manera muy restringida (a partir de 1993, y prohibiendo la actividad de colocación lucrativa), tuvieron que ser las reformas laborales de la crisis financiera mundial las que llevaran a culminar el proceso de liberalización de esta actividad, admitiendo las agencias lucrativas, regulando la recolocación y permitiendo a las ETT prestar una pluralidad de servicios relacionados con el empleo.

- Las formas de CPP aparecen desde el primer momento, articuladas mediante la figura del convenio de colaboración, de tal modo que todas las AC privadas debían operar como colaboradoras de los SPE. Más tarde, cuando a partir de 2010 se crea un verdadero mercado competitivo de la colocación, se van a plantear nuevas formas de cooperación, en la línea de otras experiencias europeas. A pesar de que desde 2010 se planteaba esta posibilidad, hubo que esperar hasta el RDL 4/2013 para disponer de un marco normativo adecuado para su implantación; tras esto, pasaron varios meses hasta que se aprobó el Acuerdo Marco de agosto de 2013 que habilitaría a los SPE a contratar los servicios de operadores privados; finalmente se tardó un año más en finalizar el proceso de selección y contratación. Es llamativo el tiempo transcurrido desde el momento en que se abre el mercado de la intermediación a la iniciativa privada (en 2010), y la puesta en práctica de los mecanismos de CPP (2014), especialmente cuando desde un primer momento se vinculaban ambos hechos. Este hecho, que debe ser valorado negativamente, va a restar sin duda efectividad a esta medida.

- Con el fin de evaluar el impacto de la CPP en servicios de colocación, hemos analizado la relación existente entre el tamaño de la colaboración y la efectividad del servicio. El objeto del análisis es determinar si un mayor grado de colaboración se traduce o no en un incremento en la efectividad del servicio. Para ello, nos hemos basado en la información publicada por Eurostat para una muestra de países de la UE-28 que cubre el periodo 2004-2012. Como proxy del tamaño de la CPP en servicios de colocación, hemos empleado el gasto medio por desempleado demandante de empleo realizado por cada Servicio Público de Empleo (SPE) en servicios de cliente mediante proveedores de servicios.

- Los datos de Eurostat muestran que España ocupa la posición 17 de la muestra de 27 países, con un gasto de 261 euros por individuo, que es un 79,8% más bajo que el promedio aritmético de la muestra de 27 países de la UE-28 (1.293 euros). Asimismo, los países que realizan un gasto mayor por desempleado demandante de empleo son aquellos que han liderado las iniciativas de CPP en servicios de colocación, tales como Dinamarca, Suecia, Holanda, Alemania y Austria.

- El análisis de correlaciones muestra que existe una relación negativa y significativa entre la variación del gasto realizado por los distintos países a lo largo del tiempo y variación de la tasa de paro. Esto indica que cuanto mayor es la variación del gasto por individuo, mayor es la reducción observada en la tasa de paro. El coeficiente de correlación entre ambas variables es igual a -0,5054 con la muestra completa, y pasa a ser -0,6518 si se eliminan los valores más extremos de la muestra.

- Para poder determinar la relación causal entre ambas variables, hemos estimado un modelo econométrico en el que la variación de la tasa de paro viene explicada por las variaciones del PIB per cápita y de la variable que utilizamos como proxy del tamaño de la CPP en servicios de colocación. De acuerdo con la estimación resultante, un incremento en el gasto destinado a la CPP en servicios de colocación equivalente al 10% del gasto normalmente realizado en España en servicios de cliente mediante proveedores de servicio tendría los siguientes impactos:
    - Se incurriría en un coste directo de 108,30 millones de euros.
    - Se incrementaría la colocación de demandantes de empleo en 25.849 individuos.
    - En consecuencia, la Administración reduciría su coste en concepto de prestaciones de desempleo en unos 34,47 millones de euros.
    - Las cotizaciones a la Seguridad Social se incrementarían en 84,20 millones de euros.
    - La recaudación del IRPF aumentaría en 0,2 millones de euros.[1]
    - Como consecuencia del incremento del consumo de los trabajadores ocupados, la recaudación del IVA aumentaría en 9,32 millones de euros.
    - Teniendo en cuenta en cuenta todos estos efectos, se produciría un impacto positivo de 128,16 millones de euros sobre las cuentas de la Administración. Este impacto es superior al coste de la medida (108,30 millones de euros), lo cual implica un beneficio para la Administración de 19,86 millones de euros y una rentabilidad del 18,74% sobre el coste de la inversión.
- Finalmente, el hecho de que un SPE incurra en un coste medio elevado en sus actividades de colocación puede indicar que realiza estas actividades de forma poco eficiente, pero también puede deberse a que las condiciones del mercado laboral hacen difícil, y por tanto costoso, colocar a demandantes de empleo. En España, el coste en que tiene que incurrir el SEPE para colocar a un demandante de empleo puede estar en torno a una media de 14.000 euros, si bien esta estimación puede serimprecisa debido al nivel de agregación que presenta la información disponible y a la existencia de costes compartidos entre las distintas actividades que realiza el SEPE.

1. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO UNA CONSTANTE EN LOS MERCADOS DE TRABAJO CONTEMPORÁNEOS

1. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO UNA CONSTANTE EN LOS MERCADOS DE TRABAJO CONTEMPORÁNEOS

1.1. El contexto: el papel central de los servicios para el empleo ante las nuevas exigencias económicas

Para comprender las profundas transformaciones que han sufrido durante estos últimos años las formas de gestión de los servicios ligados al empleo debemos partir seguramente de una contextualización que los conecte con las alteraciones, también profundas, que han sufrido tanto los paradigmas de gestión pública como el contexto económico en el que se desarrollan. Y ello ya que, al menos a nuestro juicio, solo dicha identificación permite concretar y comprender las ideas fuerza y los vectores de transformación que laten en este profundo proceso de reconversión tanto en su contenido, como, y por lo que aquí interesa, en su gobernanza o gestión.

El primero de estos factores que han de ser tenidos en cuenta se centra, evidentemente, en el proceso de notable incremento y diversificación que, sobre todo durante estos últimos treinta años, han ido sufriendo estos servicios ligados al mercado de trabajo. Lejos de aquellos primeros tiempos en los que las políticas de empleo –concebidas además como un servicio público de gestión directa en régimen de monopolio- se centraban casi exclusivamente en el control del proceso de colocación y en el establecimiento de mecanismos pasivos (ya fuesen subsidios asistenciales –en muchas ocasiones municipalizados en Europa- o seguros de desempleo –estos sí normalmente gestionados por los SPE-), lo cierto es que durante estos últimos treinta años hemos asistido a una profunda ampliación, diversificación y extensión subjetiva y temporal de tales servicios, a través de los cuales se articulan políticas activas a las que, además, se ha ido atribuyendo una mayor importancia, tanto desde una perspectiva macro como microeconómica.

Los factores que están detrás de esta ampliación y diversificación, no solo en su número, sino también en su coste económico y exigencias de gestión son bien conocidos por todos:

- En primer lugar, la necesidad de encontrar respuestas o soluciones más eficaces, eficientes e innovadoras al problema del desempleo estructural, y, en especial, al de los desempleados de larga duración, al de las personas en riesgo de exclusión social o al de aquellas de escasa o difícil empleabilidad –*hard-to-place*-. En un contexto de alto desempleo estructural, de progresiva reducción de la capacidad financiera de los Estados y de un inevitable envejecimiento que exige el incremento de la población activa y ocupada –baste ver el núcleo de lo que en su momento fue la Estrategia de Lisboa y hoy es la Estrategia Europa 2020-, resulta lógico que las viejas políticas meramente pasivas vayan siendo, no ya tanto relegadas, como redefinidas e imbricadas con nuevas y más intensas políticas y servicios de activación que, solapados con las anteriores, eviten las trampas de las prestaciones, permitiendo, no obstante, una seguridad de ingresos básica en los nuevos modelos de flexiguridad.

- En segundo lugar, esta potenciación de las políticas activas como mecanismo de lucha contra el desempleo, imbricadas, como ya hemos señalado, en los antiguos instrumentos de sustitución de rentas meramente pasivos, se conecta además con políticas cada vez más orientadas a la activación, al *work first*, o al workfare, y que refuerzan las exigencias a perceptores de prestaciones o subsidios requiriendo, no obstante, el desarrollo y potenciación de nuevos servicios o medidas destinadas a asegurar esta constante tensión del desempleado o inactivo hacia la ocupación[2].

- En tercer lugar, tampoco ha sido obviamente ajeno a todo este proceso la necesidad de desarrollar nuevas políticas preventivas y proactivas para nuevos sujetos, y ya no solo para los desempleados; nuevas prestaciones y servicios que, ante la paulatina desaparición del modelo social fordista, ayuden en el proceso de sustitución de la ya limitada seguridad en el contrato (tradicionalmente indefinido en la misma empresa durante toda su vida), por una nueva seguridad en el mercado –complementada por la seguridad en unos ingresos- derivada de una permanente empleabilidad u ocupabilidad. Ello supone, en la nueva lógica de los mercados transicionales, transformar el tradicional seguro de "desempleo" en un "seguro de empleo" mediante la mejora constante de su empleabilidad u ocupabilidad, máxime en un entorno en el que los conocimientos y las capacidades sufren un proceso cada vez más acelerado de caducidad.

- Un cuarto factor que tampoco debe ser olvidado es la necesidad de adecuar tales políticas –y, por tanto, servicios- a la progresiva importancia que, primero desde el ámbito académico, y más tarde, desde una perspectiva de acción política –Estrategias de Lisboa (economía basada en el conocimiento) o Europa 2020 (economía inteligente)- se ha ido atribuyendo a la formación. En una economía progresivamente globalizada, el capital humano, la adaptabilidad y el valor añadido aportado por estos "trabajadores autoprogramables" son analizados como un elemento central, no ya solo de la nueva riqueza "de las naciones" y de la competitividad empresarial, sino también como la base de una empleabilidad que, debiendo ser adaptada a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*), determinará en gran parte la calidad del empleo al que se acceda, su estabilidad y, en último término, el tipo, la calidad y la "suavidad" en las cada vez más inevitables y, por lo que parece, frecuentes transiciones laborales.

- Finalmente, pero no por ello menos importante, debe destacarse la progresiva ampliación geográfica, pero, sobre todo, la imparable complejidad y estratificación, por ejemplo en cuanto requisitos, del actual mercado de trabajo. Esta ampliación y diversificación dificulta obviamente, no ya solo el encuentro entre oferta y demanda, sino también el propio acceso y selección de demandantes y oferentes de trabajo. De ahí que el mismo suponga la necesidad de nuevos servicios e instrumentos al ciudadano que le formen para esa labor cada vez más complicada que es la obtención de un puesto de trabajo.

El resultado de todo ello es, como decimos, que junto a la sanidad y la educación, el empleo y las prestaciones o servicios ligados al mismo han ido concibiéndose, sobre todo durante estos últimos treinta años, como uno de los servicios públicos más importantes que el Estado o las estructuras políticas con tal vocación deben otorgar a sus ciudadanos a lo largo de toda Europa. Y de hecho, solo desde esta perspectiva se comprende que la asistencia de un servicio público de empleo aparezca entre los derechos reconocidos a todo ciudadano europeo en el art. 29 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea –"Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación"-.

1.2. Los vectores de transformación en sus formas de gestión y prestación: nueva gestión pública, cuasi mercados, neocontractualismo y activación

Ahora bien, lo que también parece evidente es que junto a todo lo anterior -esto es, la progresiva importancia y diversidad de las políticas activas prestadas como servicios al ciudadano en el actual contexto económico y laboral- coexiste un segundo vector o idea fuerza en todo este proceso; un vector que, al menos a nuestro juicio, afecta sobre todo al modo de prestación y a la gobernanza de dichas políticas, y que se centra en la profunda evolución o incluso transformación que a lo largo de estos últimos treinta años han ido soportando las fórmulas de gestión o prestación de tales servicios, al hilo, en muchos casos, de propuestas de organismos como, sobre todo, la OCDE y la UE[3].

Se trata, obviamente, de un vector que, sin discutir normalmente su consideración como servicio público, recogida ya en el convenio 88 OIT y asumido por tanto como compromiso internacional, va a centrar su atención en las formas concretas en las que dichos servicios o prestaciones se van a gestionar y/o prestar al ciudadano. Y ello porque lejos ya del concepto tradicional de servicio público –concepto este anfibológico donde los haya- ligado en nuestra doctrina –al menos en su concepción más tradicional- a un acto de publicatio y, todo lo más, a formas indirectas de gestión como la concesión, se va a optar, no ya solo por abrir esta actividad a agentes privados –lo que en su momento ya impuso la doctrina del TJUE, siguiendo, por cierto, las recomendaciones de la OCDE-, sino a extender a los servicios ligados estrictamente a la colocación el uso de fórmulas de colaboración público-privada; unas fórmulas estas similares a las que ya se utilizaban con anterioridad, sobre todo en el campo de la formación, pero que ahora se acogen desde una perspectiva, como veremos, más mercantilizada, contractualizada y, si se nos permite, abierta y moderna.

Este vector o proceso de profunda transformación, bastante generalizado, pero no uniforme, y con evidentes singularidades y diversa intensidad en función del concreto Estado o región del que se trate, presenta, no obstante, unas "raíces" o lógicas comunes que subyacen en casi todos los casos; unas raíces que, como decimos, parten habitualmente, y al menos a nuestro juicio, no ya solo de la implantación a este campo de lo que se ha dado en llamar –con no poca confusión- Nuevas Formas de Gestión Pública, sino también de políticas de activación, mercantilización y neocontractualismo que abren lógicamente esta ámbito a la aparición de nuevas fórmulas de colaboración público-privadas, a través de instrumentos normalmente contractuales, destinadas –al menos teóricamente- a ganar eficacia y eficacia, con métodos innovadores, que debieran generar mejores prestaciones, más baratas y más personalizadas a las concretas necesidades del ciudadano/cliente, en el marco, finalmente, de un ajuste o reajuste de la estructura administrativa hacia modelos mucho menos rígidos y burocráticos. Pero vayamos por partes.

1.3. New Public Management o la nueva gestión pública

En este sentido, y por lo que se refiere, en primer lugar, a la forma de gestión de estos servicios cada vez más amplios, diversos e importantes, lo primero que seguramente debe ser destacado es el más que notable impacto que sobre los mismos ha tenido la aparición y desarrollo de una nueva forma de gestión administrativa que, aún con no pocas confusiones, se ha dado en llamar Nueva Gestión Pública o *New Public Management*[4].

Sin poder detenernos aquí a analizar en profundidad esta cuestión, nos limitaremos a señalar como bajo este término, popularizado por Hood, se hace referencia a toda una construcción teórica, no siempre bien delimitada[5], pero que en esencia trataba de modernizar y hacer más eficaz y eficiente el sector público mediante la introducción de instrumentos y paradigmas de gestión privados[6].

De este modo, y frente a una Gestión Pública Tradicional (GPT), fundamentalmente weberiana, esencialmente burocrática, centralizadora y jerárquica y con una cultura centrada en el control y la seguridad antes que en la eficacia y, sobre todo la eficiencia –alcanzada, al menos en teoría, mediante economías de escala-, las nuevas formas de gestión públicas (NGP/NPM) van a propugnar una importante descentralización y una coordinación vertical, colocando el epicentro de su actuación en la satisfacción del cliente –término ahora central, por su carácter teóricamente aséptico, despolitizado, y mercantilizado frente al de ciudadano[7]-, al mismo tiempo que se huye de la tradicional rigidez burocrática mediante la búsqueda de la flexibilidad estructural y la utilización de fórmulas de gestión contractual, orientada hacia el proceso[8]. Y todo ello sin olvidar como, al mismo tiempo, se otorga una importancia central al control y evaluación de resultados –*outputs-*[9].

Así, y durante las dos últimas décadas del siglo pasado, la NGP fue asumida, sobre todo por la OCDE, como un instrumento eficiente para salir de la "caja de hierro de la racionalidad burocrática" propugnando unas organizaciones "postburocráticas" centradas en la calidad de los servicios, en la participación, en la orientación al cambio y focalizadas, finalmente, en los resultados[10]. Unas estructuras desburocratizadas y competitivas logradas a través, tanto de una descentralización territorial y funcional, como de una desmonopolización de las funciones del Estado, del uso de privatizaciones o de nuevas fórmulas de colaboración público privadas –*public-private partnership, ppp, p3*- en un entorno, finalmente, de progresiva mercantilización de los bienes públicos y sociales y una utilización central de la competitividad como criterio para asignar recursos y dotar de eficiencia al gasto público[11].

En este contexto la NGP va a convertir en ideas fuerza conceptos como los de "reestructuración", entendida aquí como eliminación de lo innecesario, obsoleto o duplicado; "reingeniería", asumida como cambio organizacional dirigido a los procesos más que a las tareas; "reinventar", comprendida como la incorporación de una cultura de espíritu empresarial dentro de la propia Administración, centrándose en los resultados y tomando en cuenta las actitudes y comportamientos del cliente-ciudadano para obligar a competir a las agencias tanto internamente como con proveedores de servicios externos; la "realineación" concebida como cambio interno dentro de las estructuras y responsabilidades o, finalmente, la "reconceptualización" entendida nuevamente como una novedosa manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento[12].

Desde esta perspectiva, la trilogía economía, eficiencia y eficacia o, en otras palabras, el producir más barato y mejor (*cheaper and better*), va a servir de soporte para una serie de cambios en la estructura y en la gestión administrativa de buena parte de los países de la OCDE -y obviamente también en nuestro país-; unos cambios que tendrán como elementos comunes aspectos como la incorporación de una gestión por objetivos y una responsabilidad por resultados; la descentralización en la gestión y la separación de elementos políticos y administrativos; la incorporación de indicadores y evaluaciones de desempeño; la progresiva incorporación de ciclos de calidad y mejora continua en la gestión administrativa, pero, también, reducciones o recortes presupuestarios; una gestión competitiva a través de la liberalización de actividades, las privatizaciones o incluso la gestión privada de prestaciones públicas a través de formas de externalización como la subcontratación, incorporando la lógica del mercado a estos nuevos "cuasi-mercados"[13].

En cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que toda esta nueva orientación en la gestión ha tenido su evidente impacto en unos servicios públicos de empleo[14], sometidos a lo que se ha llamado gráficamente una revolución silenciosa[15]; una revolución generalizada en la mayor parte de países europeos –al hilo de su difusión como hemos dicho, tanto por la OCDE como por la UE[16]- y en la que se ha pasado de una gestión burocrática basada en la regulación normativa y controladora sobre todo del empresario, a una gestión que incorpora y dota cada vez de mayor importancia a su faceta de prestadora de servicios, y que se asienta en la fijación de objetivos e indicadores –*Management by objectivesMBO*- y que incluso en los países más avanzados –Austria, Bélgica, Holanda- incorpora técnicas como la del cuadro de mando integral –*Balance Scorecard BSC*- como paradigma de moderna gestión del management[17]. Una gestión, en definitiva, que busca el incremento de la transparencia, eficacia y eficiencia a través de una rigurosa evaluación, en muchas ocasiones por terceros, de su desempeño, del mismo modo que tiende a incorporar sistemas externos de calidad o excelencia como el EFQM y que coloca el foco de su atención en la satisfacción de sus clientes, mediante la individualización y contractualización de su relación con un ciudadano -concebido cada vez más como cliente- así como la incorporación cada vez más generalizada de gestores individualizados –*management case*- al mismo tiempo que se produce un claro proceso de descentralización regional y/o local, y que, sobre todo en ciertos países europeos, se tiende hacia la unificación de vías de entrada de estos demandantes de empleo con independencia de que estos se encontrasen protegidos o no por los beneficios de desempleo[18].

1.4. Neocontractualismo y cuasi mercados como instrumentos teóricos para los nuevos modelos de prestación de servicios.

Sea como fuere, de lo que no cabe duda es de que estas mismas corrientes de NGP/NPM -que en una dimensión interna están, por ejemplo, en la base de los procesos de descentralización territorial y funcional a través de agencias y sus respectivos contratos de gestión– se conectan además, en el plano externo, con una amplia corriente de pensamiento político que se ha dado en llamar nuevo contractualismo o *new contractualism;* una corriente de pensamiento que formaría parte de una tendencia neoliberal más amplia, orientada a mercantilizar e individualizar las relaciones entre el cliente/ciudadano y las estructuras públicas y a colocar y a utilizar el contrato como mecanismo clave en la regulación de tales relaciones[19] concediendo una mayor autonomía y capacidad de organización y decisión al sujeto como individuo consciente y capaz que re-delimitaría, legitimaría y controlaría así constantemente y mediante los instrumentos del mercado la dimensión y la gestión de lo público.

En este nuevo contexto ideológico, el individuo ya no sería analizado más como un sujeto social que reclama pasiva y/o genéricamente la satisfacción preordenada por un tercero de sus necesidades de seguridad, solidaridad y bienestar, sino como un sujeto capaz y consciente que busca autónomamente la satisfacción de sus necesidades a través de decisiones conscientes, articuladas mediante fórmulas mercantiles con las estructuras públicas, lo que permitiría una mayor libertad y responsabilidad individual, unida a una racionalización y relegitimación de estas mismas estructuras públicas[20].

En estas nuevas coordenadas asume lógicamente un papel central el concepto de cuasi mercados –*quasi-markets*- construido básicamente, y como es bien sabido, por Le Grand. Con él suele hacerse referencia a una nueva forma de prestar servicios que anteriormente se generaban en muchas ocasiones de una forma excluyente y burocrática por las viejas estructuras públicas burocratizadas. En estos nuevos cuasi mercados, por el contrario, los servicios se van a prestar por una pluralidad de proveedores, públicos o privados, con o sin ánimo de lucro, que acuden a ofertas públicas y que, por tanto, compiten por ser los prestadores de determinados bienes o servicios en base a criterios mercantiles como precio, calidad, seguridad en la entrega, etc.

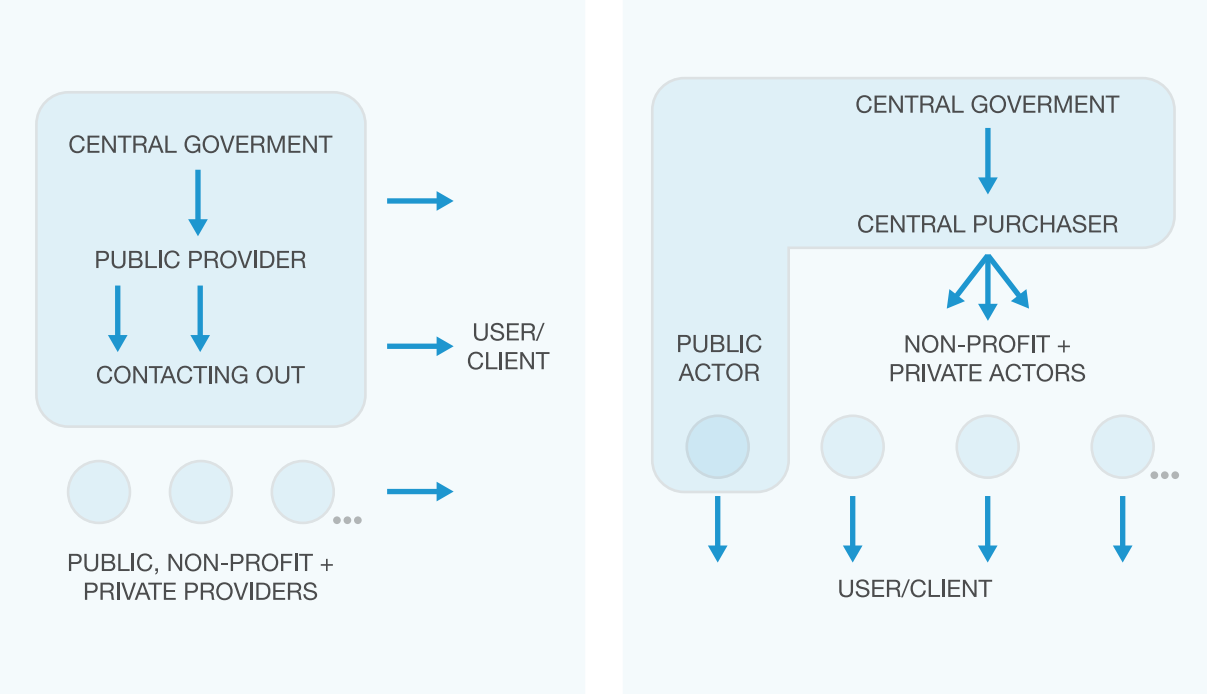
En este sentido, el cuasi mercado es ciertamente un mercado en cuanto punto ideal de encuentro entre oferta y demanda en cuyo seno y bajo cuyas dinámicas se produce el equilibrio de los respectivos intereses. Pero a diferencia de un mercado "normal", en estos cuasi mercados el poder de adquisición no vendría directamente de los consumidores-clientes-ciudadanos, sino del propio Estado o poder público que se comportaría así como agente que actúa en nombre del consumidor final buscando el incremento de la eficiencia a través de la competencia –*better and cheaper*- de la innovación y del *benchmarking*, al mismo tiempo que permite una mayor capacidad de decisión por parte del cliente, favoreciendo su libertad, y estableciendo términos de comparación que permitan una evaluación del desempeño en un ciclo de mejora continua [21]. Además obsérvese que los proveedores de servicios en los cuasi mercados son en muchas ocasiones diferentes también a los presentes en los mercados convencionales ya que no son necesariamente compañías privadas y, por tanto, no se mueven necesariamente por el objetivo de maximizar su beneficio[22].

En todo caso, obsérvese también que para que un cuasi mercado opere eficientemente debe cumplir una serie de condiciones mínimas entre las que normalmente se destacan la separación real del "comprador" de los contratistas o proveedores; la existencia real de un número suficiente de competidores y de un poder real de negociación que no genere posiciones de dominio, monopolio u oligopolio, con un acceso real de todos los concurrentes a toda la información relevante y una estructura competitiva del mercado, que minimice además los costes de transacción, que permita la elección y otorgue correctos incentivos financieros evitando los efectos *creaming* y *parking*[23]sobre los que inevitablemente deberemos volver a lo largo de estas páginas.

Pues bien, aunque en ocasiones resulte difícil, el modelo puro de cuasi mercado podría diferenciarse de otros modelos de externalización más limitada de servicios en la medida en la que, fundamentalmente este paradigma parte y propugna la neta separación entre el principal que solo subcontrata los servicios, los proveedores con los que se relaciona y el cliente o ciudadano.

Así, y a diferencia de lo que ocurre en otros modelos más limitados y tradicionales en los que el órgano administrativo desarrollaría al mismo tiempo tres roles –esto es, el papel de proveedor directo de recursos económicos al sistema, el de prestador (en muchas ocasiones central) de este tipo de servicios para los propios ciudadanos, y el de principal en la relación con los contratistas que participan igualmente aunque de forma normalmente limitada en la prestación de este servicio-, en el modelo de cuasi mercado dicho ente público solo ejercería de principal en relación con los proveedores. Y ello no ya solo porque en muchas ocasiones esté separado incluso de la autoridad reguladora, sino, y sobre todo, porque nunca o en algunos países de forma muy residual, prestaría directamente los servicios a los clientes. Esta función estaría encomendada en un sistema puro de cuasi-mercado únicamente a los proveedores privados, con o sin ánimo de lucro, a los que puede unirse un actor público -en ocasiones segregados históricamente de la entidad que ejerce como principal pero concurriendo, eso sí, y al menos teóricamente, en las mismas condiciones que el resto de contratistas- destinado a garantizar la prestación de servicios en aquellos casos en los que no puedan realizarlo los proveedores privados[24].

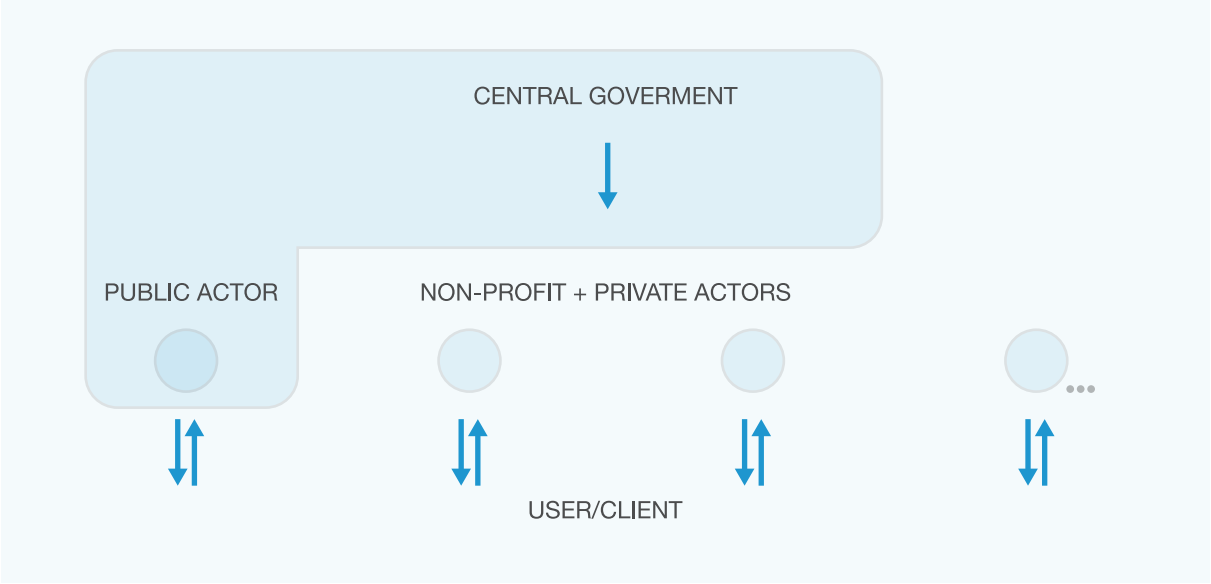
Figura 1: Modelo tradicional (izquierda) y cuasi mercado (derecha) en la prestación de servicios



Fuente: L. STRUYVEN, G. STEURS (2004),

Finalmente, este mismo sistema de cuasi mercado "puro" se diferenciaría de los sistemas de bonos, cheques o vales en el hecho de que si bien en este último modelo el gobierno o ente administrativo tampoco prestarían servicios al ciudadano, su función se limitaría a transmitir –o "devolver" para algunos- esta financiación a los ciudadanos que, como clientes, abonarían los servicios a los proveedores trasladando la competencia y las decisiones mercantilmente orientadas, no a la relación entre el gobierno y los proveedores –normalmente limitada a una mera "acreditación" que garantiza la calidad de los servicios-, sino a la que se pueda establecer entre aquellos y los ciudadanos-clientes. El Estado, por tanto, no seleccionaría específicamente los concretos proveedores –más bien certificaría en todo caso su posible calificación como tales- ni aportaría los fondos a los contratistas privados o públicos, ya que estos se verían retribuidos solo por los clientes y como compensación a la relación, ahora sinalagmática, que media con los mismos.

Figura 2: Modelo de bono



Fuente: L. STRUYVEN, G. STEURS (2004),

1.5. Activación y work-first: su impacto sobre la nueva forma de gestión y prestación de estos servicios.

Finalmente, y estrechamente conectado con todo lo anterior estaría, en tercer lugar, el último vector fuerza antes mencionado: el desarrollo de políticas de activación o de *work-first* que han impulsado igualmente todos estos cambios, incorporándose en ocasiones al mismo tiempo, como dos caras de la misma moneda[25].

La razón es incluso evidente. La creciente importancia dada a la empleabilidad y a la condicionalidad de las políticas pasivas de empleo ha generado una importante presión para obtener servicios más complejos, individualizados y flexibles, adaptados al principio *capacity to benefit* y que, por tanto, han fortalecido los anteriores vectores fomentando cambios en las formas de gobierno de los SPE que podrían sintetizarse más allá de los ya reseñados en relación con la NPM en:

- Un proceso de descentralización en su gestión ligado a la creencia de que los actores locales se encontrarían en una mejor posición para prestar servicios individualizados y más adecuados a las circunstancias concretas en las que se desarrollan estas políticas y las características específicas y locales de los grupos afectados. De hecho, se asumía normalmente que esta misma descentralización podría ofrecer soluciones multidimensionales y con una mayor innovación a través del uso sinérgico de todo el potencial y los recursos de dichos actores[26] . No obstante, y como veremos, en ocasiones estos procesos se han conjugados con otros de una cierta recentralización como reacción a los problemas a los que habían conducido estas políticas extraordinariamente fragmentadas en relación, sobre todo, con el intento de contención de los costes de transacción.[27]

- Un segundo aspecto que debe igualmente ser destacado es la potenciación de procesos de cooperación, integración o incluso segregación entre agencias y el fomento de los paternariados, no solo por la necesaria cooperación que supone la condicionalidad de las políticas pasivas y su imbricación con las activas , sino en la medida en la que estas actuaciones parecían permitir la promoción de mejores servicios, más accesibles y más amigables para el usuario con proveedores especializados en concretos colectivos o territorios[28].

- Y finalmente, un tercer elemento que debe resaltarse es, obviamente, el proceso de clara mercantilización –*marketization*- o introducción de elementos mercantiles. Y ello, como ya hemos señalado, ya sea a través de la subcontratación de la prestación de servicios mediante proveedores privados y públicos o mediante la elección por los propios clientes/ciudadanos de los específicos proveedores financiados mediante bonos con fondos de origen público. Ambas vías estarían destinadas a lograr una ganancia clara en efectividad y eficiencia mediante la competencia, que permitiera prestar mejores servicios y más baratos de manera más flexible, individualizada e innovadora[29]. Y todo ello sin olvidar ciertas experiencias, limitadas, pero experiencias, de desmercantilización como la holandesa a nivel local.

Pero pasemos ya a analizar más detenidamente las experiencias que nos proporcionan algunos de estos países.

2. EL MARCO INTERNACIONAL Y UNIONEUROPEO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL MERCADO DE TRABAJO

2. EL MARCO INTERNACIONAL Y UNIONEUROPEO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL MERCADO DE TRABAJO

En una sociedad globalizada, con un alto grado de integración política en importantes regiones, es cada vez más relevante la actuación de agencias y organismos internacionales en el funcionamiento de la economía. Esto es especialmente cierto en el ámbito del trabajo, tanto en el mercado de trabajo en sí mismo considerado, como en cuanto a los servicios relacionados con éste. De hecho, es una de las características más significativas de la regulación laboral el hecho de que en su nacimiento y desarrollo tuviera una gran importancia la actuación de una organización internacional, la OIT, surgida al final de la Guerra Mundial el centenario de cuyo inicio conmemoramos este mismo año. Más tarde, los procesos de integración regional producidos a partir de otra Guerra Mundial, la segunda, introdujeron un nuevo componente mediante el inicio de procesos de armonización de las legislaciones laborales de los Estados que participaban en éstos. Con la aceleración del proceso de mundialización de la economía desde finales del siglo XX, la necesidad de un marco supranacional para la ordenación del trabajo se ha hecho más evidente.

