

LA REFORMA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Propuestas para fomentar la colaboración público-privada, la competencia y la libertad de elección de los desempleados

La estrategia *Europa 2020*, recientemente aprobada por el Consejo Europeo, marca un giro notable en la autoconciencia europea acerca de los problemas que afectan a la región. Nada queda de la *hybris* de la *Agenda de Lisboa*. Ya no se trata de ser líderes mundiales sino simplemente de no seguir decayendo. Como dice Barroso en la introducción: “La crisis es una llamada de atención, el momento de reconocer que ‘dejar que las cosas sigan igual’ nos relegaría a un declive gradual, a la segunda fila del nuevo orden global. Ésta es la hora de la verdad para Europa. Es el momento de ser intrépido y ambicioso”. Esta nueva sabiduría debe ser aplicada a todos los ámbitos, ya que “la enfermedad” que aqueja a España y a Europa es una seria “multiesclerosis”.

Uno de estos ámbitos es el mercado laboral y, en ese contexto, los servicios de intermediación laboral. En este artículo se plantean algunas reformas que podrían hacer de nuestros anquilosados servicios públicos de empleo una herramienta dinámica al servicio de la recuperación de España.

Mónica Mullor es profesional de Inmigración y Cooperación, Universidad Rey Juan Carlos y vicepresidenta de APIC-CAM (Asociación de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid).

La transformación de los monopolios públicos europeos de intermediación laboral y provisión de empleos en áreas abiertas a las empresas privadas y a la colaboración público-privada se inició ya en la primera mitad de los años 90¹. Por su parte, la Comisión Europea viene planteando ya desde hace algunos años que Europa debe transformar los desafíos a los que se enfrenta (envejecimiento de la población, mayor competencia mundial, cambio tecnológico, presiones sobre el medio ambiente) en nuevas perspectivas. En la propuesta presentada por la Unión Europea en 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002, se plantea por primera vez la necesidad de una modernización de los servicios públicos de empleo a través de la ampliación de la oferta, permitiendo que empresas privadas de intermediación laboral acreditadas puedan colaborar con las públicas en la provisión y gestión de los programas y actividades de inserción laboral. A partir de estas nuevas directrices, los Estados miembros de la Unión se han visto enfrentados a un nuevo reto. Es decir, la reconversión o sustitución progresiva de las costosas oficinas nacionales de empleo por eficientes y menos costosas oficinas privadas de colocación, permitiendo que empresas privadas de intermediación laboral y de formación acreditadas colaboren con las públicas en la provisión y gestión, y otorgando así mayores oportunidades de elección a los usuarios de estos servicios.

En Francia, por ejemplo, el actual marco regulador permite a las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) ofrecer tanto contratos temporales como indefinidos. También posibilita a los servicios públicos de empleo recurrir a estos operadores para la colocación, indefinida o temporal, y recolocación de desempleados. Los servicios de formación y recualificación profesional por parte de las ETT han cobrado especial vigor en estos tiempos de crisis². Desde que en Francia se aprobó la ley de cohesión social, en enero de 2005, son numerosas las ETT que han querido asumir estas nuevas responsabilidades y operan actualmente como agencias de empleo; y el propio Ministerio de Trabajo de Francia ha alabado el papel que están

¹ Véase **Koning** (1999).

² En Francia las ETT (Entreprises de Travail Temporaire) constituyen un amplio sector laboral con más de 1.000 empresas, 6.400 agencias y unos 600.000 asalariados en sus plantillas. Véase **Guégnaud, Rebeuh y Tribby** (2008).

