



VNIVERSITAT DE VALÈNCIA



TESIS DOCTORAL

AGENCIAS MUNICIPALES DE COLOCACIÓN:

UNA APUESTA DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO LABORAL

Doctoranda:

MERCEDES NAVARRO CARRASCO

Director principal:

DR. JOSÉ VICENTE PÉREZ COSÍN

Codirectores:

DR. RICARD CALVO PALOMARES

DR. ANTONIO SANTOS ORTEGA

VALÈNCIA
Septiembre 2018



VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

fidl

INSTITUT
INTERUNIVERSITARI DE
DESENVOLUPAMENT LOCAL

**MEMORIA DE INVESTIGACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE DOCTORA EN:**

“DESARROLLO LOCAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL”.

TESIS DOCTORAL:

**AGENCIAS MUNICIPALES DE COLOCACIÓN: UNA APUESTA DE
INTERVENCIÓN EN EL MERCADO LABORAL**

Doctoranda:

Mercedes Navarro Carrasco

Director principal: Dr. José Vicente Pérez Cosín

Codirectores: Dr. Ricard Calvo Palomares y Dr. Antonio Santos Ortega

València, septiembre de 2018



DEDICATORIA

A mis padres, por todo. Siempre.

A mi hermano y mi sobrino.

A Jorge, por regalarme alas cada día. Y a la vez, ser el mejor de los paracaídas. No me imagino mejor compañero de vida. Gracias.

A mi hija Candela, por haberse convertido en la persona que quiero ser de mayor. Por ser el mejor regalo que me ha hecho la vida. ¿Sabes una cosa? Te quiero.

Sin vosotros, la vida no sería tan vida.





AGRADECIMIENTOS

A todas aquellas personas, que en mi ámbito laboral y formativo, han contribuido a que haya llegado hasta aquí.

A mis tutores: Josep Vicent, Ricard y Toño que han estado sustentando los pilares, a la vez que me empujaban un poquito más, cada vez, para que este sueño se hiciera realidad. Gracias. Vosotros ya conocéis las razones.



AGENCIAS MUNICIPALES DE COLOCACIÓN: UNA APUESTA DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO LABORAL

Anotaciones a un uso no sexista del lenguaje	11
Índice de tablas y figuras	13
PRESENTACIÓN E INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE. FUNDAMENTACION TEÓRICA	
CAPÍTULO UNO. ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO	27
1.1 Activación para el empleo: un concepto con muchas aristas	28
1.2 La empleabilidad como eje inspirador de la activación	36
1.3 La activación para el empleo en la normativa legal	43
1.3.1 La activación en la Estrategia europea de empleo	43
1.3.2 La activación en el marco español	49
CAPÍTULO DOS. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN	61
2.1 Políticas activas de empleo	62
2.1.1 Definición	62
2.1.2 Las políticas activas de empleo como soporte de la Agencia de colocación	63
2.2 La intermediación laboral como parte de la colocación laboral	66
2.3 Evolución de la intermediación laboral	70
2.4 La dimensión territorial de la intermediación laboral con especial énfasis en la competencia municipal en materia de empleo	81
2.5 La Teoría de la búsqueda: el argumento teórico para una intermediación de calidad	89

CAPÍTULO TRES. LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO	99
3.1 Modernización de los servicios públicos de empleo.	100
3.2 Colaboración público – privada en el mercado de trabajo	104
3.2.1 Marco internacional y europeo	104
3.2.2 Marco español	114
3.2.3 Factores y/o causas que explican el proceso	116
CAPÍTULO CUATRO. AGENCIAS DE COLOCACIÓN: UN NUEVO ESCENARIO EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL	119
4.1 Aspectos jurídicos e institucionales	120
4.2 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.	129
SEGUNDA PARTE: EL PROCESO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	
CAPÍTULO CINCO. EL PROCESO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	144
5.1 Hipótesis y objetivos de la investigación	145
5.2 Metodología y técnicas de la investigación	147
5.3 Cronología de la investigación	152
5.4 Las fuentes de información	154
5.4.1 Fuentes de información documentales	154
5.4.2 Fuentes de información personales (entrevistas)	155
5.4.3 Grupo de expertos/a	161

5.5	Panorama territorial de las Agencias de colocación	165
5.5.1	Panorama territorial de las agencias de colocación. Ámbito estatal	165
5.5.2	Panorama territorial de las agencias de colocación. Ámbito de la Comunidad Valencia	166
5.6	Análisis e interpretación de datos	173
5.7	Limitaciones de la investigación	174

TERCERA PARTE. RESULTADOS Y SU DISCUSIÓN. PROPUESTA DE UN MODELO DE AGENCIA MUNICIPAL DE COLOCACIÓN

CAPÍTULO SEIS. RESULTADOS Y SU DISCUSIÓN.	178	
6.1	Análisis de resultados: fuentes secundarias	178
6.2	Análisis de resultados: entrevistas en profundidad	185
6.3	Análisis de resultados: grupo de expertos/a	223
6.4	¿Qué hemos encontrado durante la investigación? Discusión sobre los resultados	226
CAPÍTULO SIETE. PROPUESTA DE UN MODELO DE AGENCIA DE COLOCACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	231	
7.1	Agencia de colocación	235
7.1.1	Principios inspiradores de la Agencia de colocación	235
7.1.2	Principios normativos	238
7.2	Forma jurídica	241
7.3	Financiación	243
7.4	Objetivos	244
7.5	Protagonistas de la intermediación laboral	246

7.5.1	Empresas	246
7.5.2	Población activa	247
7.5.3	Agencia de colocación	248
7.6	La agencia de colocación: Creación de un sistema arterial de intermediación laboral	
7.6.1	Metodología de intervención	250
7.6.2	Principios metodológicos y herramienta de gestión	254
7.6.3	Servicios de la Agencia de Colocación	262
	7.6.3.1 Servicio de Asesoramiento y orientación a las personas	262
	7.6.3.2 Servicio de Colocación y relaciones con empresas	271
	7.6.3.3 Formación en habilidades y competencias para el empleo	282
7.7	Política de comunicación	287
7.8	Evaluación y política de calidad	292
	7.8.1 Evaluación	292
	7.8.2 Carta de servicios	295
	CUARTA PARTE.CONCLUSIONES FINALES	300
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	305
	NORMATIVA LEGAL	321
	ANEXOS	325

ANOTACIONES A UN USO NO SEXISTA DEL LENGUAJE

El *Cantar del mío Cid*, ya cuenta que a Rodrigo Díaz de Vivar lo recibieron en Burgos "mugieres e varones, burgueses e burguesas".

En la elaboración de la presente tesis y en relación al uso de un lenguaje igualitario se ha querido cumplir con las siguientes normas:¹

- La Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece, en el artículo 14, criterios generales de actuación de los poderes públicos: «La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas».
- La Ley autonómica Valencia 9/2003, de 2 de abril, por la igualdad entre mujeres y hombres, en su artículo 48 sobre el lenguaje no sexista en los escritos administrativos, las administraciones públicas Valencias pondrán en marcha los medios necesarios porque toda norma o escrito administrativo respetan en su redacción las normas relativas a la utilización de un lenguaje no-sexista.
- El II Plan de Igualdad de la Universitat de València (UV) (2013-2017), aprobado en Consejo de Gobierno del 29 de octubre de 2013, que establece, en el marco del Eje 5: Investigación y docencia: Medida 5.1.4 Promover el uso no sexista del lenguaje en todos los materiales docentes publicados y utilizados en la docencia de la UV.

Medida 1.1.6 Recomendar a todos los candidatos y candidatas a cargos electos de gestión en la UV que sus programas contengan medidas que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, se debe procurar que la perspectiva de género y el uso de un lenguaje integrador e igualitario estén presentes en sus actuaciones institucionales.

¹ Todo ello, a pesar del Informe "Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer" presentado por el Académico de la Real Academia de la Lengua y respaldado por el pleno de la institución el 01 de marzo de 2012.



ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Figura 4.1.- Precios máximos unitarios del Acuerdo Marco.

Figura 5.1.- Fases y cronología de la investigación.

Figura 5.2.- Naturaleza de las Agencias de colocación que han participado en la investigación.

Figura 5.3.- Relación de personas entrevistadas.

Figura 5.4.- Relación de expertos

Figura 5.5.-Distribución geográfica de las Agencias de colocación en la Comunidad Valenciana.

Figura 5.6 Cifras oficiales de la Comunidad Valenciana.

Figura 5.7.- Carácter público-privado de las Agencias de colocación.

Figura 5.8.-Naturaleza de las Agencias de colocación públicas.

Figura 6.1.-Elementos diferenciadores de las Agencias de colocación.

Figura 6.2.-Estructura jurídica de las Agencias de colocación.

Figura 6.3.- Síntesis del análisis de las webs públicas municipales de las Agencias de colocación.
Nivel estatal.

Figura 6.4.-Radiografía de la población inscrita en Agencia de colocación pública sin ánimo de lucro.

Figura 6.5.-Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en el funcionamiento general de las Agencias de colocación.

Figura 6.6.-Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en la gestión de ofertas de empleo.

Figura 6.7.- Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en la atención de la población demandante de empleo.

Figura 7.1 - Propuesta de modelo de Agencia municipal de colocación.

Figura 7.2 - Principios inspiradores de la Agencia de colocación: el empleo como eje transversal de la política municipal.

Figura 7.3.- Principios normativos que rigen el funcionamiento de la Agencia de colocación

Figura 7.4.- Objetivos de la Agencia de colocación

Figura 7.5.- Protagonistas de la intermediación laboral

Figura 7.6.- Sistema arterial e intermediación laboral

Figura 7.7.- Objetivos de la implantación del empleo como eje transversal de la política municipal

Figura 7.8.- Principios metodológicos de la intervención

Figura 7.9.- Servicio de asesoramiento y orientación a las personas

Figura 7.10.- Objetivos estratégicos, operativos e indicadores del servicio de asesoramiento y orientación a las personas

Figura 7.11.- Servicio de colocación y relaciones con empresas

Figura 7.12.- Objetivos estratégicos, operativos e indicadores del servicio de colocación y relaciones con empresas

Figura 7.13.- Objetivos estratégicos, operativos e indicadores del servicio de formación en habilidades y competencias

Figura 7.14.- Política de comunicación

PRESENTACIÓN E INTRODUCCIÓN

La presente Tesis Doctoral es consecuencia de la propia trayectoria laboral y formativa, así como de las aportaciones de las personas, desde uno u otro ámbito, me han acompañado a lo largo de mi recorrido profesional.

Participar en el Máster de Gestión del Desarrollo Local de la Universitat de València 2010-2011 me generó la inquietud de investigar más a fondo el tema de la activación para el empleo y su relación con la intermediación laboral, hasta el punto de, sin propósito previo, tomar la decisión de realizar la presente tesis doctoral.

En los últimos años, el concepto de activación para el empleo vigente en los países industrializados, refleja una visión homogénea, que otorga el protagonismo absoluto a las personas, en su incorporación al mercado laboral con un trabajo digno y decente. La distancia a cualquier teoría que otorgue influencia a aspectos relacionados con el entorno vital de las personas en todas sus acepciones, se convierte el elemento común a la visión de la activación para el empleo, que se predica desde las altas instancias legislativas y gubernamentales.

Por esta razón este estudio, desde un prisma científico, parte del concepto de activación para el empleo que ha propiciado que tenga un planteamiento mucho más rico y poliédrico de la intermediación laboral habiendo generado un modelo de intervención mucho más profundo que permitirá analizar las situaciones personales teniendo en cuenta un mayor número de matices y adquiriendo una visión tornasolada mucho más amplia del trabajo que se realiza con la población demandante de empleo.