Esta dimensión internacional de la regulación del trabajo es especialmente significativa en el ámbito del mercado de trabajo, y así lo veremos en las páginas que siguen. De lo que se trata en este capítulo es de analizar el marco normativo internacional para este mercado y los servicios que en él se desarrollan, desde la perspectiva general de este trabajo, la CPP; en otras palabras, queremos ver qué dicen sobre ésta las normas internacionales y unioneuropeas del trabajo, y cómo condicionan el desarrollo de estas iniciativas en aquellos Estados que las aplican por razón de su pertenencia a las organizaciones que las promulgan.

2.1. La colaboración público-privada en el Derecho Internacional del Trabajo

El mercado de trabajo es uno de los ámbitos principales de intervención de las organizaciones internacionales, y especialmente de la Organización Internacional del Trabajo. Ésta organización, que como es sabido es una agencia reguladora internacional, especializada en temas laborales y que forma parte del sistema de Naciones Unidas como agencia especializada, ha dedicado una parte importante de su actividad regulatoria a distintos aspectos relacionados con el empleo y con su mercado, desde sus propios orígenes en la segunda década del siglo XX. Así, el Convenio nº2 y la Recomendación nº1, ambos de 1919, se dedican a la cuestión del desempleo. Esta atención tiene que ver con el propio diseño de la Organización, ya que en el artículo 427 del Tratado de Versalles las altas partes contratantes se declaraban “persuadidas” de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como un artículo de comercio, y consideraban como “principio director” que “el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio”; esta referencia, introducida por iniciativa de los sindicatos norteamericanos con una finalidad completamente diferente, fue interpretada generalmente como una referencia a la colocación y al mercado de trabajo en general. Pero tiene que ver también con el momento histórico en que se crea la organización, uno en el que se preveían graves problemas de empleo como consecuencia de la desmovilización tras el final de la Gran Guerra; y en el que la mayoría de los Estados carecían de regulaciones adecuadas para sus respectivos mercados de trabajo. Lo cierto es que la OIT ha prestado mucha atención a los aspectos relacionados con este mercado; y que esta actividad ha condicionado directamente el desarrollo de los servicios prestados en éste en una mayoría de países, especialmente en Europa.

CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT SOBRE POLÍTICAS DE EMPLEO

CONVENIOS	RECOMENDACIONES
CONVENIO SOBRE EL DESEMPLEO, 1919 (NÚM.2) CONVENIO SOBRE LAS AGENCIAS RETRIBUIDAS DE COLOCACIÓN, 1933 (NÚM. 34) CONVENIO SOBRE EL SERVICIO DEL EMPLEO, 1948 (NÚM. 88) CONVENIO SOBRE LAS AGENCIAS RETRIBUIDAS DE COLOCACIÓN (REVISADO), 1949 (NÚM. 96) CONVENIO SOBRE LA POLÍTICA DEL EMPLEO, 1964 (NÚM. 122) CONVENIO SOBRE LA READAPTACIÓN PROFESIONAL Y EL EMPLEO (PERSONAS INVÁLIDAS), 1983 (NÚM. 159) CONVENIO SOBRE LAS AGENCIAS DE EMPLEO PRIVADAS, 1997 (NÚM. 181)	RECOMENDACIÓN SOBRE EL DESEMPLEO, 1919 (NÚM. 1) RECOMENDACIÓN SOBRE EL SEGURO DE DESEMPLEO (GENTE DE MAR), 1920 (NÚM. 10) RECOMENDACIÓN SOBRE EL DESEMPLEO (AGRICULTURA), 1921 (NÚM. 11) RECOMENDACIÓN SOBRE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN, 1933 (NÚM. 42) RECOMENDACIÓN SOBRE EL DESEMPLEO, 1934 (NÚM. 44) RECOMENDACIÓN SOBRE EL DESEMPLEO (MENORES), 1935 (NÚM. 45) RECOMENDACIÓN SOBRE LA SUPRESIÓN DEL RECLUTAMIENTO, 1936 (NÚM. 46) RECOMENDACIÓN SOBRE EL SERVICIO DEL EMPLEO, 1944 (NÚM. 72) RECOMENDACIÓN SOBRE EL SERVICIO DEL EMPLEO, 1948 (NÚM. 83) RECOMENDACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DEL EMPLEO, 1964 (NÚM. 122) RECOMENDACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DEL EMPLEO (DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS), 1984 (NÚM. 169) RECOMENDACIÓN SOBRE EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO, 1988 (NÚM. 176) RECOMENDACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN Y LA COLOCACIÓN DE LA GENTE DE MAR, 1996 (NÚM. 186) RECOMENDACIÓN SOBRE LAS AGENCIAS DE EMPLEO PRIVADAS, 1997 (NÚM. 188) RECOMENDACIÓN SOBRE LA CREACIÓN DE EMPLEOS EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, 1998 (NÚM. 189)

Fuente: ILOLEX

Desde un primer momento, la OIT se ha centrado en dos grandes aspectos de la regulación de este mercado: de un lado, el papel del Estado, al que se le atribuye la responsabilidad respecto de este mercado, tanto de su gestión como del desarrollo de políticas en su seno. Analizando los distintos textos aprobados por esta organización respecto del rol estatal en este peculiar mercado, podemos identificar los siguientes principios relativos a su actuación:

- El mercado de trabajo es una responsabilidad fundamental del Estado.
- El Estado debe disponer de un servicio público de colocación.
- El Estado debe diseñar y aplicar políticas de empleo.
- El Estado debe establecer mecanismos para la protección del desempleo.
- El acceso al mercado no es libre: el Estado debe controlar quien accede al mercado de trabajo, mediante un sistema autorizaciones administrativas.
- Gestión participada de las políticas de empleo, mediante mecanismos de participación de los interlocutores sociales en la gestión del servicio público de empleo.
- Tratamientos especiales para colectivos específicos de trabajadores y sectores de actividad particulares.

En relación con este aspecto de la regulación del mercado de trabajo, es notable la continuidad en los planteamientos de la OIT durante casi un siglo de funcionamiento, sin que se hayan producido cambios significativos en éstos.

El segundo aspecto que ha centrado la regulación de las normas internacionales del trabajo ha sido la iniciativa privada en el mercado de trabajo, partiendo desde un primer momento de una actitud claramente negativa hacia ésta. La Recomendación nº1 sobre desempleo, de 1919, llegaba a decir que "la Conferencia General recomienda que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo adopte medidas para prohibir la creación de agencias retribuidas de colocación o de empresas comerciales de colocación", mientras que respecto de las agencias ya existentes se recomendaba que su funcionamiento "se subordine a la concesión de licencias expedidas por el Gobierno y que se tomen todas las medidas necesarias para suprimirlas lo antes posible". Mientras que el artículo 2 del Convenio nº2 sobre desempleo establecía que "todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central", añadiendo que "cuando coexistan agencias gratuitas, públicas y privadas, deberán tomarse medidas para coordinar las operaciones de unas y otras, con arreglo a un plan nacional".

Ya desde este primer momento se identifican los dos parámetros que deben ser considerados a la hora de ordenar el funcionamiento de los operadores del mercado de trabajo: carácter público/privado, de un lado; y lucrativo/no lucrativo ("comercial"/"gratuito"). Desde un primer momento la OIT adopta una posición negativa respecto de la actividad privada comercial de colocación, que consideraba debía excluirse completamente; respecto de la no lucrativa, su actitud era más flexible, admitiéndose bajo control estatal. Los grandes textos normativos de la OIT sobre esta materia, los Convenios nº 34 sobre las agencias retribuidas de colocación de 1933, y el nº 96 sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), de 1949, desarrollan este modelo, que tiende a excluir por completo la actividad de las agencias retribuidas de colocación. El primero, más radical en sus planteamientos, fracasó en gran medida, al obtener un número muy pequeño de ratificaciones; su posición al respecto era clara, diciendo en su artículo 2 que "las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos comprendidas en el párrafo 1, a), del artículo precedente deberán suprimirse dentro de un plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor, para cada Miembro, del presente Convenio". El segundo, más flexible, sí tuvo un gran impacto y determinó en gran parte del mundo el régimen de la iniciativa privada en el mercado de trabajo durante las siguientes décadas, condicionando de manera directa el desarrollo de los operadores privados en una mayoría de Estados.

Aún así, no es cierto que la OIT impusiera una prohibición completa de la actividad de estas agencias privadas lucrativas. El Convenio nº 96 daba a los Estados miembros dos opciones, la prohibición o la admisión mediante regulación y autorización; y tanto este Convenio como la Recomendación nº 83 sobre servicios de empleo supeditaban la desaparición de los operadores privados a que los públicos estuvieran en condiciones de prestar sus servicios de manera adecuada.

En cualquier caso, es indudable que la OIT ha sido durante gran parte de su existencia hostil hacia la iniciativa privada. Esta actitud ha tenido importantes consecuencias en el desarrollo de ésta en los países más desarrollados: por un lado, excluyó durante décadas la presencia de AC retribuidas, impidiendo el desarrollo de un sector privado en esta actividad; por otro, dificultó la regulación de las empresas de trabajo temporal en muchos países, explicando el retraso en su admisión en algunas legislaciones europeas. Este

último efecto resulta en cierta medida sorprendente, toda vez que las ETT no son técnicamente AC, al dedicarse a una actividad diferente, la puesta a disposición de trabajadores. Sin embargo, cuando comienzan a generalizarse en Europa en la segunda mitad del siglo XX, como entidades de nueva aparición y carentes por ello de un marco normativo específico, los Gobiernos optaron en muchos casos por aplicarles la regulación vigente para las AC, lo que produjo en ocasiones que quedaran prohibidas. En esta opción influyó mucho la misma OIT, cuyo Director General emitió en 1965 un Dictamen en el que interpretaba que el Convenio nº 96 era efectivamente aplicable a las ETT, siendo éstas AC a estos efectos. Esta interpretación retrasó la legalización de las primeras, aunque bien pronto varios países comenzaron a distinguir unos y otros operadores, por considerar errónea esta equiparación e injustificada una prohibición generalizada de toda la iniciativa privada en el mercado de trabajo. De hecho, las primeras regulaciones de las ETT en Europa se basan en establecer esta diferenciación, y fue frecuente que en un mismo país se admitieran las ETT y se prohibieran las AC lucrativas, de acuerdo con lo dispuesto por las normas internacionales del trabajo entonces vigentes.

Aún así, la admisión de las ETT como servicios en el mercado de trabajo vino acompañada de la imposición a éstas de una regulación muy estricta, con fuertes limitaciones a su actividad e importantes exigencias formales y administrativas, lo que de alguna manera lastró su capacidad de crecimiento durante varias décadas, especialmente en Europa.

Así pues, es claro que uno de los factores que más directamente ha condicionado el desarrollo de la iniciativa privada en el mercado de trabajo, y consecuentemente las posibilidades de que ésta colaborase con la pública, ha sido una actitud claramente hostil y restrictiva de la OIT hacia ésta. Pues bien, es igualmente cierto que en la experiencia reciente de la CPP el papel de esta organización ha sido fundamental, como consecuencia del cambio de actitud expresada por ésta durante la última década del siglo XX. En efecto, en este momento la OIT cambió de manera radical su actitud ante los operadores privados, pasando de un modelo de exclusión a uno de admisión/regulación.

Este cambio de postura se produce con la aprobación en 1997 del Convenio nº181 sobre las agencias de empleo privadas, durante la 85ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, entrando en vigor el 10 de mayo de 2000 con el estatus de convenio actualizado y de norma técnica. Se presenta como una revisión del Convenio nº96, al que sustituye, aunque en realidad supone no sólo un cambio sustancial en sus contenidos sino también una revisión radical de sus planteamientos. Las principales novedades del Convenio nº 96 en este campo son:

Se supera el tratamiento tradicional de los operadores privados, centrados en las AC, para operar con una macrocategoría, la de “agencias de empleo”, que pretende englobar a todos los posibles sujetos. Esta figura aparece ya en la propia denominación de este instrumento internacional, y según su artículo 1 “designa a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo:

(a) servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse;

(b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una

tercera persona, física o jurídica (en adelante “empresa usuaria”), que determine sus tareas y supervise su ejecución;

(c) otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas”.

Se sigue previendo con todo la posibilidad de que se prohíba en ciertas circunstancias la actividad de las AE. En el artículo 4.4 se dispone que “previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, todo Miembro podrá : (a) prohibir, en determinadas circunstancias, el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a ciertas categorías de trabajadores o en ciertas ramas de actividad económica en lo que atañe a la prestación de uno o más de los servicios a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 ;(b) excluir, en determinadas circunstancias, a los trabajadores de ciertas ramas de actividad económica, o de partes de éstas, del campo de aplicación del presente Convenio, o de algunas de sus disposiciones, siempre que se garantice por otros medios a los trabajadores en cuestión una protección adecuada”. En caso de hacerse uso de esta posibilidad, los Estados deberán indicarlo en las Memorias que envíen periódicamente a la Organización en relación con los convenios ratificados, motivándolo debidamente.

La existencia de las AE se somete a la obtención de una autorización administrativa, cuyos requisitos serán fijados por el Estado; su actuación de las AE debe someterse a una regulación específica aprobada por éste.

Se supera la exclusión del lucro en los servicios prestados por las AE, elemento esencial de la regulación del anterior convenio, el nº 96, y se sustituye por la garantía de la gratuidad de los servicios prestados por éstas a los trabajadores. Así, en el artículo 7 se dispone que “las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa”; aunque en el apartado 2º se prevé la posibilidad de autorizar excepciones a este mandato respecto de ciertas categorías de trabajadores, y en interés de éstas; en tal caso deberán notificarlo a la Organización en la Memoria en la que expliquen su cumplimiento del convenio ratificado.

Las razones que pueden explicar un cambio tan radical de actitud son las siguientes:

- necesidad de revisar un convenio ya antiguo, con una vigencia de casi cincuenta años sobre sus espaldas;
- aceptación de que su modelo tradicional había quedado obsoleto, ante los cambios producidos en el mercado de trabajo y en las políticas de empleo nacionales; los operadores privados eran hay parte natural de estos mercados, los gobiernos los reconocían. En este sentido se dice en los considerandos del convenio que “el contexto en que funcionan las agencias de empleo privadas es muy distinto de las condiciones existentes cuando se procedió a la adopción del mencionado Convenio” (el nº96);

- constatación de que se estaban produciendo problemas de cumplimiento del convenio en Estados miembros de la Unión Europea, como consecuencia de su incompatibilidad con ciertas normas comunitarias, lo que estaba llevando a una serie de denuncias de la norma internacional por algunos de éstos.

La aprobación del nuevo convenio, que fue ratificado por un número significativo de Estados en poco tiempo, supuso un factor fundamental en la admisión de la CPP en el mercado de trabajo, ya que eliminó el principal obstáculo que habían encontrado los operadores privados para poder entrar en el mercado de los servicios relacionados con el empleo. Pero no sólo esto, sino que en esta norma internacional ya se preveía una participación de éstas en el desarrollo de las políticas de empleo. En los considerandos del Convenio se reconoce "el papel que las agencias de empleo privadas pueden desempeñar en el buen funcionamiento del mercado de trabajo". Y en el artículo 5, tras establecer un mandato general de prohibición de discriminación en el funcionamiento de estas agencias, se prevé que éste no será obstáculo "a que las agencias de empleo privadas faciliten servicios especiales o apliquen programas destinados a ayudar a los trabajadores más desfavorecidos en sus actividades de búsqueda de empleo". Aunque es cierto que no se llegaba a recoger expresamente la posibilidad de colaborar con los servicios públicos de empleo, sí se establecía una clara conexión entre las AE y las políticas de empleo, responsabilidad de éstos.

Dónde sí encontramos claramente prevista esta colaboración es en la Recomendación nº 188 sobre agencias de empleo, aprobada en la misma asamblea de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1997 y que acompañaba al Convenio nº 181. En ésta encontramos un título completo, el tercero, dedicado de forma monográfica a las "relaciones entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas". En este se establecía que "debería fomentarse la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas para la puesta en práctica de una política nacional de organización del mercado de trabajo". Y se señalaban distintas medidas "dirigidas a fomentar la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas podrían comprender", encontrándose entre éstas "la promoción de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de formación"; y, sobre todo "la conclusión de convenios entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas sobre la ejecución de ciertas actividades, tales como proyectos para la inserción de los desempleados de larga duración".

Otros documentos de la OIT expresan la apuesta de esta organización por estos mecanismos de CPP. Entre otros, en el Pacto Mundial por el Empleo aprobado en junio de 2009, tras manifestarse que "una recuperación coherente debe implicar la creación de empleos", se hacen una serie de recomendaciones a los Estados entre la que se encuentra la siguiente: "*El Pacto hace un llamado a impulsar la demanda efectiva y contribuir al mantenimiento de los niveles salariales incluso por medio de paquetes de estímulo macroeconómico; ayudar a quienes buscan trabajo:*

(i) *aplicando políticas activas de mercado de trabajo eficaces y bien focalizadas;*

(ii) *mejorando las competencias y aumentando los recursos a disposición de los servicios públicos de empleo, de manera que quienes buscan trabajo reciban un apoyo adecuado y que* ***cuando estos servicios colaboren con agencias de empleo privadas,*** *se aseguren de la calidad de los servicios que éstas prestan y de que se respeten los derechos de los trabajadores;"*

La consecuencia a la que debemos llegar del análisis de esta experiencia de regulación internacional de las actividades desarrolladas en el mercado de trabajo es que en la actualidad la iniciativa privada está perfectamente admitida, como uno de los elementos que deben configurar la ordenación de estos mercados en todos los Estados; y que la normalización de su presencia debe verse acompañada de mecanismos de interacción con éstos que no se limiten al control, sino también a la cooperación y apoyo mutuos.

2.2. La colaboración público-privada en el Derecho de la Unión Europea

El otro actor supranacional que ha resultado relevante en el desarrollo de experiencias de CPP en el mercado de trabajo ha sido la Unión Europea. Se trata, es obvio, de una organización regional, por lo que su política se diseña y aplica a un conjunto de Estados más homogéneo en su situación económica y tradiciones laborales que la comunidad internacional sobre la que opera la OIT. Es, por otra parte, una organización creada cuarenta años después, y que además tardó varias décadas en desarrollar plenamente su actividad normativa, por lo que su aproximación a las cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo es muy posterior, produciéndose en un momento en el que la actitud hacia la iniciativa privada en éste era radicalmente diferente. Finalmente, y ésta es seguramente la diferencia más relevante, la UE es el resultado histórico de un proceso de integración fundamentalmente económico, en el que los aspectos laborales han tenido un papel mucho más secundario. En una organización como la UE, la colaboración público-privada en el mercado de trabajo es relevante no sólo desde el punto de vista de sus destinatarios y del diseño global de las políticas de empleo, sino también desde la perspectiva de los operadores privados en cuanto sujetos económicos, de las modalidades de prestación de los servicios públicos, del Derecho de la competencia, de las libertades económicas fundamentales, etc.

Lo primero que llama la atención es que la UE carece de una política general sobre los operadores privados en el mercado de trabajo. De hecho, hasta hoy no ha aprobado norma alguna de aplicación directa y general a éstos, y sólo las ETT han sido objeto de regulación a nivel comunitario. Y éstas sólo en su vertiente de forma de empleo, siguiendo la línea de directivas previas sobre trabajo a tiempo parcial y contratos de duración determinada. De hecho, llama la atención cómo la política de empleo de la UE, en sentido estricto, no se ocupa directamente ni de los actores privados del mercado ni de la CPP. Nos referimos a la "política de empleo" que aparece recogida en el Título IX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que sirve de base para la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Esta política aplica el Método Abierto de Coordinación (MAC), y pone en marcha un sistema periódico de cooperación entre la Unión y los Estados miembros con el objetivo de lograr un alto nivel de empleo. Este método se articula mediante una serie de indicaciones de aquélla a éstos, elaboradas de manera periódica y supervisados por las instituciones comunitarias en un proceso secuencial y reiterado con periodicidad.

Primero como Directrices y después como orientaciones, integradas con las de política económica, han dirigido la actuación de los Estados miembros en el campo del empleo desde que el mecanismo se puso en marcha en 1997, tras la Cumbre de Luxemburgo. Las vigentes, que no han sido sustituidas para permitir a los Estados cierta continuidad en sus políticas de empleo durante la crisis, fueron aprobadas por la decisión de 21 de octubre de 2010, "relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros" (2010/707/UE). En la Orientación nº 7, "Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad", vamos a encontrar

la única referencia a los servicios en el mercado de trabajo, afirmándose que “los servicios de empleo desempeñan un papel importante en la activación y la adecuación entre competencias y necesidades, por lo que deben reforzarse con servicios individualizados y con medidas de mercado de trabajo activas y preventivas en una fase temprana. Dichos servicios y medidas deben estar abiertos a todos, con inclusión de los jóvenes, de las personas amenazadas de desempleo y de aquellas que se encuentren más alejadas del mercado de trabajo.” Esta ausencia de la CPP tiene su explicación: teniendo en cuenta la dinámica del MAC, las orientaciones se quedan en un plano muy genérico y abstracto, fijando sobre todo objetivos generales sin determinar en detalle los instrumentos para su puesta en práctica.

Y sin embargo, ha sido el Derecho Europeo el principal factor de cambio en el marco normativo de la iniciativa privada en el mercado de trabajo, y por ende de la CPP, no sólo en Europa sino en todo el mundo. Ello de una forma ciertamente particular, como un efecto derivado de otras regulaciones y políticas que no estaban dirigidas hacia el empleo.

El inicio de este proceso se produjo con la conocidísima sentencia Klaus Höfner& Fritz Elser vs. Macrotron, de 23 de abril de 1991, en la que se analizó el monopolio público de la colocación desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, concluyendo que un servicio público de empleo que actuara en régimen de monopolio con exclusión de toda iniciativa privada, incurría en un abuso de posición dominante incompatible con esta regulación. Este pronunciamiento tuvo en su momento una gran trascendencia porque fue pionero en la aplicación de las reglas comunitarias de la competencia en los ámbitos tradicionalmente regulados por el Derecho del Trabajo; desde la perspectiva que nos ocupa, inicio una sucesión de reformas del Derecho interno que supusieron cambios sustanciales en la regulación del mercado de trabajo en los Estados miembros, e incluso a nivel mundial.

El efecto de Macrotron se aceleró porque los propios operadores privados, utilizando técnicas de litigación estratégica, forzaron al Tribunal a pronunciarse sobre la legalidad de regulaciones nacionales concretas, y así obtener reformas favorables a sus intereses. Las sentencias de 19 de octubre de 1995, asunto C-111/94, Job Centre I; de 11 de diciembre de 1997, asunto C-55/96, Job Centre II; y de 8 de junio de 2000, asunto C-258/98, Carras, dictadas todas en relación con la restrictiva legislación italiana, fueron promovidaspara lograr cambios sustanciales de ésta, con éxito. La sentencia de 19 de junio de 2001, asuntos acumulados C-9/01, C-10/01, C-11/01, C-12/01, Monnier, mantiene esta construcción respecto del servicio público de empleo belga.

En España el impacto de esta jurisprudencia fuelimitado, admitiéndose en 1993 las agencias sin fines lucrativos al margen del entonces operativo INEM; en otros Estados miembros, en cambio, los cambios fueron mucho más sustanciales, produciéndose una verdadera liberalización delos servicios en el mercado de trabajo que en nuestro país no se produciría hasta veinte años después.

Esto supuso, entre otras cosas, la superación del modelo tradicional de regulación de la colocación, el diseñado por la Organización Internacional del Trabajo en su convenio nº 96 de 1949, lo que llevó a una cadena de denuncias de éste por diferentes Estados europeos, que lo consideraban incompatible con el Derecho Comunitario. Esta organización supo reconocer el cambio de paradigma predominante y aprobó en consecuencia un nuevo convenio, el nº 181 de 1997, que recoge un marco mucho más permisivo y equilibrado para la iniciativa privada en los servicios relacionados con el empleo, como hemos visto.

Así pues, esta jurisprudencia tuvo un impacto real en la evolución de las legislaciones de empleo de los Estados miembros de la UE; este efecto no se limitó al territorio de ésta, sino que se extendió a otros espacios gracias a la actualización del Derecho Internacional del Trabajo en la materia. En realidad, esta sentencia fue seguramente más que otra cosa la ocasión para forzar el tránsito a un nuevo modelo de ordenación del mercado de trabajo, superando el monopolio público y dando entrada a otros operadores, que se venía demandando desde muchos sectores y que en algunos Estados ya había comenzado a producirse. De una u otra manera, el resultado fue un auténtico cambio de modelo, que si bien no llegaba a afectar a la cuestión de la CPP, sí alteraba radicalmente el papel de los operadores públicos y privado, liberalizando la presencia y la actuación de éstos. Esta liberalización era el requisito esencial para el desarrollo posterior de formas de CPP.

Hay otros sectores del Derecho Europeo que también determinan el marco normativo de la CPP. El Tribunal de Justicia dictaminó hace ya bastante tiempo que la actividad de colocación constituye un servicio a efectos de los Tratados Fundacionales, lo que hace de las agencias que lo prestan titulares de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento.

En la sentencia Van Wesemael, de 18 de enero de 1979, asuntos 110/78 y 111/78 el Tribunal afirma que la actividad de una agencia de colocación francesa que había prestado sus servicios en Bélgica en el sector del espectáculo constituía una prestación de servicios en el sentido del Tratado; pero añade que “teniendo en cuenta la naturaleza particular de ciertas prestaciones de servicios, como son la colocación de artistas en espectáculos públicos, no podría considerarse incompatible con el Tratado la exigencia de requisitos específicos a sus prestadores, que serían motivadas por la aplicación de reglas profesionales, justificadas por el interés general o por la necesidad de asegurar la protección del artista, y que regirían respecto de toda persona establecida en el territorio de dicho Estado, en la medida en que el prestatario no sea sometido a prescripciones similares en el Estado miembro en el que se encuentra establecido”. En el mismo sentido, y más recientemente, se pronuncia la sentencia de 11 de enero de 2007, asunto C208/05, ITC InnovativeTechnology Center.

Esta caracterización como servicio, que el Tribunal extendió a la actividad de puesta a disposición de trabajadores por una ETT en la sentencia John Webb, de 17 de diciembre de 1981, asunto 279/80, hace que resulte posible aplicar a estas agencias, como también al resto de operadores privados del mercado de trabajo, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Una norma muy controvertida en su momento, dirigida a promover el tráfico intracomunitario de servicios, de acuerdo con las prioridades de la Unión a partir de la Cumbre de Lisboa de 2000. La contestación política, social y sindical que produjeron sus primeros borradores llevó a la Comisión a proponer una revisión de sus contenidos, con lo que el texto finalmente aprobado rebaja algunos de sus aspectos más controvertidos, que eran sobre todo los que afectaban a cuestiones laborales. El artículo 2.2.e) de esta norma unioneuropea excluye expresamente de sus disposiciones a “los servicios de las empresas de trabajo temporal”; contrario sensu, el resto de los operadores del mercado de trabajo no lo están, lo que resulta coherente con su condición de prestadores de servicios en sentido técnico. Hay que tener presente que el objeto de esta norma es el de establecer “las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios”. La movilidad de operadores y la prestación trasnacional de servicios se ve así potenciada.

El Tribunal se ha pronunciado también sobre la legitimidad de normativas nacionales que imponían limitaciones a la actividad de las AC enla sentencia de 15 de junio de 2006, asunto C255/04, Comisión contra Francia. En ésta la corte analiza la validez de una legislación nacional sobre la actividad de colocación de artistas, que se realizaba mediante agentes que debían someterse a una serie de exigencias legales, que incluían la necesidad de disponer de un agente en Francia, de obtener una licencia de sus autoridades, de disponer de un establecimiento en el territorio de este Estado, de suministrar cierta información a las autoridades laborales francesas, e incluso de someter su actividad a la acreditación de necesidades de los artistas de esta nacionalidad. Algunas de éstas fueron consideradas contrarias al Derecho europeo por la Comisión, que inició el correspondiente proceso de impugnación, a lo largo del cual el propio Estado francés procedió a eliminar algunas de estas exigencias por reconocer este carácter. Tras estas reformas, el tribunal encontró en todo caso contrarias a los Tratados, entre otras imposiciones legales, la sujeción de la concesión de una licencia a los agentes de colocación de los artistas establecidos en otro Estado miembro a las necesidades de colocación de artistas. El interés de este pronunciamiento está en que aplica de manera clara e incondicionada la regulación del mercado interior, en cuanto a la libre prestación de servicios, a la actividad de colocación, lo que impone la existencia de unos regímenes nacionales abiertos a los operadores de otros países, y sin limitaciones injustificadas a su actividad.

Más aún, el Tribunal de Justicia ha considerado que las AC no sólo pueden ejercer derechos relacionados con la prestación transnacional de servicios en su condición de titulares de esta libertad comunitaria, sino que también les ha reconocido la posibilidad de ejercer otros de los trabajadores a los que colocan. Así se estableció en la sentencia de 11 de enero de 2007, asunto C208/05,ITC InnovativeTechnology Center GmbH, en la que básicamente se venía a analizar si una agencia privada de colocación puede invocar los derechos reconocidos a los trabajadores por el Derecho comunitario, en concreto elprincipio de igualdad de trato en materia de libre circulación de los trabajadores.Previamente, la sentencia de 7 de mayo de 1998, asunto C350/96, Clean Car Autoservice, había establecido que estos derechos derivados de la libre circulación de trabajadores podían ser también invocado por un empresario que pretendía emplear, en el Estado miembro en el que estaba establecido, a trabajadores nacionales de otro Estado miembro.

Esta sentencia de 2007 tiene un gran interés para este estudio, pues se dicta en relación con una modalidad de CPP presente en un Estado miembro, en concreto la República Federal Alemana. Se trataba del “bono de intermediación”, al que tienen derecho los trabajadores por cuenta ajena que perciban una prestación o un subsidio por desempleo y que no hayan encontrado trabajo al término del período cubierto por las prestaciones de desempleo de tres meses o aquellos que ocupen un puesto de trabajo que dé derecho a una ayuda en concepto de medida de fomento del empleo o de adaptación estructural en virtud de la sección sexta del capítulo sexto. Mediante este bono la Bundesagentur se compromete a abonar a la agencia de colocaciónsu comisión si ésta procura al trabajador un puesto de trabajo que reúna determinadas características. Entre éstasse encuentra que este puesto de trabajo esté sujeto a las cotizaciones obligatorias a la seguridad social alemana. El Tribunal consideró que una exigencia de este tipo vulneraba los artículos 39, 49 y 50 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En sus palabras, estos preceptos “se oponen a que una norma nacional como el artículo 421g, apartado 1, segunda frase, del libro III del Código alemán de la seguridad social establezca que el pago por un Estado miembro a una agencia privadade colocación de la remuneración que un demandante de empleo adeuda a dicha agencia por su colocación quede supeditado al requisito de que el empleo procurado por dicho intermediario esté

sujeto a las cotizaciones obligatorias a la seguridad social en el territorio de dicho Estado". Aunque no entra en valorar este tipo de mecanismos de CPP, el hecho es que da por supuesto su validez y las ubica en el marco del Derecho unioneuropeo vigente.

De esta manera, la combinación de esta jurisprudencia con el Derecho económico de la Unión nos determina un marco en el que la actividad de los operadores privados del mercado de trabajo debe producirse con libertad, y con movilidad entre los diversos Estados. Este espacio de libertad para las AC es la base para cualquier forma de CPP en este ámbito. También el Tribunal ha considerado legítimas éstas, cuando ha tenido ocasión de enfrentarse a ellas.

Podemos hablar si no de promoción, sí de neutralidad del Derecho Unioneuropeo frente a esta fenómeno. Lo que resulta coherente con el modelo de política de empleo puesto en práctica por la UE, en el que éstas siguen siendo competencia de los Estados miembros, no existiendo más que una coordinación a nivel comunitario.

Mención especial merece un tipo especial de operador privado en el mercado de trabajo, la ETT. Estas empresas son en la actualidad los más relevantes de éstos, por presencia y volumen de actividad, y suponen la mayor parte de la iniciativa privada en los servicios relacionados con el empleo. En muchas de las experiencias de CPP son las entidades llamadas a trabajar conjuntamente con los SPE.

Ha existido una política de la Unión Europea de armonización de las legislaciones nacionales sobre ETT, política que ha tardado mucho en dar resultados, puesto que las primeras iniciativas aparecían ya previstas en el Primer Programa de Acción Social de la Comunidad de 1974, presentándose la primera propuesta de directiva en 1983; propuesta que no llegó a ser aprobada como tal hasta el año 2008. En la actualidad son varias las normas europeas que tratan directamente de estas empresas:

- La directiva 91/383, sobre seguridad y salud en el trabajo temporal, que incluye en su ámbito de aplicación a las ETT, y que se refiere exclusivamente a aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales de los trabajadores empleados por éstas.

- La directiva 96/71, sobre desplazamientos temporales de trabajadores en el ámbito de una prestación de servicios transnacional, que igualmente las incluye en su ámbito de regulación, y que se aplica a los supuestos de trabajadores puestos a disposición por una ETT para prestar servicios temporalmente en el territorio de otro Estado miembro.

- La directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, que se ocupa directa y exclusivamente de éstas, armonizando las legislaciones nacionales que las regulan.

INICIATIVAS COMUNITARIAS EN MATERIA DE EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL

AÑO	ACCIÓN
1974	PRIMER PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL
1979	RESOLUCIÓN SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO
1982	PROPOSICIÓN DE DIRECTIVA
1984	PROPOSICIÓN MODIFICADA DE DIRECTIVA
1990	DOCUMENTO PAPANDREU Y PROPUESTAS DE DIRECTIVA
1991	DIRECTIVA SOBRE SALUD Y SEGURIDAD EN TRABAJO ATÍPICO
1995	INICIO DE LAS CONVERSACIONES PARA UN ACUERDO EUROPEO SOBRE ETT
1996	DIRECTIVA 96/71, SOBRE DESPLAZAMIENTOS TEMPORALES DE TRABAJADORES EN EL ÁMBITO DE UNA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TRANSNACIONAL
2002	PROPUESTA DE DIRECTIVA PROPUESTA MODIFICADA DE DIRECTIVA
2008	ACUERDO POLÍTICO EN EL CONSEJO POSICIÓN COMÚN DEL CONSEJO DE MINISTROS OPINIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, EN SEGUNDA LECTURA PUBLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2008/104, RELATIVA AL TRABAJO A TRAVÉS DE EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL

Fuente: elaboración propia

De la misma manera a cómo ocurrió con las AC, el Tribunal de Justicia tuvo en su momento un papel significativo en la admisión de estos operadores en los Estados miembros, veinte años antes. En efecto, durante las décadas de 1960 y 1970, cuando estas empresas comienzan a establecerse en Europa, se planteó muy seriamente la cuestión de su legalidad, por no estar clara entonces la diferencia entre las actividades de colocación y de puesta a disposición de trabajadores; para la primera se disponía de un marco normativo completo, en desarrollo de los convenios de la OIT que vimos, que tendía a eliminarlas; para la segunda se carecía de normativa reguladora. Algunos Estados consideraron que ambos servicios eran similares, lo que les llevó a la prohibición de las ETT; un dictamen del Director General de la OIT de 1965 apoyó esta posición, entendiéndose que estas empresas podían ser calificadas como AC a efectos de la aplicación el convenio nº 96. Otros no lo hicieron así.