desempeñando estas empresas en la modernización del Servicio Público de Empleo y en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo francés. En otros países europeos, la cooperación público-privada engloba no tan sólo a las ETT sino también a los consultores de recursos humanos e incluye además la gestión de la formación. Suecia, con la última reforma de ley presentada en septiembre de 2009 sobre la recepción de refugiados³, ha dado un gran paso a la ampliación de la oferta y libertad ciudadanas, concediendo a los ciudadanos con estatus de refugiado la posibilidad de hacer uso del subsidio de inserción laboral en las agencias especializadas de empleo privadas que ellos elijan. Se trata en este caso de una extensión del sistema de vales del bienestar que ha caracterizado las reformas del Estado de bienestar de este país⁴, cuyo efecto estaría teniendo resultados positivos. Un estudio realizado por IFAU (Instituto para la evaluación de políticas del mercado laboral de Suecia) sugiere que los organismos privados, en comparación con el servicio público de empleo, son más eficientes para encontrar puestos de trabajo a los nacidos en el extranjero, entre otros motivos por su capacidad de adaptarse mejor a las habilidades de los solicitantes de empleo⁵.

En Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Canadá, las ETT y en general las empresas privadas de intermediación laboral se han convertido en un operador ágil y eficiente, ofreciendo asistencia y apoyo al trabajador en sus transiciones en función de sus necesidades y expectativas a lo largo de toda su trayectoria laboral. La colaboración público-privada en la gestión de los servicios públicos de empleo está otorgando una solución global a las necesidades de capital humano en un entorno cambiante y plural, en el que las personas, la eficacia y el talento son, sin lugar a duda, una ventaja competitiva.

³ Integrations- och Jämställhetsdepartamentet. *Reform för nyanlända invandrare*, 2009-09-11. El objetivo de esta reforma es fomentar la búsqueda activa de empleo, otorgándole al refugiado la libertad de elegir dentro del sector privado el servicio de intermediación laboral para el empleo que prefiera, con el fin de lograr una rápida inserción en el mercado de trabajo sueco. Este servicio está subvencionado por el Estado y no exige pago alguno por parte del demandante de empleo que lo solicite.

⁴ Véase **Rojas** (2008).

⁵ Véase IFAU: *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. **Helge Benmarker, Erik Grönqvist, Björn Öckert**. Informe 2009:23.

En España la evidencia comprueba la necesidad de este cambio, al constatar que las ETT⁶ superan al servicio público de empleo en intermediación. En 2008 los servicios públicos de empleo (SPE) intermediaron en sólo el 7,2% de las colocaciones totales que se produjeron en todo el país, mientras que las ETT intermediaron en un 13%. La Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal (AGETT), lleva varios años reclamando al Gobierno español que refuerce la cooperación público-privada otorgando a estas firmas el reconocimiento como agencias de empleo. A pesar de que algunas Comunidades poseen competencias en las políticas de empleo, sigue siendo decisión del Gobierno central la ampliación de la oferta de las ETT como Agencias de Intermediación⁷.

La necesidad urgente de modernizar el servicio público de empleo en España, a fin de transformarlo en un agente dinámico de intermediación y, no menos, de recualificación profesional, se debe en buena medida a los grandes cambios ocurridos desde mediados de los años 90 hasta el estallido de la crisis económica en 2008. Es decir, a un periodo donde se produjo uno de los cambios más trascendentales de su historia: el paso de una sociedad tradicionalmente caracterizada por la emigración a otra capaz de atraer a unos seis millones de inmigrantes en un periodo muy corto de tiempo, para trabajar principalmente en los sectores más expansivos del ciclo productivo, como la construcción y los servicios de baja cualificación.

Este hecho viene a reforzar una de las características más problemáticas de la fuerza de trabajo española, a saber, su amplia falta de formación y cualificación profesional.

La crisis económica española y las posibles soluciones para salir de la misma han sido el tema central del debate público en los últimos años, y

⁶ ETT: Empresa de Trabajo Temporal, ha sido la única figura legal autorizada para la cesión legal de trabajadores, es decir, poder contratar trabajadores para ponerlos a disposición de un tercero o empresa usuaria de forma temporal (Art. 1 de la Ley 14/1994).