En la presente tesis se rescatan teorías como la de la búsqueda para afianzarse en una idea de la integración del mercado laboral en la que la persona, de forma individual, tiene escasas posibilidades de competir de forma aislada para disfrutar de una trayectoria laboral en condiciones apropiadas a un sistema de bienestar como el que sería deseable en la sociedad actual.

El empleo es uno de los objetivos primordiales que quieren alcanzar las personas. La preocupación de los gobernantes municipales a este anhelo de la ciudadanía es ofrecer una respuesta adecuada y satisfactoria adaptada al entorno más cercano habiéndose convertido en una constante en el ámbito local con una trayectoria consolidada en el tiempo.

El objetivo fundamental de esta tesis doctoral es, por tanto, proponer un modelo de Agencia municipal de colocación. Este modelo, por implantarse en el ámbito público local, pone en valor aquellos aspectos de la intermediación laboral que no son considerados desde el sector privado de las Agencias de colocación. La propia naturaleza de la Agencia sitúa, en el epicentro de su actividad, la atención a las personas con dificultades para integrarse en el mercado laboral.

La generación de este modelo de Agencia de colocación permitirá alcanzar objetivos más específicos tales como indagar en aquellos aspectos que van a favorecer o impedir una intermediación laboral de calidad en las Agencias de colocación en el escenario social más inmediato: el municipio. El análisis de la colaboración pública-privada será el punto de partida para obtener la información necesaria para implementar modelos de calidad de intermediación laboral pública en el escenario del desarrollo local.

El primer capítulo repasa el concepto de la activación para el empleo y de la concepción que desde diferentes corrientes teóricas normativo-legales se tiene de la misma. Especialmente es objeto de análisis la empleabilidad como eje inspirador del concepto de activación para el empleo apoyándose, entre otras, en la teoría del efecto negativo de las prestaciones económicas individuales. Esta doctrina desemboca en la idea de que la persona desempleada trabajará en alcanzar su propio empleo si carece de asistencia institucional de cualquier naturaleza. El enfoque que inspira el concepto actual de empleabilidad considera que es la carencia individual de la misma la causante de las situaciones personales de desempleo y en ningún caso la realidad objetiva resultante de un mercado de trabajo precario y entregado a políticas laborales cortoplacistas.

El argumento aparece vinculado con el concepto de flexiseguridad cuya esencia impregna el modelo de activación imperante y que entiende por seguridad no solo conservar el propio puesto de trabajo, sino que se trata de equipar a las personas con las capacidades que les permitan progresar en su vida laboral y ayudarlas, en su caso a encontrar un nuevo empleo.

El concepto de empleabilidad y activación para el empleo imperante sitúa el epicentro de la cuestión en el factor individual al ser la persona la responsable de ampliar sus competencias para el empleo. Ambos conceptos reflejan que la adquisición

y mejora de las competencias personales y técnicas que demanda el mercado de trabajo actual dependen única y exclusivamente de cada una de las personas independientemente del contexto personal, familiar y social.

En el escenario de los mercados transicionales donde el empleo estable ha dejado de existir, se impulsa un concepto de activación para el empleo en el que se responsabiliza a las personas de forma aislada e individual del protagonismo absoluto de su búsqueda de empleo. Esta concepción resta o elimina toda la importancia que tiene el entorno socioeconómico y las atribuciones de las Administraciones públicas, apareciendo un claro abandono de sus responsabilidades, que por su propia naturaleza, les son propias a las mismas.

El segundo capítulo expone cómo la intermediación laboral se posiciona como un elemento clave de las políticas activas de empleo, reflejando las definiciones de ambos conceptos. La Teoría de la búsqueda, ganadora del premio Nobel de Economía 2010, se convierte en un instrumento que pretende explicar la importancia del factor humano en la intermediación laboral. Esta corriente considera fundamental e imprescindible el acceso a la información de toda naturaleza que permita conocer los recursos materiales y humanos que propician la inserción laboral. El grado de dificultad en acceder al conocimiento viene originado, entre otros, por el contexto social en el que las personas inician y prolongan su vida laboral. Dicha certeza científica complementaría con el concepto de empleabilidad imperante como una conquista individual independiente del escenario personal de cada persona.

El acceso a la información actual, pertinente y de calidad se convierte con el apoyo científico de la teoría en uno de los ejes claves para mejorar la intermediación laboral.

Resulta, por tanto, pertinente en este apartado proponer la revisión de la dimensión territorial y el análisis de la competencia municipal en materia de empleo. La enorme distancia entre la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y la realidad de los municipios no ha impedido que se consolide el apoyo municipal a la atención a la ciudadanía. En realidad se asume la competencia en materia de empleo como propia de forma absolutamente antagónica a lo dictado por la norma, aunque en los últimos tiempos sufriendo enorme asfixia económica.

Un gran número de investigaciones y artículos científicos señalan el escenario local como el más idóneo para ejercer competencias en materia de empleo, dado el conocimiento tanto formal como informal que la Administración Local tiene de su territorio más cercano. La ciudadanía, en un ejercicio lógico de exigencia a sus gobiernos locales, solicita la atención en materia de empleo y encontraría incomprensible la falta de información y de apoyo en su entorno más cercano, por lo que se produce un divorcio absoluto entre lo que dicta la legislación y la realidad que impera en una inmensa mayoría de municipios.

El tercer capítulo estudia la modernización de los servicios públicos de empleo abordados desde la colaboración pública – privada reflejándose un análisis del estado de este fenómeno en el ámbito internacional.

Mención especial requieren aquellos estudios que señalan la inexistencia de evidencia empírica que demuestre que las privatizaciones de servicios públicos suponen de forma conjunta una mayor eficiencia y calidad de la gestión privada. Más bien el resultado de tres elementos: una pérdida de control de los servicios públicos, pérdida en la calidad de la prestación y una precarización absoluta de las condiciones de trabajo de las personas que desempeñan su labor profesional en el sector objeto de la subcontratación.

El análisis de las normas que regulan la colaboración pública – privada constata que a pesar de que la OIT (Organización Internacional del Trabajo) (máximo órgano que regula las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de mujeres y hombres) se muestra, en principio, sumamente reacia a impulsar esta línea de actuación, finalmente se rinde a que el sector privado actúe en la intermediación laboral adquiriendo un protagonismo que en principio no le correspondería. A lo largo del siglo pasado y hasta la actualidad las normas legales se han ido relajando desde diferentes organizaciones gubernamentales y/o de diferentes Estados siempre con la Comisión Europea liderando este movimiento que ha obsequiado al sector privado con parcelas cada vez más amplias en la gestión de las políticas de empleo y de la intermediación laboral.

La situación se ha visto auspiciada por la jurisprudencia europea que ha coadyuvado enormemente a que las empresas adquirieran de forma progresiva un protagonismo absoluto en la gestión del empleo.

La gratuidad del servicio que se presta a la población demandante es el último territorio que le queda por conquistar a la iniciativa privada. No está alejado de la realidad, considerar que sería lógico que estuviera entre sus pretensiones, establecer mecanismos progresivos que les acercara a desmoronar el acceso gratuito a una intermediación laboral de calidad a pesar del art. 29 de la carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, tal y como está sucediendo con otros derechos fundamentales.

Más tarde el capítulo ilustra la privatización de los servicios públicos como un proceso que desemboca en una situación consolidada en el escenario de la intermediación laboral analizándose los factores que ha propiciado la situación actual de Agencias de colocación.

En lo que se refiere a la liberalización de la gestión de la intermediación laboral en España, el análisis de la legislación revela que España ha sido uno de los últimos países en rendirse a la realidad, presionado por la normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT²). La publicación del Real decreto que regula las Agencias de colocación se convierte así en el último escalón para la privatización de la gestión de las políticas de empleo y de la intermediación laboral.

Con posterioridad no ha sido baladí que el sector de las empresas de trabajo temporal haya sido reconvertido de forma instantánea, a golpe de norma, en Agencias de colocación ocupando prácticamente todo el espacio de la intermediación laboral. Todo ello sin olvidar que es suficiente una comunicación a la Administración pública para que cualquier empresa se convierta en Agencia de colocación. El resultado de este proceso refleja que la intermediación laboral ha sido encargada “de facto” al sector privado con ánimo de lucro.

El cuarto capítulo realiza un recorrido por la arquitectura legislativa estatal de los últimos años, desarrollada en torno a las Agencias de colocación en las que se

² La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está consagrada a la promoción de la justicia social, de los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente, persiguiendo su misión fundadora: la justicia social es esencial para la paz universal y permanente.

Única agencia 'tripartita' de la ONU, la OIT reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros a fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres.

Actualmente, el Programa de trabajo decente de la OIT contribuye a mejorar la situación económica y las condiciones de trabajo que permiten que todos los trabajadores, empleadores y gobiernos participen en el establecimiento de un paz duradera, de la prosperidad y el progreso.

diseña la idea central de la universalidad de la naturaleza de las Agencias de colocación.

Para ello se realiza un recorrido por el proceso del “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”, por ser el instrumento utilizado para articular la colaboración público-privada del que se extrae la conclusión de un recorrido impregnado de un espíritu de encumbramiento de la empresa privada y el arrinconamiento de las entidades locales.

El resultado final de ese Acuerdo Marco ha permitido la contratación y subcontratación de la intermediación laboral con empresas privadas, siendo simbólica la participación de un único ayuntamiento en todo el territorio nacional. No obstante, hasta llegar hasta ahí aparece un proceso en el que la mayoría de las acciones y decisiones que lo enmarcan constituyen un fiel reflejo de la escasa motivación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social por implantar un modelo de intermediación laboral pública de calidad. La ya conocida modernización de los servicios públicos de empleo se torna en un acuerdo que refleja el interés en que las empresas privadas con ánimo de lucro adquieran la hegemonía en las Agencias de colocación, todo ello bajo el paradigma de la modernización de los servicios públicos de empleo y de la colaboración público -privada de la gestión de empleo.

La segunda parte de la tesis refleja los datos obtenidos a través de diferentes fuentes de naturaleza diversa.

Se inicia con el capítulo quinto en el que se muestran los resultados del análisis de una muestra de webs de Agencias municipales del territorio español de diferentes CCAA (Comunidades Autónomas) y que aporta datos sobre los servicios que se ofrecen en las mismas. Esta visión se complementa con un análisis cuantitativo de las Agencias de colocación de la Comunidad Valenciana.

El capítulo refleja desde dos perspectivas diferentes aspectos descriptivos del mapa de las Agencias de colocación abarcando aspectos como su naturaleza pública o privada, la distribución geográfica, la tipología de servicios ofrecida así como una descripción del tipo de población que es usuaria de las Agencias de colocación públicas municipales. Esta descripción de las características más destacables de la población desempleada que utiliza este recurso sirve de soporte para diseñar la metodología y

los servicios que ofrecerá el modelo de Agencia de colocación que se reflejará como resultado de la presente tesis.

El capítulo seis lo constituye la elaboración y análisis de los datos obtenidos en las entrevistas que se han sostenido con profesionales que están realizando intermediación laboral en las Agencias de colocación y con personal que está trabajando la colaboración pública - privada en el Servicio Autónomo de empleo. En este apartado aparecen los resultados y conclusiones que reflejan como elemento más sobresaliente la consolidación de los servicios de empleo municipales. De forma complementaria se expresan dificultades comunes que constituyen el reto común que debe servir de acicate para consolidar referentes de calidad en la intermediación local que se realiza desde las Agencias de colocación.