Pues bien, la sentencia 17 de diciembre de 1970 tuvo un impacto en este debate, al considerar como empleadora en un supuesto de prestación transnacional de servicios a la ETT, lo que alejaba su actividad de la de las AC, y se facilitaba por ello su legalización; de hecho, la mayoría de las primeras leyes nacionales sobre estas empresas son de la primera mitad de esta década. Posteriormente la sentencia JOHN WEBB, de 17 de diciembre de 1981, asunto 279/80, ya citada, califica la actividad de estas empresas como de servicio a efectos del Derecho europeo, lo que determina que se beneficien de esta libertad económica comunitaria.

Hay que destacar que esta política no se ha ocupado directamente hasta ahora de los aspectos relacionados con el papel de las ETT en las políticas de empleo, ni de su condición de operadores del mercado de trabajo,

sino que son otras perspectivas las que han interesado a las instituciones comunitarias. Básicamente, han sido considerada como una forma de empleo atípico –al mismo nivel que los contratos de duración determinada y a tiempo parcial- y como una actividad económica, un servicio.

A pesar de esta relativa desatención por la CPP en las políticas de empleo de la Unión, no debe quedar duda de que las instituciones unioneuropeas apoyan este modelo, como puede comprobarse de numerosos estudios e iniciativas. De hecho, las instituciones comunitarias han promovido la presencia de la CPP en los mercados de trabajo de sus miembros, aunque por otras vías al margen de la EEE. Por otra parte, la ausencia de la CPP en la EEEE no quiere decir que el Derecho unioneuropeo resulte irrelevante de cara a la implantación de estos modelos de prestación de servicios de empleo. Así, y a título de ejemplo, condiciona directamente el desarrollo de las distintas modalidades de CPP toda la regulación sobre contratos del sector público, elemento esencial dentro del muy desarrollado Derecho europeo de la competencia; como lo hace también el Derecho del mercado europeo, en cuanto a la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento de los operadores privados.

3. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE COLOCACIÓN

3. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE COLOCACIÓN

3.1. Australia

Dentro del mapa extremadamente complejo y diversificado que presentan las prácticas de externalización y subcontratación de actividades ligadas al empleo por parte de los antiguamente excluyentes Servicios Públicos, el caso de Australia es, sin duda, uno de los más destacados ya que como veremos ha externalizado casi todos aquellos servicios[30] dando lugar al ejemplo más claro de lo que se ha dado en llamar relación competitiva entre servicio público de empleo y actores privados[31].

3.1.1. El contexto inicial

Para comprender esta evolución quizás no esté de más recordar como desde 1946 hasta 1998 el modelo de gestión de estas políticas de empleo en Australia era relativamente similar al del resto de países, si bien cabría incluso considerarlo un modelo relativamente abierto para los estándares mundiales ya que las empresas de colocación privadas[32] actuaban ampliamente en el mismo y el gobierno hacía un considerable uso de la contratación con estas entidades y con las organizaciones comunitarias en la gestión de los programas de trabajo australianos[33].

Dado que ni los gobiernos territoriales, ni los municipios desarrollaban un papel importante en la gestión tanto de las políticas activas como de las pasivas de empleo –a diferencia, por ejemplo de Holanda o Dinamarca[34]-, este rol, de principal institución pública en el "mercado" de servicios de empleo australiano correspondía al *Commonwealth Employment Service* (CES); una institución cuyo objetivo principal era promover y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante la gestión de ofertas de empleo que los empleadores podían incorporar libremente, ofreciendo servicios gratuitos de colocación para cualquier empresario o demandante de empleo interesado. Y si bien no existía obligación empresarial de utilizar este servicio, los demandantes de empleo sí debían registrarse y someterse a diversos test de actividad para obtener las prestaciones –relativamente modestas- y servicios de desempleo, del mismo modo que el CES estaba obligado a notificar al Departamento de Seguridad Social cualquier incumplimiento por parte de los perceptores de estos beneficios o prestaciones de desempleo.

En la década de los noventa el CES australiano contaba con casi 300 oficinas y administraba un amplio número de programas. Y aunque sin duda no era el instrumento o vía más frecuentemente utilizado en los procesos de colocación, tampoco presentaba un nivel o tasa de utilización y éxito residual. Baste de hecho recordar como de acuerdo con estudios de la Oficina Estadística de Australia, entre 1982 y 1997 el CES fue el instrumento básico en la consecución de un contrato en el 10% de los casos, mientras que las agencias privadas representaban menos del 2%, superadas ampliamente por aquellos encuentros motivados por amigos o contactos –entre el 18 y 19%- , los anuncios en los medios de comunicación –entre el 17 y el 25%- y los contactos con el empresario –entre el 20 y el 25%-.

3.1.2. La introducción de los sistemas de case management y los primeros procesos de externalización: Working Nation y ESRA

En este contexto, la introducción de los primeros instrumentos de "*case management*" en los servicios de empleo –esto es, una nueva forma de gestión descentralizada, individualizada y corresponsable con el demandante de empleo netamente diferenciadas de los anteriores modelos en los que el *jobseeker* aquel era visto como un mero o simple consumidor de servicios preexistentes y presestablecidos- se produjo, como decimos, a nivel "regional" en 1987 –*JobLink*- continuado, eso sí, por otros múltiples gobiernos territoriales. A estos programas o servicios iniciales le siguieron pronto otros como los *Job Clubs* (1988), los programas *Newstart* de 1989 y 1991 -destinados primero a desempleados de larga duración y, más tarde prácticamente a todos los desempleados- o el programa *Skill Share* de 1989 que ofrecía múltiples servicios a los demandantes de menor empleabilidad, especialmente para los parados de larga duración. De hecho, entre 1991 y 1993 el Gobierno duplicó la asistencia a los demandantes de empleo, en un proceso que, finalmente, se vio fortalecido en 1994 con la aparición del programa *Working Nation*; un programa este que, en el marco de una fuerte crítica a la gestión tradicional del servicio de empleo propia de los años 90, no solo reforzará los ya mencionados servicios de asesoramiento intensivo, sino que impulsará también la descentralización y contractualización de algunas de estas funciones[35].

Así, en julio de 1995 operaban ya cerca de 300 proveedores externos en 550 localizaciones a lo largo de toda Australia controlados por la ESRA –*Employment Services Regulatory Authority*-. De estos trescientos proveedores, cerca de la mitad eran del sector comunitario, el cuarenta por ciento eran privados y el diez por ciento restante pertenecía al Estado, a los gobiernos locales o a las instituciones educativas. Por todo ello no debe extrañarnos que un tercio de los esfuerzos públicos en relación con los desempleados de larga duración fueron trasladados del servicio público a la contratación con estas entidades[36], quedando, eso sí, las restantes actuaciones a cargo de un servicio público mucho más "ligero" que además puso en marcha su propia versión de "*case managemen*t" bajo el paraguas de la *Employment Assistance Australia* que, sin embargo, quedó fuera del alcance de la ESRA, generando con ello notables problemas de asimetría y competencia.

En general, todo este proceso de coordinación de servicios relativos a la persona y de externalización -que obviamente no quedó libre de críticas, sobre todo sindicales-[37], partía de una clasificación de los "clientes" individuales realizada por el CES y que generaba una distinta retribución para los proveedores de servicios en función de las características de los demandantes de empleo. Estos demandantes estaban legitimados para escoger la agencia que desearan, formalizando un acuerdo de actividad con dicha entidad en virtud del cual el solicitante debía atender todas las entrevistas y cursos prescritos por la agencia y cuantas actividades fueran necesarias para la recolocación. De ahí que la agencia podía o incluso debía recomendar la suspensión o terminación de las prestaciones o beneficios sociales por incumplimientos del demandante. La retribución de las agencias se componía de una cantidad al inicio del proceso y un posterior pago cuando el "cliente" obtuviera un trabajo o un programa de formación aprobado. El último pago se producía cuando el demandante de empleo completara trece semanas de trabajo o formación.

Sea como fuere, es interesante reiterar como la puesta en marcha de este proceso no estuvo exenta de ciertas críticas, de algunas polémicas y de no pocas dificultades. Y ello ya que, por ejemplo, ante la necesidad de seleccionar inicialmente los demandantes de empleo que podrían disfrutar de estos servicios,

el *Department of Education Employment Training and Youth Affairs* (DEETYA) decidió dar prioridad en un primer momento a los demandantes de mayor antigüedad en la demanda[38] y, por tanto, a las personas con mayores dificultades de colocación, lo que para algunos fue visto como un intento de sabotaje por un Departamento gubernamental que intentaba proteger al CES y a su subsidiaria *Employment Assitance Australia* gestionando la asignación de demandantes de tal manera que los resultados fueran más favorables para las estructuras públicas de gestión. Además, una buena parte de los recursos extra asignados a este programa fueron utilizados para cumplir la obligación de ofrecer a todos los demandantes mayores de 18 años y desempleados durante más de 18 meses o un empleo subsidiado o una formación[39].

3.1.3. La profundización en este proceso de externalización: Centrelink y Job Network

En cualquier caso, el panorama se alterará radicalmente tras el cambio de gobierno en 1996. La nueva mayoría criticó duramente al modelo anterior, postulándose, por ejemplo, no solo la desaparición de ciertos programas, sino también la búsqueda de un mercado de servicios de empleo más limitado –con una importante reducción de fondos y servicios-, con pagos dirigidos a la salida del desempleado hacía el trabajo y, sobre todo, y por lo que aquí interesa, con un claro incremento del papel de los proveedores privados. De hecho, en su documento "*Reforming Employment Assistance*", la senadora Amanda Vanstone, pieza clave en todo este proceso, indicaba como el nuevo gobierno deseaba concentrar la asistencia intensiva en los desempleados de larga duración, basándose en sus necesidades individuales y en su capacidad para beneficiarse de las mismas (*capacity to benefit*). En otras palabras, conseguir menores costes a través de cambios estructurales; ser, no solo mejores, sino también más baratos[40].

Con estas premisas el nuevo sistema fue anunciado como parte de la preparación presupuestaria en 1996 y más tarde trasladado a la Ley de Reforma de los Servicios de Empleo de 1996. No obstante, y hasta su entrada en vigor en 1998 -tras una primera oferta pública de contratación en mayo de 1997- la subcontratación continuo bajó la dirección de ESRA, pero sin programas de formación, y especialmente con el nuevo o renombrado proveedor público *Employment National*.

En general, toda esta reforma partía, como en casi todos los países, de la confianza gubernamental en el hecho de que con una información perfecta y con cero costes de transacción, las agencias privadas podrían desarrollar mejor el papel del viejo servicio público, con una gestión enfocada en el cliente y asentada sobre la competencia, opuesta a la viejas formas de gestión universal de servicios altamente estandarizados y centralizados, al mismo tiempo que se buscaban evitar los hipotéticos efectos adversos mediante un adecuado diseño de los contratos que especificara el trabajo a realizar[41]. Y todo ello ligado a la ya comentada conexión de los servicios con la capacidad del desempleado para beneficiarse de ellos (*capacity to benefit*).

Sea como fuere el nuevo sistema conducía a un cambio radical del modelo anterior. Por un lado, e institucionalmente, a la finalización de su implantación, en mayo de 1998, ESRA desaparecería ya que el propio gobierno se convertiría en el adquirente de servicios separándose el DEETYA del nuevo proveedor público – *Employment National* la antigua *Employment Assistance Australia*[42]- y convirtiéndose así en el órgano político, regulador y financiero del mismo, en un marco de "neutralidad competitiva", caracterizado igualmente por una importante reducción del gasto público en este área.

Por otra parte, también desapareció el decimonónico CES, si bien las labores de registro, comprobación de empleabilidad, búsqueda autónoma de empleo y remisión a proveedores fueron ubicados en una nueva agencia independiente, *Centrelink*[43] –originariamente denominada *Service Delivery Agency* en la Ley de 1996- al que se atribuían en aquel momento también funciones de administración de los ingresos de subsistencia –no solo los de desempleo, sino también de pensiones, padres solteros y veteranos-[44], lo que evidentemente supuso la reestructuración del Departamento de Seguridad Social.

Finalmente, el esquema institucional se cerraría con la construcción de una base de datos nacional de búsqueda de empleo –*National Vacancy Data Base*- que podía ser usada por demandantes y oferentes de empleo a través de las oficinas de *Centrelink*.[45] Además, la activación del desempleado se intensificaba al introducir el denominado Principio de Obligación Mutua (*Mutual Obligation Principle)*[46].

En este nuevo esquema institucional la ubicación de cada demandante de empleo en el concreto nivel de asistencia –y por tanto los pagos que recibirían en su caso los proveedores elegidos- era determinado por *Centrelink* a través de una encuesta desarrollada por el *Department of Employment and Workplace Relations* (DEWR) denominada *Jobseeker Classification Instrument* y en la que se valoraban aspectos como el nivel de educación, los problemas de salud o las cualificaciones obtenidas[47]. En este proceso se identifican, por tanto, tres niveles de servicio para su subcontratación:

1. Obteniendo y cubriendo vacantes de empleo: Actividades básicas de encuentro entre la oferta y demanda: incorporación y carga de vacantes en la base de datos nacional y conexión de demandantes registrados a vacantes notificadas (Flex 1).

2. Formación en la búsqueda de empleo: este nivel incluía formación en capacidades para la búsqueda de empleo y fortalecimiento de la motivación del demandante de empleo. El grupo objetivo para esta medida englobaba a aquellos que habían estado desempleados por seis meses o más. El contratista era requerido a formalizar por escrito un plan para el desarrollo de estas capacidades de forma negociada o al menos consultada con el asesor de empleo y la formación debía ser ofrecida en 15 días de trabajo consecutivos para ayudar a los desempleados a adaptarse a la rutina de trabajo (Flex 2).

3. El nivel más intenso estaba destinado a aquellos demandantes de empleo con mayores dificultades o desventajas, en especial, desempleados de larga duración o aquellos identificados como posibles futuros desempleados de larga duración. Los contratistas podían ofrecer una amplia gama de actuaciones que en este caso incluían el desarrollo personal, formación en capacidades y cualificaciones, experiencias de trabajo o incluso el pago de subsidios negociados con los empleadores. En este contexto los desempleados, que podían permanecer en estos servicios de proveedor durante hasta dos años, eran a su vez clasificados en tres categorías, cada una de ellas con una retribución distinta para el contratista (Flex 3).

4. Es obvio que la prestación de estos servicios no se realizaba ya por el CES sino por la *Job Network* –esencialmente una expansión de la anterior estructura de ESRA compuesta inicialmente por unos 300 proveedores de servicios de empleo-, articulada como un conjunto de agencias privadas, pero también comunitarias o incluso públicas[48] contratadas primero por el DEEYTA y,

más tarde, por el órgano competente ya que prácticamente todos los servicios de empleo fueron subcontratados a organizaciones privadas o comunitarias.

No debe olvidarse -como ya se ha avanzado- que el sistema se cerraba con la agencia gubernativa -*Employment National*- teóricamente destinada a asegurar la provisión de servicios, eso sí, en los mismos términos y condiciones que los privados[49], en aquellas áreas en las que pudiera no haber proveedores alternativos.

Por otra parte, y en este diseño legal, la competencia estaba garantizada no solo por el proceso público de selección de oferentes, sino también porque en general, el demandante de empleo tiene la opción de elegir a su proveedor o a varios proveedores al mismo tiempo[50], del mismo modo que podía acceder a las facilidades que de forma autónoma puede disfrutar en las oficinas de *Centrelink*. Además, la conexión entre el pago y los resultados estaba destinada a generar un incentivo positivo para el mejor desarrollo de las actividades contratadas. Pero ello no impidió –como analizaremos más tarde- un cierto proceso de *parking*de aquellos demandantes de empleo con mayores dificultades de acceder al empleo, sobre todo tras la entrevista inicial y el cobro de las primeras cantidades.

Tabla 1: Clasificación y esquema de pago por asistencia intensiva (en dólares australianos)

CLASIFICACIÓN DEL CLIENTE	PORCENTAJE SOBRE TOTAL DE PARTICIPANTES	DURACIÓN MÁXIMA DE LA ACTIVIDAD EN MESES	PAGO AL INICIO	PAGO INTERMEDIO	PAGO A LAS 26 SEMANAS EN UN EMPLEO
PEQUEÑA DESVENTAJA (FLEX 1)	67	12	$1500	$1500	$1200
DESVENTAJA MEDIA (FLEX 2)	26	12	$2250	$2250	$2200
AMPLIA DESVENTAJA (FLEX 3)	7	18	$3000	$3200	$3000

Fuente: M. CONSIDINE (2005), p. 53

Además, es importante destacar que en el modelo no predeterminaba el destino o la forma en la que el proveedor utilizaría los fondos recibidos. De esta forma se pensaba que se buscarían métodos innovadores y competitivos[51]. De hecho, y por poner un ejemplo, el contratista podía utilizar los fondos públicos para incentivar la contratación mediante subsidios a la contratación otorgados al empresario contratante, o invirtiéndolo parcialmente en el demandante o en el oferente de empleo o, por señalar un último ejemplo, atribuyéndoselo enteramente como beneficios. La nueva política permanecía "agnóstica" con las estrategias usadas, lo que dificultaba o hacía casi imposible una evaluación profunda de unas fórmulas que podían ser distintas en cada caso.

Con este diseño institucional, el procedimiento de contratación partió de la división del país en 29 "regiones" laborales dentro de los cuales se instauró un mercado competitivo mediante ofertas (*calling for tenders*) dirigidas tanto a entidades privadas como comunitarias o incluso organizaciones gubernamentales. La primera oferta cubrió los servicios previstos entre mayo de 1998 y febrero de 2000.

Los contratistas eran seleccionados teniendo en cuenta factores como competitividad y viabilidad financiera estableciéndose estrictas líneas de orientación y procedimientos en todo este proceso[52]. Y aunque dicho proceso impedía cualquier negociación con los oferentes, el órgano seleccionador no estaba obligado a escoger la oferta más baja para cada servicio al permitirse un cierto equilibrio entre la valoración de los costes y la calidad del servicio. Ello motivó que en ciertos casos la autoridad pública ofreciera finalmente la contratación a un precio más bajo que la posición inicialmente planteada por el oferente lo que provocó una situación de alta vulnerabilidad para los contratistas que, sin poder negociar con el gobierno, ni conocer la posición de los otros oferentes, solo podían contestar positiva o negativamente a la posición gubernamental. Además existió una cierta controversia con la resolución de este primer proceso ya que algunas exitosas organizaciones durante el anterior periodo no se le ofrecieron contratos o los que se ofrecieron no eran interesantes, mientras que otros oferentes obtuvieron contratos a pesar de su falta de experiencia o medios[53].

También hubo problemas en relación con la gestión de la actividad, una vez puesta en marcha. Y ello tanto por lo que se refiere a los demandantes de empleo, como con respecto a las propias empresas. En relación con los primeros en la medida en la que no todos pudieron utilizar este sistema y los nuevos proveedores de servicios. Y ello aunque durante el mismo año 1998 tales limitaciones se suavizaron permitiendo a un amplio número de demandantes de empleo usar al menos los instrumentos -sobre todo telefónicos- generados para cubrir las exigencias del Flex 1. Y por lo que se refiere a los segundos, ya que la nueva forma de gestión empresarial hizo que algunos proveedores reclamaran a las empresas costes por sus servicios, lo que resultó extraordinariamente llamativo para las mismas, sobre todo si se recordaba el carácter gratuito del viejo CES[54].

Además, y junto a otros problemas en los que no podemos detenernos aquí, otro punto oscuro con el que se enfrentó el diseño del nuevo sistema fue la cuestión de la capacidad sancionadora (*sanctioning or breaching* en la terminología utilizada en Australia). Como ya hemos señalado, la antigua legislación ya había apoderado y obligado a los proveedores de servicios a comunicar las rupturas de las obligaciones asumidas por los demandantes de empleo al CES para que pudieran imponerse las correspondientes sanciones. Pero tras la desaparición de aquel, esta función correspondió a *Centrelink* generando una cierta confusión entre elementos privados y públicos que motivó una situación de acuerdo con la cual, por un lado estos proveedores podrían o estarían incluso incentivados a "*bark but not bite*" –ladrar, pero no morder-, mientras que por el otro el demandante de empleo se encontraría en una situación de cierta indefensión en aquellos casos en los que fuera excluido por el proveedor de la participación en este esquema intensivo de ayuda a la obtención de empleo. Y no era esta, como decimos, la única complejidad administrativa de un sistema que fue calificado de "complejo y ambiguo".[55]

Ya por último y para evitar el efecto y el problema *creaming* se establecieron una serie de instrumentos o salvaguardias. La más obvia, el que los proveedores no podían rechazar un demandante de empleo que les fuese remitido.

3.1.4. El segundo proceso contratación (Second Job Netwok)

Tras los veintidós meses del primer proceso, la segunda ronda de subcontratación abarcó un periodo más amplio de 36 meses desde febrero de 2000 a junio de 2003.

En diciembre de 1998, estando todavía aplicándose el primer contrato, el Ministerio estableció una serie de enmiendas diseñadas para apaciguar o calmar a la "industria" contratista, centradas en el pago anticipado o en pagos adicionales por cada colocación exitosa. Además el sistema de triple división antes señalado se redujo a dos niveles (A y B), en función nuevamente de la dificultad de colocación del demandante y fijándose unos precios mínimos que podían incluso ser superiores en función de las circunstancias. Pero, sobre todo, el principal cambio fue la reducción en los pagos iniciales para evitar así las críticas, ya reseñadas anteriormente, y que señalaban los efectos de *parking* y los amplios beneficios que se podían obtener por los contratistas limitando su actividad a la necesaria para la formalización del acuerdo. El resultado fue un incremento de los pagos tras 13 semanas en el trabajo.

Tabla 2: Clasificación y esquema de pago por asistencia intensiva (en dólares australianos) en el segundo contrato

	PAGO DESPUÉS DE LA PRIMERA ENTREVISTA	PAGO TRAS TRECE SEMANAS DE TRABAJO	PAGO A LAS 26 SEMANAS DE TRABAJO	TOTAL
NIVEL A (ESCASA DIFICULTAD PARA LA COLOCACIÓN)	$1077	$2514	$1072	$4663
NIVEL B (MAYOR DIFICULTAD PARA LA COLOCACIÓN)	$2444	$5703	$1072	$9219

Fuente: M. CONSIDINE (2005), p. 53

Además se estableció un nuevo sistema de pago para las colocaciones a tiempo parcial de aquellos demandantes que reducían su dependencia del subsidio de bajos ingresos en un 70%, del mismo modo que se redujeron las demarcaciones regionales de 29 a 19.

Finalmente, y para reducir igualmente los ya comentados efectos *creaming* –centrar la actividad en aquellos grupos con mayores facilidades en su colocación- y *parking* –relegar tras la actividad inicial a los que sufren mayores dificultades de colocación- esta segunda ronda de contratación exigió a las agencias completar una Declaración de Intenciones para el Departamento, en la cual el agente se obliga a detallar un sumario o resumen de los servicios que prestaría a sus clientes –demandantes de empleo-. Además, para satisfacer los derechos de aquel, la agencia quedaba igualmente obligada a completar un Plan de apoyo y asistencia intensiva - *Intensive Assistance Support Plan*- para cada cliente, firmado por ambas partes, y en el que se detallaban los servicios que serían prestados.

3.1.5. Evaluaciones de la primera y segunda tanda de contratación

De acuerdo con los datos suministrados en el año financiero 2000 a 2001, hubo unos 700.000 demandantes de empleo inscritos en uno o más programas Job Network. De ellos 319.590 usaron Flex 1 (Job Matching services), 74.800 Flex 2 (Job Search Training) y 278.560 la Asistencia Intensiva, Flex 3.

La discutida monitorización por el Departamento de los resultados tras el programa[56] mostró que tres meses después de dejar el programa el 66% de los participantes en Job Matching, el 43% de los demandantes que disfrutaron del Job Search Training y el 39% de aquellos remitidos al Intesive Assistance estaban trabajando, si bien aproximadamente la mitad con contratos a tiempo parcial. No obstante estos últimos resultados eran peores para aquellos colectivos con mayores dificultades como personas mayores de 55 años, desempleados de larga duración, personas con discapacidad o nativos australianos.

Además, y por lo que se refiere a las evaluaciones iniciales, la OCDE (2001) concluía que el nuevo sistema había proporcionado unos resultados que no eran dramáticamente diferentes de aquellos obtenidos bajo el programa *Working Nation*, mientras que la revisión independiente desarrollada por la Comisión de Productividad –*Productivity Commission*- tras poner en duda los resultados del estudio del Departamento gubernamental concluía que el más importante elemento del programa –Asistencia Intensiva- generaba, eso sí, un pequeño efecto positivo neto para los participantes-, Además, parecía existir un cierto efecto *creaming* con la consiguiente tendencia a escoger y ofrecer servicios a los clientes con mayores facilidades de conseguir un empleo[57], al igual que también se detectó el ya comentado efecto *parking*.

Si a todo ello unimos las críticas sobre la excesiva administrativización del proceso y los altos costes de transacción, la escasa actividad de las agencias que se limitarían a "pulir" a los demandantes de empleo, la pobre calidad de las ofertas en los mercados de trabajo más difíciles, los fallos detectados en la actividad de *Employment National* y el escaso control del Parlamento tendremos algunas de las razones que motivaron las reformas incorporadas en la tercera ronda de subcontratación.

3.1.6. La tercera y cuarta tanda de contratación. Las últimas reformas

Junto a los elementos críticos antes mencionados, las modificaciones incorporada a esta tercera ronda de subcontratación estuvieron también influidas por el "*New Paternalism*" y las reformas de Asistencia temporal para familias necesitadas estadounidense en el marco del denominado Modelo de Participación Activa –"*Active Participation Model*". Este modelo fortalecía los requisitos del demandante de empleo para emprender preparativos o actividades bajo la dirección de las agencias o el *Centrelink*, obligando igualmente al contratista a reunirse con sus "clientes" un número de veces específico para un determinado periodo de tiempo –aproximadamente 10,5 horas para un periodo de seis meses-.

Además para reducir los altos costes de transacción, el Gobierno anunció en 2002 que el 60% de la contratación en esta tercera oleada se articularía en nuevos contratos para aquellos agentes que hubieran tenido un buen desempeño en los procesos anteriores. Además, estas mismas empresas no tendrían que quedar limitadas a esta cuota del 60%, ya que, además, podrían concurrir al 40% de ofertas restantes. Para especificar este buen desempeño se utilizaría el "*Star Rating*" incorporado en el segundo proceso de subcontratación y que recordaba, pero solo recordaba, a la herramienta que, en la primera tanda de subcontratación, el Ministerio competente se había comprometido a establecer originariamente para permitir al demandante de empleo escoger la mejor empresa. En cualquier caso, lo que es evidente es que este sistema otorgó mayores posibilidades a los grandes contratistas, que se convirtieron en los principales beneficiarios de este sistema[58].

Otro punto destacado es que los contratistas debían asumir un código de conducta con reglas éticas de comportamiento cuya violación suponía la exclusión del proveedor de este mercado[59]. Por último, la *Welfare to Work Bill* de 2006 incorporó a los nuevos solicitantes de subsidios para familias de bajos ingresos a este sistema del Job Network, estando por tanto cubierto por las nuevas exigencias de actividad y por las correlativas sanciones en caso de incumplimiento.

Ya por último, tan solo restaría por destacar como en 2007, con el cambio de gobierno comienza la última reforma que culmina en 2009 con el lanzamiento de Job Services Australia, que remplazó a Job Network y que integró sus funciones con seis previos programas. Además también introdujo un nuevo sistema de perfiles de búsqueda de empleo con una clasificación en cuatro grupos que abarcaba desde aquellos con extraordinarias posibilidades de volver al trabajo (*ready-to-go*) hasta los de muy escasa empleabilidad (*severely disvantaged*)[60]. Y finalmente en 2011 la Human Services Legislation Amendment Act 2011 integró los servicio de Centrelink dentro del Departamento de Servicio Humanos junto con programas de salud y discapacidad.

3.1.7. A modo de conclusión o resumen

En definitiva, y tras todo lo ya expuesto podríamos concluir resaltando como el resultado de todo este proceso ha sido la paulatina construcción de un sistema que, aun completamente externalizado, ha introducido una nueva regulación pública para intentar limitar los posibles defectos derivados de una gestión exclusivamente asentada sobre el mercado, los altos costes de transacción y los problemas de parking y creaming.

Hay, por tanto, un fuerte control y un claro gobierno público de este cuasi-mercado, asentado sobre un progresivo perfeccionamiento de estos mecanismos en las sucesivas rondas de contratación, con indudables singularidades, especialmente en la selección de proveedores, lo que ha llevado incluso a algunos a sostener que Australia se habría desplazado de un modelo basado exclusivamente en la oferta y la contratación (*tendering*) hacia otro modelo de "preferencia de proveedor" (*preferred-provider*) para la prestación de estos servicios de empleo[61].

3.2. Holanda

3.2.1. Contexto

El segundo país, en este caso europeo, que suele mencionarse como ejemplo o prototipo de amplia utilización de procesos de externalización y subcontratación de los servicios de colocación es, sin duda, Holanda[62].

Al igual que en el caso de Australia el germen de todo este proceso de descentralización y privatización se encuentra, seguramente, en la sensación, bastante extendida durante las décadas de los setenta y ochenta, de que Holanda era un país capaz de producir bienestar, pero no puestos de trabajo, en el marco de un Estado del bienestar caro e insostenible (*Dutch disease*)[63]. Y aunque posteriormente el gasto en Protección Social fue controlado, no se lograron reducir ni el paro de larga duración ni el abandono temprano del mercado laboral. Por ello, a principios de los 90 existía ciertamente una amplia convicción de la necesidad de reformas estructurales que permitieran crear, nuevamente, un mercado de trabajo y unas políticas sociales más flexibles, activas y baratas, bajo una fuerte presión hacia la activación y el posteriormente famoso slogan "*Jobs, Jobs, Jobs*". Y todo ello sin olvidar que quizás una de las principales singularidades del caso holandés es que en este país uno de los factores que influyó específicamente en este proceso de externalización fue el deseo de reducir la influencia en este campo de las organizaciones sindicales y empresariales[64].

3.2.2. El proceso de reforma

En general, la doctrina que con mayor detenimiento ha analizado este proceso suele dividirlo en cuatro grandes fases[65], aunque también se destaca su carácter en ocasiones errático e incluso contradictorio[66].

La primera de estas fases comenzaría con la crisis de los ochenta, durante la cual el PES fue objeto -al igual que ocurrió en Australia- de numerosas críticas al considerársele como ineficiente e insuficientemente orientado hacia el servicio, así como escasamente capacitado para innovar. Para intentar contrarrestar esta generalizada percepción el Gobierno holandés incorporó a las principales organizaciones sindicales y empresariales tanto en la gestión del mismo como en la implementación de sus medidas, eliminando igualmente el monopolio de prestación de servicios y reemplazándolo por un sistema de licencias para los proveedores privados. Sin embargo cuando esta estructura tripartita fue evaluada en 1995 los resultados no fueron satisfactorios, siendo especialmente objeto de crítica cuestiones tales como la falta de un adecuado gobierno por parte de los consejos centrales tripartitos, la excesiva descentralización, la pobre gestión de los presupuestos, el confuso y lento proceso de toma de decisiones y su escaso éxito con los colectivos más débiles frente al mercado de trabajo[67]. Por ello la reforma legal de 1996 alteró la estructura de gobierno en un proceso destinado a involucrar y responsabilizar más en este ámbito a las autoridades locales y las empresas de colocación privadas.

La segunda fase suele situarse en los años 1994 a 1996. Para comprenderla no debe olvidarse como, en primer lugar, la nueva coalición de los socialdemócratas y los liberales, que accedió al poder 1994, anunciaba que la más importante tarea del PES sería la lucha con el desempleo de larga duración. Si a ello se unía, en segundo lugar, el relativo éxito en tales funciones de los proveedores privados, especialmente de las Empresas de Trabajo Temporal, se comprenderá que finalmente llegase a madurar la idea de que

no sería necesario aportar más recursos a un servicio público de empleo visto normalmente como caro e ineficiente. Y ello, especialmente en relación con aquellos demandantes de empleo con relativa facilidad de encontrar colocación o aquellos que solo querían cambiar de empleo[68]. Es este, en definitiva, el contexto en el que, en 1996, se decidió separar a las autoridades públicas de los proveedores de servicios. Así el presupuesto para políticas activas de empleo fue transferido del PES al UVW –gestor de los fondos de seguridad social- y a las autoridades locales, viéndose obligado a subcontratar el 80% a proveedores externos. Y del mismo modo que sucedió en Australia, partes de lo que originariamente fue el PES debieron participar en la contratación competitiva en, teóricamente al menos, igualdad de condiciones con los competidores privados, si bien muchas de estas firmas privadas se quejaron de que estas antiguas estructuras del PES tenían un estatus preferencial en el mercado ya que muchos contratistas se sentían en la obligación de contratar una cuota de ellos. Al parecer esta práctica cesó en el año 2000 provocando una caída en la cuota de mercado de estas organizaciones procedentes del antiguo PES[69].

En la tercera fase, y sin duda la fundamental, se produciría la plena aparición de un sistema completo de contratación o licitación abierta al hilo de una fuerte tendencia a la activación y al *work first*. El paso más importante en este caso fue la adopción en el año 2001 de la denominada Reforma SUWI, - *Work and Income Implementation Structure Act*-[70]. Como es bien sabido, se trataba de una norma de compromiso entre la opción del partido conservados liberal –VVD- que deseaba una reforma basada en criterios de mercado y que privatizara el servicio público de empleo y la administración de las prestaciones por desempleo, y la posición más limitada del partido laborista –PvdA- que se oponía a una liberalización tan amplia, en especial en relación con los beneficios por desempleo[71].

En cualquier caso, esta norma suponía una nueva estructura de implementación a través de la cual el gobierno planeaba limitar las oficinas del PES y nacionalizar la implementación de las prestaciones de desempleo y discapacidad, si bien la gestión de dichas prestaciones no sería privatizada[72]. En el nuevo diseño, las labores de registro, derivación y diseño de planes fueron trasladadas a una nueva estructura, los CWI –*Jobcentres for work and income*-,con la que todos los demandantes de empleo debían contactar en primer lugar y que prestaba los servicios básicos a los demandantes de mayor empleabilidad durante los primeros seis meses[73]. En segundo lugar, todos los programas de reintegración y colocación a nivel estatal fueron subcontratados mediante rondas de licitación en las que el gobierno insistía en que al menos el 70% de servicios licitados por la UWV fueran prestados por el sector privado[74]. El antiguo PES fue dividido en varias partes y dejo de existir como tal. La parte que previamente estaba a cargo de la reintegración se transformó nuevamente en una empresa pública independiente –NV *Kliq*[75]- que supuestamente competiría en términos de mercado. Y al mismo tiempo, se creó una nueva estructura pública para la aplicación de los esquemas de aseguramiento nacional, el UVW como amalgama de los antiguos cinco fondos de seguridad social[76]-, del mismo modo que desaparecía la participación o implicación directa de las organizaciones sindicales y empresariales en la administración del sistema público de empleo si bien se le entregaban un papel de asesoramiento en un consejo tripartito[77].