⁷ Las empresas asociadas a AGETT (Adecco, Eulen, Flexiplan, Randstad y Start People) representan el 47% de los contratos en el sector de las ETT, y todas disponen de autorización administrativa nacional y oficinas en todas las comunidades. Actualmente existen 350 empresas de trabajo temporal en España, pero las seis empresas de AGETT representan cerca del 50% de la contratación total y el 60% de la facturación del sector.

todos los expertos están de acuerdo en que para superar la crisis económica España deberá modificar lo que habitualmente se denomina su “modelo productivo”, y apostar por un aumento de la productividad del trabajo, por los emprendedores, la innovación y el desarrollo tecnológico, lo que supone una gran inversión en el capital humano de la fuerza de trabajo española.

Es evidente que hoy enfrentamos una situación muy distinta a la que caracterizó la fase de crecimiento y de inmigración intensa. Con más de 4,6 millones de parados y una tasa de paro que duplica la media de la UE no es tiempo de escatimar esfuerzos de reforma. España es el país con la mayor tasa de desempleo de la UE-27, llegando a más que duplicar la media comunitaria (9,6%)⁸. Estas cifras poco alentadoras nos obligan, entre otros puntos, a buscar estrategias de colaboración eficaces en la provisión y gestión de los servicios públicos de empleo, cuyos objetivos deberían estar enfocados a que el cien por cien de los desempleados recibiese algún tipo de formación. Y a impartir, para aquellos que llevan más de un año en el paro, una formación que proporcionase al desempleado las herramientas necesarias para poder incorporarse de manera inmediata a un puesto de trabajo.

En el terreno de la formación se trata de suplir un importante déficit español frente a los países más avanzados en la materia. En España el 10,4% de la población entre 25 y 64 años recibe formación continua, porcentaje que parece haberse estancado en los últimos años y que es muy inferior al de Dinamarca (31,6%), Suecia (22,2%), Finlandia (22,1%), Reino Unido (20,1%) y Holanda (17%)⁹. A pesar de la importancia de la formación ocupacional y continua, en España sólo 788.200 de los 4,6 millones de desempleados realiza algún tipo de formación (17,1%)¹⁰. Esta cifra coincide con un estudio que realicé el año 2009¹¹ de 261 personas, predominantemente de origen extranjero, que buscaron el servicio de inserción laboral en la

⁸ Eurostat, 1 de octubre de 2010.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Informe sobre Formación de los desempleados en España y la EU. Nota de Alerta Agett n° 83, 20 de julio 2010. Datos INE.

¹¹ Tesina para optar al título de Profesional de Inmigración y Cooperación de la URJC: VILMA-Vale de Inserción Laboral Madrileño. **Mónica Mullor**. Madrid, enero 2010.

Comunidad de Madrid. Según los resultados del estudio, “el 83% de los usuarios dice no haber sido contactado por el Servicio Regional de Empleo en un plazo de seis meses, luego de haberse inscrito como demandante de empleo; es decir, ni por una oferta de empleo, ni para participar en algún curso de formación profesional y/o ocupacional para el empleo”¹². El mismo estudio permite constatar la necesidad de otorgar una formación más actualizada, más dinámica y coordinada, dado que hay muchos recursos en materia formativa pero están dispersos y, en muchos casos, los potenciales usuarios los desconocen. Las dificultades que encuentran muchos extranjeros para hacer valer sus experiencias laborales y competencias profesionales ponen de manifiesto la falta de mecanismos expeditos para un funcionamiento óptimo del mercado de trabajo madrileño, lo que dificulta tanto el empleo como la utilización correcta del potencial productivo de las personas inmigrantes. Por otra parte, todo indica que una situación similar afecta a los desempleados de origen español y que lo que ocurre en la Comunidad de Madrid ocurre por doquier en España.