Por último, se realiza la propuesta de un Modelo de Agencia municipal de colocación, en la que se refleja la utilidad y conveniencia de implantar y consolidar la intermediación laboral municipal como una respuesta a la atención de la población desempleada más vulnerable. A la vez que se diseñe un modelo de intervención eficaz con el tejido empresarial más cercano para establecer y mejorar actuaciones de intermediación laboral pública, la territorialidad más cercana se convierte en el mejor argumento para considerar que una apuesta clara y rotunda por este servicio, permitirá consolidar la atención a la ciudadanía con criterios de calidad y rentabilidad social.

El planteamiento de Agencia municipal de colocación parte de unos principios inspiradores y necesarios, para posteriormente establecerlos objetivos, actuaciones, recursos y la metodología adecuada para consolidar un modelo que contará como eje transversal con la adaptación al entorno propio de cada uno de los territorios, sin olvidar la evaluación como ingrediente fundamental del *know-how* de la Agencia de colocación.

En definitiva, las Agencias de colocación municipales se plantean como un recurso imprescindible que deben ocupar el espacio de la intermediación laboral entre las empresas y aquellos colectivos de personas con los que la iniciativa privada no va a encontrar resultados económicos deseados, sin olvidar el resto de la población. La rentabilidad social de esta intermediación laboral será la que obtendrán las entidades locales. Estarán liberadas de la producción de una rentabilidad económica y, de esta

forma, podrán ejercer la atención a las personas sin desdeñar aquellos casos con más dificultades y que, con el triunfo del Acuerdo Marco, se encuentran en una situación de total desamparo en el marco reinante del modelo actual de la activación para el empleo.

Esa rentabilidad social, si se diseña y ejecuta con criterios técnicos adecuados y absorbiendo la experiencia histórica que existe en los Ayuntamientos, acabará acompañada, de forma natural, de la rentabilidad económica en los escenarios locales.

La principal aportación de esta tesis pretende ayudar a la consolidación de un modelo cercano, como son las Agencias municipales de colocación, que permitirá incentivar la vía institucional en la intermediación laboral y recuperar el prestigio de los servicios públicos de empleo locales, ante la población activa y las empresas.

Por último, quisiera finalizar mencionando que, durante las dos últimas décadas, mi trabajo ha transcurrido en un marco de atención a personas que querían incorporarse al mercado laboral, desempeñando un trabajo digno y decente. La relación constante con el tejido empresarial ha sido uno de los ejes de mi actividad laboral.

Mi labor profesional ha estado impulsada por la ilusión, la reflexión y la atención constante. Sin ser consciente, había construido un paradigma propio de atención y activación para el empleo. Al finalizar esta tesis, he observado que ese paradigma edificado desde la experiencia profesional, tenía carencias que lo convertían en un modelo de intervención, que debía ser enriquecido desde la reflexión y el estudio teórico.

Por ello, la investigación realizada ha sido enormemente enriquecedora. El círculo se ha cerrado como consecuencia de la revisión de numerosos documentos y estudios que han permitido que ese modelo propio, sin fundamentación teórica, germinará en una intensa reflexión acompañada de una revisión profunda de todos aquellos parámetros que consideraba inamovibles y que han sido transformados en algunos aspectos y completamente renovados y actualizados en otros. El esfuerzo personal realizado se ha visto, de sobra, recompensado.

PRIMERA PARTE. FUNDAMENTACION TEÓRICA

CAPÍTULO UNO. ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

- 1.1 Activación para el empleo: un concepto con muchas aristas.**
- 1.2 La empleabilidad como eje inspirador de la activación**
- 1.3 La activación para el empleo en la normativa legal**
 - 1.3.1 La activación en la Estrategia europea de empleo
 - 1.3.2 La activación en el marco español

CAPÍTULO DOS. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN

- 2.1 Políticas activas de empleo**
 - 2.1.1 Definición
 - 2.2.2 Las políticas activas de empleo como soporte de la Agencia de colocación
- 2.2 La intermediación laboral como parte de la colocación laboral**
- 2.3 Evolución de la intermediación laboral**
- 2.4 La dimensión territorial de la intermediación laboral con especial énfasis en la competencia municipal en materia de empleo**
- 2.5 La Teoría de la búsqueda: el argumento teórico para una intermediación de calidad**

CAPÍTULO TRES. LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

- 3.1 Modernización de los servicios públicos de empleo.**
- 3.2 Colaboración público – privada en el mercado de trabajo**
 - 3.2.1 Marco internacional y europeo
 - 3.2.2 Marco español
 - 3.2.3 Factores y/o causas que explican el proceso
 - 3.2.4 Instrumentos legales que han permitido la colaboración público

CAPÍTULO CUATRO. AGENCIAS DE COLOCACIÓN: UN NUEVO ESCENARIO EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

- 4.1 Aspectos jurídicos e institucionales**
- 4.2 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.**



“El desempleo no representa simplemente una carencia de ingreso que puede ser compensada mediante transferencias del Estado, sino que es también fuente de efectos debilitadores de largo alcance sobre la libertad individual, la iniciativa y las destrezas. Entre sus múltiples efectos, el desempleo contribuye a la exclusión social de algunos grupos y conduce a pérdidas de la confianza en sí mismos, de la capacidad de autosustentación y de la salud física y mental”.

“Development as Freedom”

Amartya Sen, 2000.



CAPÍTULO UNO. ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

1.1 Activación para el empleo: un concepto con muchas aristas

1.2 La empleabilidad como eje inspirador de la activación

1.3 La activación para el empleo en la normativa legal

1.3.1 La activación en la Estrategia europea de empleo

1.3.2 La activación en el marco español

La finalidad de este primer capítulo es plasmar la importancia que tienen conceptos tan relacionados con la activación para el empleo y la empleabilidad en la construcción del imaginario colectivo de la búsqueda de empleo por parte de la población trabajadora.

La referencia a una nueva visión, el de los mercados transicionales, que alienta un escenario nuevo, en el que la certeza de la continuidad en el empleo se transforma en transiciones a lo largo de la vida laboral. Adquiere sentido al reflejar cómo las personas se encuentran en un contexto laboral en el que el trabajo estable ha dejado de existir, y la realidad aparece como un sucesivo encadenamiento de trabajos a lo largo de la vida laboral, por lo que una Agencia de colocación pública a la que la ciudadanía pueda recurrir y que sea referente, a lo largo de la trayectoria laboral, adquiere, más que nunca, su sentido de servicio público.

En este sentido, la recurrente referencia a la Estrategia Europea de Empleo tiene por objeto situar la importancia central del concepto de activación que se transmite a los gobiernos para que a su vez se vaya transmitiendo, a modo de cascada, a los entornos más locales.

La Comisión Europea ha conseguido dictar una versión única que se ha consolidado entre las autoridades nacionales y autonómicas y cuyo principal mensaje es que las personas son las únicas protagonistas de su vida laboral, siendo un aspecto de especial relevancia la escasa referencia al papel de liderazgo de los gobiernos y especialmente llamativo la insignificante reseña a la participación de las empresas en la gestión del desempleo.

El análisis de la principal normativa española relacionada con la activación para el empleo se considera esencial y oportuno dada la naturaleza pública de la Agencia de colocación que pretendemos diseñar como resultado de esta tesis doctoral. El conocimiento de la normativa y del espíritu que la inspira es fundamental para abordar el servicio de asesoramiento y orientación a las personas de forma que se pueda adaptar a las necesidades y el contexto propio en el que se implante la Agencia de colocación.

1. 1. Activación para el empleo: un concepto con muchas aristas

Tal y como señala Geldof (1999) de forma muy acertada, el carácter vago e impreciso del concepto de activación ha provocado que se haya convertido en un concepto dominante, posicionándose en el remedio universal a los problemas globales de la Unión Europea (UE) en materia de empleo. Existen numerosas acepciones que definen el concepto de activación (Moreira, 2008.)

El propósito último de la activación, tal cual sostiene Moreira, es el de ayudar a los perceptores de rentas mínimas a ser económicamente autosuficientes y dejar por tanto de percibir las prestaciones de garantía de ingresos. Si bien es cierto que algunos países y comunidades han adoptado una concepción más amplia de la forma en la que puede alcanzarse este objetivo, la base común que subyace a las políticas de activación, es la de que el empleo remunerado constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos sociales o de ciudadanía.

El énfasis en el valor del trabajo como deber humano básico está presente en la historia de las políticas sociales europeas al menos desde los tiempos de Juan Luis Vives y su Tratado del socorro de los pobres, de 1492.

Para Goodin (2002), el discurso de la activación remite sin duda a la Nueva ley de Pobres inglesa de 1834 o a las tesis del Comité de Mendicidad creado tras la Revolución francesa, que combinaba el derecho al trabajo (presentado como el deber que la sociedad tiene de ofrecer un trabajo a quienes lo necesitan para vivir) con la obligación de trabajar, presentada como el derecho de la sociedad a exigir una contraprestación: “Si alguien tiene derecho de exigirle a la sociedad un medio de vida, ésta tiene el derecho de exigirle a cambio su trabajo”, era la tesis básica que justificaba a juicio de los revolucionarios franceses la exigencia de contrapartidas laborales a cambio de un apoyo económico a los ciudadanos pobres.

Posteriormente cabe analizar a los filántropos del siglo XIX que veían en la pobreza la consecuencia de una conducta individual disfuncional (Rosanvallon 1995). Se entiende que la desafección de la población trabajadora pobre frente al trabajo solo puede ser abordada con éxito si las políticas dirigen el foco de atención hacia la conducta y las actitudes hacia el empleo de los individuos receptores de prestaciones.

Es significativo, que mucho tiempo antes de las estrategias de activación actuales ya aparecieran discursos políticos como los que se remontan a 1930, en los años de la gran depresión de Estados Unidos. Estos discursos estaban caracterizados por proyectos cuyo objetivo principal, era la creación de empleo en un escenario de elevadas tasas de desempleo. Después de la II Guerra Mundial, un gran número de países europeos, también implementaron políticas activas de activación que tomaron la forma de proyectos de formación de población trabajadora poco cualificada. Esta formación tenía como objetivo el de cubrir un amplio número de empleos cualificados, que aparecieron en las fábricas después de acabar el conflicto.

En un sentido parecido, Pérez (2006) ve en los condicionamientos laborales que subyacen a la activación

“un resurgimiento de la categoría de pobres merecedores del medievo. En este nuevo escenario los individuos no sólo tendrían que demostrar su grado de necesidad para acceder a la asistencia sino también asegurar su disponibilidad para la inserción y mostrar un comportamiento adaptado a los requerimientos impuestos. De esta forma, se considera merecedores de la ayuda, a todos aquellos que muestran su esfuerzo personal por integrarse de nuevo en el mercado laboral”.

Dean (2003) mantiene que si bien las formas más draconianas de activación se asocian a las innovaciones introducidas en Estados Unidos a finales del siglo XX, la idea de que la asistencia social, o el socorro, han de condicionarse a la realización de un trabajo, ya sea picar piedra o recolectar estopa, se remonta a la época de las Leyes de Pobres.

En un contexto más cercano ya apreciamos en el artículo 35 de la Constitución Española de 1978 la afirmación del trabajo como un concepto inspirado en la corriente de pensamiento anterior: “Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”

Especialmente interesante para el objeto de esta tesis son los principios básicos en los que se basa el paradigma de la activación según las palabras de Moreno y Serrano Pascual (2007), que hacen referencia a tres aspectos fundamentales y que servirán de inspiración para establecer los principios de nuestro modelo de Agencia de colocación.