A nivel local, los servicios de reintegración también fueron externalizados por la WWB Act de 2004[78]. Esta norma incluía importantes cambios en el sistema de financiación de los gastos de asistencia social de las administraciones locales. El sistema de reembolso fue sustituido por un programa de pago único que estaba a su vez dividido en dos partes: una de carácter finalístico para el pago de prestación de servicios

y otro destinado al pago de prestaciones cuyo excedente podía ser destinado a cualquier otra partida del presupuesto municipal, lo que suponía un fuerte incentivo para limitar el número de beneficiarios. En cualquier caso lo importante es que la mencionada Ley extendió la obligación de las corporaciones locales de externalizar los servicios de reintegración[79] .

Las motivaciones de esta externalización seguramente se encuentran, junto con este deseo de activación, en la búsqueda de una menor participación de los agentes sociales en la gestión directa de estas actuaciones y, sobre todo, en aplicar a un ámbito concreto de una pujante ideología que buscaba reducir el papel del estado y de lo público en la sociedad al partir de la asunción que la competencia entre los privados conduciría un incremento de eficiencia y a una mejora en el servicio[80],

Finalmente la última fase este proceso se cerraría en 2006. Hasta esa fecha las autoridades locales estaban obligadas a subcontratar externamente el 70% de su gasto en reintegración[81]. Pero a partir de dicho año, se abrió la posibilidad de escoger entre una prestación por servicios internos o mediante proveedores externos[82], teniendo en cuenta que, como sucede en Dinamarca, las autoridades locales son libres de escoger su propio procedimiento de licitación, criterios de selección, periodo o duración del contrato, modelos de pago o sistema de monitorización y control[83].Los últimos datos parecen señalar que entre 2006 y 2010 ha existido un declive gradual en los servicios licitados en el mercado que ahora mismo supondría el 45%, mientras que un 30% se utilizaría para servicios gestionados directamente y otro 30% en proveedores conectados con el municipio[84]. Las razones de este retroceso parecen ser, en primer lugar, la falta de satisfacción con la calidad de los servicios -ya que la salida de beneficiarios del sistema asistencial ha estado bastante por debajo de las expectativas- y la convicción de los servicios municipales estarían en mejor posición que las agencias privadas para generar la reincorporación del demandante en el mercado de trabajo[85]. Y todo ello sin olvidar las limitaciones y costes que supone al aplicación de la regulación sobre contratación pública[86]. En cambio, en aquellos casos en los que parte de estos servicios han permanecido externalizados las razones alegadas han sido o bien la falta de capacidad y la esperanza de ser innovadores y creativos manteniendo de esta forma la conexión entre el municipio y los proveedores de estos servicios[87].

Otro cambio interesante en el comportamiento contractual de los municipios holandeses es la forma de contratar los servicios. La experiencia de los municipios holandeses muestra el paso de una contratación a gran escala o incluso al por mayor o a "granel" *–bulk buying-*, a una forma de contratación más fragmentada o incluso modular. Y ello ya que la contratación a gran escala hacía difícil un cierto control de calidad y, sobre todo, si se conectaba con una forma de remuneración centrada en los resultados y en el número de colocaciones logrados, favorecía los tantas veces mencionados efectos *creaming* –centrar la atención en aquellos colectivos cuya colocación resulta más fácil, en los que además, es más usual el efecto peso muerto-, y *parking* –dejar de destinar esfuerzos a aquellos que por su baja empleabilidad seguramente no lograrán rápidamente la colocación-. Y aunque estas prácticas intentaron reducirse mediante la contratación de una serie de trayectorias de servicios para grupos en homogéneas condiciones de empleabilidad *-kavels-*, lo cierto es que incluso dentro de los grupos existía la suficiente heterogeneidad para seguir permitiendo estos efectos[88]. Todo ello, unido a la sensación de una escasa innovación y una información que se consideraba inadecuada ha llevado a que desde 2007 la forma de contratación, incluso a nivel central en la UWV[89], se haya alterado, separando fases del proceso o

trayectoria de contratación y contratándola de manera modular –*modular procurement*- cada servicio de distintos proveedores, manteniendo la agencia municipal la coordinación y la gestión global del proceso[90].

De hecho, otra de las características en la evolución de la subcontratación a nivel municipal ha sido la progresiva limitación en la libertad de los proveedores y el correlativo incremento del papel del *case management* municipal. No obstante este vector general debe matizarse ya que se detecta igualmente que aquellos proveedores con buenos "antecedentes" reciben una mayor autonomía en la gestión de la trayectoria de recolocación, del mismo modo que esta autonomía depende igualmente del tipo de servicios contratados[91].

En cualquier caso, lo que sí es evidente es que lejos de una absoluta externalización, como en ocasiones se ha sostenido, la evolución del modelo local de subcontratación de servicios de empleo en Holanda muestra una relativa limitación y especialización en su uso. Y que cuando esta se realiza, se articula con estructuras en muchas ocasiones jerárquicamente organizadas desde la propia Administración; una Administración que, además, al subcontratar prestaciones concretas e individualizadas, tras una previa evaluación de las necesidades del sujeto, controla el proceso y obtiene una información más adecuada del grado de cumplimiento de cada proveedor, al mismo tiempo que incorpora una valoración cada vez más centrada en la calidad del concreto proceso contratado que en el resultado o la simple colocación[92].

De hecho, en esta línea se mueve la aparición en 2004 de la cuenta individual de reintegración y el consiguiente acuerdo que permite, entre otros, a los beneficiarios de prestaciones de más de doce meses, elegir por si mismos a la compañía que le ayudara en todo este proceso o, de forma más modular, a contratar los servicios más personalizados que en cada caso se requieran[93]. UWV podrá sugerir un número de compañías de reintegración, pero queda a la elección del demandante la decisión final, si bien la misma deberá recaer siempre en un proveedor oficial del UVW[94]. Las evaluaciones parecen indicar que este tipo de instrumentos han tenido un impacto positivo tanto en la vuelta al empleo como en su calidad[95].

Finalmente, y en relación con la puesta en práctica global de este proceso, baste decir que desde el año 2001, las rondas de licitación anual están cubiertas, básicamente, por proveedores privados. Los modelos de pago están generalmente basados en el principio "sin recuperación no hay retribución" –*no cure no pay*- para los desempleados de corta duración y "sin recuperación menor retribución" para los restantes[96]. Además, desde el 1 de enero de 2009 los demandantes "asegurados" reciben todos los antiguos servicios prestados por los antiguos CWI y UWV del nuevo WerKnedriff, resultado de la fusión institucional de los mismos[97].

3.3. Reino Unido

A principios de este siglo, el Servicio Público de Empleo británico -*Jobcentre Plus* (JCP)- era uno de los mayores de Europa con 1500 oficinas, 80.000 empleados y un presupuesto de 4.400 millones de dólares norteamericanos[98]. JCP era el responsable de la administración de prestaciones, encuentro entre ofertas y demandas de empleo y servicios de orientación, pero muchos de sus más intensivos programas están prestados por proveedores externos[99]. Por otra parte existía un cierto reparto de papeles o cuotas de mercado entre el JCP y los operadores privados: mientras el primero se centraba en los trabajadores escasamente o nada cualificados, los segundos copaban los demandantes de empleo de alta cualificación[100].

3.3.1. Los orígenes del proceso

Seguramente el origen de esta relación puede situarse en 1997, cuando el gobierno laborista atribuyo a JCP el liderazgo en la administración de una sucesión de programas de empleo *New Deal* para grupos con especiales problemas de inserción laboral como parados de larga duración y padres de familia monoparentales. En estos casos el JCP prestaba los servicios de orientación mediante un asesor personal que trabajada con el interesado mediante reuniones al menos cada dos semanas intentado eliminar o reducir las barreras que impedía su acceso al mercado de trabajo. Pero si este orientador no lograba colocar al interesado los derivaba a medidas más intensas y costosos como cursos de formación o experiencias laborales de hasta seis meses de duración. Eran estas últimas formas de ayuda más intensas las que eran prestadas por una amplia variedad de subcontratistas que incluían organizaciones de voluntariado o del tercer sector, instituciones educativas, autoridades locales, grupos religiosos, pero también un creciente número de proveedores con ánimo de lucro[101].

La contratación de estos servicios se realizaba directamente por el PES a través de sus oficinas regionales a través de una licitación competitiva con precios estandarizados. En ocasiones el proceso implicaba a suncontratistas registardos y cualificados por el Registro de proveedores aprobados -*Approved Providers Register*-. Los proveedores debían acreditar su viabilidad y solvencia financiera, su desempeño anterior y su capacidad para la mejora continua, en 2002 el valor de los servicios subcontratado fue estimado en mil millones de libras de los cuales un cuarto fue destinado a políticas activas de empleo. En 2004 JCP había contratado con más de dos mil proveedores estos servicios[102].

En todo caso, y si bien es cierto que el gobierno dio la JCP el papel central en la gestión de los programas New Deal, no es menos cierto que el Departamento de Trabajo y Pensiones probó y evaluó una serie de programas en los que contratistas externos fueron encargados para desarrollar nuevas formas de aproximación y prestación de estos servicios. El más importante y conocido fue, sin duda, las Zonas de Empleo -*Employment Zones*- y el New Deal para personas con discapacidad -*New Deal for Disabled People*-.

3.3.2. Las Employment Zones y el New Deal for Disabled People

Las primeras fueron establecidas en quince áreas de alto desempleo en el año 2000. Su diseño se centró en probar una nueva aproximación en la lucha contra el desempleo de larga duración a través de la activación y un modelo de retribución por objetivos parcialmente basado en el modelo australiano del Job Network que ya hemos analizado. Por el contrario, estas "Zonas de Empleo" no estuvieron destinadas a permitir una comparación directa entre la prestación directa de estos servicios por el Estado y por otros proveedores ya que varios de los elementos de este programa ya estaban subcontratados en otros. El objetivo, por el contrario, era comprobar los avances que los subcontratistas podían alcanzar si se les dejaba una mayor flexibilidad en el diseño de sus intervenciones y los pagos se realizaban en base a su desempeño[103].

De hecho el modelo de pago esta fórmula estaba compuesta de elementos que retribuían no solo la colocación en empleos sostenibles, sino también la velocidad con la que se producía esta reincorporación a la actividad. Ciertamente existieron variaciones en función de los diferentes tipos de "clientes", pero el sistema central para los participantes que fueran desempleados de larga duración combina un pago inicial

al completar un plan de acción con pagos por la colocación en empleos de más de trece semanas. En la primera ronda de licitación, los proveedores recibían un pago por el plan de acción de 300 libras, con otras cuatrocientas a la entrada en el trabajo y unas 2.500 libras que se abonaban cuando el trabajador hubiera permanecido 13 semanas en el empleo[104].

Por su parte, el New Deal para las personas con discapacidad fue un programa voluntario dirigidos a los perceptores de prestaciones por discapacidad entre 2001 a 2008. El JCP se comportaba como una puerta hacía este programa que fue subcontratado con aproximadamente 65 "*Job Brokers*". Este grupo estaba compuesto de forma muy heterogénea por una mezcla de entidades con ánimo de lucro, organizaciones de voluntariado y sujetos públicos, algunas especializadas en este tipo de personas, pero otras también generalistas, que competían por sucesivos contratos de duración trianual[105].

Los pagos en este programa se realizaban por registros y por resultados centrados en la consecución de empleos sostenibles. Desde 2003 el pago por registro fue de 300 libras. El pago por contratación alcanzada se realizaba a las 13 semanas por trabajos de una duración estimada de al menos 26 semanas. Estos pagos se realizaban tanto por trabajos a tiempo completo como a tiempo parcial y en el año 2001 variaban de 500 a 2368 libras[106].

3.3.3. Prime contractors

En el año 2006 la multiplicidad de contratos y sus altos costes de transacción llevaron a considerar el sistema entonces vigente como ineficiente. En una búsqueda de racionalización el Departamento de Trabajo y Pensiones introdujo la figura del contratistas principal o primer contratista. Ello le permitió reducir los anteriores 1000 contratos individuales a 94 primeros contratos, de los cuales 53 fueron con entidades con ánimo de lucro, 27 sin ánimo de lucro y 14 organizaciones del sector público[107].

El modelo de primer contratista parte de simplificar las relaciones contractuales y, por tanto, los costes de transacción, a través de una empresa con capacidad de liderazgo y que puede desarrollar sus servicios ya sea directamente o, sobre todo, a través de una cadena de valor o subcontratista, ya subcontrate todo o solo parte de las actividad contratada con el DWP. Este primer contratista está sujeto a la supervisión del DWP y es el responsable de la gestión y el control del desempeño y de la calidad de los servicios de las entidades con las que subcontrate. Pero teniendo en cuenta, eso sí, que en su proceso de gestión el *prime contractor* no está sujeto a las mismas reglas y exigencias aplicables al sector público, lo que en definitiva supone nuevamente una reducción de los costes de transacción[108].

En el año 2007 este modelo fue extendido a la gestión de los Pathway to Wok, un programa de empleo subcontratado destinado a personas que recibían beneficios de incapacidad. Este programa era gestionado inicialmente por ICP pero su extensión nacional en 2008 fue totalmente subcontratada con organizaciones privadas y entidades sin ánimo de lucro. Y de acuerdo con la *Commissioning Strategy* los futuros programas de empleo debían ser organizados a través de contratos de una duración entre cinco y diez años y con un menor número de *prime contractors*[109].

Además debe destacarse como en diciembre de 2008, el Comisionado del gobierno David Freud renovó su programa "*welfare-to-work*" en un Libro Verde titulado "*No-one Written Off: reforming welfare to reward responsability*". Una de sus más importantes propuestas era reducir el papel del Jobcentre Plus y en su

lugar, subcontratar estos servicios de empleo a empresas privadas y del sector de voluntariado alegando, nuevamente y entre otros aspectos elementos como: la mejora en los costes y en la efectividad a través de procesos más simples y menos burocráticos, mejorando el pobre desarrollo y las bajas cualificaciones y promocionando la innovación y la mejora de la calidad de los servicios a través del uso y la competencia entre proveedores privados con diferentes cualificaciones y orientaciones. Todo ello debía dar lugar a un sistema más flexible y reactivo o adaptable, más innovador y más personalizado[110].

En el año 2010 el DWP exigió a las organizaciones interesadas en ser contratistas principales el someterse a su *Framework for the Provision of Employment Related Support Services.* Los licitadores eran seleccionados en función de una combinación de criterios ya que tenían que demostrar experiencia previa, capacidad de prestar estos servicios en la región por la que habían ofertado y demostrar, por último, su capacidad financiera. Tras este primer paso, los contratistas principales seleccionados están ya cualificados para postularse en el desarrollo de los programas de empleo por periodos de un año. De hecho, el DWP invita a los mismos y decide en base a una nueva combinación de criterios que incluye calidad, cadena de subcontratación, precio y oferta de desempeño.

En el año 2011 se estimaba que existían 40 contratos de Work Programm, con un valor entre 10 a 50 millones de libras por año, estimándose igualmente que durante los cinco años de duración participaran entre dos a tres millones de personas.

3.3.4. Work Programme y otros programas actuales

El último paso en este proceso es el *Work Program,* un amplio programa que viene a sustituir a varios programas anteriores[111] y que está asentado sobre contratistas principales. Desde el 2011 este programa articula la actuación de dieciocho contratistas principales para que provean -con amplia libertad de elección[112]- los servicios necesarios a todos los desempleados de larga duración y a muchas de las personas que reciben prestaciones por discapacidad[113]. Además, y de forma similar a otras iniciativas nacionales, los pagos son por resultados, si bien para evitar los efectos *creaming and parking* se han establecidos diversos tipos de retribuciones dependiendo del tipo de prestación o beneficio que solicite el cliente[114].

Por su parte JCP continuaría administrando las prestaciones del sistema en el primer año de desempleo[115]. Y ello ya que no debe olvidarse que también subsiste un amplio número de programas *Get Britain Working* que son subcontratados a nivel nacional por el Departamento de Trabajo y Pensiones a organizaciones públicas, privadas y del tercer sector. Así los desempleados de corta duración y los grupos inactivos son responsabilidad del JCP que les provee directamente de apoyo y consejo, derivando los clientes a proveedores externos[116].

3.4. Dinamarca

3.4.1. Caracterización general

El modelo danés se asemeja más al holandés que al australiano en la medida en la que aquí también ha existido tradicionalmente una cierta bifurcación en los sujetos públicos encargados de estos servicios. Históricamente los mismos han correspondido tradicionalmente o bien al PES o bien a las administraciones

locales en función de si se trata de prestaciones a beneficiarios de desempleo o de asistencia social. E igualmente, dada la amplia autonomía local los procesos de licitación se encuentran mucho más descentralizados que, por ejemplo, en Australia[117] y bastante más cercanos al modelo holandés[118].

En cualquier caso, otro elemento importante es que en este caso no nos encontramos ante un sistema que haya externalizado la totalidad de los servicios de colocación. A diferencia de lo que aconteció en Australia o incluso en algún momento en Holanda, en Dinamarca los proveedores privados no prestan la casi práctica totalidad de tales servicios. A nivel nacional el PES no es parte de este quasi-market y según algunos cálculos publicados en 2006 prestaba servicios al menos a las dos terceras partes de demandantes asegurados, siendo el objetivo derivar al menos a un 15% de estos demandantes de empleo a los proveedores privados[119].

Finalmente otra característica propia del modelo danés es la fuerte implicación en el sistema de las organizaciones sindicales y empresariales a través, fundamentalmente, consejos locales o regionales de carácter tripartito –si bien su influencia ha sido erosionada por la reforma de 2007- y en el Consejo de Empleo Nacional.

3.4.2. Evolución histórica

Históricamente la labor de colocación en Dinamarca correspondía a las organizaciones sindicales. Sin embargo, este esquema o modelo desapareció en 1969 cuando fue introducido el Servicio Público de Empleo (AF) y dicha función fue asumida por el Estado[120].

No obstante tras críticas crecientes en relación con la debilidad de la AF para gestionar el mercado de trabajo ordinario, el gobierno conservador decidió a principios de la década de los noventa liberalizar los servicios de empleo buscando crear un casi mercado a través de las actividades desarrolladas por sindicatos, fondos de desempleo y agencias de trabajo temporal.

Sin embargo, el carácter gratuito de la AF hizo que el sistema no fuera un éxito ya que ésta continuó siendo el principal proveedor de servicios para el mercado ordinario de trabajo[121]. Y es más, la dirección de la reforma de 1994 fue justa la contraria al estar destinada a fortalecer a la AF si bien desde una óptica que potenciaba una orientación hacia la activación, que evitará la estandarización y que se dirigiera hacia unas necesidades adaptadas individual y regional[122] o, más tarde, localmente[123]; unos objetivos estos cuya falta de consecución motivó nuevamente críticas centradas, nuevamente, en su ineficiencia y en su deficiente cualificación. Estas críticas ya estuvieron presentes bajo la coalición de liderada por los socialdemócratas que en la primavera de 2001 preparaba una reforma sustancial (“U-turn”) que buscaba introducir un plan especial de servicios de empleo que incluyera un experimento moderado de utilización de proveedores privados y pagos por desempeño, algo de lo que, como se ha señalado, no existía tradición previa en Dinamarca, especialmente a través de ronda de licitaciones y subcontrataciones[124]. Y ello ya que en este país AF había sido el responsable tradicional para los trabajadores asegurados del contacto inicial con los demandantes de empleo, su registro, información, guía, derivación al empleo y para la activación así como de las entrevistas destinadas a mejorar sus capacidades, De hecho los proveedores privados solo habían sido usados fundamentalmente para prestar servicios muy específicos como educación y formación.

3.4.3. La introducción de proveedores privados y su lógica

Sin embargo, y con el cambio de año y de gobierno, y bajo la reforma laboral "Más personas al trabajo" –*Flere i Arbejde*- de 2002-2003 sí se abrió realmente a la licitación privada estos servicios.

Desde un punto de vista cualitativo, el principal cambio producido en 2002 fue la eliminación de todas las restricciones previas a esta posible licitación, restricciones tales como limitaciones de duración, fines, grupos objetivos, precios medios o tipos de actividad desaparecieron. Y de esta manera el resultado de esta reforma es que, en principio, no había otras reglas o límites para estos procesos de licitación –que comenzaron con las actuaciones de activación y de derivación al empleo- que los generales lo que daba a estos proveedores privados una amplia libertad de elección en su metodología que era, como veremos, una de las cuestiones que se buscaban[125].

En cualquier caso, es importante destacar -sobre todo para diferenciarlos de los dos casos antes estudiados (australiano y holandés)-, que esta apertura nunca fue lanzada como una completa privatización de estos servicios lo que aseguró un cierto apoyo político a la medida. La reforma fue presentada como una apertura, una ampliación en la elección de posibles proveedores de servicios que eran definidos incluso como los "otros actores" del sistema[126], cuando no fue asumida en la práctica como un instrumento para liberar al servicio público de tareas administrativas[127]. Y ello ya que el servicio de empleo danés se mantuvo "paralelo" a este cuasi mercado, sin poder acudir a las ofertas de contratación y prestando servicios a los grupos o servicios que no eran contratados con proveedores externos[128].

Además, estos proveedores privados constituyeron un grupo extraordinariamente heterogéneo que incluía ciertamente proveedores privados especializados y típicos de este campo, pero también instituciones educativas, fondos de desempleo y, sobre todo, sindicatos. De este modo tales organizaciones desempeñaban un doble papel en el sistema, ya que estaban presentes no solo en el ámbito de la toma de decisiones –a través de su participación en los consejos tripartitos de agencias y comités- sino también como proveedores efectivos de servicios.

Desde esta perspectiva, la creación de este "casi mercado" en el ámbito de los servicios de empleo no solo estuvo asentada en la idea de su carácter "más barato y mejor", sino, y sobre todo, en el hecho de que se esperaba una gestión más especializada e innovadora que la tradicional de AF, que permitiera transiciones más rápidas de los demandantes de empleo y que, desde un plano político, ayudara a alcanzar los objetivos de empleo fijados para el año 2010. Partiendo de la enorme variedad de los sectores productivos daneses y, por tanto de sus muy diversas exigencias de cualificación y educativas, así como de las cada vez mayores singularidades de los distintos colectivos presentes en el mercado de trabajo de aquel país, este proceso fue percibido como un intento de completar el carácter más genérico y estandarizado de AF con proveedores que sí dispondrían del necesario *know how* y de la flexibilidad suficiente para enfrentarse innovadoramente a estos retos cambiantes. Y todo ello, claro está, junto con la consiguiente y esperada mejora de eficiencia, con un sector público menos burocrático y más flexible[129].

En cualquier caso, conviene retener que tras solo dieciocho meses de gestión del mercado, el ministro de empleo presentó en la primavera de 2005 un plan destinado a rectificar algunas de los peores fallos de este cuasi-mercado, lo que suponía, en definitiva, un intento de los poderes públicos similar a los que ya hemos visto en aquellos otros países en donde se ha implantado, con mayor o menor intensidad este sistema. En

esencia se trataba de insertar elementos de mayor centralización y estandarización en este mercado hasta entonces bastante descentralizado a nivel de local[130] en una reforma cuyos principales ejes, por lo que aquí interesa, serían los siguientes[131]:

- Los proveedores externos debían ser usados básicamente para los objetivos de política de empleo y para aquellos grupos objetivos en los cuales realmente puedan marcar una diferencia. El contrato inicial básico con el demandante de empleo no podía ya ser subcontratado con proveedores externos. La licitación debía por tanto definir claramente los grupos objetivo así como una justificación clara desde la política de empleo de esta contratación.

- El foco debía situarse en utilizar los proveedores privados de una forma tan fluida y no burocrática como fuera posible. De ahí que las formas de pago complicadas debían ser sustituidas por modelos simplificados y estandarizados. Se enviaron nuevas orientaciones al AF para fomentar ofertas o licitaciones más estandarizadas y hacer por tanto el mercado más simple y transparente para los proveedores. Un sistema de información tecnológico fue diseñado para apoyar este modelo de licitación.

- Se incrementó la atención en resultados mensurables y en el aprendizaje mutuo de resultados y calidad en el servicio. Se preveía, además la publicación en internet de comparaciones entre los resultados de los proveedores que debían ser decisivas en su selección.

- Además se buscó potenciar la transición rápida del demandante de empleo mediante incentivos financieros. Así la parte de la retribución relacionada con el desempeño o cumplimiento debía ser del 75%. Los contratos debían especificar clara y mensurablemente los resultados requeridos. Y los pagos debían ser ajustados para otorgar un mayor retribución para los grupos con más dificultad como parados de larga duración o inmigrantes.

En cualquier caso, y como con acierto sintetizó alguna autora, Dinamarca habría visto primero la rápida expansión y más tarde una cierta contracción de la contratación de estos servicios debido al caótico sistema de retribución a los proveedores. Y esta desordenada introducción habría tenido también impactos en la calidad de los servicios disponibles para los clientes[132]. En este sentido, si en 2005 existían 159 proveedores de servicios a nivel nacional –de los cuales 104 eran proveedores privados- y la proporción de desempleados asegurados derivados a proveedores subcontratados alcanzó entre el 35 y el 40 %, en el año 2006 esta misma proporción era del 18%[133], mientras que en 2007 solo el 10% de demandantes de empleo estaban gestionados por proveedores externalizados[134]. Y todo ello sin olvidar que también las autoridades locales parecieron utilizar esta posibilidad de una forma muy limitada[135].

3.5. Alemania

3.5.1. El contexto

En Alemania, al igual que en otros países europeos, la mayor parte de las actuaciones de colocación han sido tradicionalmente realizadas por el servicio público de empleo alemán, el *Bundesagentur für Arbeit (BA)* tradicionalmente considerado como uno de los mayores incluso a nivel mundial ya que, por ejemplo, en el año 2002 tenía 600 oficinas y 85785 empleados[136]. Con todo, no debe olvidarse también el papel desarrollado igualmente de durante un largo periodo de tiempo por los municipios o administraciones locales, que disponían, además, de un alto grado de autonomía en sus labores de reintegración de trabajadores al mercado de trabajo.

La opción de subcontratación por parte del BA de este tipo de servicios de colocación, o de parte de ellos, se inicia en Alemania en los años 90, si bien desde los años 70 ya se producía este mismo proceso en el campo de la formación. Para comprender esta situación debe recordarse como hasta 1994 solo el BA tenía permitido prestar servicios de colocación[137]. Así y durante casi seis décadas –desde 1931 a 1994- el BAG ostentó jurídicamente el monopolio de la colocación[138].

Pero, al igual que en otros muchos países, la crisis de los años 80 y 90 condujo a una importante crítica de este servicio público (BA) acusado de ineficiente, escasamente amigable para el consumidor e insuficiente en su presión para la búsqueda de empleo por el demandante[139]. Y todo ello, claro está, junto con otras importantes críticas a las políticas activas y, sobre todo, al diseño de las políticas pasivas de empleo en aquel momento vigentes en Alemania[140].

La construcción de este marco legal comienza, seguramente, cuando en 1994 las actividades de colocación se abren a agentes privados, si bien con la necesidad de obtener una licencia –una exigencia esta que se mantuvo vigente hasta el año 2002-. No obstante, esta apertura no produjo inmediatamente un aumento espectacular de este tipo de organizaciones ni, por tanto, la esperada mayor competencia ni los mejores servicios que políticamente se habían esperado[141]. Y todo ello sin olvidar como la mencionada eliminación de la autorización lo fue solo para las agencias de colocación y no para las Empresas de Trabajo Temporal. En cualquier caso, lo que sí es cierto es que a partir de marzo de 2002 el modelo alemán habría pasado del esquema de coexistencia regulada al más amplio de libre coexistencia[142].

3.5.2. La reforma Hartz y los aspectos institucionales

El siguiente paso en este proceso es la construcción del marco legal para que algunas tareas o aspectos parciales del proceso de colocación –*subtask*- se pudieran subcontratar -como por ejemplo la evaluación de perfiles y el *case management*-, se inicia, al parecer, en el año 1998 a través del § 37 del Código Social III –*Sozial-gesetzbuch III, SGB III*-[143]. No obstante el verdadero proceso de reformas acontece ya con la llegada del nuevo siglo. En 2002, y al hilo de un específico escándalo que implicaba al BA y sus estadísticas, no solo se eliminó, como hemos señalado, la necesaria autorización de las agencias privadas. También se creó una Comisión de expertos independientes para modernizar los servicios del mercado de trabajo. Y esta comisión propuso una serie de radicales reformas denominadas reformas Hartz que condujeron, entre otros aspectos, a significativos cambios en la organización y en la prestación de servicios del PES alemán.

De hecho, el primer objetivo de las mismas fue mejorar los servicios y las políticas del mercado de trabajo en términos de efectividad y eficiencia a través la reorganización de las agencias locales de empleo, la fijación de objetivos, la evaluación, una racionalización, modernización y reestructuración del servicio público de empleo [144] y, sobre todo, y por lo que aquí interesa, la introducción de algunos elementos o mecanismos de mercado en el ámbito de los servicios de empleo y que, sin embargo no parecía apostar por una privatización completa de los mismos como la acontecida en Holanda, considerándose la subcontratación una estrategia más complementaria que exclusiva para mejorar la eficiencia y eficacia del BA[145]. De hecho, de enero a septiembre de 2004, el 8% de las personas registradas como desempleados fueron asignados a un proveedor privado para la totalidad de las actividades de colocación[146].

Por lo que se refiere a las modificaciones del servicio público de empleo, ya hemos señalado como uno de los principales objetivos de la reforma fue la modernización del BA de acuerdo a las orientaciones y paradigmas de la Nueva Gestión Pública -*New Public Management*-[147]. Las reformas incorporaron una responsabilidad basada en resultados y un mayor papel o autonomía a las agencias locales de empleo. De ese modo, cada agencia tenía sus propios objetivos al mismo tiempo que una amplia discreción para escoger sus instrumentos. La vieja estructura jerárquica fue transformada en una organización más horizontal orientada hacia a las necesidades del "cliente" o consumidor[148].

Finalmente en el año 2005 la creación del *Arbeitslosengeld* II, ALG-2 provocó que los beneficiarios de este subsidio fueran transferidos tanto del BA como de los municipios a unos nuevos consorcios ARGE que podían funcionar de dos formas: de una manera colaborativa en la cual tanto BA como municipios trabajan conjuntamente, o de una forma excluyente -*Optionskommunen*- en la cual solo los municipios eran las responsables. Esta última fue la más utilizada en las zonas rurales de la antigua República Federal Alemana[149]. No obstante en diciembre de 2007 la corte constitucional alemana declaró las estructuras administrativas mixtas de la ARGE inconstitucionales y ordenó que su reforma concluyera en 2010.[150]

3.5.3. La introducción de elementos contractuales: bonos de colocación y formación y empresas de trabajo temporal

En este contexto, es obvio que también en Alemania se partía de que la introducción de un sistema de casi mercado promocionaría la calidad de los servicios y se superaría la informal y en muchas ocasiones ineficiente relación entre los gestores del servicio público de empleo y los proveedores privados de servicios. Pero ello más como un complemento de la acción del BA que como un mecanismo de sustitución de su actuación que, al parecer, nunca estuvo en esta agenda inicial de reformas.

Entre las principales novedades incorporadas en las sucesivas leyes Hartz se encontrarían, en primer lugar, la aparición de un sistema de vales o bonos tanto para la formación (2003) -*Bildungsgutschein*- como para las prestaciones destinadas a la colocación (2002) – *Vermittlungsgutschein*-. El uso de estos cupones es voluntario, pero la elección del cliente está limitada a proveedores acreditados[151]. Desde 2012 esta acreditación es responsabilidad de la *Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS).*

De este modo, y por lo que se refiere a este último, cada individuo a quienes el BA hubiera sido incapaz de ofrecer una colocación en seis meses podía escoger un prestador privado de servicios[152] que recibía su retribución en un solo pago cuando se hubiese colocado satisfactoriamente al desempleado. No obstante,

este sistema, teóricamente provisional hasta 2011 parece haber sido escasamente utilizado[153]. De hecho, en el año 2002 de 207.000 bonos solo 13.560 habían dado como resultado en una nueva colocación[154]. Y de forma similar en 2010 menos del 10% de los bonos entregados fueron utilizados, si bien sí parecen haber sido efectivos para personas con dificultades en la colocación especialmente en algunas zonas del este de Alemania[155].

Y del mismo modo, los proveedores de formación podían ser ahora escogidos libremente pagando el cliente con el bono previamente otorgado por el BA[156]. Este bono de formación era la única vía de acceso a los más típicos cursos de formación por lo que su instauración alteró dramáticamente el "paisaje" o mapa de proveedores, provocando, sobre todo durante los primeros años, la desaparición de instituciones de menor tamaño o el incremento de trabajo atípico y precario en las empresas de este sector[157].

En cualquier caso, debe destacarse que estos elementos de cupón, bono, vale o cheques –*gutschein*- pueden ser usados desde el año 2012 para medidas adicionales de activación[158].

Por otra parte, al inicio de 2002, el gobierno introdujo la posible externalización de las tareas de colocación en el § 37a SGBIII[159]. De este modo, el BA puedo ya escoger externalizar todo o, al menos inicialmente, parte de los servicios de empleo[160], si bien el mencionado §.37 SGB fue modificado para licitar las tareas de colocación a nivel más centralizado[161] y con instrumentos de pago más orientados hacia el resultado[162]. La duración habitual de la asignación del demandante de empleo para su activación a los proveedores privados era en un principio de tres meses, si bien podía prolongarse en aquellos casos de mayor dificultad[163]. Además la compensación del proveedor estaba orientada e incentivada hacia la colocación del demandante, otorgándose un *bonus* si la colocación superaba los seis meses y unas cantidades adicionales en función de la duración previa del desempleo del demandante[164]. Finalmente se estableció entre 2003 a 2007 un instrumento similar denominado subcontratación de servicios de reintegración al amparo del §421i SGB III.

En la actualidad existen subcontrataciones competitivas en formación (desde 2005, aunque parcialmente también con anterioridad), colocación (desde 2002 como hemos dicho)[165] y en medidas de activación (desde 2012). Todos los procesos de licitación están organizados por las estructuras regionales del BA que actúan como unidades centrales de contratación o "compra". No obstante, el margen de las agencias locales para decidir qué tipo de medidas necesitan es relativamente alto aunque ellos no seleccionen a los proveedores. El proceso de selección está basado en costes y calidad[166].

Finalmente, un ejemplo clásico de estos nuevos instrumentos fue la colocación a través de empresas de trabajo temporal[167]. Desde 2003 cada oficina de empleo local debía utilizar una *Personal Service Agentur (PSA),* que actúa como una ETT para los desempleados. No obstante, la oficina podía decidir entre contratar a una ETT privada[168] o, si no estuvieran disponibles, constituirla y gestionarla directamente, por si mismos. Esta PSA se ocuparía de aquellas personas de más difícil colocación, poniéndolas a disposición de otras firmas o incluso favoreciendo una colocación permanente. Durante los periodos de inactividad PSA debería proporcionar medidas de formación al trabajador compaginando así aspectos formativos con asistencia en la búsqueda de empleo[169].