En la parte relativa a las actividades de las ETT y a la intermediación laboral, la reforma del mercado de trabajo contemplada en la reciente Ley 35/2010, de 17 de septiembre, abre nuevas posibilidades de aumentar la eficacia de las políticas públicas para el empleo a través de la competencia en la gestión y provisión de estos servicios. Esto bajo la condición de que el Gobierno realmente se atreva, en la concreción de la iniciativa, a ser, con las palabras ya citadas de Barroso, “intrépido y ambicioso”.

Según la nueva Ley 35/2010, de 17 de septiembre, y RD 10/2010, de 16 de junio, para la reforma del mercado de trabajo, las ETT podrán actuar en los sectores hasta ahora excluidos de su radio de acción, como son las Administraciones Públicas y los llamados “sectores de riesgo”. Al mismo tiempo, el cambio sin duda más radical de la nueva ley en estas materias es que se autorizan las agencias privadas de colocación. Estas agencias podrán funcionar o bajo la forma de una colaboración público-privada (me-

¹² Se entiende por Formación Profesional para el Empleo (FPEm) al conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento. RD 395/07, artículo 2.1.

dian­te un con­ve­nio o acuer­do con los Ser­vi­cios Pú­bli­cos de Em­pleo y sin cos­te para los tra­ba­ja­do­res o los em­plea­do­res) o de for­ma to­tal­men­te pri­va­da, siem­pre que no haya cos­tes ni con­tra­pre­sta­cio­nes para los tra­ba­ja­do­res. Este tipo de ac­ti­vi­da­des, que en cuanto a la co­lo­ra­ción pú­bli­co-pri­va­da ha­bían es­ta­do re­ser­va­das ex­clu­si­va­men­te a las en­ti­da­des sin áni­mo de lu­cro, son muy bien­ve­ni­das y ne­ce­sa­rias.

Ahora bien, a esta ini­cia­ti­va tan promi­so­ria le veo dos caren­cias desde el pun­to de vista de una co­lo­ra­ción pú­bli­co-pri­va­da. La mayor es la ‘au­sen­cia de un sis­te­ma que ase­gure una plena li­ber­tad de elec­ción por los usu­a­rios’ entre las agen­cias de co­lo­ca­ción au­to­ri­za­das, ya sean éstas de ges­tión pú­bli­ca o pri­va­das que co­lo­ra­ren con los ser­vi­cios pú­bli­cos de em­pleo. Esto se puede lograr me­diante un sis­te­ma in­spi­ra­do en las re­for­mas suecas, con un ‘vale de apo­yo a la in­ser­ción la­bo­ral’ que ponga en ma­nos del usu­a­rio la po­si­bi­li­dad de elegir, del am­plio es­pec­tro de pro­vee­do­res au­to­ri­za­dos, la oferta que mejor se a­de­cúe a sus ne­ce­sa­rias par­ti­cu­la­res de in­ser­ción la­bo­ral.

La se­gun­da caren­cia es que ‘no se ob­ser­van me­ca­nis­mos que ase­guren una real com­pe­ten­cia entre los pro­vee­do­res de los ser­vi­cios’, sean éstos pú­bli­cos o pri­va­dos, con o sin áni­mo de lu­cro. Para ello, de nuevo si­guiendo el “mo­de­lo sueco”, se de­bería evi­tar el sis­te­ma de con­ve­nios, que siem­pre per­mite ma­ni­pu­lar y li­mi­tar la nueva oferta, y en su lugar dar una ‘am­plia li­ber­tad de es­ta­ble­cer agen­cias de em­pleo’ que cum­plan un mí­ni­mo de­ter­mi­na­do de exi­gen­cias de ca­li­dad, efie­ciencia y tran­spa­ren­cia, y que se aten­gan a las re­g­las de la co­lo­ra­ción pú­bli­co-pri­va­das es­ta­ble­ci­das. Así, las agen­cias de em­pleo po­drían ser de ges­tión pú­bli­ca o pri­va­da, siendo lo im­por­tante el que ‘todas si­gan las mis­mas nor­mas y com­pi­tan bajo las mis­mas con­di­cio­nes’. Luego, serán los ciu­da­da­nos de­sem­plea­dos quiénes, con su ca­pa­ci­dad para dis­poner del vale de in­ser­ción la­bo­ral, de­ci­dirán cuáles de estos pro­vee­do­res subsis­tirán, sean pú­bli­cos o pri­va­dos, y cuáles de­berán cerrar sus pu­er­tas. Con la in­cor­po­ra­ción de estos ele­men­tos es­ta­ríamos ante una re­for­ma de gran ca­la­do, porque, además de es­ti­mu­lar a los de­sem­plea­dos a la bús­que­da ac­ti­va de em­pleo, per­mitiríamos que fueran la vo­lun­tad ciu­da­dana y la sana com­pe­ten­cia las que de­ci­dieran, en vez del fa­vor bu­ro­crá­ti­co, quiénes re­ci­ben los fon­dos pú­bli­cos.