Los principios a los que aluden son:

- Principio de individualización. Para estos autores, el nuevo paradigma “se dirige a la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, más que en asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza. Las políticas de activación fomentan una creciente personalización de las intervenciones y reclaman una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimador, de estas políticas es el sujeto individual”.
- Principio de énfasis en el empleo. El objetivo de estas políticas es la participación y autonomía económica a través del empleo. Se trata de políticas dirigidas a intervenir en los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo (incentivar, persuadir, motivar). Por tanto, se ocupa preferentemente en las dimensiones económicas, más que las políticas o sociales, en el ejercicio de la ciudadanía.
- Principio de la contractualización que aparece vinculado a la percepción de cualquiera de las políticas pasivas de empleo.³ “El contrato se convierte en la metáfora nuclear en la orientación y legitimación de estas políticas.

³ Sirva de ejemplo la Resolución de 1 de agosto de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo prorrogado por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero.

Artículo 4. Obligaciones de las personas beneficiarias. Las personas beneficiarias de esta ayuda quedarán sujetas a las obligaciones establecidas en esta resolución y a las dispuestas con carácter general en el artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y en el artículo único 8 del Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto. En todo caso, estarán obligadas a: a) Mantener la condición de persona inscrita como demandante de empleo, con demanda en situación de alta o de suspensión, bien por causa de maternidad o paternidad, o bien por causa de asistencia a acciones formativas, durante todo el período en el que perciban la ayuda económica de acompañamiento, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 9 de esta resolución. b) Participar en un itinerario individualizado y personalizado de inserción, que contemple el diagnóstico sobre su empleabilidad, así como las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda de empleo que les propongan los Servicios Públicos de Empleo en el ámbito de sus respectivas competencias. Estos Servicios Públicos podrán exigir la acreditación de esta obligación en cualquier momento, siendo su realización requisito imprescindible para el mantenimiento del disfrute de la ayuda económica. c) Aceptar las ofertas de empleo adecuadas, según lo establecido en el artículo 231.3 de la LGSS, ya sean ofrecidas por los Servicios Públicos de Empleo o por las Agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración de aquellos. d) Aportar la información y documentación que se les requiera tanto durante la instrucción del procedimiento, como durante el desarrollo de la actividad, a efectos de acreditar los requisitos exigidos para acceder a la ayuda económica de acompañamiento y mantener, en su caso, el derecho a la percepción de las mismas. e) Comunicar al Servicio Público de Empleo Estatal cualquier circunstancia por la que hayan dejado de reunir los requisitos de acceso al programa, así como la percepción de las rentas contempladas en el artículo único.6 del Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, de cualquier naturaleza, que modificaran el importe de las percibidas en el momento en que solicitó la ayuda.

Otra propuesta muy interesante desde el análisis del concepto de activación y muy cercana a la tesis de flexiseguridad, a las que posteriormente se hará referencia, pero dotada de ciertas especificidades, la proporciona el concepto de mercados de trabajo transicionales, elaborado por la "Labour Market policy and Employment Research Unit" del Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung" (wzb- Centro de Investigaciones en ciencias Sociales de Berlin). La intensidad otorgada a la potenciación de la responsabilidad personal e individual y la adaptabilidad de la población trabajadora presente en esta filosofía, encuentra con frecuencia lugar en las propuestas de la Estrategia Europea de empleo (EEE) relativa a las reformas de las políticas de empleo.

El concepto de los mercados de trabajo transicionales contempla el debilitamiento de la norma social del empleo fordista garante del pleno empleo y relaciones contractuales estables, pero añadiendo que dicha estabilidad "no es solo cada vez menos posible, sino también menos deseable" (Schmid y Schöman 2006:16). Los mercados de trabajo transicionales subrayan como se diluye la división entre el empleo remunerado y otras actividades productivas y no productivas argumentando que la relación contractual indefinida definitiva de la norma fordista se debilita debido a la pluralidad de transiciones que las personas adoptan o deben adoptar en la época actual con respecto al empleo y otras situaciones.

Estas transiciones se pueden resumir en (Schmid y Schöman, 2006): 1.- diferentes regímenes de tiempo de trabajo 2.- entre la educación o la formación y el empleo 3.- entre el desempleo y el empleo 4.- entre la ayuda familiar no remunerada y el trabajo remunerado 5.- entre el empleo y la jubilación .

La proliferación de distintas transiciones que las personas deben afrontar es el resultado de cambios sociales y económicos que hacen emerger nuevos riesgos sociales para los que los regímenes de bienestar no estarían diseñados, derivados de los cambios en la familia y los roles de género, o la desestabilización de las trayectorias laborales a raíz de la reestructuración de los mercados internos. Paralelamente, la perspectiva de los mercados transicionales asume la existencia de una permanente carencia de empleos en el nuevo contexto económico, argumento que servirá como justificación de la atención continuada a lo largo del tiempo que se debe prestar a la población desempleada desde una Agencia de colocación.

El concepto de mercados de trabajo transicionales, argumenta Toharia (2006) tiene una doble vertiente: cualitativa y cuantitativa.

La vertiente cualitativa pretende favorecer la empleabilidad de la población trabajadora, así como la adaptabilidad de las empresas, permitiéndoles hacer frente al cambio estructural. Por otro lado la orientación cuantitativa descansa en una redistribución de los puestos de trabajo existentes en períodos con un nivel alto de desempleo, mediante la introducción de nuevas normas de empleo “flexible mixed work” que incluye trabajo retribuido, trabajo comunitario, trabajo de cuidado o actividades personales.

La propuesta de los mercados transicionales del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales de Berlín, se concreta en un seguro de empleo a lo largo de toda la vida que consta de cuatro pilares:

1. Un seguro de desempleo que cubre los riesgos de pérdida de ingreso que conlleva el reempleo involuntario.
2. Cuentas individualizadas de seguridad social, empleabilidad o movilidad. En este sentido, se propone dividir las cotizaciones al seguro de desempleo en dos partes: una que cubra el primer seguro (la prestación por desempleo), y la otra que cubre los costes de este seguro, en forma de cuentas individuales de movilidad, bien por imperativo legal o por la negociación colectiva.
3. Medidas activas selectivas y cuentas de movilidad subvencionadas por el Estado que garanticen la continuidad de la trayectoria laboral más que la estabilidad de los empleos.
4. Sistemas privados de seguros negociados individualmente o colectivamente entre población trabajadora y empresariado.

La singularidad de esta corriente se centra en establecer un nuevo vínculo entre flexibilidad laboral y protección social, que compense la pérdida de seguridad, vinculada a la flexibilización, a partir de políticas activas dirigidas a ampliar la empleabilidad y por consiguiente las oportunidades laborales de las personas que se encuentran en situación de desempleo.

Es necesario resaltar que el hecho de que el acceso a las diferentes medidas de protección social se base en criterios fundamentalmente internos unidos a los méritos

propios, sitúa el concepto de los mercados transicionales muy cercano a teorías normativas de la justicia basadas en la igualdad de recursos (Dworking, 1984) más que en las propuestas de bienes primarios del liberalismo igualitarista (Rawls, 1985) y, por supuesto, en la igualdad de ingresos y riqueza o igualdad real. De las manos de las teorías republicanas, autores como Philip Van Parijs (1996 citado en Rey Pérez, 2006) sostienen la necesidad de proteger la “libertad real” “de todas las personas, asegurándoles los medios suficientes para que puedan escoger de forma verdaderamente libre sus objetivos vitales. Eso se lograría, según este autor, por ejemplo, a través de la asignación universal de un ingreso mínimo garantizado.

Se hace mención al presente planteamiento porque supone una ruptura feroz con los principios del régimen de recursos del salario socializado, al entenderse que cada persona es responsable de financiar sus propios beneficios a través de cuentas individualizadas de seguridad social, en lugar de financiar los beneficios de otras personas que en ese momento no estén ocupadas.

Dotar de autonomía a las personas en su búsqueda de empleo y a las empresas para que asuman más responsabilidades e inviertan en el desarrollo de las competencias y prolongar las carreras profesionales, también significa no caer en espirales de alternancias continuas entre periodos de empleo y de desempleo. Las soluciones inmediatas y a corto plazo deben valorarse siempre en contraposición a las posibilidades de realizar inversiones, para que la población trabajadora pueda mejorar sus competencias o adquirir nuevas cualificaciones de forma más autónoma. Por lo tanto, los Servicios Públicos de Empleo han de adoptar medidas para resaltar la importancia de obtener resultados de activación sostenibles en el tiempo.

Los resultados de activación sostenibles no deben interpretarse en oposición a las transiciones laborales, es decir, como situaciones de empleo ininterrumpido hasta la jubilación. La sostenibilidad se alcanza cuando se logran evitar los retornos repentinos a situaciones de desempleo, y cuando una persona posee las capacidades de gestión de la carrera necesarias para hacer frente a futuras transiciones profesionales. Sin embargo, los resultados de activación solo se consideran sostenibles si benefician por igual a la ciudadanía desde el punto de vista individual, a empresas y al mercado de trabajo en su conjunto.

Todo ello sin olvidar que el derecho al trabajo y la defensa de su estabilidad no han protagonizado la acción política, ni alcanzado la regulación protectora que merecen a la luz de su dimensión constitucional (artículos 1, 9.2 y 35 de la Constitución española) y de su importancia económica y social.

Cabe finalizar este apartado refiriéndonos al concepto de flexiseguridad al que nos referíamos al introducir los mercados de trabajo transicionales pues es una de las esencias sobre las que se ha sustentado el discurso.

Siguiendo a Santos (2015) flexiseguridad es un concepto reciente manejado desde finales de la década de 2000 por las grandes organizaciones internacionales y particularmente en el seno de la UE. Su justificación inicial se basó en el éxito de los algunos países europeos como Dinamarca u Holanda, que habían sabido conjugar la flexibilidad y la eficacia económica, demandadas por las empresas, con la seguridad de los trabajadores. La combinación de este binomio flexibilidad/seguridad lo concreta la Comisión Europea en 2007⁴, definiendo la flexiseguridad en torno a los dos conceptos que la constituyen:

Por un lado, la flexibilidad hace referencia a los avances logrados («transiciones») en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación. No se limita a la mayor libertad de las empresas para contratar o despedir y no implica que los contratos por tiempo indefinido hayan quedado obsoletos. Alude a la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, a la «movilidad ascendente» y al desarrollo óptimo del talento. Asimismo, la flexibilidad es característica de una organización del trabajo flexible, capaz de responder rápida y eficazmente a nuevas necesidades y de dominar las capacidades necesarias para aumentar la producción, y es la que facilita la conciliación del trabajo y las responsabilidades privadas. Por seguridad, por otro lado, no sólo se alude a la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo: se trata de equipar a las personas con las capacidades que les permitan progresar en su vida laboral y ayudarlas a encontrar un nuevo empleo. Pero también se trata de ofrecer unas prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones e incluye, por

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad (SEC(2007) 861) {SEC(2007) 862}

último, oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco cualificados y los de más edad.

De este modo, tanto empresas como trabajadores pueden beneficiarse de la flexibilidad y de la seguridad, es decir, de una mejor organización del trabajo de la movilidad ascendente resultante de la mejora de las capacidades y de las inversiones en formación, que las empresas rentabilizan y que ayudan a los trabajadores a adaptarse al cambio y a aceptarlo.