3.5.4. Algunas evaluaciones

Las primeras evaluaciones, generalmente positivas con las reformas Hartz, no lo son tanto, sin embargo, con la gestión privada de las actuaciones para el empleo, ni tan siquiera con los bonos. En este último caso, algunos estudios no ofrecen significativas diferencias entre aquellos que los utilizaron y los que no en el acceso al empleo. Es más, en la antigua Alemania del Este, aquellos que encontraron un empleo utilizando un bono permanecían en dicho empleo por un tiempo significativamente más corto que aquellos que no lo utilizaron. Y, además, la asignación al PSA produciría un significativo efectos de fijación -*locking-in effects*- que retrasaría la integración del trabajador en el mercado de empleo regular[170].

Esta evaluación como de escasa efectividad o incluso negativa es especialmente clara en relación con los primeros años de aplicación. Así algún estudio, en relación con el año 2004 –en el que estos mecanismos de externalización no fueron ampliamente utilizados[171]- señalaba como el efecto estimado de la asignación a un proveedor privado en la probabilidad de empleo era pequeño o incluso negativo. Es más, el efecto positivo en la probabilidad de desempleo era incluso mayor –de siete puntos- lo que conducía a la conclusión de que los proveedores privados fueron menos exitosos en colocar a sus clientes que las oficinas públicas de empleo al principio de 2004"[172], lo que quizás se debió al clásico problema del error en una selección barata pero de escasa calidad típica de la *Agency theory*[173].

No obstante, también pueden detectarse estudios en los que, tras resaltar, eso sí, nuevamente el efecto *locking-in* de esta asignación durante los cuatro primeros meses de actuación de este tipo de proveedores –los desempleados asignados a proveedores privados tendrían durante este periodo menos probabilidades de estar en un empleo no subsidiado que el grupo de referencia-[174], resaltan también como tras el quinto mes este efecto desaparece. Y como además, estos mismos desempleados asignados a proveedores privados tienen, transcurridos veinte meses desde su asignación a este tipo de servicios una tasa de empleo de entre dos a cuatro puntos superiores al grupo de control.[175]

En cualquier caso, la apertura a los servicios de activación a la externalización parece haber incrementado esta posibilidad de utilización y éxito.[176]

4. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LAS EXPERIENCIAS Y DE LA LITERATURA COMPARADA: APRENDIENDO DE LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS

4. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LAS EXPERIENCIAS Y DE LA LITERATURA COMPARADA: APRENDIENDO DE LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS

De todo lo hasta ahora visto cabe deducir algunas conclusiones generales. La primera y más general es que resulta indudable la existencia de una generalizada tendencia a incorporar modificaciones más o menos profundas en la forma de prestación de los servicios de empleo y colocación[177]. Basta una lectura de las páginas anteriores para detectar con facilidad como, con mayor o menor intensidad, siguiendo un modelo complementario, de cuasi mercado o de bonos, o en ocasiones una mezcla de ambos, todos los países estudiados han desarrollado innovaciones en este ámbito concreto[178] que, como es bien sabido, y sobre todo por contraposición a la formación, era hasta hace escasas décadas el núcleo o epicentro de las actuaciones prestadas directamente por los PES[179].

En general, las razones para la implementación de estos cambios son relativamente similares en casi todos los países. Junto a los vectores ya señalados al inicio de este capítulo –impacto del NPM, neocontractualismo y mercantilización, neoliberalismo, exigencias derivadas del nuevo papel de estos servicios y de sus estructuras institucionales en un contexto de fuerte activación de los desempleados- suele destacarse en casi todas las ocasiones la necesidad de producir mejor y más barato mediante la utilización de instrumentos mercantiles en los que, a través de la competencia, se alcanzarían soluciones más flexibles, cercanas y eficientes, con la consiguiente ganancia en eficiencia, normalmente reconducida a un importante ahorro presupuestario[180]. Y todo ello en ocasiones partiendo de una pertinaz crítica del modelo de gestión anterior[181].

Por el contrario, el estudio de estas experiencias también demuestra que este proceso ni ha tenido la misma intensidad, ni ha seguido el mismo modelo en todos los países analizados. Si en general en todos ellos cabe detectar la introducción de elementos de NPM en la gestión del SPE, de descentralización de dichas políticas –aunque con algunos procesos de relativa re-centralización- y, sobre todo de introducción de elementos de mercantilización y competencia, con un mayor apertura a las formas de colaboración público-privadas, no es menos cierto que esta evolución no ha seguido ni el mismo esquema, ni se ha desarrollado con la misma intensidad. En la práctica las opciones institucionales han estado ciertamente orientadas por las tradiciones y circunstancias nacionales[182]. Y así, frente a modelos de cuasi-mercado como el australiano, es y sigue siendo posible encontrar países en los que la forma de colaboración público privada sigue respondiendo a esquemas tradicionales como el danés. Frente a modelos claramente asentados en procesos de licitación concurrente entre proveedores y administración como ente principal –Australia, Inglaterra, Holanda-, en otros países parecen haberse desarrollados modelos mixtos o que otorgan más peso al sistema de bonos, como Alemania, en los que la competencia y los factores de mercantilización se han trasladado a la relación entre el cliente-consumidor y los proveedores de servicios.

Un cuarto elemento que también cabría sintetizar es que esta diversidad se detecta igualmente en relación con la dinámica o rapidez de implantación del proceso. Aunque, en general, se aprecia en todos los casos un cierto proceso evolutivo con diversas fases[183], la velocidad del mismo varía en cada caso, cuando no se aprecia incluso una cierta -aunque limitada- involución como en el caso de la externalización de los servicios de colocación en los municipios holandeses. Lo que sí es llamativo es que la implementación total y apresurada de estas fórmulas sin un previo estudio ni preparación parece generar o incrementar los

problemas normalmente ligados a la misma, lo que no solo provoca retrasos en la aplicación real de las medidas, sino también necesidad de adaptaciones sucesivas articuladas en muchas ocasiones mediante reformas puntuales o modificaciones en los contenidos de las ofertas públicas en el proceso de licitación.

En general, todos estos procesos parten de una fase previa en la que se genera una masa crítica de posibles proveedores que acudirían al mercado. Sin esa masa crítica se corre el riesgo de una insuficiencia real de ofertas que limite la competencia y, por tanto, el éxito del procedimiento[184]. En algunos países, esta búsqueda ha conducido a reducir las exigencias administrativas del sujeto privado que prototípicamente concurre a las mismas como son las agencias de colocación. Y todo ello sin olvidar que en aquellos Estados en los que la externalización ha sido más intensa, la necesidad de asegurar la prestación de servicios, allí donde no pueda o quiera realizarse por los sujetos privados, llevó normalmente a la creación de un sujeto público en ocasiones segregado del viejo PES y que cumpliría dicha misión -teóricamente al menos- de forma separada al licitador y, sobre todo, concurriendo en igualdad de condiciones a las licitaciones con el resto de competidores privados –prestador de último recurso-[185].

En cualquier caso, la experiencia demuestra que el perfil de estos sujetos varía en cada país según la tradición, con un distinto peso ya sea de entes con o sin ánimo de lucro, de agencias de colocación o de empresas de trabajo temporal. Así mientras en Australia las organizaciones de voluntariado como el Ejército de Salvación – el mayor proveedor de estos servicios en dicho país- representan el 50% del mercado[186], en Dinamarca dos terceras partes son típicos proveedores privados, destacando los sindicatos y instituciones educativas[187]. Cuestión distinta es que los parámetros de la licitación y su progresiva centralización y/o barreras de entrada puedan afectar o modificar la tipología inicial o incluso el comportamiento típico de estos proveedores de servicios. Pero sobre ello volveremos inmediatamente.

Por ahora nos interesa destacar como el segundo elemento de este proceso es la creación o delimitación del sujeto licitador. En este caso, y partiendo de la neta separación de este sujeto con el proveedor público “de último recurso”, la experiencia comparada nos muestra una clara diversidad entre aquellos países con modelos de descentralización local y de relativa centralización, normalmente a nivel regional. La descentralización local seguramente respondía y responde a la lógica más pura de búsqueda de mayor eficacia y eficiencia, dado el conocimiento -se supone que más intenso- que este tipo de administraciones licitadoras tendrían del tejido productivo y de las características de los demandantes de empleo que se presuponen a nivel local. Pero sin embargo, la experiencia también ha demostrado que una absoluta descentralización de este tipo de licitaciones, además de limitar el número de posibles competidores, con merma por tanto de la competencia[188], multiplica enormemente uno de los principales problemas que plantea esta forma de gestión: los costes de transacción, especialmente altos cuando la licitación se diversifica en un enorme número de ofertas territorialmente muy dispersas, pero que sujetas siempre a las normas y reglas que limitan la contratación pública, multiplicaban, como decimos, dichos costes de transacción. Seguramente por ello, y como decimos, no han sido pocos los países en los que progresivamente se ha producido un proceso de “regionalización” o incluso superior centralización en la articulación de las licitaciones públicas de estos servicios, aunque conlleve, normalmente, una posible pérdida en la cercanía de los proveedores a la realidad específica del mercado local en el que desarrollarían su actividad y, correlativamente, un proceso de progresiva concentración de licitadores en aquellas empresas con mayores dimensiones[189] que serían normalmente las únicas con capacidad para cumplir los

requisitos, obviamente más exigentes, que este proceso de concentración conlleva, especialmente en lo relativo a las barreras de entrada al sector[190].

Este mismo problema, de altos costes de transacción –una de las principales dificultades de estos sistemas[191]- también ha influido en la propia configuración de los contratos. Evidentemente, y en primer lugar, la más exacta adecuación entre situación y necesidades de los demandantes de empleo y, por tanto, del licitador, y contenido del específico contrato hubiera debido conducir a contratos igualmente de menor duración temporal. Sin embargo, esta reiteración de contratos supondría igualmente mayores costes de transacción. De ahí que en general parezca detectarse un proceso de una cierta ampliación temporal de los mismos aún con los riesgos que conlleva, por ejemplo, el que esta mayor duración pudiera suponer un desfase entre el contenido de las prestaciones contratadas y las sucesivas necesidades que quepa detectar en el mercado. No obstante, esta ampliación también tiene efectos positivos ya que permite igualmente la incorporación de servicios ligados a trayectorias de más larga duración en el tiempo, como acontece, señaladamente, con los desempleados de larga duración o aquellas personas que presentan mayores dificultades en su colocación.

Además, y en segundo lugar, este proceso de concentración ligado a un intento de reducir los costes de transacción también ha conducido a un proceso en el que los servicios contratados se hayan en ocasiones igualmente centralizados mediante el recurso a un *prime contractor* o primer contratista que obligado a una serie de servicios, puede realizarlos directamente o, a su vez, mediante subcontrataciones con entidades en muchas ocasiones de menor tamaño o articulación territorial o personal más limitada, pero trasladando al mismo los costes de transacción. Y del mismo modo, seguramente es este deseo el que ha llevado a que en otros países se hayan establecido mecanismos que, destinados aparentemente a premiar el buen desarrollo en la gestión, acaban por reducir los costes o incluso el proceso de licitación con el consiguiente ahorro en los tantas veces mencionados costes de transacción. El caso australiano es un buen ejemplo de este modelo de *preferred supplier market* que si bien supone un ahorro de costes merma evidentemente la competencia y sus teóricos efectos beneficiosos[192].

El problema, en cualquier caso, es que como agudamente se ha señalado estos costes de transacción parecen ser más altos mientras más libre y transparente es el mercado y las condiciones para la competencia. Y si bien es cierto que cabe reducir los mismos mediante diversas iniciativas y mecanismos, ello implica, en no pocas ocasiones, alejarse progresivamente de las intenciones iniciales que llevaron a su implantación[193].

Finalmente todo este proceso y en especial el contenido de los contratos y su evolución, tampoco ha escapado a los ya clásicos problemas que se generan y analizan normalmente en el marco de la *Agency theory*. En especial se ha llamado especialmente la atención sobre aquellos ligados tanto a la fase precontractual -posibles problemas de selección errónea (*adverse selection*), especialmente cuando el criterio de selección básico es solo la oferta económica y los requisitos de calidad son bajos[194]- como incluso postcontractual -por ejemplo el riesgo moral (*moral hazard*[195]), singularmente en los supuestos de "gaming" en los que se produce una actuación del proveedor que mejora solo formalmente, y no materialmente, el desempeño o resultados de aquel[196]. Y de hecho algunos autores han destacado como, especialmente en Holanda y Australia, la amplia apertura de este mercado, incluso a demandantes de empleo que por si mismos encontraron empleo, atrajo a lo que ellos denominaban "*cowboy providers*" que habrían conseguido una cantidad importante de ingresos "básicamente, por no hacer nada"[197].

De ahí que la doctrina haya señalado como elementos necesarios para que los resultados de este proceso no sean "subóptimos" que, en primer lugar el principal deba tener la experiencia y conocimientos para especificar correctamente en el documento contractual –que adquiere así una importancia fundamental[198]- el tipo de servicios que para cada específico grupo y mercado de trabajo deben ser prestados; en segundo lugar, que este mismo principal debe tener la capacidad y conocimientos como para poder comprobar realmente la calidad y precio de las ofertas recibidas así como su fiabilidad; y que además, y en tercer lugar, debe tener la capacidad de monitorizar, verificar y comprobar el desempeño contractual del proveedor externo y obtener un *feed back* que le permita incorporar las modificaciones necesarias en el siguiente ciclo de contratación[199]. En definitiva, instrumentos de información para reducir la asimetría en este campo entre el principal y el proveedor, mecanismos de control, que permitan especificar el contenido de la prestación y verificar el cumplimiento, y mecanismos de incentivación que conecten la retribución con el desempeño –*performance*- y con los resultados –*outcome*- de la actividad[200].

En cualquier caso, lo que sí es evidente es que uno de los principales problemas que se han detectado en todo este proceso, y que obviamente, también ha influido en la articulación y contenidos de estos procesos de subcontratación, ha sido el temor a los conocidos efectos *creaming*, *cherry picking* y *parking*[201]. El hecho de que en buena parte de los contratos y rondas de licitación el sistema de retribución – o incluso la selección del contratista- se asentaba en gran parte sobre resultados constatados básicamente mediante la colocación sostenible de los demandantes ha hecho que, en no pocos países, la implantación de estos sistemas haya planteado una selección negativa en virtud del cual, tras la primera entrevista, se relegaba –*parking*- a los demandantes con menor accesibilidad al mercado o que presentaban una menor empleabilidad, mientras que la actuación de estos proveedores se centraba en aquellos otros una alta empleabilidad y que, por tanto, fácilmente podían concluir, incluso con escaso esfuerzo, en su colocación –*creaming*-[202].

Como ya hemos señalado, el deseo de evitar ambos efectos ha llevado a que normalmente se estableciera un sistema de *profiling* o evaluación inicial de perfiles que permitiera una subcontratación por tramos en función de la mayor o menor empleabilidad del mismo[203]. Lo que ocurre es que incluso dentro de estos grupos dicho efecto se ha constatado (*investment-worthy, uninvestment-unworthy*)[204] más aún si recordamos como en muchas ocasiones a este primer *profiling* público le sigue una segunda evaluación por parte del proveedor[205]. De ahí que en algunos casos, por ejemplo la externalización en las entidades locales de Holanda, se haya optado por un sistema en el que lejos de contratar el conjunto de las trayectorias, se ha producido una contratación de actuaciones concretas mientras que el control de qué actuaciones deben desarrollarse y cuando seguiría correspondiente al case manager de la propia Administración.

En cualquier caso, otro elemento importante que cabe deducir de lo antes analizado es la dificultad que conlleva realizar correctamente una evaluación de este tipo de decisiones[206]. A pesar de que, como ya hemos indicado, una de las razones que motivaron este proceso fue el deseo de evaluar o mediar el desempeño, lo cierto es que la mayor parte de estudios que han abordado la cuestión llaman la atención sobre la dificultad de realizar una evaluación segura y absolutamente fiable sobre el efecto en relación con el mercado de trabajo o la empleabilidad de los demandantes de empleo de esta forma de gestión. En algunos casos, porque al externalizar completamente los términos de comparación responderían a distintas fases económicas en las que la efectividad de estas medidas es diversa. E incluso cuando conviven la

gestión directa con la descentralizada, por la diversidad de cada demandante y la tendencia de uno y otro mecanismo en asumir demandantes con diversas características sociales y de empleabilidad.

Sea como fuere, lo cierto es que buena parte de los estudios indican que muchas de las expectativas y objetivos que, al menos en un primer momento se plantearon, y que fueron parte de su justificación, no se han alcanzado[207]. En especial, las constantes referencias a que estos sistemas generarían una mayor innovación y personalización de servicios no parecen haberse conseguido, al menos en buena parte de los países analizados[208]. Al centrarse la competición en los precios y no en los instrumentos o métodos se detecta, además, una cierta pérdida en la calidad de los servicios[209] una cierta estandarización y no personalización de los mismos[210] e incluso una baja calidad del empleo alcanzado. Del mismo modo que la necesidad de evitar las imperfecciones del mercado ha motivado un incremento tanto de la regulación como, sobre todo, del control administrativo que ha llevado, por ejemplo en el caso australiano, a una cierta reburocratización, centrada ahora en el control de los proveedores[211]. Finalmente los resultados en mejora de probabilidad de encontrar una colocación son –como ya hemos avanzado respecto de algunos países- modestos o incluso en ocasiones negativos. Es más, en ocasiones se constata un escaso uso de estas posibilidades por parte de los demandantes de empleo, ligada también a una reducida importancia de la elección por el cliente de un concreto proveedor, ya que en ocasiones esta "libertad individual" se ejerce de manera escasa, al coincidir, ya sea con el proveedor al que se produce la primera derivación o a aquel con el que se tenga una mayor cercanía geográfica[212]. Por ello en algunos países parecen haber comenzado a dar publicidad a los resultados de los proveedores de servicio con la finalidad, entre otras, de potenciar esta discriminación positiva o negativa por parte del cliente/demandante de empleo[213] aunque ello conlleve un consiguiente incremento de los mencionados costes de transacción[214]. Y todo ello sin olvidar que, sobre todo en aquellos países en los que el proceso de subcontratación ha sido más intenso, suele señalarse igualmente como una destacada consecuencia negativa la pérdida de conocimiento y experiencia que este "adelgazamiento" del PES puede generar[215].

En cambio, lo que sí parece haberse conseguido, al menos en algunos países, es una cierta ganancia en eficiencia, esto es, conseguir no generar más colocaciones, pero sí aproximadamente las mismas a un menor coste[216]. O en otras palabras, en muchos de estos casos se habría focalizado más en minimizar los costes que en maximizar los efectos[217]. Y ello, como decimos, ya que seguramente como consecuencia de los mecanismos de fijación de precios a la baja, en muchos de estos países los proveedores optaron por una reducción de costes[218] que no es ajena, como demuestra alguna experiencia comparada, a la búsqueda de intervenciones más cortas y baratas –con su consiguiente efecto negativo sobre los demandantes de menor empleabilidad[219]- o una cierta precarización de las condiciones laborales en las que se presta este servicio, sobre todo si se compara las propias de los proveedores con las de los trabajadores del servicio público de empleo. Además, tampoco parece ajeno a este hecho el dato de que los instrumentos utilizados mayoritariamente por estos proveedores son la motivación, o la formación para la búsqueda de empleo, y no, desde luego, la educación formal mucho más cara y quizás alejada de los planteamientos del *work-first*[220], pero sin duda fundamental cuando se trata de aquellos grupos más problemáticos o que mayores dificultades plantean para su colocación, por ejemplo, por su escasa cualificación o por el hecho de que la que disponen esté alejada de las necesidades reales del mercado.

Igualmente otro de los factores que llaman la atención en que algunos países se ha detectado igualmente una cierta ganancia en la satisfacción del demandante de empleo en relación con la atención recibida; esto es, con la preocupación que parece mostrar el proveedor en conseguir la mejora de su empleabilidad y su colocación. Ello plantea otra de las dificultades que ha sido posible detectar en el funcionamiento de algunos mercados. Y el hecho de que el algunos casos, medidas que estaban conectadas inicialmente –o al menos en teoría- a políticas de activación, conducían al extremo opuesto no solo por problemas de articulación de estas potestades con el diseño contractual descentralizado, sino incluso porque el proveedor prefería "ladrar pero no morder" para conservar al demandante de empleo en su lista de clientes[221]. La propia libertad que antes señalábamos podría hacer que aquellos proveedores más duros fueran precisamente los que menos elecciones recibieran y, por tanto, peor desempeño, retribución y opciones para una futura contratación. Nuevamente aquí las fuerzas del mercado pueden causar ciertos trastornos que solo pueden reconducirse mediante, paradójicamente, una menor libertad del demandante o incluso una retribución específica en este tipo de actuaciones.

5. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

5. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

5.1. La implantación de la iniciativa privada en España

El caso español es uno arquetípico en la evolución de la regulación de las actividades vinculadas con el empleo, habiendo pasado su ordenación de éste por diversas fases en las que se aplicaron diversos modelos o paradigmas en cuanto al diseño del mercado de trabajo.

En España rigió durante muchos años el "modelo socialdemócrata", caracterizado por:

- Monopolio estatal de la intermediación
- Exclusión de la iniciativa privada
- Existencia de un servicio de empleo estatal, público y gratuito
- Obligatoriedad en el uso de los servicios del INEM
- Centralización de las políticas de empleo

La ausencia de sujetos privados impedía cualquier forma de colaboración entre éstos y los públicos. Además, la configuración del INEM como un servicio público estatal evitaba, de facto, cualquier forma de cooperación con otros sujetos, públicos incluso, al operar aquél en régimen de monopolio a todos los efectos.

En esta fase, por otra parte, la actividad de los SPE presentaba unas características distintivas que no son ya las comunes en éstos en los sistemas contemporáneos. Actuaban como monopolios, y su intervención era obligatoria en todos los procesos de colocación. La centralidad se situaba la intermediación, entendida en su sentido literal de puesta en contacto de oferta y demanda de empleo. Y al desarrollar ésta el INEM cumplía una función muy relevante de control en el mercado de trabajo, interviniendo de una u otra manera en todas las contrataciones que se realizaban en el país.

A principios de la década de 1990, y a partir de la aprobación del RDL 18/1993, se produce un cambio de modelo en nuestro país, abandonándose el modelo socialdemócrata mediante la sustitución de algunos de sus elementos fundamentales.

- Claro protagonismo de los operadores públicos, tanto en cuanto a la prestación de servicios como en el control del funcionamiento del mercado de trabajo, y de sus actores
- Importantes limitaciones a la iniciativa privada, que se limitaba al trabajo temporal y a la colocación no lucrativa, uno y otra sujetas a autorización administrativa
- Voluntariedad relativa en el uso de los servicios prestados por operadores públicos
- Contractualización de estos servicios, desde el punto de vista de trabajadores y demandantes de empleo

- Fuerte descentralización, territorial y funcional, con una responsabilidad fundamental de los servicios públicos de empleo autonómicos en la prestación de servicios y el control del mercado

- Limitada regulación de los servicios relacionados con el empleo, que afectaba exclusivamente a la intermediación y a la puesta a disposición de trabajadores

Este nuevo modelo no era ya de monopolio público, pero tampoco llegaba a permitir un mercado competitivo; ni excluía a los agentes privados, no tampoco les daba carta de naturaleza. Era una primerafase en la construcción de otro nuevo y alternativo al tradicional; sólo que se quedó en ésta durante mucho tiempo, casi dos décadas.

El modelo vigente se construye como una evolución del anterior, ajustando algunos elementos por medio de cambios normativos experimentados durante las reformas de la crisis financiera mundial, que en España comienzan en 2010 con la Ley 35/2010, la más importante en cuanto a la ordenación del mercado de trabajo.

El modelo actual, al que podemos calificar como competitivo o liberalizado, se caracteriza por las siguientes notas:

- Gratuidad para los trabajadores en todo caso; para los empleadores, no siempre

- Voluntariedad para las empresas

- Obligatoriedad para los demandantes de empleo, mediante esquemas de contractualización

- Oferta plural de servicios, que incluye tanto a operadores privados como públicos

- Control estatal de esta actividad

- Establecimiento de mecanismos de colaboración público-privado

- Descentralización en la prestación de los servicios

Es un rasgo peculiar de la experiencia española el contraste de los tiempos de estos cambios. Después de décadas de aplicación estricta del modelo socialdemócrata, se tardan dos décadas en completar la transición a uno competitivo y liberalizado (de 1993 a 2010); para después sólo pasar tres años hasta ponerse en práctica mecanismos de colaboración público-privado. La aceleración en la evolución es evidente.

La crisis financiera mundial ha tenido un efecto fundamental: el nacimiento de un mercado de los servicios de intermediación laboral, previamente inexistente. Esto se ha logrado de dos maneras: permitiendo la intermediación lucrativa, lo que ha llamado a este mercado a verdaderas empresas, antes ausentes, por una parte; y, por otra, eliminado el deber de actividad exclusiva impuesto a las ETT desde su legalización en España en 1994, algo que ha hecho que un sector empresarial muy consolidado incrementara su ámbito de actuación. La existencia de este mercado, con presencia de empresas reales actuando en un entorno de competencia, es el requisito previo para el desarrollo de verdaderos mecanismos de CPP en estas actividades.

5.2. El desarrollo de la colaboración público privada

Aunque el desarrollo pleno de la CPP en la colocación sólo puede producirse en sistemas verdaderamenteliberalizados, en nuestro país las primeras experiencias de ésta se producen estando vigente todavía el modelo de transición, anterior a éste. Más aún, se puede afirmar que esta cooperación era uno de los elementos centrales del sistema.

El precepto que rompió el monopolio del INEM fue el artículo 1 del Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación. En el artículo 1.2 de esta norma, llamado a convertirse en el nuevo apartado 2 del artículo 16 ET, y tras establecer la prohibición de "la existencia de agencias de colocación con fines lucrativos", se añadía: "el Servicio Público de Empleo podrá autorizar, en las condiciones que se determinen en el correspondiente convenio de colaboración y previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de Empleo, la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos, siempre que la remuneración que reciban del empresario o del trabajador se límite exclusivamente a los gastos ocasionados por los servicios prestados".

La misma definición de estas AC, contenida en el artículo 1 del RD 735/1995, enfatizaba este carácter de entidad colaboradora: "las agencias de colocación se configuran como entidades que colaboran con el Instituto Nacional de Empleo en la intermediación en el mercado de trabajo y tienen como finalidadayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a los empleadores a la contratación de los trabajadores apropiados para satisfacer sus necesidades". Expresivo de esta relevancia era el hecho, recogido en el artículo 13 de este mismo RD, de que el procedimiento de autorización, en caso de que se concediera ésta por cumplirse todos los requisitos fijados en esta norma reglamentaria, finalizaban no con la emisión de ésta, sino con la firma de un convenio de colaboración. De hecho, la duración de la autorización inicial, limitada a un año, se computaba a partir de la firma de este convenio.

De esta manera, la colaboración con el entonces INEM era un elemento constitutivo, esencial de estos sujetos privados. No sólo era lo que justificaba su admisión en nuestro mercado de trabajo de manera general, sino que era un requisito para la existencia de cada una de éstas en concreto.

Este papel de la cooperación entre ambos tipos de sujetos se presentaba como una medida para incrementar la eficacia de la colocación, en un momento en el que la pública ofrecía resultados bastante negativos. La trascendencia de los cambios introducidos por esta norma en su momento, al alterar los elementos nucleares de la ordenación del empleo en nuestro país, justifica seguramente esta conceptuación de las AC como entidades colaboradoras de los SPE, porque al tratarse de figuras nuevas en nuestra economía el legislador quiso retener mecanismos de control más incisivos que la mera autorización administrativa; la condición de colaboradoras les imponía una relación más estrecha, intensa y continuada.

Los operadores privados entran en España como colaboradoras de los SPE, de manera necesaria y sin ningún tipo de alternativas. Los posibles agentes de la intermediación, AC y SIPES, deben ser obligatoriamente entidades colaboradoras. Mientras que las ETT, a las que no se les impone este carácter, quedan excluidas de la intermediación por una doble barrera: la prohibición de lucro del artículo 16 ET, y la obligación de actividad exclusiva que les impone la Ley 14/1994.

La CPP se articulaba en este período mediante un convenio de colaboración, lo que unido a las exigencias legales sobre los operadores privados de la intermediación, condicionaban el modelo de ésta que se puso en práctica durante esta fase.

A partir de 2010 se procede a abrir el mercado de los servicios relacionados con el empleo a la iniciativa empresarial privada, algo que al menos por lo que se refiere a la intermediación había quedado excluido tras las reformas de 1994. Las AC pueden ser ya empresas, actuando con finalidad lucrativa en un entorno competitivo. Con esta nueva filosofía, el papel de estos operadores como colaboradores de los SPE cambia también. El artículo 21 bis de la Ley de Empleo, introducido por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo dispone en su apartado 1 que "a efectos de lo previsto en esta Ley se entenderá por agencias de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, bien como colaboradores de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos". Como se ve, el legislador de empleo contempla expresamente la posibilidad de que las AC puedan colaborar con los SPE; pero no lo impone ya como un requisito ineludible para su admisión al mercado. Podrán existir a partir de este momento dos tipos de AC desde este punto de vista: las que colaboran con los SPE y las que no; las que han suscrito un convenio con los SPEs, y las que no lo han hecho.

A las AC que sí lo hagan se les aplica el apartado 5 de este mismo artículo 21 bis, según el cual "las agencias de colocación autorizadas podrán ser consideradas entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo mediante la suscripción de un convenio de colaboración con los mismos, con el alcance previsto en las normas de desarrollo de esta Ley y en los propios convenios que se suscriban". En el mismo sentido, el artículo 16 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, prevé que éstas podrán ser consideradas entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, pudiendo recibir financiación de los mismos, mediante la suscripción del convenio de colaboración.

La siguiente fase de este proceso se produce conla Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada por el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre. Esta Estrategia recoge en su punto 4, "Marco de actuación del Sistema Nacional de Empleo", una referencia expresa a la CPP. Cuando señala los aspectos centrales del nuevo modelo de actuación que se ha incorporado a la Ley de Empleo, por el Real Decreto-ley 3/2011, que incluyen la "apertura a la colaboración público-privada, preservando la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo". Ésta se justifica por las sinergías que pueden aportar los distintos sujetos, y la corresponsabilidad que se establece entre todos ellos. Se prevé ya expresamente que los SPE puedan establecer acuerdos de colaboración con entidades privadas, con el fin de derivar hacia ellas algunas una serie de actuaciones, entre las que se señalan expresamente las siguientes:

- Determinación de un Itinerario Individual y Personalizado de Empleo, plasmado en un Acuerdo Personal de Empleo.
- Servicios de orientación e información para el empleo y el autoempleo, de mejora de la cualificación profesional y de la empleabilidad, así como contactos con las empresas, entidades y organismos públicos para facilitar la inserción laboral.

- Oferta de acciones de formación profesional para el empleo, con posibilidad de acreditación oficial a través del Repertorio de Certificados de Profesionalidad cuando estén vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones.
- Evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación.
- Información, asesoramiento y tutorización para la creación, gestión y funcionamiento de empresas.
- Acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.
- Respuesta a las necesidades empresariales en materia de capital humano, empleo y formación, incluidos especialmente el asesoramiento en estas materias, y la puesta a su disposición de información sobre las tendencias del mercado laboral.
- Tratamiento de las ofertas de empleo de las empresas, incluyendo su difusión en el marco del Sistema Nacional de Empleo y a través de portales de empleo, preselección y envío de candidaturas.
- Colaboración con empresas en las entrevistas y/o procesos selectivos de difícil cobertura, o en otros aspectos.

Este objetivo se desarrolla mediante los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo, previstos en la Ley de Empleo y que se elaboran en el marco de la EEE. El primero de éstos es el **Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para 2012**, aprobado mediante Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba este plan. Uno de sus seis objetivos prioritarios era el de “acentuar la colaboración público-privada con el fin de realzar los mecanismos de búsqueda de empleo por los desempleados”. Para lograrlo se preveían 31 medidas cuyo objetivo era el de desarrollar actuaciones que favorecieran la participación de entidades privadas en la realización de medidas de políticas activas y en la intermediación laboral. Estas medidas se clasificaban en cuatro posibles tipos:

- Actuaciones dirigidas a la Orientación Profesional para el empleo y el autoempleo y la realización de itinerarios de inserción.
- Convenios de colaboración con las Agencias de Colocación para la inserción Laboral.
- Participación de entidades colaboradoras en la gestión de oferta de empleo dirigidas a desempleados.
- Desarrollo de Proyectos Integrados de Empleo para desempleados.

En estos documentos se comprueba que el objetivo no es ya la coexistencia entre ambas iniciativas, ni el reparto de espacios entre ambas. Yendo más allá, se trata de establecer mecanismos que permitantrabajar conjuntamente a ambos tipos de operadores, dentro de mercados de trabajo controlados por los operadores públicos pero en los que los servicios no serán ya prestados necesariamente por éstos.

El paso adicional, y definitivo para que podamos hablar de una CPP equiparable a la que encontramos en otros países, se produce en el año 2013. A lo largo de este año vamos a encontrar distintos hitos que van a terminar de allanar el camino hacia su implantación, que en el momento de publicarse este trabajo debe de haberse producido ya.

El primero es la aprobación de la **Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.** En ésta se prevé ya de manera clara que los operadores privados puedan hacerse cargo de la colocación de ciertos colectivos de trabajadores, a cambio de una retribución por sus servicios. Encontramos esto en la línea de actuación 5.3.10, relacionada con la búsqueda de un puesto de trabajo. Se presenta esta línea de actuación partiendo de la constatación de que "junto a los Servicios Públicos de Empleo están operando en el mercado de trabajo un amplio conjunto de actores: agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal, empresas de selección, plataformas digitales de empleo, entre otros". Su objetivo sería lograr la colaboración de todos ellos para diseñar, ejecutar, seguir y evaluar iniciativas innovadoras que sirvan para mejorar su funcionamiento. A partir de este punto de partida se prevén dos medidas para lograr este objetivo:

- En primer lugar, avanzar en la modernización, especialización, eficacia y eficiencia de los Servicios Públicos de Empleo en la intermediación y en la recolocación de las personas desempleadas, en especial de los grupos más desfavorecidos, poniendo énfasis en ofrecer una atención personalizada (medida nº 84).

- En segundo lugar, impulsar la colaboración público-privada con las agencias de colocación y las empresas de recolocación en su calidad de entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, con el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios de intermediación (medida nº85).

Un segundo hito en este proceso se produce con la aprobación del **Real Decreto-Ley 4/2013,** cuya contribución ha sido esencial al crear un marco para articular jurídicamente esta colaboración. Esta norma modifica la Ley de Contratos del Sector Público, que es la que debe aplicarse para cualquier tipo de CPP en todos los ámbitos. Con esta modificación se va a permitir al Servicio Público de Empleo Estatal de manera conjunta con los autonómicos la celebración de acuerdos marco para la prestación de servicios de intermediación con empresas de colocación.

Desde un punto de vista técnico se introduce una nueva disposición adicional trigésima segunda al texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011.