Mi experiencia en el ámbito de empleo me permite creer que la ampliación de la oferta a través de la competencia, combinada con una real libertad de elección de los usuarios, daría paso a un sistema más dinámico y eficaz, y otorgaría a los desempleados un acceso continuo a una formación adecuada a la realidad del mercado de trabajo que aumentarían la movilidad ascendente y la flexibilidad laboral que tanto se necesitan en España.

Lo importante no es quién tiene la gestión sino que los programas de formación e inserción laboral de responsabilidad pública sean de calidad y eficaces, y que los usuarios estén satisfechos y también, por supuesto, que las leyes y las reglas se cumplan. La ampliación de la oferta y de la libertad de elección ciudadana no sólo debería ir acompañada de un control más riguroso de la calidad de la oferta, sino también de una transparencia sobre los resultados obtenidos.

Con las reformas introducidas por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre 2010, hoy sería posible la implementación de un instrumento, VILMA ('Vale de Inserción Laboral Madrileño'), que elaboré el año pasado para la Comunidad de Madrid. De acuerdo a mi propuesta, VILMA sería un instrumento financiado con fondos públicos que otorgaría a los desempleados la libertad de elegir, dentro del sector de colaboración público-privado, el proveedor que les otorgue la mejor oferta relativa a un plan de reinserción laboral basado en las necesidades específicas de cada ciudadano portador del vale VILMA.

Los objetivos de VILMA serían los siguientes:

1. Crear un sistema más dinámico y eficaz a través de la competencia y la libre elección de los usuarios, incorporando a las empresas privadas de colocación (acreditadas ante el Servicio Regional de Empleo) a la gestión y formación de los programas de orientación, formación e intermediación laboral de responsabilidad pública.
2. Ampliar la oferta para apostar, especialmente en tiempos de crisis, por la formación ocupacional con el fin de incentivar la pronta vuelta al mercado laboral y no las subvenciones por desempleo.

3. Conferir al usuario de los Servicios de Orientación Profesional para el Empleo la libre elección de un plan de reinserción laboral basado en sus necesidades específicas y asistido por las agencias profesionales, que competirán por su elección y que por ello se verán obligadas realmente a poner al usuario “en el centro”.

Una fórmula para el procedimiento de cobro del vale VILMA que incentive la obtención de reales logros en términos de acceso al empleo podría ser como sigue:

- El 50% del vale Vilma será cobrado por cada usuario que haya establecido un plan de reinserción laboral y participado en alguno de los momentos de formación ocupacional contemplados en el mismo.
- El otro 50% del cobro del ‘Vale de inserción laboral madrileño (VILMA)’ sólo se hará efectivo una vez lograda la inserción laboral y probado el seguimiento del cliente a fin de que mantenga el empleo.