La flexiseguridad articulada en torno a cuatro ejes de actuación:

1. la flexibilidad de los contratos de trabajo,
2. las estrategias de formación a lo largo de la vida,
3. las políticas activas de retorno al mercado de trabajo y,
4. la modernización de los sistemas de seguridad laboral para fomentar el empleo y la movilidad laboral.

Con la crisis vivida en años recientes, las políticas activas, basadas en resolver el paro mediante la motivación y formación de los trabajadores, se quiebran cuando el paro masivo se extiende entre desempleados muy motivados y bien formados, víctimas de un problema estructural, no motivacional o formativo. Por otra parte, durante la crisis, las políticas activas se han visto también afectadas por los recortes; cuando, en realidad, un programa de flexiseguridad necesitaría una sólida base financiera para desarrollarse.

El concepto de flexiseguridad ha impregnado, en los últimos años, el escenario de la activación y la empleabilidad y ha generado numerosas críticas y valoraciones revelándose como uno de los más analizados desde diferentes puntos de vista⁵.

⁵ Ver Fernández y Serrano (2014) y Kane y Serrano (2015).

1.2. La empleabilidad como eje inspirador de la activación.

Junto con la activación aparece otro elemento clave y de suma importancia en el actual marco de políticas de empleo que es el concepto de empleabilidad.

El concepto empleabilidad se populariza en la cumbre Europea de Luxemburgo de 1997, resultando un concepto vago, de perfiles difusos, y sobre el que es posible encontrar más definiciones y contenidos oficiales, o administrativos, que propiamente científicos.

La empleabilidad es la expresión que se refiere a la dimensión individual en la búsqueda activa de un trabajo. Es un principio acorde con la idea de participación y responsabilidad compartida a la hora de lograr los objetivos de la EEE (Estrategia Europea de Empleo) de pleno empleo, por ejemplo, en esta ocasión en el ámbito individual, pero es también un elemento a caballo entre las cuestiones económicas y la protección social.

La lucha contra la exclusión social pasa, en el actual modelo europeo, por la inserción a través de lo económico, siendo el empleo el elemento clave de la política social europea. Pero también se relaciona con un objetivo o directriz específica para llevar a cabo: hacer que trabajar sea rentable. La empleabilidad no es un mecanismo institucional propiamente dicho, sino un principio de actuación que conduciría a facilitar las condiciones de cada persona en la consecución de un empleo. Es un caso muy adecuado de aplicación del MAC⁶ (Método Abierto de coordinación), porque se desenvuelve en varios planos: en primer lugar, es una cuestión individual, que señala directamente a cada persona como responsable de su proceso de inserción laboral. Así pues, lo importante es la trayectoria laboral, pues tanto la formación como las sucesivas etapas que configuren la vida de una persona con relación al empleo han de estar marcadas por unas *condiciones personales* que permitan a la persona adaptarse a las nuevas exigencias de un mercado de trabajo cada vez más complejo y competitivo.

⁶ El método abierto de coordinación se aplica a los ámbitos que son competencia de los Estados miembros como el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación. Se basa principalmente en la identificación y la definición común de objetivos que deben cumplirse (adoptados por el Consejo), instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices) y la evaluación comparativa», es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión).

De Pablos y Martínez (2008) indican que en este contexto se está produciendo una clara polarización o segmentación de la población laboral, entre una minoría de personas, que tienen trabajos de calidad vinculados a la posesión de competencias y cualificaciones y una importante cantidad de personas, con escasa cualificación y un nivel bajo de competencias para el empleo, que realizan trabajos de escasa calidad y con poca formación complementaria. Por otra parte, la idea de empleabilidad otorga a las instituciones públicas el papel de facilitadoras de las condiciones individuales necesarias para acceder, mantener y mejorar el empleo a lo largo de su vida. Se mueve por tanto en distintos planos de actuación, que van de lo local y lo regional a lo estatal, según las distintas competencias, y exige la implicación de los distintos agentes sociales, que van desde el sistema educativo a la implicación de instituciones y organismos que trabajan para el empleo, desde la coordinación de las políticas de los Estados miembro a la colaboración con la iniciativa privada para el establecimiento de fórmulas eficaces de colaboración. De esta manera, la actual política de empleo no propone fórmulas de creación de empleo directo por parte de los Estados miembros y en su lugar, recomienda mejorar las condiciones de empleabilidad, cuya última responsabilidad recae en cada una de las personas de forma individual. Este enfoque implica la asunción de que es el mercado de trabajo, a pesar de las limitaciones que se le reconocen, el espacio natural donde deben resolverse las cuestiones de integración social y por tanto, jugar un importante papel como constructor de ciudadanía, de acuerdo con el papel que se asigna al empleo en la nueva Europa social.

A su vez, la empleabilidad tiene dos elementos principales. Por una parte, la cuestión de la formación, que a su vez se divide en la formación básica y la formación permanente. Por otro lado, la empleabilidad exige una gama amplísima de políticas sociales, que van desde la coordinación de los sistemas de protección social de los Estados miembro a la estimulación de nuevas políticas de incentivos.

La formación es un eje muy importante dentro de las políticas de mejora de la empleabilidad. Así pues, en primer lugar, la empleabilidad se centra en la continua mejora y revisión del sistema de enseñanza, para adaptarlo a las nuevas condiciones de una sociedad del conocimiento (lo que implica la proposición de que haya participación de los capitales tanto públicos como privados en la enseñanza, como se viene señalando en algunos Consejos Europeos) y la propuesta de medidas de

formación profesional para el empleo en combinación con medidas de orientación laboral y profesional. El desarrollo de capacidades en el contexto del aprendizaje permanente, en particular, en áreas vinculadas a las aptitudes en tecnologías de la Información y la comunicación.

Por otra parte, desde la óptica de la EEE la modernización de los sistemas de protección social es esencial para eliminar los elementos desincentivadores inherentes al trabajo y crear incentivos y condiciones adecuados para hacer que el trabajo sea más atractivo. La expresión designa, en particular, las políticas propuestas por la Comisión dentro de su plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, así como toda una serie de políticas complementarias como el endurecimiento de las condiciones que permiten optar a la concesión de prestaciones, a fin de aumentar la presión en la población desempleada para que acepten un empleo, el desarrollo de métodos para combatir las solicitudes fraudulentas o la inversión en medidas activas para ayudar a las personas que se reincorporan al mundo laboral.

Desde Europa se ha argumentado que las políticas pasivas de mercado de trabajo tienen un impacto negativo sobre la oferta de trabajo, en cuanto que desincentivan la búsqueda de empleo de la población y el esfuerzo laboral de las personas ocupadas y crean rigideces en el mercado de trabajo.

En la Comunicación de la Comisión (2003) titulada “Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable”, la conclusión en materia de políticas se indica claramente que no existe ningún instrumento único para *hacer que trabajar sea rentable* para todo el mundo en cualquier situación. Las circunstancias específicas de cada país determinan en gran medida el tamaño y la naturaleza del problema, así como la eficacia de las posibles soluciones. Si bien la falta de incentivos económicos para hacer que trabajar sea rentable en general procede de la interacción entre regímenes destinados fundamentalmente a otros fines, en particular la paliación de la pobreza, es importante integrar y reformar las políticas que pueden repercutir en hacer que trabajar sea rentable de manera que disminuyan sus efectos negativos en la oferta de mano de obra. Las políticas destinadas a hacer que trabajar sea rentable deberían estar firmemente integradas en las políticas del mercado laboral.

Desde la perspectiva de la población trabajadora, para que un empleo sea rentable éste ha de proporcionarle beneficios, tanto monetarios (ingresos y planes de pensiones) como no monetarios, definidos más o menos subjetivamente como el resultado de un cúmulo de características como la situación profesional, la actitud del empresariado, las oportunidades en materia de estudios y formación continua, el horario de trabajo, el tipo de disposiciones contractuales, las prestaciones complementarias (posibilidades de conciliación, formación, asistencia sanitaria, alojamiento, etc.), así como la distancia entre la vivienda y el trabajo, y los desplazamientos.

El éxito que alcance el modelo de entrevista implantado en nuestro modelo de Agencia dependerá de la presencia de estas variables en la misma, de forma que teniéndolas en cuenta, la información obtenida se ajustará a cada situación personal.

Varios Estados miembros han endurecido las condiciones que permiten optar a la concesión de prestaciones sociales, a fin de aumentar la presión en la población desempleada para que acepten las ofertas de trabajo, desarrollar métodos eficaces para combatir las solicitudes fraudulentas y los abusos del sistema y acortar el período de vigencia del derecho a las prestaciones. En algunos casos, estas medidas han dado lugar a un recorte de los niveles de las prestaciones. No sólo se han aplicado a las prestaciones por desempleo, sino también a los regímenes de discapacidad y jubilación anticipada, que, en algunos Estados miembros, habían empezado a utilizarse como sustitutos de la indemnización por desempleo. Es fácil reconocer que este tipo de medidas constituyen el reconocimiento de lo difícil que resulta para la población desempleada de edad avanzada reincorporarse al mundo laboral.

En un número creciente de países, la revisión de los sistemas de prestaciones se ha combinado con intentos por mejorar el nivel de remuneración del trabajo, mediante la introducción de medidas que aumenten adecuadamente la renta neta de las personas que se incorporan a un puesto de trabajo. Este tipo de medidas permitirían a esta población seguir recibiendo alguna renta complementaria (como sucede en el caso español con el programa de activación para el empleo que se verá a lo largo del capítulo) o reduciendo la carga impositiva en el caso de la población con bajos niveles de remuneración. La intención subyacente iría encaminada a animar a la población a aceptar empleos poco remunerados o empleos a tiempo parcial que, de

otro modo, se mostraría reacia a aceptar si los ingresos correspondientes sólo fueran ligeramente superiores al importe de las prestaciones.

Especialmente simbólica para el tema de la tesis y que requiere mención especial es la llamada “trampa del desempleo” que hace referencia al efecto negativo de las prestaciones por desempleo sobre la probabilidad de salir de éste: las prestaciones, aunque contribuyen a la reducción de la pobreza y la desigualdad social, ocasionan un efecto de reducción de la probabilidad individual de salida del desempleo.

En suma y para concluir con la visión imperante de los organismos responsables de las políticas de empleo, la empleabilidad queda configurada, por tanto, como un conjunto de adquisiciones tanto de tipo curricular y formativo como por el adecuado enfoque de las trayectorias laborales en el que las personas deben forjarse para poder integrarse con éxito en el modelo laboral y social vigente. Este escenario laboral refleja una elevada velocidad en la sociedad tecnológica, en la que conocimientos, cualificaciones y competencias quedan pronto relativamente obsoletos. La implementación de este nuevo modelo debería impulsar a que los gobiernos fueran los auténticos protagonistas responsables de proporcionar oportunidades reales y de calidad a las personas que buscan empleo, y a aquellas que teniendo un contrato de trabajo pueden en algún momento de su vida laboral realizar la transición al desempleo. Por lo tanto, las actuaciones deberían estar dirigidas al conjunto de la población activa pues cualquier persona, en el contexto actual, es susceptible de ser el protagonista del mercado laboral transicional. El empleo para toda la vida es una aspiración laboral, que queda lejos para la población trabajadora.

Esas oportunidades, desde el prisma del presente trabajo, no nacerían únicamente de un desarrollo óptimo y certero de las políticas activas de empleo, sino de un auténtico cambio revolucionario en el sistema educativo, social y laboral.

Las personas consideradas de forma individual deberían, entonces, disponer de las mismas oportunidades independientemente del espacio social del que provengan, para, de este modo estar en posición de asumir verdaderamente y de una forma responsable su incorporación al mercado laboral.