> ***«Disposición adicional trigésima segunda. Formalización conjunta de acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral.***
>
> *La Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos de contratación competentes de las Comunidades Autónomas, así como de las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo, podrán concluir de forma conjunta acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios de características homogéneas definidos en los convenios a que se refiere el párrafo siguiente para facilitar a los Servicios Públicos de*

Empleo la intermediación laboral y que se pretendan adjudicar durante un período determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

Esta conclusión conjunta de acuerdos marco se realizará con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo II del Título II del Libro III y previa adopción del correspondiente convenio de colaboración entreel Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas o las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo.

No podrán ser objeto de estos contratos marco las actuaciones de intermediación laboral que puedan preverse en los procedimientos de selección de personal laboral temporal por parte de las Administraciones Públicas, debiendo realizarse dicha intermediación exclusivamente y de manera directa por los correspondientes servicios públicos de empleo".

De esta manera, los órganos de contratación del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán concluir de forma conjunta acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios de características homogéneas que vayan a concertar con operadores privados. Estos acuerdos marco serán definidos en los convenios entre Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos. Y su objeto será la intermediación laboral. De lo que se trata de de establecer un sistema de racionalización en la contratación de estos servicios, que serán prestados por proveedores privados; servicios que podrán ser instrumentales o incluir todo el proceso de colocación.

Un acuerdo marco es un instrumento para facilitar la celebración de contratos de servicios posteriores, y aparece previsto en el Título II del Libro III del Real Decreto Legislativo 3/2011, dedicado a la racionalización técnica de la contratación, junto con otros con idéntica finalidad como los sistemas dinámicos, y la centralización de la contratación de obras, servicios y suministros en centrales de contratación.

Los acuerdos marco aparecen regulados en el Capítulo II de este Título II. De acuerdo con éste, se firman con la finalidad de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado. A partir de su celebración la administración podrá adjudicar contratos de acuerdo con las condiciones pactadas, a través de un proceso simplificado y de más fácil gestión. El sistema opera en dos fases: en una primera se celebra el acuerdo marco propiamente dicho; y en la segunda se adjudican contratos a través de éste, que son los que habilitan la prestación de los servicios.

Así pues, a partir de 2013 se dispone de este instrumento, que sirve tanto para agilizar la contratación como para controlar y homogeneizar la forma en que se realiza ésta. Con él se facilita enormemente la puesta en práctica de mecanismos de CPP, mediante un sistema rápido y controlado de contratación de estos servicios por parte de los SPEs de las CC.AA. El objetivo de este mecanismo será la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral, que podría ser subcontratada por el SPE estatal o autonómico a una entidad externa autorizada para prestar este servicio, sea agencia de colocación o ETT.

Serán partes en este procedimiento de contratación, como contratante la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos de contratación competentes de las Comunidades Autónoma y de las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo; y como suministradoras de los servicios podrán aparecer entidades de diversos tipos: AC, colaboradoras o no, lucrativas o no; y ETT autorizadas para operar como éstas.

Un tercer hito es la aprobación del **Plan Anual de Política de Empleo para 2013**, que es mucho más ambicioso en este campo que el anterior de 2012. Fue aprobado por la Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba este plan. En este mismo Consejo se aprueba el Acuerdo Marco que pone en marcha esta plan. Esta mayor incidencia se explica fácilmente, dado que en 2012 se habían producido ya las reformas que habían permitido desarrollar un mercado de los servicios de empleo, pero no aún las que hacían posible una verdadera CPP en sentido estricto; algo que sí había ocurrido en 2013, tras la aprobación del RDL 4/2013.

El PAPE 2013 contiene 5 grandes líneas de actuación, que fueron previamente acordadas con las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 11 de abril de 2013. Una de éstas suponía la "mejora de la intermediación laboral, con el desarrollo de un Portal Único de empleo y la colaboración público privada a través de un Acuerdo Marco". Medidas que ya se habían puesto en práctica, en realidad, unos meses antes.

El PAPE 2013 se fija cuatro objetivos estratégicos:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento.
- Mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo.
- Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo.
- Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.

Todas las medidas y acciones de políticas activas de empleo del PAPE-2012 se enmarcan en seis Ejes. El Eje 6 se refiere a la "mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo". Es un eje de carácter transversal que afecta a todos los ámbitos, y que incluye un apartado 6.2., "Impulsar la colaboración público-privada". Para este Eje concreto se prevén un total de 43 acciones y medidas, de las cuales 4 son comunes y 39 no comunes. Y entre las acciones y medidas comunes se encuentra la identificada con el código MC026, que se refiere a la formalización conjunta del Acuerdo Marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral.

Debe mencionarse también el Eje 1, denominado "Orientación", que encuentra integrado por un total de 50 acciones y medidas, entre las que encontramos la que lleva el código MC002, "Programas de colaboración con agencias de colocación".

Otro documento básico para las políticas de empleo en nuestro país, la **Estrategia Española de Activación para Empleo,** cuyo borradorfuepresentada por el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada el 18 de diciembre de 2013, como el marco plurianual para la coordinación y ejecución de las políticas de activación en el conjunto del Estado que consolida una cultura de evaluación y de orientación a resultados. En esta reunión el Ministerio presentó el Acuerdo Marco de colaboración con agencias privadas de colocación, entonces en tramitación, como uno de los instrumentos para la consecución de los objetivos fijados en esta Estrategia.La Estrategia sería aprobada finalmente en septiembre de 2014.

Merece la pena mencionar el **Programa Nacional de Reformas del Reino de España**, aprobado en el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2014, que sigue las directrices establecidas en la Recomendación del 8 de julio de 2013 del Consejo de la Unión Europea a España, en el sentido de que nuestro país debía acometer una reforma de las políticas activas de mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, fortaleciendo la focalización y la eficiencia de las orientaciones. En este documento unioneuropeo, entre otras cosas, se recomienda acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación. Y ello tras constatar que "las reformas en el marco de políticas activas para el mercado de trabajo se han retrasado; siguen siendo necesarias medidas de modernización y refuerzo del servicio de empleo público, y la apertura, recientemente adoptada, a las agencias de colocación privadas todavía debe ponerse plenamente en práctica, al igual que la cooperación entre los servicios de empleo público nacionales y regionales (portal único de empleo)".

RECOMENDACIÓN Nº 4

Finalizar la evaluación de la reforma del mercado de trabajo de 2012, abarcando todos sus objetivos y medidas en julio de 2013 a más tardar, y presentar modificaciones, si es necesario, en septiembre de 2013 a más tardar; adoptar el Plan Nacional de Empleo de 2013 a más tardar en julio de 2013, y realizar rápidamente una reforma de las políticas activas del mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, incluido el fortalecimiento de la focalización y la eficiencia de las orientaciones; reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación; reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación; poner totalmente en funcionamiento el portal único de empleo y acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación para garantizar una aplicación efectiva ya en 2013.

Fuente: Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España

En este Programa, y entre las medidas cuya adopción se prevé en el campo de las políticas de empleo, se incluye una referencia a "un nuevo sistema de intermediación laboral". Tras afirmarse que a lo largo del año anterior se han producido las reformas necesarias para mejorar la intermediación, laboral, se anuncian como principales iniciativas en esta dirección en 2014 la "colaboración público-privada entre los servicios públicos de empleo y las agencias de privadas de colocación" y el Portal Único de Empleo.

Un nuevo sistema de intermediación laboral

En 2013 se han finalizado los cambios normativos y técnicos necesarios para poner en marcha nuevos mecanismos de mejora del emparejamiento de la oferta y demanda de empleo que facilitan la activación de los desempleados. En el primer semestre de 2014 estarán en marcha las siguientes medidas:

Colaboración público-privada entre los servicios públicos de empleo y las agencias de privadas de colocación. Se está concluyendo el concurso público de selección de las 80 agencias privadas con las que se podrán celebrar contratos de prestación de servicios de intermediación laboral conforme a las reglas comunes fijadas en el Acuerdo Marco aprobado en 2013. A partir de mayo de 2014, los distintos servicios públicos estarán en disposición de formalizar los contratos con las agencias seleccionadas.

Portal Único de Empleo. Se encuentra en fase avanzada y está previsto que entre en funcionamiento durante el primer semestre de 2014.

Fuente: Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España

El **Real Decreto-ley 8/2014,** de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, incluye medidas para modificar la Ley 56/2003, de Empleo, y afecta de manera indirecta al proceso de establecimiento de la CPP en la actividad de intermediación, al haber liberalizado como hemos visto la actuación de los sujetos llamados a participar en la CPP, ETT y AC.

El 5 de septiembre el Gobierno aprueba el **Real Decreto 751/2014, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016** (en adelante EEAE). Esta nueva Estrategia supone la transición al nuevo modelo de políticas activas de empleo, cuya clave está en pasar desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a programas establecidos centralizadamente a un nuevo marco acorde con las competencias de las comunidades autónomas en políticas activas, en el marco de la unidad de mercado, basado en la evaluación. Se articula en torno a seis ejes (orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo); y cuenta con objetivos estratégicos y estructurales.

Los objetivos estratégicos o prioritarios, que son aquellos que adquieren especial relevancia en un momento determinado, y en los cuales se tiene que focalizar la atención y el esfuerzo durante un período de tiempo, por lo que será el Gobierno el que los fije con carácter anual, a través de los respectivos Planes Anuales de Política de Empleo. Para el período 2014-2016 estos objetivos serán:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA).

- Mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo.
- Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento.

Los objetivos estructurales son aquellos de naturaleza estable, por lo que tienen que ser atendidos mediante actividades desarrolladas sostenidamente a lo largo del tiempo. La EEAE recoge 29 objetivos estructurales, que se agrupan en los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en la Ley 56/2003 de Empleo:

- Orientación
- Formación
- Oportunidades de empleo
- Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo
- Emprendimiento
- Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo

Es dentro del Eje 6, "Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo" donde vamos a encontrar las referencias a la CPP. Este Eje, nos dice la EEAE, tiene carácter transversal, y recoge las actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

6.1 Mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo.

6.2 Impulsar la colaboración público-privada.

6.3 Mejorar la calidad de los servicios en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

6.4 Impulsar la evaluación, innovación, modernización y mejora del Sistema Nacional de Empleo.

La EEAE contiene también unos "elementos vertebradores", que son factores que refuerzan la capacidad de los agentes del Sistema Nacional de Empleo para alcanzar sus objetivos. Entre éstos se incluyen el Programa de buenas prácticas, el Portal Único de Empleo, el sistema de información necesario para la implantación de la Garantía Juvenil y el Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo. De éste se dice que "servirá de arquitectura común para coordinar los proyectos de colaboración público-privada en intermediación laboral de todos los Servicios Públicos de Empleo que voluntariamente se han adherido a él, así como del Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos competenciales". Se añade que es un "instrumento diseñado para aprovechar la experiencia y conocimientos de estos agentes especializados en el mercado de trabajo"; y que "su

seguimiento deberá ser exhaustivo durante la vigencia del Acuerdo (dos años prorrogable hasta otros dos) para introducir las mejoras oportunas."

En este mismo Consejo de Ministros de 5 de septiembre, y en desarrollo de esta EEAE, se adoptó el Acuerdo que aprueba el **Plan Anual de Política de Empleo para 201**4, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, acordándose su publicación por Resolución de 16 de septiembre de 2014 de la Secretaría de Estado de Empleo. Dentro de este PAPE 2014 encontramos también referencias a la CPP en el mercado de trabajo. Así ocurre en la relación de los servicios y programas de las políticas activas de empleo.

Más concretamente, en el Eje 1 de estos instrumentos, dedicado a la orientación encontramos un programa común con el Código PC00002, que incluye los programas de colaboración con agencias de colocación. Se trata de un programa, lo que supone, según explica el propio PAPE 2014, un "conjunto coordinado de actuaciones dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial, a realizar durante un período de tiempo predeterminado, planificado y gestionado a través de un instrumento jurídico o técnico concreto (concesión de una subvención, contratación administrativa, suscripción de convenio, gestión directa, etc.), con coste identificado o identificable, dirigido a la consecución de unos objetivos de empleo preestablecidos". Y es un programa común, "cuyos aspectos esenciales han sido determinados a través de un instrumento jurídico de aplicación a todo el conjunto del Estado, y que puede ser aplicado, y en su caso desarrollado en sus aspectos no esenciales, por todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo".

Pero el hito más relevante lo ha sido la aprobación del primer Acuerdo Marco,que se produce en agosto de 2013, que es el que va a permitir realmente la implantación del nuevo sistema.

5.3. El Acuerdo Marco de agosto 2013

5.3.1. Líneas generales del Acuerdo Marco

Tras todos estos antecedentes el Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013 aprobó finalmente el Acuerdo Marco , que se publicó en el BOE como una "Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal por la que se anuncia licitación de un acuerdo marco para la selección de agencias de colocación para la colaboración con los Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas".

En la nota de prensa del Gobierno se dice que este acuerdo "tiene por objeto complementar la intermediación de los servicios públicos de empleo en el mercado laboral mediante un sistema de colaboración público-privada con las agencias de colocación"; y supone "el establecimiento de una base homogénea de condiciones técnicas y económicas para la colaboración con las agencias, lo que supone el conjunto de reglas básicas comunes que priman la eficiencia y eficacia en la inserción laboral, a las que se deberán ajustar los contratos que, sobre esta base, realicen los Servicios Públicos de Empleo".

En la nota se destacan tres elementos como centrales en el modelo de CPP que viene a establecer:

- Eficiencia en la selección de las agencias, dotando de un peso importante (60 por 100) a la oferta de precio que para cada uno de los colectivos identificados proponga la agencia de colocación.

- Se primará la eficacia en los servicios prestados con retribuciones basadas en resultados, medidos en términos de empleo mantenido en el tiempo: mínimo de seis meses, con incentivos adicionales por duraciones superiores.

- Primacía de la evaluación y el seguimiento, para identificar posibles vías de mejora de los servicios de intermediación.

En la Cláusula 1 se indica el objeto del Acuerdo Marco , que será el de seleccionar las agencias de colocación que podrán colaborar con el SEPES y con los SPE Autonómicos que hayan suscrito previamente un convenio de colaboración entre ellos en el que acuerden concluir de forma conjunta el presente acuerdo marco, en la inserción de personas desempleadas en el mercado laboral, así como el establecimiento de las condiciones homogéneas de naturaleza económica, técnica y funcional a que habrán de ajustarse los contratos que se adjudiquen basados en el acuerdo marco.

En la Cláusula 8 se indica la vigencia del acuerdo marco, que será de dos años contados a partir de su formalización. Este plazo podrá prorrogarse por hasta otros dos años, con aquellas agencias y servicios públicos de empleo que manifiesten su conformidad en hacerlo. La duración total del acuerdo, incluidas las prórrogas que puedan acordarse, no podrá exceder de 4 años.

El sistema será de aplicación en todo el territorio nacional, según se indica en la cláusula 4; y ello, se explica, por el carácter nacional de la autorización para la prestación de servicios de intermediación laboral; y sin perjuicio de que los adjudicatarios estarán sometidos al régimen de autorización establecido en la LE, en función de la ubicación territorial de las oficinas desde las que vayan a prestar esos servicios.

Se prevé además que el SEPES se base en el mismo acuerdo marco para contratar servicios de inserción con agencias de colocación en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. De la misma manera se habilita al SEPES para basarse en él para poner en práctica una serie de acciones y medidas que le son atribuidas por el artículo 13 apartado h) de la Ley de Empleo, y que son:

- Acciones y medidas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando estas exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, o a otro país y precisen de una coordinación unificada.

- Acciones y medidas dirigidas tanto a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, para la realización de acciones formativas, entre otras, aquellas que tengan como objetivo la generación de empleo de calidad y la mejora de oportunidades de las personas trabajadoras, en particular cuando se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.

- Acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios.

- Programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios.

- Programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma sin que implique la movilidad geográfica de los desempleados a trabajadores participantes en los mismos, cuando precisen una coordinación unificada y previo acuerdo entre el SEPES y las CC.AA. en las que vayan a ejecutarse los citados programas. Esta última aparece prevista en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Empleo.

Los SPE autonómicos podrán aplicarlo si son partícipes del mismo. Para ello, y en virtud de la cláusula 3, deberán firmar un convenio de colaboración con el SEPES. Una vez esto podrán utilizarlo, es claro, para contratar servicios de inserción con agencias de colocación en su propio territorio. Hasta el momento, el actual Acuerdo Marco cuenta con el respaldo de 14 Comunidades Autónomas, que han formalizado su voluntad de participación, mediante la firma de los correspondientes convenios. Son éstas Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, la Región de Murcia, la Comunitat Valenciana y la Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto a los servicios que podrán ser contratados por el SEPES y los SPE autonómicos, en la Cláusula 5 se indica que éstos serán la "*inserción en el mercado de trabajo de las personas desempleadas que sean designadas para ello por los servicios públicos de empleo*", detallándose en esta misma cláusula el alcance de esto. Los contratos con los operadores privados que se basen en este acuerdo marco no podrán diferir de lo establecido en esta cláusula, ni podrán incluir prestaciones diferentes de las que en el mismo se señalan.

Se especifica que los servicios de inserción deberán tener una naturaleza integral, y comprenderán cualesquiera actuaciones de 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. La inserción a contratar con operadores privados se presenta como una actuación integral, que incluya todas estas acciones, especificándose expresamente que la contratación de servicios o actuaciones aisladas o parciales no es objeto del acuerdo marco.

La finalidad de todas estas actuaciones es la inserción laboral del desempleado, considerándose que se produce ésta cuando, gracias al servicio integral prestado por la agencia adjudicataria, haya formalizado un contrato de trabajo y se haya mantenido en esa relación laboral por un plazo de al menos 6 meses continuados. Se considera que se mantiene la relación laboral también si la persona cambia de ocupación a otra u otras de similares o mejores características, entendiendo como tales una igual o mayor retribución en la relación salario/unidad de tiempo trabajado.

Se prevén algunos supuestos especiales para considerar que una inserción ha tenido éxito. Así, en los contratos fijos discontinuos, la duración de la actividad laboral deberá ser equivalente al menos a seis meses a tiempo completo, en el período de un año. Y se admiten los contratos a tiempo parcial, para lo cual se prevé reducir la cuantía de los pagos al operador privado responsable de la inserción.

Por el contrario no resultan válidas las inserciones producidas como consecuencia directa de una ayuda pública regida por la legislación de subvenciones, sin perjuicio de las bonificaciones o reducciones de cuotas a la Seguridad Social que de acuerdo con la normativa pudieran corresponder al correspondiente contrato. Tampoco se considerarán las inserciones en empresas del mismo grupo en las que la persona hubiera trabajado durante los seis meses anteriores.

Otro de los aspectos centrales de este Acuerdo Marco es el de los llamados "esquemas de pago", de los que se ocupa la misma Cláusula 5. Éstos son los mecanismos para retribuir los servicios de las AC que sean contratadas por los SPE, y que deberán aparecer en los contratos que éstos establezcan basándose en el Acuerdo Marco . Se prevé que éstos se compondrán en base a cinco posibles elementos:

- Cuantía por inserción conseguida
- Cuantía por adscripción
- Incentivo por especial dificultad de inserción o riesgo de exclusión
- Incentivo por el mantenimiento continuado en el empleo
- Incentivo por resolución de irregularidades

La más relevante, sin duda, es la **"Cuantía por inserción conseguida"**. Esta cantidad será fija, y la pagará el SPE en todo caso a la AC por cada persona que haya conseguido insertar. Esto es, por persona colocada por intervención directa de la AC contratista de la administración.

Esta cantidad se fija de acuerdo con un esquema de precios prefijado, determinado por perfiles y proceso de licitación y que se establecen en la cláusula 7 del Acuerdo. Ésta contiene una tabla de precios máximos por cada inserción con éxito, que varía en función de la edad del desempleado y de su permanencia en el desempleo.

EDAD DEL DESEMPLEADO EN AÑOS	PRECIOS MÁXIMOS EN EUROS, CON IVA, SEGÚN TIEMPO EN DESEMPLEO			
	De 3 a 6 meses	De 6 meses a 1 año	De 1 año a 2 años	Más de 2 años
25 y menos	300,00	575,00	1.100,00	1.850,00
26 a 29	300,00	575,00	1.100,00	1.850,00
30 a 34	300,00	625,00	1.250,00	2.300,00
45 a 54	350,00	725,00	1.850,00	3.000,00
55 o más	600,00	1.275,00	3.000,00	3.000,00

Todas estas cuantías son máximas, de tal manera que las AC licitadoras deberán indicar de manera obligatoria el porcentaje de baja de licitación que ofrezcan. Aplicando este porcentaje de baja a los precios de la tabla resultarán los precios máximos ofertados por cada persona insertada para cada uno de los perfiles de edad y tiempo en desempleo.

En caso de resultar adjudicatarias del acuerdo marco, esos serán los precios máximos que podrán proponer las AC en las ofertas que presenten posteriormente a las licitaciones de contratos basadas en el Acuerdo Marco y que servirán de referencia para la determinación de los distintos componentes del esquema de pagos antes señalado.

Hay que resaltar que las AC no percibirán estas cantidades si en la inserción del desempleado hubieran obtenido también una remuneración por parte del empleador.

Otro esquema de pago previsto en el Acuerdo Marco es la denominada **"Cuantía por adscripción"**, que consiste en una cantidad fija que la Administración contratante paga a la agencia por cada persona cuya inserción le encomiende, con independencia del resultado que pueda tener finalmente el servicio 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. Tampoco en este caso podrán las AC percibir retribución alguna de los SPE por la adscripción de un desempleado si el empleador que los contrata remunera a ésta por esta inserción.

Un tercer esquema de pago es el "Incentivo por especial dificultad de inserción o riesgo de exclusión" de la persona cuya inserción se hubiera encomendado, que no podrá superar la cantidad de mil euros, IVA incluido.

El cuarto esquema de pago es el **"Incentivo por el mantenimiento continuado en el empleo de la persona insertada",** por hasta otros seis meses adicionales, y que podrá alcanzar hasta el 50% del pago por la inserción de la persona.

Finalmente, el Acuerdo prevé también un **"Incentivo por resolución de irregularidades"**, que es autónomo de la inserción o no del desempleado. Se prevé, de hecho, que se pagará cuando la AC suministre a la administración alguna información, obtenida durante la prestación del servicio, que le sirva a ésta para iniciar un procedimiento que concluya con la imposición de una sanción al desempleado En cuanto a su cuantía, consistirá en un pago de hasta el 15% del pago por inserción de la persona encomendada.

La parte II se refiere a la licitación del Acuerdo Marco , ocupándose de su convocatoria, del acceso a la documentación y comunicación con el órgano de contratación, y de la identificación de los licitadores. Éstos deberán ser necesariamente AC que estén debidamente autorizadas en el momento de realizarse la propuesta de adjudicación.

En la parte III se establece el procedimiento de adjudicación, que diferirá según el número de agencias resultantes sea inferior o superior a 60, la cifra originalmente prevista por el Ministerio. En caso de ser igual o menor el número de agencias, la adjudicación recaerá en todas ellas. En el caso de que el número supere las 60, la adjudicación recaerá en las primeras 60, más aquellas que estuvieran comprendidas dentro del 50% de las ofertas mejor valoradas, más aquellas otras empresas cuya puntuación difiera en menos de 1,00 puntos de la que hubiera recibido la menor puntuación de entre las comprendidas en el 50% mencionado. Esto es precisamente lo que ha ocurrido con este particular Acuerdo Marco , como veremos.

5.3.2. La implementación del Acuerdo Marco

Una vez publicado el Acuerdo Marco en agosto de 2013, cabía esperar una implementación rápida de sus disposiciones, en todo caso antes de final de año; pero no fue así. El plazo de recepción de ofertas finalizó el 30 de agosto, previéndose la apertura de sobres de las ofertas para los días 17 de septiembre y 15 de octubre, algo que no pudo hacerse. Tras la publicación del Acuerdo Marco los organismos correspondientes de las Comunidades Autónomas fueron firmando con rapidez con el SEPES los convenios de colaboración necesarios para la celebración del Acuerdo Marco.

El objetivo del Gobierno, como vimos, era seleccionar a 60 entidades; el sector fue mucho más dinámico de lo que se preveía, y se presentaron más de 200. Lo que ocurrió a continuación se explica sobre todo por este desfase, que dio lugar a numerosos problemas que fueron acumulando retrasos en la puesta en marcha de lo aprobado por el Gobierno en agosto de 2013.

Uno de éstos se produjo en la fase de admisión de ofertas, dentro del primer momento del proceso de contratación, cuando el organismo que gestionaba el concurso dejó a numerosas empresas y entidades fuera del procedimiento por entender que incumplían las condiciones establecidas. Esta decisión afectaba sobre todo a pequeñas empresas, que habían concurrido agrupándose como uniones temporales de empresa; un 70% de ésas quedaron excluidas.

En octubre la Asociación Nacional de Agencias de Colocación (Anac), patronal minoritaria del sector, planteó diversos recursos por entender que se habían producido irregularidades. Se alegaba, en concreto, que durante el proceso de estudio de las plicas, una vez cerrado el plazo de presentación de ofertas, se cambiaron las exigencias mínimas de solvencia económico-técnica de las agencias que concurrieron como UTEs. Todo ello con la finalidad de primar a las grandes empresas, según los portavoces de esta patronal. El resultado fue retrasar el proceso durante meses.

A finales de 2013 el Ministerio de Hacienda resolvió los recursos, dándole casos la razón a los recurrentes. Fue en concreto el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el que anuló la decisión del SEPES que había dejado fuera a numerosas AC de pequeñas dimensiones del concurso. Esto permitió desbloquear el proceso, pero con un número de ofertas muy superior a lo previsto.

La LVIII Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, celebrada en abril de 2014, aprobó la distribución de fondos para financiar la colaboración con agencias privadas de intermediación laboral.

Finalmente, el Boletín Oficial del Estado nº 153, de 24 de junio de 2014, publicó el anuncio de formalización de los contratos de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal en desarrollo del Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas.

En este anuncio se contiene una relación de 80 entidades de todo tipo que han sido seleccionadas para celebrar contratos con los SPEs de las 14 Comunidades Autónomas que han suscrito el Acuerdo Marco. Los contratos se adjudicaron los días 15 de abril y el 17 de junio. Entre las entidades adjudicatarias encontramos un poco de todo: las grandes empresas del sector del trabajo temporal, por supuesto;

empresas de recolocación; consultoras; asociaciones no lucrativas; ayuntamientos; federaciones empresariales; cámaras de comercio e industria; sindicatos; cooperativas; centros educativos…

Durante lo que queda del año 2014 se destinarán 30 millones de euros a financiar estos contratos, de un total de 200 previstos para la duración total de este Acuerdo.

De manera inmediata a la publicación de este anuncio de formalización se adoptaron medidas para ponerlo en práctica, y así el SEPE presentó la primera solicitud de ofertas de contrato basado en éste. Se trata de la oferta de "Contratación nº 1 del A.M. 17/2013", presentada el 19 de agosto de este mismo año. El objeto de la oferta es, según se indican en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares, "la prestación del servicio de colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal en la inserción de las personas desempleadas que se remitan por el citado organismo a las entidades adjudicatarias de los diferentes lotes en el plazo de un año desde la formalización de los respectivos contratos". La necesidad a satisfacer, según las cláusulas administrativas, es la de "de acuerdo con lo establecido por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, fortalecer los Servicios Públicos de Empleo y favorecer la colaboración público-privada de la intermediación y el desarrollo de las políticas activas de empleo".

Se trata de poner en práctica el Acuerdo-Marco de una manera inmediata, antes de que los SPE de las Comunidades Autónomas adheridas al Acuerdo-Marco hayan llegado a contratar estos servicios.La vigencia de los contratos a realizar será de un año, contado a partir de su formalización, pudiéndose prorrogar uno más en los términos del artículo 303 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.El total presupuestado para los años 2014 y 2015 es de 41.666.666 euros.

El contrato se divide en lotes, que corresponden a zonas geográficas delimitadas (según dónde se encuentre inscrito el demandante de empleo), dela siguiente forma:

	TERRITORIO	PRESUPUESTO	MÍNIMO DE PERSONAS A ATENDER
Lote 1	GALICIA, ASTURIAS, CANTABRIA Y EL PAÍS VASCO	3.766.301,67	988
Lote 2	VALENCIA, MURCIA Y BALEARES	7.075.213,50	1.856
Lote 3	ARAGÓN Y CATALUÑA	5.447.983,17	1.482
Lote 4	MADRID Y CASTILLA-LA MANCHA	5.743.165,92	1.506
Lote 5	EXTREMADURA, CASTILLA Y LEÓN, CANARIAS,LA RIOJA Y NAVARRA	6.804.677,18	1.784
Lote 6	ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA	12.829.325,18	3.365

La división en lotes se justifica, según el pliego de prescripciones técnicas, por la propia naturaleza del contrato, "ya que la colaboración en la inserción de desempleados por agencias de colocación es una figura de reciente creación, lo que hace complejo la ejecución del presente contrato por una sola agencia, en especial atendiendo a la naturaleza personal del servicio que deben prestar las entidades adjudicatarias a las personas desempleadas que les remita el SEPE para que colaboren en su inserción". Se aporta una segunda justificación, desde una perspectiva completamente distinta, cuando se afirma que "asimismo, la realización de este contrato por una sola agencia podría suponer un grave perjuicio económico para las restantes que no hubieran resultado adjudicatarias, por lo que resulta adecuado que el SEPE se relacione con el mayor número de agencias que sea posible".

Esta división en lotes se ha realizado "atendiendo a la proximidad geográfica y al número de potenciales desempleados en cuya inserción pueden colaborar las diferentes agencias que resulten adjudicatarias de cada uno de los lotes". Aunque analizándolo se ve que hay alguno un poco peculiar, como el lote 5, que engloba territorios de varias Comunidades Autónomas no conexas e incluso alguna insular.

Se observa que este contrato incluye los territorios de aquellas Comunidades no adheridas al Acuerdo-marco, ya que éste "será de aplicación en todo el territorio nacional". Sin embargo, no va afectar a la totalidad de los usuarios potenciales, esto es, todos los desempleados del país. Se señala expresamente que las personas a atender, cuya información se remitirá a la empresa adjudicataria, deberán cumplir con carácter general alguna de las siguientes condiciones:

1.- ser desempleados inscritos como demandantes de empleo en las oficinas del SEPE en Ceuta y Melilla, y haber permanecido en esta situación durante al menos 3 meses. Estos serían, como es lógico al tratarse de unos servicios contratados por el SEPES, aquellos demandantes de empleo de su responsabilidad en su vertiente de agencia de colocación.

2.- estar percibiendo la ayuda incluida en el programa de recualificación de las personas desempleadas que hubieran agotado su protección por desempleo; esto es, el programa PREPARA. Este último colectivo lo integran personas inscritas en los SPE de todas las Comunidades Autónomas, incluidas las que no se han adherido al Acuerdo-Marco, por lo que será posible que desempleados inscritos en sus territorios reciban de todos modos los servicios de AC en la inserción promovida por el SEPE.

En términos de empleo se trata de un colectivo difícil, duro, ya que serán mayoritariamente personas con largas estancias en el desempleo y serios problemas para su inserción profesional. El haber llegado al programa PREPARA indica las dificultades que han afrontado para encontrar ocupación. Esto hace plantear dudas sobre el éxito de esta primera aplicación real de la CPP en la intermediación en España.

A los adjudicatarios se les exigen una serie de medios materiales y técnicos que demuestren la capacidad para atender a un mínimo de personas en cada lote, y a designar un responsable que desarrollará la interlocución con el SEPE. Éste se hará cargo de la supervisión y dirección de los trabajos a realizar, asignándose a la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo esta tarea. Para ello la AC adjudicataria aportará mensualmente una serie de informaciones al Espacio Telemático Común del SISPE. Antes de terminar la vigencia del contrato se elaborará una evaluación de los resultados alcanzados durante su ejecución para cada uno de los lotes.

Dentro de cada lote se indica un número mínimo de personas a atender, indicándose una cifra común por lote y un reparto de ésta, en términos porcentuales, entre las distintas Comunidades que se integran en cada uno. Así, y por poner un ejemplo, en el lote 6 deben atenderse un mínimo de 3.365 personas, de las que el 76% corresponden a desempleados registrados en el SPE de Andalucía, y un 12% para los inscritos en las oficinas del SEPES en Ceuta, y otro tanto para los de Melilla. Se prevé que el SEPES, atendiendo a la evolución geográfica en el número de desempleados a atender en el plazo de un año desde la formalización del contrato, pueda alterar este reparto dentro de cada lote. También se prevé que la inserción de la persona desempleada se puede realizar en la misma Comunidad Autónoma en la que está inscrita o en otra distinta. Hay que añadir que se considerara una inserción válida a efectos del contrato la que se produzca fuera de España cuando exista acuerdo previo con el trabajador.

Se considerará inserción a los efectos de los contratos celebrados al amparo del Acuerdo-marco y de estos pliegos "cualquier tipo de contrato laboral que suponga el desempeño de un puesto de trabajo por cada una de las personas desempleadas remitidas por el SEPE a las entidades adjudicatarias de cada lote", exigiéndose que la inserción "dé lugar a una relación laboral por cuenta ajena".

Se tendrán en cuenta a estos efectos:

- Los contratos indefinidos
- Los contratos formativos
- Los contratos formalizados por la propia empresa adjudicataria que cumplan los requisitos establecidos
- Los contratos a desarrollarse fuera de España, si hay acuerdo previo con el trabajador

No computarán como inserción, por el contrario:

- Las becas prácticas formativas
- Las prácticas no laborales que conlleven una beca
- El alta del desempleado como trabajador autónomo
- El alta del desempleado como socio trabajador o de trabajo de una cooperativa o sociedad laboral

Las AC adjudicatarias deberán desarrollar en sus lotes respectivos "servicios de inserción que tendrán naturaleza integral, y comprenderán cualesquiera actuaciones de orientación, formación, intermediación, ayuda en la búsqueda de empleo, captación de ofertas de trabajo, promoción de candidatos u otras medidas de políticas activas de empleo (…) con la finalidad de conseguir la inserción de la persona desempleada". Estos servicios serán gratuitos para el desempleado y para la empresa que realice la contratación, sino que la AC adjudicataria pueda obtener otra remuneración que la prevista en el contrato con el SEPE.

Se prevé que el SEPE remita a la empresa adjudicataria de cada lote la relación de desempleados que se le asigne dentro de los 15 días siguientes a la formalización del contrato. Respecto de cada uno de éstos la AC accederá a la información existente en la demanda de empleo.

5.4. Peculiaridades de la experiencia española

De esta manera se puede comprobar cómo la experiencia española es similar a la de otros Estados europeos en cuanto a las fases que se han sucedido para hacer posible la puesta en marcha de mecanismos de CPP en aquellos servicios que se prestan a los demandantes de empleo en el mercado de trabajo. No así en otros aspectos, que en la práctica están afectando a este proceso, y que se identificarán y explicarán en las páginas que siguen.