La propuesta de introducir el ‘Vale de Inserción Laboral Madrileño (VILMA)’ puede ser un medio efectivo para el ejercicio más pleno y más amplio de nuestra libertad de elección, como ciudadanos y como trabajadores; pero requiere, a su vez, que nuestros políticos estén dispuestos a desprenderse de una importante tajada de poder para, a cambio, dárselo a los desempleados. Esto también implicará debilitar el vínculo de clientelismo que hoy parece existir entre administraciones y gestores de los programas públicos, y permitir que sea la sana competencia entre ellos, y no el favor burocrático, quien decida quién recibe los fondos públicos.

Si la Comunidad de Madrid da el paso a la innovación de los servicios públicos de empleo bajo la cobertura de la nueva legislación, un día podríamos llegar a ver que VILMA se ha convertido en VILE (‘Vale de Inserción Laboral Español’).

PALABRAS CLAVE

España • Mercado laboral • Libertad económica

RESUMEN

En este artículo se plantean algunas reformas que podrían hacer de nuestros anquilosados servicios públicos de empleo una herramienta dinámica al servicio de la recuperación de España. La autora propone propuestas para fomentar la colaboración público-privada, la competencia y la libertad de elección de los desempleados.

ABSTRACT

This article sets forth some reforms which could make out of our stagnant public employment services a dynamic tool at the service of Spain's recovery. The author suggests proposals devised to promote public-private partnerships, competition and freedom of choice for the unemployed.

BIBLIOGRAFÍA

Boletín Informativo, EPA (2010):

La evolución del empleo y del paro en el segundo trimestre de 2010.

Boletín Oficial del Estado, BOE (2009):

Núm. 273, jueves 12 de noviembre. Ley 14/2009 de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

Comisión Europea (2001):

Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 12.9.2001, COM (2001) 511 final.

Comisión Europea, Europa 2020 (2010):

<http://www.eu2010.es>

Decisión nº 578/2003/CE del Consejo (2003):

De 22 de julio, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

El desempleo en la Unión Europea

(2010):

Eurostat, comunicación del 1 octubre.

Guégnard, C.; Rebeuh, M. C. y Tribu, E.

(2008):

“Entreprises de travail temporaire: former pour renforcer l’intermédiation sur un territoire”, *Revue Française des Sciences Sociales*, abril-junio 2008.

Informe Nacional de Investigación en educación y formación profesional

(2009):

AGETT. Diciembre N°102.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) (2009):

Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar.

Helge Bennmarker, Erik Grönqvist, Björn Öckert. 2009:23.

Koning, J. (1999):

Deregulation in placement services: A

comparative study for eight EU countries, Employment and European Social Fund, European Commission.

Mullor, Mónica (2010):

VILMA: Vale de Inserción Laboral Madrileño. Tesis: EPIC/URJC, Madrid.

Una propuesta para la ampliación del servicio de orientación para el empleo, la libertad de elección ciudadana, el pluralismo y la competencia en la provisión de los servicios públicos del bienestar social.

Organización internacional del trabajo (2009):

Tendencias mundiales del empleo. OIT, Ginebra.

Plan de Integración de la Comunidad de Madrid (2009-2012):

Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid.

Reform för ny anlända invandrare (2009):

Regeringskansliet Integrations- och Jämställdhetsdepartementet, Suecia (11.9.2009).

Rojas, Mauricio (2008):

Reinventar el Estado del bienestar. La experiencia de Suecia. Editorial Gota a Gota.

Velarde Fuentes, Juan (2009):

Ante la tercera encrucijada de la historia económica española. Universidad CEU San Pablo. CEU Ediciones.

REVISTA DE

libros

DE LA FUNDACIÓN CAJA MADRID

los libros piensan en nosotros

aproveche nuestros
**bonos de
descuento**
y suscríbese desde sólo

25
euros

suscripciones@revistadelibros.com
Infórmese en: T. (+34) 91 319 48 33

descuento
suscripción
anual
10
euros

3x2
suscríbese por
dos años y el
tercero gratis

descuento
suscripción
dos años
15
euros