Por tanto, sin un abanico de opciones certeras y adecuadas a cada persona, la empleabilidad se convierte en el reflejo de la situación personal de cada una de ellas en la sociedad, tal y como refleja la Teoría de la búsqueda en el capítulo dos.

Martínez López (2008) refleja de forma muy acertada nuestra visión sobre el tema cuando afirma: “la empleabilidad sería fruto de una época en la que el Estado sustituye valores sociales por mercado. Si no se garantiza el empleo, el Estado y las comunidades autónomas sustituyen los valores sociales por el mercado”.

Las normas laborales que se analizan se comprometen a desarrollar la empleabilidad de la población desempleada, que consiste en incrementar la capacidad de adquirir cualidades sociales y comportamentales requeridas por las empresas en el marco de las nuevas formas de organización del trabajo. Destacable es la aportación de Santos Ortega y Serrano Pascual (2006) en la que se considera que la empleabilidad encumbra el *darwinismo empresarial* y lo naturaliza en la esfera de la inserción socioprofesional: las personas desempleadas más aptas, más empleables son las que lograrán empleo. La eficacia personal acaba convirtiéndose en el único principio de justicia social y ésta radica en ajustarse lo mejor posible a las leyes del mercado y a la flexibilidad.

En palabras de los autores anteriores, los cambios acumulados que han transformado en la actualidad el significado del paro subrayan la importancia del cambio de representaciones. El paro ha pasado de ser un grave desastre social a un “tolerable y gestionable” problema personal. Tras este cambio en las representaciones se encuentra el auge de las interpretaciones neoliberales de la así llamada “tercera vía”, que se han extendido en todo el campo de las políticas sociales. Según estas interpretaciones, el paro es un problema de personas que no se ajustan a los salarios que marca el mercado y deciden no trabajar. Este enfoque ortodoxo se ha reactualizado en nuestros días y se ha reformulado considerando a la población desempleada como personas con escasos niveles de empleabilidad, que han de resolver sus carencias mediante un esfuerzo personal. Esta responsabilización del desempleo recae sobre la propia población desempleada, que habrán de hacer frente a su situación de paro mediante las ayudas que pone en marcha el Estado y/o las CCAA en forma de planes de empleo. Para este enfoque, el paro no existe, sino que es la falta de empleabilidad la causante de las situaciones de paro.

Por otra parte, en estos años el Estado se ha ido aligerando de la pesada y comprometida carga de garantizar el pleno empleo, ha consentido en inmiscuirse poco en el terreno del mercado y la empresa y ha asumido una función servil de gestionar la infraestructura de la empleabilidad y la activación que consiste en mejorar el capital humano y las competencias de la población desempleada y en ponerlos rápidamente en manos del mercado de trabajo.

Por último y a modo de conclusión de este apartado de la tesis y que servirá de anclaje para el siguiente apartado, se observa que tal y como señala Sanz de Miguel (2013) en su tesis doctoral que, bajo el concepto de activación, es posible identificar varios modelos que apenas guardan relación entre sí: el universalista y el liberal. Estos modelos emergen, respectivamente, en el contexto nórdico y en el británico, y se inspiran en concepciones ideológicas de la política de empleo y la protección social radicalmente diferentes. En el modelo universalista nórdico, la estrategia de activación rehúsa fomentar el empleo a costa de un incremento de la precariedad y las desigualdades sociales, aspirando a hacer frente a tres objetivos conjuntos y entrelazados: alcanzar el pleno empleo, mejorar la competitividad y aumentar la equidad social. En base a este triple objetivo, se concretan propuestas que intentan otorgar a todos los grupos sociales la opción de mejorar su empleabilidad. El modelo liberal, por el contrario, se orienta a reducir la dependencia respecto a diversas prestaciones sociales, dentro de una concepción que asume que estrechando la relación del individuo con el mercado se favorece la equidad y la eficiencia social.

1.3. La activación para el empleo en la normativa legal

La naturaleza del concepto de activación para el empleo, tal y como ya se ha comentado en páginas anteriores, muestra numerosas aristas y una forma poliédrica que se traducen en una interpretación desde diferentes teorías y puntos de vista.

Precisamente por la naturaleza subjetiva del concepto, la regulación legal desarrollada destaca por el uso intensivo de un término que aparece en un número muy elevado de normas y que es necesario conocer y analizar para comprender el estado real de la situación.

1.3.1 La activación en la Estrategia europea de empleo

Desde su introducción en el Tratado de la Unión Europea de 1992, la EEE es la piedra angular de la política de la UE en este campo. Su objetivo principal era crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE. Los datos estadísticos oficiales reflejan en los nuevos programas que el objetivo no se ha alcanzado y es necesario trabajar en este sentido⁷.

El origen de la Estrategia Europea de Empleo, a partir de la inclusión en el tratado de Ámsterdam de un nuevo Título de Empleo (Título VII), debe entenderse a través del logro alcanzado que permitió incluir el empleo en la Agenda Política

⁷ La OIT situaba en 2016 a España entre los países de la eurozona con los mayores niveles de "empleo vulnerable". Ocupa el quinto puesto en un ranking que encabeza el socio más tocado por el desempleo, Grecia (31%), al que le siguen Italia (18,1%), Portugal (16,5%), Chipre (13,8) y Eslovenia (13,6%).

En 2014, la tasa de empleo en la EU-28 para las personas de entre 15 y 64 años de edad, medida por la encuesta de población activa de la UE (EPA-UE), fue del 64,9 %. La tasa de empleo de la EU-28 alcanzó en 2008 un máximo de 65,7 % y descendió en los años posteriores hasta el 64,1 % en 2010. Este descenso durante la crisis financiera y económica mundial (una caída de 1,6 puntos porcentuales) estuvo seguido de un periodo de estabilidad entre 2010 y 2013, con una tasa de empleo en la EU-28 del 64,1 % o el 64,2 %. En 2014, la tasa de empleo mostró de nuevo la tendencia ascendente observada antes de la crisis, con un crecimiento de 0,8 puntos porcentuales en comparación con 2013, hasta alcanzar el 64,9 %.

Entre los Estados miembros de la UE, las tasas de empleo en 2014 alcanzaron porcentajes del orden del 71 % al 74 % en Austria, el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos y Alemania, llegando a un máximo del 74,9 % en Suecia. Al otro extremo del espectro, las tasas de empleo se situaban por debajo del 60 % en cuatro Estados miembros de la EU-28; el porcentaje más bajo se registró en Grecia (49,4 %). Entre el inicio de la crisis financiera y económica y 2014 (últimos datos disponibles), se registraron diferencias considerables en el rendimiento de cada mercado laboral. Mientras que en 2014 la tasa de empleo global en EU-28 seguía 0,8 puntos porcentuales por debajo de su nivel de 2009, once Estados miembros de la UE registraron un incremento de las suyas. Las mayores subidas las experimentaron Malta (6,8 puntos porcentuales) y Hungría (5,4 puntos), mientras que Alemania y Luxemburgo notificaron aumentos de más de 3,0 puntos porcentuales. Por otro lado, la tasa de empleo griega experimentó un descenso, desde un 61,4 % en 2008 hasta justo por debajo del 50 % en 2013 y 2014. Entre 2009 y 2014 también sufrieron descensos considerables (de 5 puntos porcentuales como mínimo) las tasas de empleo de Chipre, España, Irlanda, Croacia, Eurostat actualizará estos datos en octubre de 2017.

En consonancia con la Estrategia Europa 2020, la Estrategia Europea de Empleo impulsa medidas para contribuir a cumplir tres ambiciosos objetivos en 2020, que serían alcanzar una ocupación del 75 % de las personas entre 20 y 64 años de edad, que el abandono escolar fuera inferior al 10 %, y que los estudios superiores fueran completados al menos por un 40 % de las personas de 30 a 34 años de edad, disminuyendo al menos a 20 millones de personas menos en situación o en riesgo de pobreza y exclusión social.

Europea. El pleno empleo siempre ha sido uno de los objetivos de la Comunidad, que ya figuraba en el Tratado de Roma (1957).

Desde entonces, el Fondo Social Europeo (FSE) ha sido un instrumento de ayuda para fomentar el empleo y la movilidad de los trabajadores.

No obstante, la cooperación entre los Estados miembros antes de 1997 consistía, sobre todo, en la tradicional colaboración entre gobiernos y dentro de las organizaciones nacionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que son plataformas multilaterales europea e internacional para la cooperación, en particular en lo que respecta al mercado laboral.

Los problemas estructurales y las dificultades macroeconómicas de los años noventa pusieron de manifiesto la necesidad de una respuesta coordinada a escala europea. El “Libro Blanco de Delors” de 1993 sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo fue el primer paso hacia una verdadera cooperación a escala europea.

Basándose en dicho Libro Blanco, el Consejo Europeo de Essen (1994) identifica cinco objetivos clave que los Estados miembros se comprometen a perseguir. Estos objetivos son el desarrollo de los recursos humanos a través de la formación profesional, el apoyo a las inversiones productivas mediante políticas salariales moderadas, la mejora de la eficacia de las instituciones del mercado laboral, la identificación de nuevas fuentes de empleo a través de las iniciativas locales y la promoción del acceso al mercado laboral para determinados grupos, como los jóvenes, los desempleados de larga duración y las mujeres.

En consecuencia, en el Tratado de Ámsterdam de 1997 se incluye un nuevo capítulo que, aun manteniendo la competencia de los Estados miembros en lo que respecta a la política de empleo, refuerza el enfoque comunitario de manera global en todos los Estados miembros y se materializa en una estrategia coordinada para el empleo.

El análisis del discurso de los principales documentos de la EEE ha mostrado que el enfoque de la activación se ha difundido, dependiendo de la etapa histórica, a partir de varios marcos interpretativos fundamentales o dominantes; en un primer momento histórico ha tenido lugar el marco de la economía del conocimiento y el marco de los desincentivos en los sistemas de protección social y en las dos etapas

posteriores se identifica un discurso interpretativo que introduce el concepto de cambio dentro de la seguridad.

El marco interpretativo de la economía del conocimiento se edifica, en la primera fase de la Estrategia Europea de Empleo (1997-2000), sobre un discurso que describe al nuevo orden económico emergente como un proceso inevitable que se impone a unos actores y unas estructuras condenadas a adaptarse (Boltanski y Chiapello, 2002; Crespo y Serrano, 2004, citados en la tesis doctoral de Sanz de Miguel (2013). La asunción de normalidad de dicho proceso, da pie a una explicación del desempleo fundamentada en el desajuste formativo entre las competencias de población trabajadora y los requerimientos de las empresas, que se vincula a una propuesta que antepone las políticas de oferta a cualquier otra alternativa. Paralelamente y de forma adicional, la individualización del problema del desempleo contribuye a redefinir la noción de seguridad vinculada a la norma social de empleo fordista. Así, la seguridad pasa a ser entendida como auto-aseguramiento que envuelve un amplio porcentaje de empleabilidad personal, relacionándose con los incentivos y oportunidades ofrecidas a las personas en materia de formación y con la responsabilidad de estas para sacarles el máximo partido, en lugar de relacionarse con los dispositivos legales que protegen a la población trabajadora contra el despido, limitando la asimetría de la relación laboral, y las políticas de garantía de ingresos en base a esta concepción de la seguridad, se reclama transformar el seguro de desempleo en un “seguro de empleabilidad”.