Un primer factor, muy evidente, **es el retraso con el que se ha afrontado en España el establecimiento de sistemas de CPP en el mercado de trabajo.** Mientras que en otros países éstos disponen ya de una importante experiencia en este campo, nosotros aún no hemos empezado realmente a usarlos. Las reformas imprescindibles para hacerlo posible no se producen hasta 2010, y sólo a partir de la Estrategia Española de Empleo, elaborada en 2011, se apuesta claramente por ella. Se tardan tres años en dotarse de un marco de contratación pública adecuado, por medio del RDL 4/2013. Y un año en finalizar el proceso de selección y contratación. En total, transcurren 4 años desde las reformas legales que la incluían entre sus objetivos, que ya fueron muy tardías, hasta su implantación efectiva, lo que ha incrementado aún más este retraso.

Esta demora nos ha permitido disponer de numerosos precedentes que tomar como referencias a la hora de implementar nuestro sistema, a modo de best-practices; algunas de estas experiencias pueden identificarse como inspiradoras de nuestra legislación. Pero ha tenido también el efecto de obligarnos a aplicar este modelo en el contexto de una gravísima crisis económica, que ha tenido impacto sobre todo en las variables que más directamente le afectan, las finanzas públicas y el empleo; esto no ha ocurrido en otros países, en los que se comenzó a operar de esta manera en momentos de bonanza económica. El sistema español va a ponerse en práctica con grandes limitaciones presupuestarias y una enorme presión para lograr resultados por el nivel de desempleo que sufrimos.

Un segundo factor a considerar es **la forma en que se ha implantado en nuestro país la iniciativa privada.** Ha sido muy importante el desfase temporal producido entre la admisión de los operadores privados y el establecimiento de mecanismos de cooperación con los públicos, algo que no es exclusivo de España pero que sin duda ha tenido efectos muy destacados en nuestro país. El Acuerdo Marco se aprueba con un mercado consolidado, en el que hay una abundancia de actores; actores que, además, son de naturaleza muy variada. Entre las empresas el papel central lo ocupan las ETT, que llevan dos décadas implantadas en nuestro país con una presencia importante en términos de volumen de negocio y de número de entidades. Pero que estaban excluidos de la prestación de otros servicios, al margen de la puesta a disposición de trabajadores, como consecuencia de la obligación de actividad exclusiva que les imponía la Ley 14/1994 hasta su reforma en 2010. La experiencia española ha generado un mercado del trabajo temporal dispar, con grandes operadores multinacionales y nacionales, y empresas pequeñas. En el ámbito de la colocación, por su parte, sólo se admitía la no lucrativa, lo que expulsó de este mercado a las empresas, y lo dejó en exclusiva a entidades con otro carácter, como centros educativos, ONGs, organizaciones profesionales y empresariales, etc. Éstas han estado operando durante años, y en algunos casos han desarrollado una importante infraestructura y experiencia en la prestación de estos servicios. Cuando en agosto se da comienzo al nuevo sistema de cooperación, estaban bien situadas para captar una parte importante de los contratos.

Así pues, el hecho de que la CPP se retrasara en nuestro país veinte años tras la aceptación de la iniciativa privada en los servicios relacionados con el empleo explica la complejidad producida en la implantación del Acuerdo Marco, con una participación más amplia de la originalmente prevista, y una gran diversidad en cuanto a las características de los sujetos dispuestos a cooperar con los SPEs.

Un tercer factor tiene que ver con **la conformación del ámbito público de los servicios en el mercado de trabajo**. La apuesta por la CPP se produce entre nosotros en un momento en el que se ha alcanzado un alto nivel de descentralización en los SPE. Tras el proceso de transferencia de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas producido a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la primera versión de la Ley de Empleo vino a recoger un modelo claramente territorializado, en el que la actividad de intermediación es responsabilidad de los SPE autonómicos, que conforman el plano operativo del Sistema Nacional de Empleo. La intermediación se ha regionalizado en nuestro país; más aún, se considera que se ha llegado demasiado lejos en esta tendencia, y a los mecanismos de coordinación y de garantía de la unidad del mercado de trabajo español previstos en la Ley de Empleo se han añadido otros nuevos, más incisivos, como el Portal Único de Empleo introducido en 2013. Así las cosas, uno de los objetivos que en algunas experiencias nacionales llevaron a establecer mecanismos de colaboración con operadores privados, el que servían para acercar la colocación al territorio, ha estado ausente en la nuestra. Esto ha afectado al tipo de mecanismo que se ha establecido, y a las funciones atribuidas a los sujetos colaboradores de los SPE; seguramente, explica también la escasa ambición de esta primera experiencia española, ya que la finalidad descentralizadora está ya cumplida con creces.

Un cuarto factor es **la percepción que se tiene de los operadores privados en nuestro país.** En ésta confluyen diversos factores. Por una parte, tenemos una hostilidad tradicional hacia las ETT, que se explica en parte por los problemas generados durante los primeros años de aplicación de la Ley 14/1994 –hoy solucionados, tras la reforma de ésta en 1999-. Lo cierto es que la imagen pública de estas empresas sigue siendo mala, y esto ha contaminado seguramente también a las AC cuando estas comenzaron a operar de forma empresarial a partir de 2010.

Además, el hecho de que no haya habido hasta hace muy poco verdaderas AC, operando en un mercado competitivo persiguiendo el lucro, ha impedido que se tenga una apreciación adecuada de sus capacidades, de su potencial contribución a la empleabilidad de sus usuarios. Más bien se tiene la idea de que los intermediarios privados han aportado muy poco a las políticas activas de empleo en España; a partir de esta idea, el hecho de que ahora se apueste por ellos, con una financiación pública significativa, no ha sido entendida, percibiéndose como una transferencia injustificada de “dinero de los desempleados” a unas entidades que en realidad sólo son unas empresas buscando el lucro.

Por otra parte, el conocimiento de ciertas prácticas fraudulentas en otra área de las políticas activas de empleo en el que es tradicional la prestación de servicios por operadores privados financiados con fondos públicos, como lo es la formación para el empleo, no ha contribuido a crear un clima favorable a la implantación de este modelo en la inserción laboral.

Un quinto factor es consecuencia también del retraso con que se han puesto en práctica estos mecanismos, prácticamente siete años tras comenzar la crisis financiera mundial. Este factor es **el agotamiento de las políticas de empleo tradicionales**, que se manifiesta de varias maneras.

El Sistema Nacional de Empleo se ha consolidado, generando una aparato administrativo muy voluminoso, y un gasto muy importante. Se han generalizado las críticas a nuestras políticas, desde el punto de vista de su eficiencia y eficacia, tras décadas de grandes partidas de gasto dedicadas a éstas. Con la crisis los recursos disponibles son menores, y muchos de éstos están ya condicionados por decisiones de gasto adoptadas anteriormente, o por la necesidad de mantener estructuras muy voluminosas. Por el contrario, las autoridades responsables se enfrentan a una mayor demanda de sus servicios, que es consecuencia no sólo de la crisis sino también de los cambios en el funcionamiento de los mercados de trabajo, que operan según modelos transicionales. Hay también una mayor presión para conseguir resultados de una manera rápida y visible.

Las consecuencias de esta realidad son contradictorias. Este agotamiento explica sin duda que en un contexto de crisis se optara por poner en práctica un aparato de CPP en las actividades esenciales del mercado de trabajo que, sin ser una absoluta novedad como se ha visto, sí supone un cambio importante en nuestra forma de operar. A la vez, y sin embargo, va a suponer un hándicap muy importante para esta decisión, al incrementar la presión para resultados y reducir los recursos y el tiempo disponible para conseguirlos.

6. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA CPP EN LOS SERVICIOS DE COLOCACIÓN

6.ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA CPP EN LOS SERVICIOS DE COLOCACIÓN

6.1. Descripción del análisis y los datos

La colaboración público-privada (en adelante, CPP) en los servicios de colocación persigue, principalmente, incrementar la efectividad y la eficiencia de estos servicios. Un aumento de la efectividad se traduce en una mayor tasa de éxito en la colocación de los trabajadores que demandan de empleo y, por tanto, en un acortamiento de los plazos medios de colocación. Por su parte, un incremento de la eficiencia implica unos menores costes de provisión del servicio. La consecución de estos objetivos puede verse facilitada por la introducción de competencia en los servicios de colocación, lo cual se logra mediante la CPP en este tipo de servicios.

Una forma de evaluar el impacto de la CPP en este tipo de servicios consiste en analizar la relación existente entre el tamaño de la colaboración y la efectividad del servicio. El objeto del análisis es determinar si un mayor grado de colaboración se traduce o no en un incremento en la efectividad del servicio de colocación. Este análisis se puede realizar para una muestra de países y considerando un periodo temporal de varios años. Sin embargo, para ello es preciso disponer de indicadores homogéneos para toda la muestra de países de las dos variables cuya relación se quiere analizar, esto es, de la magnitud de la CPP y la efectividad del servicio.

Un buen indicador para medir la magnitud de la CPP en servicios de colocación es el gasto realizado por la Administración por la subcontratación de empresas privadas para este tipo de servicios. Con objeto de evitar el efecto escala motivado por la distinta magnitud de los países (y concretamente, por el distinto tamaño de sus masas de demandantes de empleo), hemos considerado el gasto realizado por cada desempleado demandante de empleo registrado en el SPE de cada país. En concreto, consideramos el siguiente indicador:

$$CPP_{it} = \frac{GSC_i}{DDE_i}$$

donde:

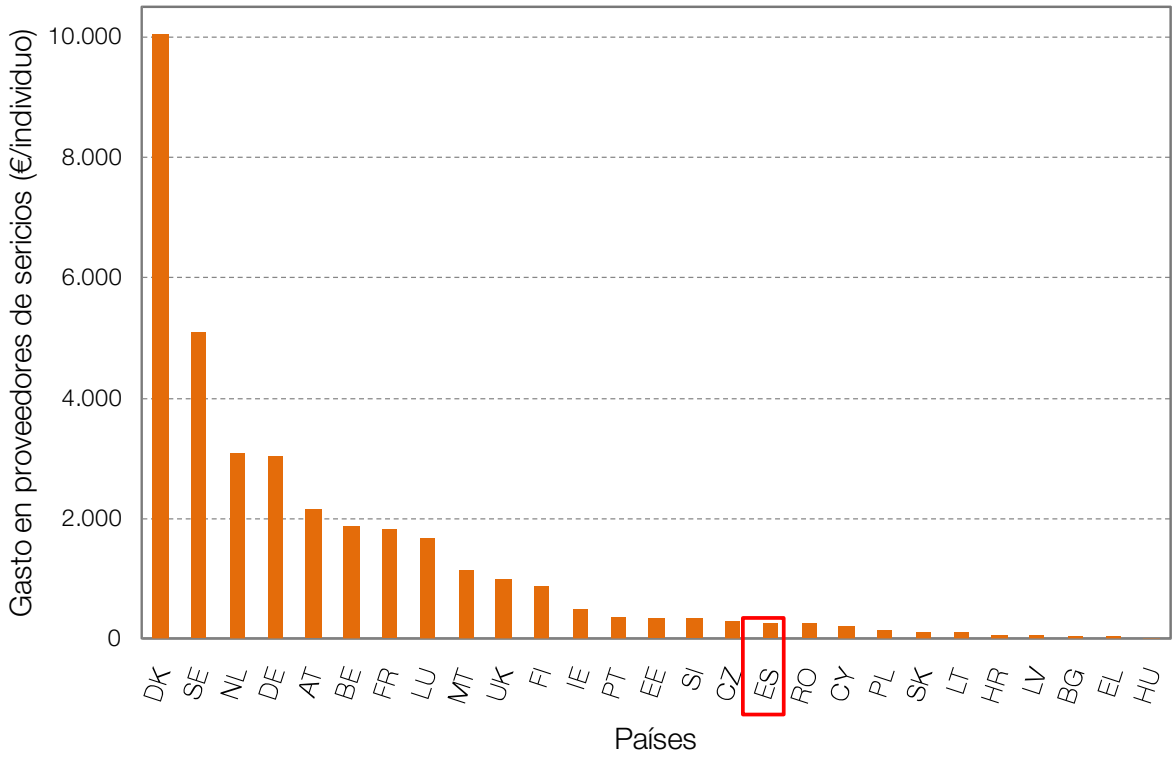
- Los subíndices **i** y **t** hacen referencia a un país y a un año determinados, respectivamente.
- **CPP_{it}** es el indicador del grado de colaboración público-privada para los servicios de colocación de individuos demandantes de empleo.
- **GSC_{it}** es el gasto realizado por la Administración en concepto de subcontratación de empresas privadas para servicios de colocación.
- **DDE_{it}** es el número de desempleados demandantes de empleo inscritos en los SPE los distintos países.

La información de las variables GSC_{it} y DDE_{it} provienen de las estadísticas sobre el mercado de trabajo de Eurostat, la oficina de estadísticas oficial de la Comisión Europea. Por lo que respecta al gasto realizado por la Administración (GSC_{it}), hay que tener en cuenta que la información que proporciona Eurostat es la correspondiente al apartado 1.1 de sus estadísticas sobre políticas públicas del mercado laboral. Este apartado se denomina *servicios de cliente*(dentro del cual hemos tomado el subapartado correspondiente al gasto para proveedores de servicios),[222] e incluye no sólo el gasto en agencias de colocación, sino también otros conceptos de gasto. Concretamente, la descripción proporcionada por el manual metodológico de Eurostat es la siguiente:

> "*Los servicios de cliente (apartado 1.1) son los servicios prestados por el SEP u otras instituciones que facilitan la integración en el mercado laboral de los desempleados y otros demandantes de empleo, o que asisten a los empleadores en la contratación y selección* de *personal. Los servicios de cliente cubren todos los servicios prestados en beneficio directo de los individuos y/o de los empleadores, incluyendo plataformas de autoservicio tales como los bancos de empleo online."*[223]

La Figura 3 contiene los datos de gasto anual de los SPE de los Estados miembros de la UE-28 (con la excepción de Italia, país para el cual no existen datos disponibles) en proveedores de servicios de cliente por cada desempleado registrado como demandante de empleo. Se observa que España ocupa la posición 17 de la muestra de 27 países, con un gasto de 261 euros por individuo, que es un 79,8% más bajo que el promedio aritmético de la muestra de 27 países de la UE-28 (1.293 euros). Asimismo, se aprecia que los países que realizan un gasto mayor son aquellos que han liderado las iniciativas de CPP en servicios de colocación, como por ejemplo Dinamarca, Suecia, Holanda, Alemania y Austria.

Figura 3– Ratio del gasto anual de los SPE en proveedores de servicios de cliente dividido por el número de individuos desempleados registrados como demandantes empleo (€/individuo-año)



Nota 1: La muestra está compuesta por los 28 Estados Miembros de la Unión Europea, con la excepción de Italia, debido a que no hay datos disponibles para este país y esta categoría de gasto.

Nota 2: Se han utilizado los códigos oficiales de los Estados Miembros de la Unión Europea, que son los siguientes: DK (Dinamarca), SE (Suecia), NL (Holanda), DE (Alemania), AT (Austria), BE (Bélgica), FR (Francia), LU (Luxemburgo), MT (Malta), UK (Reino Unido), FI (Finlandia), IE (Irlanda), PT (Portugal), EE (Estonia), SI (Eslovenia), CZ (República Checa), ES (España), RO (Rumanía), CY (Chipre), PL (Polonia), SK (Eslovaquia), LT (Lituania), HR (Croacia), LV (Letonia), BG (Bulgaria), EL (Grecia) y HU (Hungría).

Nota 3: Los datos están referidos al último año para el cual había información disponible en el momento de realizar el informe (2012 para SE, NL, DE, AT, FI, EE, RO, HR y LV; 2011 para DK, BE, FR, LU, MT, IE, PT, SI, CZ, ES, CY, PL, SK, LT, BG y HU; 2010 para UK y EL).

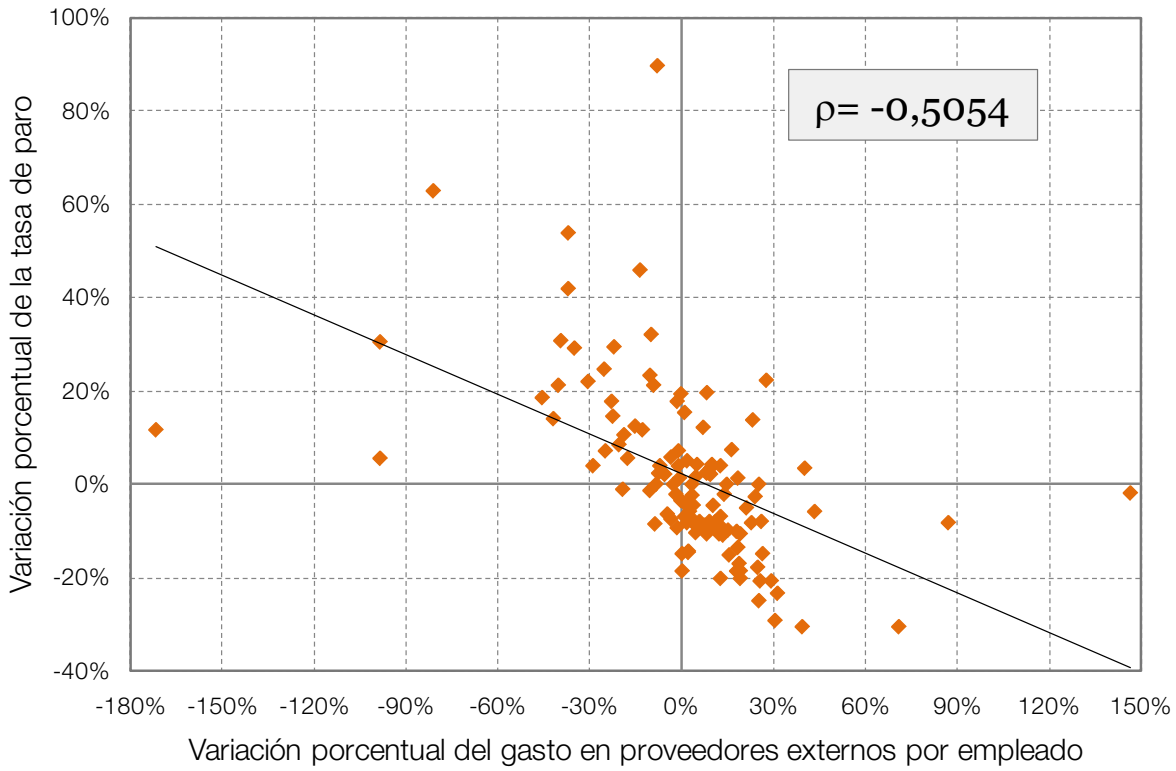
Fuente: Eurostat.

6.2. Análisis de correlaciones

Para valorar el impacto de la CPP en la efectividad del servicio de colocación, analizaremos cómo cambios en el grado de CPP han afectado a las variaciones observadas en la tasa de paro de los países. Concretamente, estudiaremos la relación existente entre la variación porcentual interanual de la variable de gasto por individuo, mostrada en la Figura 3, y la variación porcentual de la tasa de paro. Para ello, nos basaremos en la información de aquellos países cuyo nivel de gasto supera un nivel mínimo, estableciendo el nivel de España como punto de corte. Así, la muestra estará compuesta por España y los 16 Estados miembros con un nivel de gasto superior, de acuerdo con los datos de la Figura 3. La extensión temporal de la muestra comprenderá el periodo 2004-2012 (tasas de variación interanual desde 2005 hasta 2012).

La Figura 4 muestra la relación existente entre las variaciones porcentuales del gasto por individuo y la tasa de paro. Se observa la existencia de una clara relación negativa entre ambas variables, lo cual implica que cuanto mayor es la variación del gasto por individuo, mayor es la reducción observada en la tasa de paro. El coeficiente de correlación entre ambas variables es igual a -0,5054.

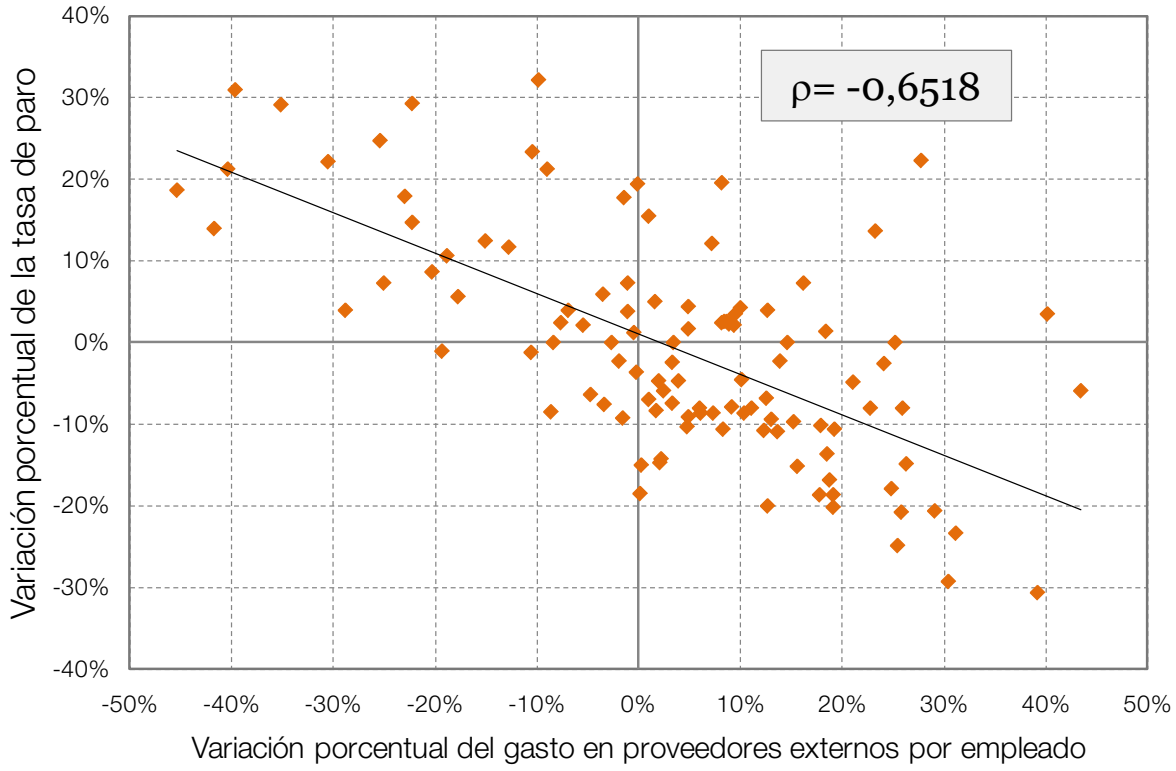
Figura 4 – Relación entre los porcentajes de variación interanual de la tasa de paro y del gasto por individuo de los SPE en proveedores de servicios de cliente



Fuente: Eurostat.

La Figura 5 muestra que incluso eliminando los valores más atípicos (variaciones de las tasas de paro por encima del 40% en valor absoluto, y variaciones del gasto por encima del 50% en valor absoluto), el coeficiente de correlación sigue siendo significativo, pasando a ser todavía mayor en términos absolutos, concretamente, -0,6518. Por tanto, la relación observada no está motivada por la existencia de valores extremos que puedan distorsionar la relación.

Figura 5– Relación entre los porcentajes de variación interanual de la tasa de paro y del gasto por individuo de los SPE en proveedores de servicios de cliente: muestra excluyendo los valores más atípicos



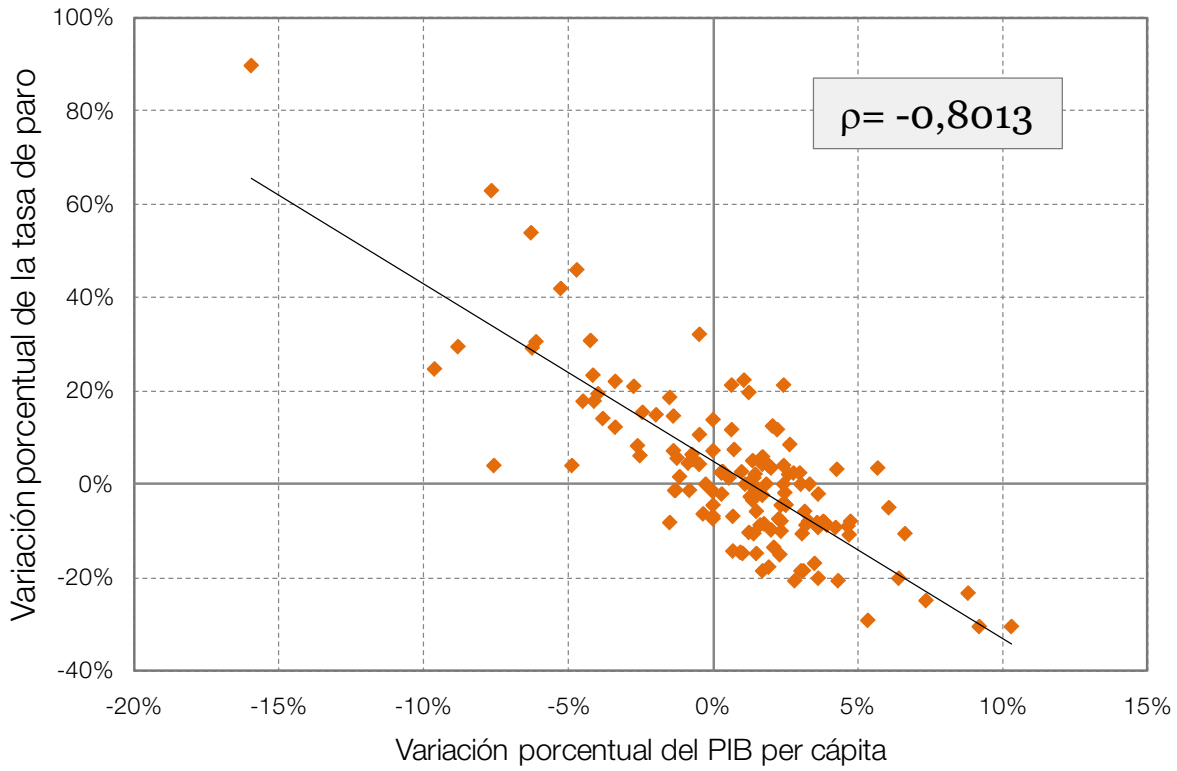
Fuente: Eurostat.

El coeficiente de correlación permite determinar en qué medida se observa una relación lineal entre dos variables, pero no proporciona ninguna indicación sobre la relación causal entre ellas y, por tanto, no sirve para estimar el impacto de una variable sobre la otra. La relación lineal observada podría deberse a la influencia de otras variables y, por tanto, tratarse de una correlación espuria.

6.3. Estimación de la relación causal

Para poder determinar si existe relación causal entre ambas variables y, en su caso, cuantificarla, es necesario aislar la influencia que pueden ejercer otras variables sobre la tasa de paro. El principal factor explicativo de la evolución del paro es la marcha del conjunto de la economía, cuyo indicador más representativo es el Producto Interior Bruto (PIB). La Figura 6 muestra que existe una relación decreciente y altamente significativa entre las tasas de variación del paro y del PIB per cápita, con un coeficiente de correlación de -0,8013.

Figura 6– Relación entre los porcentajes de variación interanual de la tasa de paro y del PIB per cápita



Fuente: Eurostat.

Para poder separar la influencia que distintas variables tienen sobre el paro, hemos estimado modelo econométrico:

$$\Delta Paro_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 \cdot \Delta PIB_t + \beta_2 \cdot \Delta CPP_t + \varepsilon_t$$

donde:

- $Paro_{it}$ es la tasa de paro del país *i* en el año *t*.
- PIB_{it} es el PIB per cápita en términos reales.

- CPP_{it} es el indicador del grado de colaboración público-privada en los servicios de colocación de individuos demandantes de empleo. Este gasto ha sido transformado en términos reales mediante el Índice de Precios al Consumo general de cada país.

- ε_{it} es el término de error del modelo, esto es, la diferencia entre el valor real y la predicción resultante del modelo.

- Los parámetros β son los coeficientes a estimar del modelo.

- El operador Δ es la variación porcentual de las variables, aproximada por la diferencia de los logaritmos neperianos de las mismas. De esta forma, al estar las variables expresadas en diferencias porcentuales, y no en niveles, se elimina la tendencia de las series y, por tanto, se minimiza el riesgo de una posible existencia de relaciones espurias que distorsionarían los resultados de la estimación.

La información utilizada proviene en su totalidad de Eurostat. La estimación del modelo de datos de panel con efectos fijos proporciona los siguientes resultados:

Tabla 3 – Resultados del modelo econométrico

VARIABLE DEPENDIENTE: Δ *Paro*

REGRESORES	COEFICIENTE	P-VALOR
ΔPIB	-3,545388	0,000
ΔCPP	-0,086329	0,017
Nº observaciones	121	
Nº países	17	
Periodo	2005-2012	
R^2	0,6769	

Fuente: Análisis PwC con datos de Eurostat.

El R^2 de la regresión es de 0,6769, lo cual indica que las dos variables introducidas, junto con el término constante de cada país, consiguen explicar el 67,69% de la variabilidad de los datos de paro. Los coeficientes de las dos variables explicativas tienen signo negativo y son estadísticamente significativas al 5%. La elasticidad estimada para el PIB es de -3,545, lo cual significa que por cada punto porcentual de incremento del PIB, la tasa de paro se reduciría en un 3,545%. El modelo asume que esta relación entre la variación del PIB y la de la tasa de paro es, en valor esperado, la misma para todos los países de la muestra y para todo el periodo muestral.

Por su parte, el coeficiente de la variable que mide el grado de CPP es de -0,0863, lo cual indica que por cada punto porcentual de incremento en el gasto realizado por los SPE en proveedores de servicios de clientes, la tasa de paro se reduciría en un 0,0863%. El modelo asume, igualmente, que esta relación es la misma para todos los países y todos los años de la muestra.

6.4. Cálculo de impactos en las arcas públicas

El modelo econométrico estimado puede utilizarse para simular el impacto en la tasa de paro que hubiese tenido un cambio en el gasto del SPE en *servicios de cliente* mediante *proveedores de servicios*, esto es, un cambio en la variable *CPP*, en cualquier país de la muestra. Así, en el caso de España, podemos estimar cuál hubiese sido el impacto en el paro en caso de haber realizado un gasto un 10% superior al que se ha realizado realmente.

Para ello, tomaremos como referencia el periodo muestral 2004-2011, ya que, en el momento en que se realizó este análisis, los datos de gasto para España publicados por Eurostat no estaban disponibles para años posteriores a 2011. En este periodo, el gasto medio anual en *servicios de cliente* mediante *proveedores de servicios* realizado por el SEPE ascendió a 380,6 euros por desempleado demandante de empleo. Por tanto, un incremento del 10% en el gasto supondría un desembolso anual adicional para la Administración de 38,06 € por desempleado demandante de empleo, esto es, un gasto adicional total de 108,30 millones de euros, ya que el número medio de desempleados demandantes de empleo en el SEPE ascendió a 2.845.486, según los datos de Eurostat.

Basándonos en la relación econométrica estimada, se deriva que un incremento del 10% del gasto en un año determinado hubiese causado una reducción de la tasa de paro del -0,8633% (que se obtiene multiplicando la elasticidad estimada de -0,0863 por 0,1). Como la tasa de paro media en España en el periodo 2004-2011 fue del 13,39%, la reducción de la misma causada por el incremento del gasto hubiese sido de 0,1156 puntos porcentuales. Esto implicaría la colocación en puestos de trabajo de 25.849 personas anteriormente desempleadas, ya que la población activa media en el periodo considerado fue de 22.355.878 personas (0,001156*22.355.878=25.849).[224]

El hecho de que un número de personas desempleadas pasen a tener empleo tiene repercusiones en los ingresos y costes de la Administración Pública. Los impactos más claros y directos son los siguientes:

- Reducción del coste en concepto de prestaciones por desempleo.
- Incremento de los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social.
- Incremento de la recaudación del IRPF.
- Incremento de la recaudación del IVA, debido al incremento del consumo.

A continuación, estimamos estos impactos. Para ello, consideramos la situación y los regímenes fiscales aplicables en la actualidad. Estos impactos se estimarán, en primer lugar, en términos unitarios, esto es, en euros por cada individuo que encuentra empleo, y, posteriormente, para la totalidad de individuos que se colocarían a causa del incremento de la CPP.

6.4.1. Impacto en las prestaciones por desempleo

El impacto de que un individuo deje de estar desempleado en el coste de las prestaciones por desempleo soportado por la Administración se calcula multiplicando los tres siguientes conceptos:

- El **importe medio de la prestació**n que reciben los beneficiarios de la misma, en euros/mes. De acuerdo con los datos del SEPE, este importe asciende, en términos brutos, a 838,93 euros para el último año disponible (mayo 2013-abril 2014).[225] Sin embargo, esta cantidad incluye las cuotas a la Seguridad Social a cargo de los receptores de la prestación, si bien las estadísticas del SEPE no permiten identificar qué parte del importe total se corresponde con estas cuotas. Para ello, suponemos una base de cotización de 753 euros mensuales, que se corresponde con el importe mínimo establecido por la normativa de la Seguridad Social para la mayoría de las categorías profesionales.[226] Si aplicamos a esta base el tipo general por contingencias comunes (4,7%), obtenemos un importe medio de cotización de 35,39 euros/mes. Por tanto, el importe medio de la prestación, neto de cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del beneficiario, asciende a 803,44 euros mensuales.

- La **probabilidad** de que un desempleado demandante de empleo en el SEPE reciba prestación por desempleo. Esta probabilidad puede calcularse como el ratio entre el número de beneficiarios de la prestación por desempleo y el número de parados registrados en el SEPE. De acuerdo con los datos del SEPE, este ratio fue del 55,3% en el último año disponible (mayo 2013-abril 2014).

- Los **meses** adicionales que una persona beneficiaria de la prestación que se ha colocado, como consecuencia del incremento del gasto del SEPE, habría seguido recibiendo la prestación en caso de no haberse colocado. Ante la ausencia de información pública para determinar este dato, hemos supuesto una duración adicional de 3 meses, la cual puede considerarse conservadora teniendo en cuenta que la duración total de la prestación oscila entre 4 y 24 meses.

Multiplicando estos tres conceptos, se obtiene una reducción del coste de las prestaciones por desempleo de **1.333,52** euros por persona colocada.

6.4.2. Impacto en las cotizaciones a la Seguridad Social

El impacto en las cotizaciones a la Seguridad Social causado por la colocación de una persona previamente desempleada depende del nivel de salario que obtenga en su nuevo empleo. Por ello, es necesario basarse en una hipótesis de salario medio de las personas que pasan a estar ocupadas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE), en su *Encuesta anual de estructura salarial*, proporciona información sobre el salario medio y la distribución del nivel de salario entre la población ocupada. Los datos más recientes son de 2011, y están incluidos en la Tabla 4.

Tabla 4 Media, mediana y percentiles del salario bruto anual (2011)

	Salario bruto (€/año)
Percentil 10	8.402,15
Percentil 25	13.553,97
Mediana	19.303,51
Media	22.899,35
Percentil 75	28.658,66
Percentil 90	40.680,54

Fuente: INE (Encuesta anual de estructura salarial).

Asumiremos que las nuevas ocupaciones a través del SEPE tendrán unos salarios inferiores a la media del conjunto de los ocupados. En concreto, adoptando un enfoque conservador, supondremos que los salarios brutos serán iguales al percentil 10 de la distribución, esto es 8.402,15 euros anuales.