En la segunda y en la tercera fase (2001-2008), el discurso varía de manera sustancial, dado que la economía del conocimiento se representa, al igual que en el modelo universalista, como un objetivo o meta a alcanzar (una guía para la reestructuración de las políticas de empleo) en lugar de como un proceso inevitable que requiere esfuerzos meramente adaptativos. Atendiendo a esta idea, los argumentos tienden a ensalzar las ventajas asociadas a la nueva economía, incidiendo en sus potencialidades para aumentar la calidad del empleo y emparejar competitividad y cohesión incluyendo así los objetivos de la agenda de Lisboa⁸ en el discurso de la activación. Sin embargo, el pronóstico no presenta apenas variaciones,

⁸ La Estrategia de Lisboa es un plan de desarrollo de la Unión Europea que fue aprobado por el Consejo europeo en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000.

centrándose en la potenciación de políticas formativas. Así, las instituciones europeas entienden que la combinación de estas políticas con las nuevas tecnologías de la información, estimularán el paso hacia una economía del conocimiento susceptible de generar un efecto multiplicador que mejorará la eficiencia y la equidad social.

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social, éste se desarrolla para justificar una propuesta de activación muy próxima al modelo liberal, llamada a reducir los niveles de protección social y endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones. El objetivo último, explicitado solamente en la primera fase, aunque implícito en todo el proceso, es reducir los niveles de dependencia de las personas respecto a distintas políticas de garantía de rentas.

Las principales justificaciones detectadas para persuadir a los Estados sobre la necesidad de incorporar dicho objetivo a sus agendas políticas aluden a los desafíos que, para la sostenibilidad de los sistemas de protección social, plantean los cambios demográficos, relacionados con el envejecimiento de la población. En cuanto a las explicaciones en torno a las causas del problema, éstas varían en función del colectivo objeto de actuación, siendo un nexo común a todas las líneas argumentativas la idea de que los sistemas de protección social excesivamente desarrollados inhiben la participación en el mercado, representada invariablemente como una situación más ventajosa y tolerable desde el punto de vista ético que la dependencia.

Como han expuesto Crespo y Serrano (2004), Serrano y Moreno (2007), o Martínez (2011), el discurso europeo de la activación tiende a anteponer los aspectos económicos de la ciudadanía a los sociales. Este orden de prioridades se explicita cuando se aborda la activación de las prestaciones por desempleo a partir de directrices que instan a los Estados a forzar a ciertas personas en riesgo de exclusión social (población con baja cualificación, población parada de larga duración, etc.) a aceptar cualquier empleo en el menor tiempo posible (“work-first approach”). Tales directrices concretan un enfoque de la inserción social a través de lo económico (Martínez, 2011) que asume, en sintonía con el modelo liberal de activación, que estrechar la relación de las personas con el mercado favorece la equidad y la eficiencia social.

En lo que concierne al marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio, éste se inspira en gran medida en el enfoque de los mercados de trabajo transicionales y ciertas aproximaciones de la y en el enfoque de activación universalista. A través de este marco, la Comisión recomienda, a partir de la segunda etapa de la Estrategia Europea de Empleo (2001- 2005), proveer generosos niveles de protección social, aunque de corta duración, para compensar la volatilidad en el empleo que deriva de la necesidad de flexibilizar la regulación laboral. No obstante, a diferencia de los otros dos marcos éste no se traslada a las directrices de empleo, las cuales en ningún momento exhortan a los estados a proveer altas prestaciones sociales. A pesar de esto, observamos también que goza de un mayor acomodo en las directrices de la tercera etapa (2005-2008), al eliminarse la recomendación, presente en la antigua directriz (2003-2005), de reducir la tasa de sustitución de las prestaciones.

La yuxtaposición de estos marcos interpretativos nos permite afirmar que el enfoque de la activación difundido en la EEE está más próximo al modelo liberal que al universalista. El énfasis otorgado a la cualificación de la fuerza de trabajo, muy presente a nivel discursivo en el contexto nórdico (Garsten y Jacobsson, 2004), no se ve acompañado de otras recomendaciones (políticas pasivas altamente dotadas , proyectos de integración a medio y largo plazo, el Estado como empleador de último recurso, etc.) que, atendiendo a la tipología de Barbier (2001, 2004, 2006), dan forma a una aproximación que intentaría favorecer el acceso igualitario del conjunto de la población al empleo de calidad. El enfoque europeo, por el contrario, puede favorecer la institucionalización de empleos de baja calidad anteponiendo para ciertos colectivos desfavorecidos cualquier participación laboral, independientemente de su calidad, a la dependencia con el Estado.⁹

Por otra parte, cabe destacar la pérdida de importancia de la EEE que se manifiesta en la última etapa. Con la inclusión de las directrices de empleo dentro de las directrices económicas aumenta de forma considerable la subordinación de las políticas de empleo a las orientaciones económicas. Esta tendencia se agudizará, además, a partir del 2008, a raíz de los efectos de la crisis económico-financiera. Tras este momento, los objetivos de la política económica europea, centrados

⁹ La OCDE sitúa a España entre los países que además de mantener la más elevada tasa de desempleo, lo hacen con una baja calidad. La proporción de contratos no indefinidos, los salarios medios, el ambiente en el trabajo, son algunos de los exponentes de esa mala calidad. Con demasiados contratos indefinidos.

fundamentalmente en favorecer la estabilidad de precios y promover la reducción de los déficits estatales y las deudas públicas, se antepondrán a los objetivos de empleo, favoreciendo, en un gran número de países europeos, un desempleo masivo (tal y como se apuntó en líneas anteriores) que, además, resta crédito y legitimidad a las políticas formuladas desde la UE.

La Resolución del Parlamento Europeo de 10 de septiembre de 2015¹⁰ merece una mención especial por el elevado énfasis en conceptos tan complejos e intensos en la que se destaca la importancia del desarrollo humano, la flexibilidad de la carrera profesional y la implicación personal. En este contexto, la movilidad profesional es un factor esencial que acarrea una inversión sustancial, para apoyar activamente la empleabilidad y la adaptabilidad y evitar la disminución de las competencias entre la población parada. Destaca la importancia de las inversiones sociales, cuyo objetivo es crear un estado de activación que ofrezca a la población trabajadora instrumentos que les permitan adaptarse a condiciones sociales y económicas cambiantes, así como a las necesidades de los mercados laborales.

Tal y como evidencia Sanz de Miguel (2013), la EEE promueve la activación a través de marcos interpretativos que explican el paro merced al efecto negativo de unos sistemas de protección social presos de un diseño que favorece e incluso potencia que las personas se instalen en la dependencia del Estado. En congruencia con este diagnóstico, se promueve que los estados reduzcan, mediante distintas fórmulas, la tasa de dependencia. Podemos concluir que el enfoque de activación europeo está más próximo al modelo liberal que al universalista al tener en cuenta los parámetros definitorios que se han mostrado de cada modelo en el apartado anterior del documento y que sirven de soporte para iniciar las reflexiones sobre la activación en la EEE.

La investigación que realiza el autor refleja que su traslación a otros países como podrían ser España y Reino Unido, mediante el análisis del grado de aceptación de los marcos interpretativos, revela que el discurso europeo de la activación ha tenido impacto principalmente en la política española. Sin embargo, en el Reino Unido la EEE ha transcurrido ante la indiferencia de un gobierno que accede al poder en 1997 con una agenda activadora muy definida, en gran medida afín a las propuestas

¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre emprendimiento social e innovación social en la lucha contra el desempleo.

europas, y emprende distintas reformas que responden, de manera exclusiva, a factores endógenos.

El análisis realizado ha sido pertinente porque España es receptora de fondos económicos para la lucha contra el desempleo, razón por la cual han optado por asumir el paradigma de activación dictado por Europa.

No obstante se puede concluir, que a pesar de la pertenencia de España a la Unión Europea, es posible diseñar modelos alternativos y/o complementarios al modelo de activación determinado por la Comisión Europea siempre, lógicamente, que existe exista voluntad política y técnica de incorporar el empleo como uno de los principales protagonistas de los territorios.

1.3.2 La activación en el marco español

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en la redacción dada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, establece como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo¹¹ y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Estos instrumentos constituyen el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo en toda España y como marco de referencia compartido, a partir del cual los Servicios Públicos de Empleo deben diseñar y gestionar sus propias políticas.

El Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo establece en su art.10 que “La Estrategia Española de Activación para el Empleo se articulará en torno a los siguientes Ejes de las políticas de activación para el empleo, en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo:

Eje 1. Orientación. Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil

¹¹ Resolución de 29 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias

Eje 2. Formación. Incluye las actuaciones de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral.

Eje 3. Oportunidades de empleo. Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género.

Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. Comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.

Eje 5. Emprendimiento. Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

Eje 6. Mejora del marco institucional. Este eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y 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”.

Mención especial requieren también algunas normas que se analizarán a continuación:

1. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
2. Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Garantía Juvenil) establece el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y recoge otras medidas para favorecer la ocupación.
3. Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.
4. Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.
5. Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo

Estas normas han desarrollado aspectos de la activación, que son relevantes para el objetivo de esta tesis: la propuesta de modelo de Agencia municipal de colocación y que, desde uno u otro prisma, sirven para su diseño.

A continuación se describen, los aspectos más destacables de cada una de estas normas.

1. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Las medidas correspondientes al ámbito de empleo responden a cinco grandes objetivos.

En primer lugar concentrar la protección en las situaciones de pérdida de empleo y situación personal que requieren especial atención.

En segundo lugar, impulsar la activación de la población desempleada incentivando el pronto retorno a la ocupación.

En tercer lugar generar los incentivos necesarios para asegurar la sostenibilidad del sistema público de prestaciones, contribuir al envejecimiento activo, y facilitar la activación de los trabajadores de más edad.

En cuarto lugar reforzar el sistema de políticas activas sobre la base del principio de eficiencia, permitiendo que los limitados recursos disponibles se destinen a aquellas iniciativas más útiles para desarrollar la empleabilidad de los trabajadores.

Y por último, racionalizar el sistema de prestaciones en su totalidad dotándole de una mayor coherencia interna que asegure su equidad.

En definitiva, las medidas van encaminadas fundamentalmente al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el resumen final es que van encaminadas a desproteger económicamente a las personas en desempleo.¹²

La norma indica de forma textual: *“Por lo que respecta a los subsidios por desempleo, las continuas modificaciones que ha sufrido el sistema le han restado coherencia, desincentivando en ocasiones la vida activa y generando situaciones contrarias al principio de equidad. Ello desvirtúa la finalidad del sistema en su conjunto y pone en riesgo la protección de los más necesitados, que se ven afectados por el impacto del diseño actual en la sostenibilidad del sistema de protección social. Por ello, se introducen una serie de medidas que*

¹² Para ello, en primer lugar, en materia de prestaciones por desempleo, se establece un nuevo porcentaje del 50% de la base reguladora (desde el 60%) a partir del séptimo mes, lo que sólo se aplicará a los nuevos perceptores, y no afectará a una buena parte de la población desempleada, que ven garantizada una renta suficiente gracias al mantenimiento del tope mínimo. Y en segundo lugar, se elimina la contribución a la seguridad social por parte de la entidad gestora de parte de la cotización que le corresponde a la persona en situación de desempleo. La medida pretende una mayor equidad y tiene carácter progresivo, al afectar en menor medida a aquellas personas beneficiarias con menores bases de cotización. Las medidas destinadas a personas de más edad también favorecen la interacción entre el sistema de protección por desempleo y la jubilación, impulsando el envejecimiento activo. Se refuerza la vinculación entre el derecho de acceso a los subsidios y el patrimonio personal de los beneficiarios. En la actualidad, el patrimonio del solicitante del subsidio sólo se tiene en cuenta de forma indirecta, a través de la imputación de rentas al patrimonio a una tasa del 50% del interés legal del dinero. A su vez, se elimina el subsidio especial para mayores de 45 años que agotan su prestación contributiva, afectando esta medida exclusivamente a los potenciales nuevos entrantes. La eliminación de este subsidio no supone una desprotección para los desempleados, que pueden acogerse al subsidio ordinario. Asimismo, se racionaliza el régimen regulador del subsidio para mayores de 52 años con el objetivo de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo y para incentivar el alargamiento de la vida activa. Por otra parte, se modifica el régimen de acceso a la renta activa de inserción (RAI) para reforzar su vinculación con el empleo y garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos. Se exige para el acceso a la Renta Activa de Inserción que previamente se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo para aquellas personas que tiene más de 45 años y son parados de larga duración y que durante el período de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo (1 año mínimo) no se haya rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se haya negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

tratan de recuperar la racionalidad del sistema y lo hacen más compatible con la vida activa.”