Las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del trabajador correspondientes a este nivel de salario se calculan multiplicando el tipo general del 6,35%[227] por la base correspondiente. Esta base es igual al propio salario bruto, a menos que éste sea inferior o superior a las bases mínimas o máximas, respectivamente. El nivel de sueldo que hemos supuesto implica un salario bruto mensual de 700,18 euros, que es inferior a la base mínima de 753 euros al mes. Por tanto, la cotización mensual a la Seguridad Social es igual al 6,35% de la base mínima de 753 euros al mes, esto es, 47,82 euros al mes por trabajador.

Por su parte, las cotizaciones a cargo de la empresa se calculan multiplicando el tipo general del 29,7%[228] a la base mínima de 753 euros al mes, resultando 223,41 euros al mes por trabajador.

Suponiendo que los nuevos ocupados permanecerán en su puesto de trabajo durante 12 meses, el impacto total por trabajador asciende a 573,79 euros a cargo del trabajador y 2.683,69 euros a cargo de la empresa, esto es, un total de **3.257,48 euros.**

6.4.3. Impacto en la recaudación del IRPF

Debido a que el nivel de salarios supuesto para las nuevas ocupaciones es relativamente bajo (8.402,15 euros anuales), el impacto en la recaudación de IRPF es limitado. Para calcular este impacto, hemos utilizado un simulador del IRPF.[229] De acuerdo con este simulador, a un sueldo bruto de 8.402,15 euros le correspondería el pago de 6,28 euros por el IRPF.

6.4.4. Impacto en la recaudación del IVA

El hecho de que un individuo pase a estar ocupado implica normalmente que pasa a disponer de un mayor nivel de renta, y por tanto a realizar un mayor nivel de consumo. Este incremento del consumo generaría una mayor recaudación de la Administración en concepto de IVA.

El incremento de la renta disponible se calcula como la diferencia entre los dos siguientes conceptos:

- El salario neto que pasa a recibir. De acuerdo con los supuestos adoptados, este salario ascendería a 7.822,08 euros por los 12 meses de trabajo, una vez descontados el IRPF y la cotización de la Seguridad Social a cargo del trabajador.

- La prestación por desempleo que deja de percibir, que ascendería, en promedio a 1.333,52 euros. Este importe se calcula multiplicando la prestación por desempleo mensual neta de cotizaciones a la seguridad social (803,44 euros) por 3 (debido a que se ha supuesto que los desempleados hubiesen seguido cobrando la prestación durante 3 meses) y por el porcentaje de parados que reciben la prestación (55,3%).

Por tanto, el incremento de la renta disponible sería igual a 6.488,57 euros.

La variación del consumo como consecuencia de este incremento de la renta disponible se calcula multiplicando el incremento de la renta por una propensión marginal al consumo de 0,64276. Este valor se ha obtenido de un modelo econométrico destinado a estimar la propensión marginal al consumo de la economía española, con datos de la Contabilidad Nacional. El Apéndice A contiene el detalle de este modelo econométrico. En consecuencia, el incremento del consumo estimado asciende a 4.170,6 euros por trabajador.

De acuerdo con la información de la Agencia Tributaria,[230] el 47,44% del consumo de los hogares realizado en España está sujeto a IVA, y el tipo medio de IVA que aplica a este consumo es del 13,27%. Por tanto, multiplicando el incremento del consumo por estos dos porcentajes, se obtiene un incremento de la recaudación del IVA de 360,72 euros.

6.4.5. Impacto total

Para obtener el impacto total sobre las cuentas de la Administración, los impactos estimados para un trabajador se multiplican por el número de nuevas ocupaciones. Basándonos en el modelo econométrico estimado, hemos obtenido que un incremento en el grado de CPP con agencias de colocación que supusiese un 10% del gasto en *servicios de cliente* mediante *proveedores de servicios* realizado por el SEPE causaría la ocupación adicional de 25.849 empleados. Por tanto, los impactos totales se obtienen multiplicando los impactos por individuo ocupado obtenidos anteriormente por 25.849.

La Tabla 5 resume los impactos estimados sobre las cuentas públicas, tanto por empleado como para el conjunto de los 25.849 individuos que encontrarían ocupación.

Tabla 5 Impactos estimados por conceptos para 1 empleado y para el conjunto de empleados

IMPACTOS ESTIMADOS	1 INDIVIDUO (€)	25.849 INDIVIDUOS (MILL. €)
Prestaciones por desempleo	1.333,52	34,47
Cotizaciones a la Seguridad Social	3.257,48	84,20
IRPF	6,28	0,16
IVA	360,72	9,32
TOTAL	4.958,00	128,16

Fuente: Análisis PwC.

Las cifras de la tabla indican que se produciría un impacto positivo de 128,16 millones de euros sobre las cuentas de la Administración. Este impacto es superior al coste de la medida, que sería de 108,30 millones de euros. Esto supone un beneficio de 19,86 millones de euros y una rentabilidad del 18,74% sobre el coste de la inversión.

7. ESTIMACIÓN DEL COSTE MEDIO DE LA COLOCACIÓN POR PARTE DEL SEPE

7. ESTIMACIÓN DEL COSTE MEDIO DE LA COLOCACIÓN POR PARTE DEL SEPE

Uno de los factores que pueden ser relevantes para determinar el marco de colaboración entre un SPE y las agencias de colocación, es el coste que para el SPE supone realizar las labores de colocación. Conceptualmente, el coste medio de colocar a un demandante de empleo para el SPE viene dado por la siguiente expresión:

$$\text{Coste medio para SPE de colocar un demandante de empleo} = \frac{\text{Coste incurrido por el SPE en actividades de colocación}}{\text{Número de personas colocadas por el SPE}}$$

Un coste elevado puede ser indicativo de que la eficiencia del SPE en el desempeño de estas labores es mejorable, pero también puede deberse a que las condiciones del mercado laboral hacen que resulte difícil, y por tanto costoso, colocar a demandantes de empleo.

En el caso de España, con la información pública disponible, no es posible estimar de forma precisa el coste que para el SEPE tiene la colocación de demandantes de empleo, debido al nivel de agregación que presenta la información disponible y a la existencia de costes compartidos entre las distintas actividades que realiza el SEPE. Así, de acuerdo con el presupuesto de gastos del SEPE para el año 2013, se destinaron 3.765 millones de euros a la partida de gastos que incluye las actividades de colocación de demandantes de empleo, denominada *fomento de la inserción y estabilidad laboral*.[231]Este mismo importe también aparece reflejado en los Presupuestos Generales del Estado de 2013. Sin embargo, es posible que esta categoría de gastos también incluya otras actividades realizadas por el SEPE que no estén directamente relacionadas con las actividades de colocación.

Por otra parte, de acuerdo con las estadísticas del SEPE, el número de individuos colocados por el SEPE en 2013 ascendió a 267.826. Esta cifra se corresponde con el dato que proporciona el SEPE en sus estadísticas relativo al número de bajas de demanda de empleo por colocación con oferta previa, esto es, el número personas que eran demandantes de empleo a través del SEPE y que dejan de serlo por haber encontrado un trabajo que se ofertó a través del SEPE.

Si dividimos el coste anterior por este número de personas, obtenemos un importe de 14.059 euros. Este sería el coste medio que para el SEPE tiene colocar a un demandante de empleo en caso de que la partida de gastos de *fomento de la inserción y estabilidad laboral* no incluyese también otro tipo de actividades. Si fuese así, el coste medio de la colocación sería inferior.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el dato del número de personas colocadas por el SEPE (267.826 en 2013) incluye tanto personas previamente desempleadas como personas que ya tenían otro empleo, mientras que la CPP se centra normalmente en la colocación de personas desempleadas, y dentro de éstas, en las que llevan más tiempo en esa situación. Seguramente la dificultad, y por tanto el coste, de colocar a un desempleado sea muy superior que en el caso de una persona empleada. Y además, es de esperar que este coste sea mayor cuanto mayor sea el tiempo que el demandante de empleo desempleado lleve en esa situación.

APÉNDICE A – MODELO DE ESTIMACIÓN DE LA PROPENSIÓN MARGINAL AL CONSUMO

APÉNDICE A– MODELO DE ESTIMACIÓN DE LA PROPENSIÓN MARGINAL AL CONSUMO

La propensión marginal al consumo ha sido estimada mediante el siguiente modelo econométrico:

$$\Delta C_t = \alpha + \beta \cdot \Delta R_t + \varepsilon_t$$

donde:

- C_t es el consumo de los hogares realizado en España.
- R_t es la renta disponible de los hogares.
- Δes el operador de diferencias: $\Delta Xt = Xt - Xt\text{-}1$.
- ε_t es el término de error de la regresión.
- α es el término constante de la regresión.
- β es la propensión marginal al consumo, esto es, la relación existente entre la variación de la renta y la variación del consumo.

Los datos de consumo y renta de los hogares españoles se han obtenido del Instituto Nacional de Estadística. Estos datos tienen periodicidad anual, y el periodo muestral comprende el periodo 2001-2011, puesto que en el momento de realizar el estudio no había datos de renta bruta de los hogares posteriores a 2011.

La estimación del modelo por Mínimos Cuadrados Ordinariosproporciona el siguiente resultado:

$$\Delta C_t = \underset{(0,675)}{4.963,768} + \underset{(0,066)}{0,6427638} \cdot \Delta R_t + \hat{\varepsilon}_t$$

El coeficiente 0,6427638 es la estimación de la propensión marginal al consumo. De acuerdo con este coeficiente, cada euro de incremento de la renta provoca un aumento del consumo de 0,6427638 euros.

El R^2 de la regresión es igual a 0,4479, que significa que el modelo explica el 44,79% de la variabilidad de los datos de las variaciones interanuales del consumo.

1 Este impacto es pequeño en comparación con el resto de impactos porque se ha supuesto que los individuos colocados tendrían un sueldo b a j o , equivalente al percentil 10 de la distribución de los salarios.

2 Ampliamente CALVO GALLEGO, F.J. (2011) Las transiciones laborales y el nuevo modelo productivo: la incidencia de la reforma laboral de 2010, en AAVV, Relaciones laborales y nuevo modelo productivo, (coord.. J. CASTIÑEIRA) Junta de Andalucía, p. 39 y ss.

3 Sobre el papel de estas dos instituciones en el proceso más general de transformación de los Servicios Públicos de Empleo, WEISHAUPT J. T. (2010, b), p. 463 466.

4 Por mencionar solo tres ejemplos, A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012) "Contracting out for employment services in the Netherlands: a decade of experience" Paper presented at XVI IRSPM 2012 Conference, Rome, Italy, p. 1; K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), "Local Worlds of Marketization – Employment Policies in Germany, Italy and the UK" en Compare, Social Policy & Administration Special Issue: Markets and the New Welfare: Buying and Selling the Poor Volume 48, Issue 2, pages 127–148, April 2014, p. 128; WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 473.

5 Y ello ya que como recuerdan, entre otros, MOSLEY, H, SOL E., (2005), p. 2 "under the umbrella of what is usually referred to as NPM, there is not a single coherent theory of the public sector but various –sometimes even conflicting- theoretical perspectives".

6 Por todos WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 473.

7 VARELA BARRIOS, E. (, p. 1292006)

8 Ampliamente VARELA BARRIOS, E. (2006), p. 128 y 129.

9 PÉREZ, G., ORTIZ, D., ZAFRA, J.L., ALCAIDE, L. (2011), "De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones españolas", en revista de Contalbilidad y Dirección, Vol. 13,p. 134

10 VARELA BARRIOS, E. (2006), "¿Renovar o destruir las burocracias estatales?. El impacto del New Public Management", en Ad-Minister, n. 8, p. 126

11 Nuevamente VARELA BARRIOS, E. (2006), p. 128.65

12 Seguimos aquí, sintetizando, el trabajo de A. LÓPEZ, · La Nueva gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual", sd., INAP, Serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado. Documento n. 68. Desde una perspectiva similar VARELA BARRIOS, E. (2006), p. 127.

13 R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012) "Governance of the activation policies in Europe", en International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 32, n. 5/6, p. 264. Sobre los elementos o características "inequívocas" del NPM, así como sobre sus orígenes, véase G. GRUENING (1998), "Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)", Draft for the 1998 IPMN conference in Salem/Oregon June 1998. De forma más limitada LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 447.

14 Sobre esta conexión con diversos ejemplos, y un amplio recordatorio de la posición de la OCDE en estos temas WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 473 y ss.

15 Tomamos la expresión, obviamente, de WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 461 y ss.

16 WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 475 y ss.

17 Ampliamente WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 467-468.

18 Ampliamente sobre esta evolución y con numerosos ejemplos, WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 467-473.

19 Sobre estas relaciones entre NPM y neocontractualismo véase, por ejemplo, MOSLEY, SOL, E. (2005), p. 1.

20 MOSLEY, H, SOL, E. (2005), p. 1.

21 Véase L. STRUYVEN, G. STEURS (2004). "Quasi-market reforms in employment and trainingservices: first experiences and evaluation results" in Descy, P.; Tessaring, M. (eds). Evaluation of systems and programmes, Third report on vocational training research in Europe: background report.Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, (Cedefop Reference series, 57), p. 226-

22 S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 37

23 S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 37.

24 L. STRUYVEN, G. STEURS (2004), p. 227

25 Por ejemplo, S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing: december 2008, p. 6 y 12; A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 1; K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 130.

26 R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012) "Governance of the activation policies in Europe", en International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 32, n. 5/6, p. 263.Esya línea era igualmente algunos años destacada por BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 5.

27 Para R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012), p. 265-266 "Wecan interpret these trends as an attempt to balanceflexible and local services delivery with more centralized regulation of the strategicpolicy objectives and standards.".

28 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOVA. (2003), p. 8.

29 R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012) "Governance of the activation policies in Europe", en International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 32, n. 5/6, p. 263.

30 Por mencionar solo algunos ejemplos de esta valoración común S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing: december 2008, p 35: "took these reforms further than any other country"; BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOVA. (2003), p. 5; Véase igualmente MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 3.

31 Por ejemplo BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 19.

32 Se financiaban mediante la recepción de honorarios por los empresarios y no tenían obligación de aceptar a demandantes, dando por tanto, una asistencia selectiva. Aproximadamente la mitad de los demandantes de empleo a través de estas agencias encontraban empleo. Véase E. WEBSTER, G. HARDING, (2001) "Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience", en The Australian Economic Review, vol 34, n. 2, p. 236

33 E. WEBSTER, G. HARDING, (2001) "Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience", en The Austrlian Economic review, vol 34, n. 2, p. 236

34 T. BREDGAARD, F. LARSEN (2006), "Quasi-market in employment policy in Australia, the Netherlands and Denmark: do they deliver on promises", CARMA Research paper 2006:06. p. 2

35 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 2

36 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 2

37 M. CONSIDINE (2005) "The reform that never ends: Quasi-market and Employment services in Australia", en AAAContractualism in Employment Services: a new form of welfare state governance, (edited by Els Sol, Mies Westerveld), Wolters Kluwer International, August 2005, p. 46

38 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 3.

39 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 3.

40 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 3

41 A. M. DOCKERY,T. STROMBACK (2001) "Devolving public employment services:Preliminary assessmentof the Australian experiment" en International Labour Review, Vol. 140, n.. 4, p. 430; BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 19.

42 Que operaba teóricamente en las mismas condiciones que los restantes competidores, T. BREDGAARD, F. LARSEN, p. 3. Véase igualmente BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 19

43 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 19.

44 M. CONSIDINE (2005) "The reform that never ends: Quasi-market and Employment services in Australia", en AAAContractualism in Employment Services: a new form of welfare state governance, (edited by Els Sol, Mies Westerveld), Wolters Kluwer International, August 2005, p. 42; T. BREDGAARD, F. LARSEN, p. 3

45 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 19.

46 T. BREDGAARD, F. LARSEN, p. 3

47 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 3

48 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 19

49 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 19

50 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 3

51 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 3

52 Críticas a este proceso en M. CONSIDINE (2005), p. 51 y ss

53 Vid. M. CONSIDINE (2005), p. 53.

54 M. CONSIDINE (2005), p. 54.

55 M. CONSIDINE (2005), P. 53.

56 Destacando este aspecto, S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 24.

57 M. CONSIDINE (2005), p. 59-60.

58 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 7

59 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 7

60 Forms of contractual arrangements between employment services. Small scale study 2012

61 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 7

62 Nuevamente S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 35; WINTERHAGER H. (2006) Private Job Placement Services – A Microeconometric Evaluation for Germany, Discussion Paper No. 06-026, ZEW, Centre for European Economic Research, at ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp06026.pdf p. 1; LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 454; Véase igualmente MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 3

63 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 7

64 S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing: december 2008, p 12.

65 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 8

66 LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 453-454.

67 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 8

68 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 8

69 T. BREDGAARD, F. LARSEN,(2006), p. 8

70 S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 35

71 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 2.

72 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p 2.

73 De acuerdo con LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 454.

74 LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 454.

75 Sobre la misma y su evolución prevista BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 16.

76 LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 454 y 455, la labor de los CWI –como último reducto del PES- era básicamente la de un portero o conserje –gatekeeper- registrando los clientes, comprobando su empleabilidad y proporcionando servicios básicos en el encuentro entre oferta y demanda para los más capaces durante sus seis primeros meses de desempleo.

77 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 8-9.

78 S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 35

79 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 2-3

80 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 9

81 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 9.

82 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 3; LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 455.

83 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 9.

84 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 5

85 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 6

86 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 12-13.

87 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 6

88 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 6

89 LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 457.

90 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 6.

91 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 7 y ss.

92 A.D.R. CORRA, J. DE RIDDER, (2012), p. 10.

93 LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 457 quienes además señalan como en 2005 aproximadamente las tres cuartas partes de los clientes de UWV tenían acceso a este tipo de cuentas.

94 http://www.togetherabroad.nl/unemployment-netherlands-Individual-Reintegration-Agreement-.html

95 LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 457.

96 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 9..

97 WEISHAUPT J. T. (2010, b), p. 471.

98 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOVA. (2003), p. 12.

99 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services. Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 10

100 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOVA. (2003), p. 12.

101 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment servicesReview of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 11.

102 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 11

103 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment servicesReview of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 12

104 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 12

105 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employmentservices Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 12

106 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 12

107 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 12

108 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employmentservices Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 12

109 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 13

110 De forma más detenida puede consultarse S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing: december 2008, p 10 y 11.

111 K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 134.

112 Por contraposición a lo que se señala en el siguiente párrafo, K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 134.

113 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 13

114 K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 134.

115 FINN, D. (2011) Sub-contracting in public employment services Review of research findings and literature on recent trends and business models. May 2011, p. 13

116 K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 134.

117 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 10

118 No obstante debe destacarse como desde 2009 parece que las autoridades municipales son los principales actores tanto para los demandantes asegurados como para los no asegurados - WEISHAUPT (2010, b.) p. 472, convirtiéndose así en el primer país europeo que ha escogido descentralizar

completamente las operaciones del servicio público si bien con un control por parte del Ministerio más intenso que nunca.

119 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 10

120 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 10

121 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 11

122 Como recuerdan LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 449 la reforma de 1994 estableció 14 nuevos Consejos Regionales del Mercado de Trabajo en el que participaban los interlocutores sociales y los municipios que aprobaban junto con la autoridad laboral del gobierno el programa para desempleados con prestaciones por desempleo, y gestionaba la subcontratación de ciertos servicios.

123 En relación con la reforma de 2007, la creación de 91 Jobcentres y cuatro nuevos Consejos de Empleo a nivel regional LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 449 quienes destacan el impacto que sobre los Consejos Regionales de Mercado de Trabajo tuvieron dichas reformas ya que la selección y los recursos de activación son remitidos ahora a los gestores del Jobcentre, basándose en acuerdos anuales de desempeño con la Autoridad Laboral Estatal

124 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 11

125 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 11.

126 S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 36

127 BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 19.

128 BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 14.

129 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 11.

130 Ampliamente LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 449 y ss.

131 T. BREDGAARD, F. LARSEN, (2006), p. 11.

132 S. WRIGHT (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and Netherlands, GPAG policy briefing, p 36¸ LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 453.

133 Este último dato está tomado de BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 14.

134 Ampliamente sobre esta evolución LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 449.

135 BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 14.

136 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 15.

137 S. BERNHARD, J. WOLFF (2008), "Contracting out placement services in Germany. IAB-Discussion Paper 5/2008, p. 5; H. WINTERGAER (2006), p. 3.

138 H. WINTERGAER (2006), p. 1 y 3.

139 H. WINTERGAER (2006), p. 1.

140 L. JACOBI, J. KLUVE (2006) Before and After the Hartz Reforms:The Performance of Active Labour Market Policyin Germany, IZA DP No. 2100, p. 6 y ss.

141 R. KONLE-SEIDEL (2005), "New delivery forms of employment services in Germany: a mixed public-private model? En en AAAContractualism in Employment Services: a new form of welfare state governance, (edited by Els Sol, Mies Westerveld), Wolters Kluwer International, August 2005, p 190-191.

142 R. KONLE-SEIDEL (2005), "New delivery forms of employment services in Germany: a mixed public-private model? En en AAAContractualism in Employment Services: a new form of welfare state governance, (edited by Els Sol, Mies Westerveld), Wolters Kluwer International, August 2005, p 191.

143 S. BERNHARD, J. WOLFF (2008), "Contracting out placement services in Germany. IAB-Discussion Paper 5/2008, p. 5

144 L. JACOBI, J. KLUVE (2006) Before and After the Hartz Reforms:The Performance of Active Labour Market Policyin Germany, IZA DP No. 2100, p. 7 y ss.

145 R. KONLE-SEIDEL (2005), "New delivery forms of employment services in Germany: a mixed public-private model? En en AAAContractualism in Employment Services: a new form of welfare state governance, (edited by Els Sol, Mies Westerveld), Wolters Kluwer International, August 2005, p 189.

146 H. WINTERGAER (2006), p. p. 2

147 R. KONLE-SEIDEL (2005), "New delivery forms of employment services in Germany: a mixed public-private model? En en AAAContractualism in

Employment Services: a new form of welfare state governance, (edited by Els Sol, Mies Westerveld), Wolters Kluwer International, August 2005, p 189.

148 L. JACOBI, J. KLUVE (2006) Before and After the Hartz Reforms:The Performance of Active Labour Market Policyin Germany, IZA DP No. 2100, p. 8 y ss.

149 J. T. WEISHAUPT (2010), Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms, p. 17

150 WEISHAUPT (2010, b), p. 472, n. 4.

151 K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 136.

152 H. WINTERHAGER (2006), p. 5

153 J. TIMO WEISHAUP, (2010), Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms, p. 18

154 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 15.

155 J. TIMO WEISHAUP, (2010), Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms, p. 18.

156 L. JACOBI, J. KLUVE (2006) Before and After the Hartz Reforms:The Performance of Active Labour Market Policyin Germany, IZA DP No. 2100, p. 8.

157 J. TIMO WEISHAUP, (2010), Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms, p. 15

158 K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 136.

159 H. WINTERGAER (2006), p. 3

160 Más ampliamente H. WINTERGAER (2006), p. 4. No obstante la posibilidad de subcontratar parte del proceso de colocación – por ejemplo el profiling- fue reducida en 2004 y completamente abandonada en 2006

161 H MOSLEY (2010), "Reform of placement services", Peer Review on "Systematic Preventive Integration Approach (Support) for Jobseekers and Unemployed", Germany, 28-29 October, p. 14-15; H. WINTERHAGER (2006), p. 3.

162 R. KONLE-SEIDEL (2005), "New delivery forms of employment services in Germany: a mixed public-private model? en AAAContractualism in Employment Services: a new form of welfare state governance, (edited by Els Sol, Mies Westerveld), Wolters Kluwer International, August 2005, p 190-191; H. WINTERHAGER (2006), p. 3 y 4.

163 H. WINTERGAER (2006), p. 4

164 Más ampliamente H. WINTERGAER (2006), p. 4

165 No obstante, y como señalan K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 136-137. mientras que la formación no se imparte directamente por el BA, las medidas de colocación pueden ser rpestadas directamente o subcontratadas

166 K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 136.

167 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 15.

168 Al parecer el modelo más frecuente al menos con los datos de 2003 BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 15

169 L. JACOBI, J. KLUVE (2006) Before and After the Hartz Reforms:The Performance of Active Labour Market Policyin Germany, IZA DP No. 2100, p. 8..

170 L. JACOBI, J. KLUVE (2006) Before and After the Hartz Reforms:The Performance of Active Labour Market Policyin Germany, IZA DP No. 2100, p. 16.

171 H. WINTERGAER (2006), p. 27 señala como entre enero y septiembre de 2004 solo el 8 por ciento de los registrados como desempleados fueron asignados a proveedores privados

172 H. WINTERGAER (2006), p. 2, 3 y 28: "the private providers were less successful in placing their clients tan the public employment offices at the beginning of 2004"

173 En esta línea, al menos, H. WINTERGAER (2006), p. 28.

174 BERNHARD, S., WOLFF, J. (2008), p 17 a quienes se envía igualmente para un intento de explicación de tal efecto.

175 BERNHARD, S., WOLFF, J. (2008), p. 18.

176 K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 137.

177 Sobre las razones por las que esta tendencia parece ser más intensa en los países desarrollados BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A.

(2003), p. 5.

178 Un estudio más amplio y ya clásico en BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p.7 y ss. Véase igualmente MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 1; WEISHAUPT, J.T. (2010, b), p. 473.

179 Véase igualmente MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 3.

180 Esta conexión ya era destacada por BARBIER J.P., HANSEN E., SAMORODOV A. (2003), p. 5. Igualmente MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 3. Un análisis general de si se han alcanzado estos objetivos o no en BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 14 y ss.

181 De hecho, y como algunos autores han señalado -LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p.460, siguiendo a Sol y Westervel- "en algunas ocasiones el contractualismo es más frecuentemente inducido por el descontento causado por el pobre desempeño del viejo sistema más que por las virtudes prácticas del nuevo".

182 En este sentido, por ejemplo, MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 3.

183 De "ongoing process" lo califican gráficamente BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 16.

184 Véase H. WINTERGAER (2006), p. 6, quien sin embargo destaca como al no ser las inversiones específicas muy altas existe una posibilidad real –deducida, según el autor, de la experiencia holandesa y australiana- de construir este mercado en un tiempo relativamente breve. Destacando igualmente el éxito en la constitución de este tipo de mercados en tres realidades tan diferentes como la holandesa, australiana y danesa, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 14.

185 Sobre el hecho de que en varios países "it is characteristic that most of these privatised organizations have proved unable to compete in the market" véase BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 15.

186 Destacando como esta contractualización hace que estos entes estén alterando progresivamente de su cultura originaria hacía otra más propia de agentes contractuales sometidos a la competición véase BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 15.

187 Más información en BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 15 quienes destacan las singularidades del modelo danés en relación con este papel de los sindicatos.

188 Como señalan MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 4 "competition in markets for employment services may in fact be very limited due to small number of potential local providers".

189 S. WRIGHT (2008), p. 26, quien resalta el hecho de que en Australia el número de proveedores se fue reduciendo en cada ronda; BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p 14 que hablan gráficamente de un proceso de "concentration in providers, growing larger and fewer in numbers".

190 Véase, por mencionar un ejemplo no resaltado en las páginas anteriores en relación con el Work programme, K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 134.De los mismos autores en relación con los mismos efectos en Alemania, p. 137.

191 En este sentido véase, por ejemplo, S. WRIGHT (2008), p. 17, quien tras resaltar los altos costes de transacción en países como Australia y Holanda, señala como, aunque en general pudiera pensarse que estos costes de transacción se irían reduciendo con el paso del tiempo, en algunos países como Alemania dichos costes parecerían haberse incluso incrementado en la segunda y tercera ronda de licitación. En relación con el caso de Holanda véase, por ejemplo, LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p.458. Un amplio análisis del impacto de estos costes en la posible decisión pública entre prestación directa o externalización de tales servicios en MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 3 y ss. Igualmente de manera general, pero prestando una especial atención al caso danés, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 16 y 17.

192 Véase MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 6.

193 Véanse las agudas observaciones de BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 16.

194 Sobre la posible, o más que posible presencia de este problema en las primeras licitaciones en Alemania, H. WINTERGAER (2006), p. 6 y 7

195 H. WINTERGAER (2006), p. 7.

196 Más ampliamente MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 5.

197 En este sentido, por ejemplo, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 14-15.

198 Tanto que algunos autores han llegado a hablar de un "incremento en la regulación pública" tirando de las riendas o refrenando las meras fuerzas del mercado BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 14.

199 Véase MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 5.

200 En relación, por ejemplo, con la externalización en Alemania en 2004 véase H. WINTERGAER (2006), p. 7

201 Nuevamente S. WRIGHT (2008), p. 28 y 32 y ss; MOSLEY, H., SOL E., (2005), p. 5; R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012), p. 263; BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 22, en especial en relación con Australia y Holanda. En cambio destacan como en el caso danés, este problema "no está en la agenda", señalando como posibles causas de esta omisión, no ya solo una posible menor extensión de este problema, sino también la ausencia de información sobre el mismo y sobre la forma en la que los proveedores desarrollan su actividad, o incluso el hecho de que en este contexto se trate de una cuestión "taboo".

202 Y ello ya que, como por ejemplo en relación con Alemania, señalaban K. ZIMMERMANN, P. AURICH, P. R. GRAZIANO, V. FUERTES (2014), p. 136. "all private placement measures are judge as being easily subject to creaming practices". De forma más general, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 24.

203 Ampliamente sobre estos sistemas y sus limitaciones BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 22.

204 BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 24 quienes destacan como seguramente debido a ello el modelo de pago australiano no puede ser considerado un solución viable al problema del creaming.

205 Véase, nuevamente, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 23, que señalan esta práctica en prácticamente todos los proveedores.

206 Véase, por ejemplo, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 18-19; S. WRIGHT (2008), p. 7 y ss.

207 De hecho, y como señalan R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012), p. 263 "Several authors share doubtsabout the improved efficiency of the marketized services compared to the traditionalbureaucracy"

208 En relación, por ejemplo, con Holanda, véase LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 456-457 y 458. Desde una perspectiva geográficamente más amplia, pero alcanzando la misma conclusión, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 19. En parecidos términos concluyen R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012), p. 263 que "Emphasis in the contracts on the quantitative performance targetscan also limit the investment of suppliers to specialized training activities and innovativeservices".

209 Por ejemplo, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 15; R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012), p. 263.

210 S. WRIGHT (2008), p. 25 quien destaca la escasa innovación y estandarización de estos servicios que, en su mayoría se centran en la preparación rápida para el acceso al empleo, mediante la preparación para la elaboración del curriculum, su adecuación a la demanda y entrevistas. En definitiva primaria las labores de orientación frente a un menor interés en actividades a más largo plazo o en formación.

211 BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 25. Para R. VAN BERKEL, W. DE GRAAF, T. SIROVÁTKA, (2012), p. 263: "The administrative burden may be high, although favourable to the competitive natureof a quasi-market; a large number of suppliers and short-term contracts increase thecomplexity of the negotiations of contracts and of their implementation and supervision".

212 Ampliamente BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 17 quienes destacan como factores como la proximidad geográfica o, especialmente en el caso de Dinamarca, la afiliación sindical al concreto proveedor, son en muchas ocasiones más importantes que una información sobre la calidad o éxito de los distintos servicios de cada proveedor. Ello provoca que, en muchas ocasiones, la libertad de elección del demandante de empleo sea más teórica que real, al centrarse la elección ya sea en el proveedor al que ha sido derivado el demandante desde el servicio público, al más cercano geográficamente o a su organización sindical o fundo de prestaciones al que pertenezca el demandante.

213 Varios ejemplos en BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 17.

214 Nuevamente BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 17.

215 Por mencionar un ejemplo, LINDSAY, C., MCQUAID, W (2009).p. 453

216 En relación por ejemplo con Australia, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 18 si bien también se señala que la eliminación de algunos de los programas más costosos pudo influir en esta conclusión. No obstante, tampoco debe olvidarse como, seguramente de forma más completa, otros estudios -S. WRIGHT (2008)-, p. 7 y ss., señalan como hay limitadas evidencias de que la externalización de los servicios de empleo produzca una ganancia en eficiencia o en ahorre costes. De hecho, y de acuerdo con esta autora no hay evidencias de mejora de la eficiencia en Holanda, dado que el coste medio de colocación se habría incrementado y el gasto público en reintegración se habría ampliado. En Australia ciertamente el establecimiento inicial de Jon Network habría reducido según los informes públicos en la mitad el gasto en este ámbito, reduciéndose igualmente el coste por colocación. Pero recuérdense las dudas ya expuestas anteriormente sobre la validez de la evaluación (p. 24) por el posible impacto de otros aspectos que igualmente pudieron incidir en este resultado.

217 S. WRIGHT (2008), p. 25 para quien el entero sistema de licitación competitiva depende completamente más de minimizar los costes que de magnificar los efectos. En un sentido similar, en relación, por ejemplo, con Dinamarca BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 19.

218 Nuevamente BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 24.

219 S. WRIGHT (2008), p. 17.

220 Véase, nuevamente, y de forma más amplia, BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 20.

221 Ampliamente BREDGAARD T., LARSEN F. (2006), p. 18.

222 Los datos de gasto se agrupan en tres categorías: gasto para los individuos, gasto para los empleadores y gasto para proveedores de servicios (que incluye, entre otros, las agencias privadas de colocación).

223 Eurostat (2013), Labour Market Policy Statistics: Methodology 2013, Publications Office of the European Union (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-GQ-13-002). Traducción del siguiente texto en inglés:

"Client services (cat. 1.1) are services provided by the PES or other bodies, which facilitate the integration of unemployed and other jobseekers in the labour market or which assist employers in recruiting and selecting staff. Client services cover all services provided for the direct benefit of individuals and/or employers, including the provision of self-service facilities such as on-line job-banks."

224 La tasa de paro es igual al cociente entre el número de parados y la población activa.

225 Fuente: Estadísticas sobre prestaciones del SEPE, fichero “PRD-12. Cuantía media diaria bruta reconocida a beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo, según sexo y edad”, disponibles en la web del SEPE (http://www.sepe.es/).

226 Concretamente, para 8 de las 11 categorías estipuladas, suponiendo 30 días al mes para aquellas para las que la base mínima se establece en términos de euros/día (ver http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/CotizacionRecaudaci10777/Basesytiposdecotiza36537/index.htm).

227 Este tipo conjunto es igual a la suma de tres tipos: contingencias comunes (4,7%), desempleo (1,55%) y formación (0,1%).

228 Este tipo conjunto es igual a la suma de tres tipos: contingencias comunes (23,6%), desempleo (5,5%) y formación (0,6%).

229 Este simulador está disponible en la siguiente página web: http://www.irpf.eu/.

230 Agencia Tributaria, Informe Anual de Recaudación Tributaria: Año 2012, realizado por el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas (http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml).

231 Las restantes partidas que componen el presupuesto son las siguientes: prestaciones a los desempleados, prestaciones económicas por cese de actividad y transferencias internas. Fuente: Página web del SEPE (http://www.sepe.es/).

ASEMPLEO

pwc