Cabe señalar que dicha norma está claramente inspirada en la comunicación de la Comisión (2003) a la que ya se ha hecho referencia en el apartado anterior y en las publicadas con posterioridad¹³ inciden, en líneas generales en promover políticas que están destinadas a reformar los sistemas fiscal y de prestaciones con vistas a proporcionar incentivos económicos adecuados para aceptar un empleo, permanecer en el mercado laboral, incrementar los esfuerzos en el trabajo, invertir en educación y formación y fomentar la movilidad.

2. Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Garantía Juvenil) establece el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y recoge otras medidas para favorecer la ocupación.

El modelo de activación impregna el conjunto de la norma pero se ve especialmente reflejado en el Artículo 106. Medidas y acciones:

Los objetivos establecidos en el artículo 90 requieren el desarrollo de las siguientes medidas y acciones a favor de los sujetos a los que se refiere el artículo 88.d):

a) En cumplimiento del objetivo de intermediación, se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que contribuyan a la mejora de la activación temprana y del perfeccionamiento de los procesos de intermediación y movilidad laboral, que podrán consistir en actuaciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones con Agencias de colocación, programas de movilidad y programas de intermediación educación-empleo, o cualesquiera otras de carácter similar.

¹³ Documento informativo de la comisión europea al consejo EPSCO. La crisis del empleo: tendencias, respuestas políticas y acciones clave. COM (2009) 649 final Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — El pilar europeo de derechos sociales. 2016

3. Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo cumple un papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los Servicios Públicos de Empleo, en lo que se refiere a la intermediación entre oferta y demanda de empleo y al diseño y gestión de las políticas activas.

4. Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (PAE).

Con fecha 20 de diciembre se publica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo¹⁴.

El análisis de las condiciones y resultados de este programa permitirá establecer conclusiones para abordar de forma eficaz la propuesta final de Agencia de la presente tesis.

El espíritu que plasma la norma es evitar el riesgo de permanencia en situación de desempleo de la población beneficiaria y contribuir a su activación e inserción eficaz en el mercado de trabajo, mientras se pone a su disposición una ayuda económica que permita afrontar una situación personal difícil en la transición de vuelta al entorno laboral.

El elemento más novedoso sin ninguna duda de este programa, es que la población beneficiaria puede compatibilizar un contrato por cuenta ajena con la percepción de la ayuda de acompañamiento. De esta manera, se permite la formalización de un contrato con una empresa privada y que esta tenga en cuenta la ayuda que continuará percibiendo el beneficiario en el cómputo de las retribuciones salariales que correspondan, durante un máximo de cinco meses. Establece, por tanto, una excepción legal a lo previsto con carácter general en la normativa laboral en cuanto a la obligación

¹⁴ Podrán ser beneficiarias del programa las personas desempleadas que reúnan los siguientes requisitos: haber transcurrido al menos seis meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones: la Renta Activa de Inserción (RAI), cuando se haya agotado el tercer derecho a la misma; el Programa Temporal de Protección e Inserción (PRODI); o el Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo (PREPARA), tener inscripción en la demanda de empleo durante 360 días en los dieciocho meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de incorporación al programa, carecer del derecho a la protección contributiva o asistencial por desempleo, o a la renta activa de inserción, haber cesado involuntariamente en un trabajo por cuenta, carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y acreditar responsabilidades familiares.

Las personas desempleadas deberán cumplir las siguientes obligaciones: suscribir en el momento de la solicitud un compromiso de actividad en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones favorecedoras de su inserción laboral, acreditar haber realizado tres acciones de búsqueda activa de empleo ante el Servicio Público de Empleo Estatal en el plazo de un mes,

empresarial de abonar íntegramente el salario correspondiente, lo que se justifica en disponer de un incentivo que pueda actuar eficazmente para la inserción y contratación laboral del colectivo objetivo del programa.

En Abril de 2016 se publica la primera prórroga del programa que “incluye como novedad destacada la posibilidad de compatibilizar la prestación con la remuneración recibida al trabajar por cuenta ajena, con el fin de facilitar la inserción de un colectivo con especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. Así el 87% de las personas contratadas, acogidas a la compatibilidad, han mantenido su empleo tras finalizar el programa” y se ha ido prorrogando cada seis meses hasta la última en marzo de 2017. No obstante es necesario resaltar, tal y como se indicaba en el Real Decreto de prórroga, que a pesar de que la totalidad de las personas receptoras han realizado un itinerario de inserción, únicamente se incorpora al mercado laboral el 18% de la población que participa en el Programa de activación. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social - marzo de 2017).

Los datos se consideran suficientemente esclarecedores para que se iniciara, por parte de las autoridades, un auténtico análisis del planteamiento del programa que evidentemente refleja resultados muy pobres y no ha constituido una solución al problema. La cantidad recibida no es suficientemente para asumir las responsabilidades económicas de una persona adulta por lo que provoca un efecto perverso que es la realización de trabajos en la economía sumergida para afrontar una vida que, sin embargo, nunca alcanza la dignidad laboral.

El diseño del modelo de Agencia municipal nos exige establecer una *mirada crítica* al programa analizando parte de aspectos en los que se enmarca o de los que parte así como del contenido propiamente de la norma que regula este programa específico y extraordinario.

El programa defiende, en primer lugar, que por primera vez la población beneficiaria del programa contará con un tutor personal que le asignarán los servicios públicos de empleo, igual que se ha hecho en otros países del entorno europeo (Dinamarca, Países Bajos, Irlanda o Austria). La defensa de esta figura del tutor es importante desde la primera entrevista inicial que se realiza a las personas que solicitan la ayuda hasta el seguimiento y la participación en todo el itinerario personal, así como para identificar juntos los posibles ajustes y la posible orientación para favorecer el éxito, que

no es otro que volver cuanto antes al mercado de trabajo. La idea es muy adecuada, puesto que se propone que toda la población trabajadora cuente con una persona de referencia capaz de guiarle en esa transición del desempleo al empleo.

No obstante, es necesario indicar que la ratio de profesionales de la orientación por persona desempleada en el Estado español ha disminuido desde 2010 en el que se atendía a 450 personas desempleadas por profesional a 2012 unos 600 desempleados por orientador y en cifras parecidas en la actualidad.

Los países de nuestro entorno tienen los siguientes datos: Francia, 50 personas desempleadas por orientador, Alemania o Reino Unido, 30 personas por orientador y Dinamarca, 20 personas por orientador. Con estos datos se pone de manifiesto la debilidad de los servicios públicos de empleo para que esa demanda de acompañamiento a la población que busca empleo pueda producirse.

El número de personas beneficiarias a las que afecta es insuficiente, así como la cuantía y la duración, aspecto que se deduce de la información que contiene el art. 2 que regula quienes serán los beneficiarios del PAE, y más exactamente concreta en la necesidad de carecer del derecho a prestaciones contributivas o asistenciales por desempleo o a la renta activa de inserción, o haber agotado el disfrute de esta última o de haber estado acogido a los programas PRODI (Programa de protección por desempleo e inserción) o PREPARA (Programa de recualificación profesional), o haber disfrutado y agotado las prestaciones asistenciales autonómicas.

No se trata sólo, si se tuviera derecho a la misma, de haber agotado la percepción de la ayuda económica de la RAI (Renta Activa de Inserción) por una vez, sino de haber agotado “el tercer derecho a la misma”, una mención algo más que importante porque reduce el número de la potencial población beneficiaria. El criterio determinante que resulta para la inclusión de un persona y reduce drásticamente su número no es la situación económica, ni el número de miembros del hogar, ni la existencia de hijos menores, ni el tiempo que lleva en desempleo, ni el tiempo que lleva sin ingresos, lo que es realmente determinante y, por ello, lo que establece la selección es haber estado incluido en otro programa, y refiriéndose en concreto a la obligación de haber agotado, si se tuviera derecho a ello, las tres oportunidades de acceso a la RAI. La RAI tiene una duración de 33 meses percibiendo prestación y 24 meses sin percibir y para poder empezar hay que llevar otros doce meses con la inscripción del servicio público de empleo.

En total 69 meses a los que hay que añadir los seis meses que deben pasar desde haber percibido la última prestación para inscribirse en el programa. La fecha de comienzo del programa es el día 15 de enero de 2015, desde la RAI solamente dará acceso a población desempleada que estuviera inscrita antes de octubre de 2008. Además, como los requisitos de este programa coinciden con los de la RAI, ninguna persona desempleada entre 45 y 50 años podrá participar en él.

En la “cultura de responsabilidad compartida de la activación para el empleo” por los Servicios Públicos de Empleo y por la propia población beneficiaria a la que se adscribe la norma, el programa impone un compromiso con el mercado laboral, la búsqueda activa de empleo, que no es seguro que se vea correspondido por el compromiso del mercado de trabajo y de los poderes públicos con la población desempleada de larga duración. Es fácil deducir que el número de personas que pueden beneficiarse de la ayuda es muy reducido, por lo que se concluye de todo lo anterior (escaso personal técnico que no podrá convertirse en personal de referencia y grupo elevado de personas que no pueden acceder al programa y escasa dotación económica) el Programa de activación no sería la panacea al desempleo.

Las conclusiones sobre el programa están en consonancia con Jansen, Jiménez Martín y Gorjón (2015) en las que valoran que los criterios para la participación en programas de activación dependen exclusivamente de la duración del periodo de desempleo y características individuales como la edad o la paternidad. Como resultado, la activación suele comenzar tras varios años de desempleo argumentando además que los programas ofrecidos son demasiado genéricos y no suele haber ninguna evaluación sistemática de su impacto.

Todo ello sin olvidar, de nuevo, el importante papel de las empresas a las que no se les presta atención en este tipo de proposiciones, centrándose únicamente en las personas demandantes de empleo.

El programa de activación se ha diseñado de manera coherente con las Recomendaciones específicas del Consejo de la Unión Europea de 8 de julio de 2014 que se recogían en el Programa Nacional de Reformas de 2014 de España. La tercera de estas Recomendaciones hace referencia a las siguientes acciones: reforzar los requisitos de búsqueda de empleo para la percepción de las prestaciones de desempleo, mejorar la eficacia y la focalización de las políticas activas del mercado de trabajo, incluidas las

ayudas a la contratación, sobre todo para quienes tienen más dificultades para acceder al empleo¹⁵, reforzar la coordinación entre las políticas del mercado de trabajo y las de educación y formación y acelerar la modernización de los servicios públicos de empleo para que presten un asesoramiento personalizado eficaz, proporcionen formación adecuada y garanticen la correspondencia entre la demanda y la oferta de empleo, prestando especial atención a los parados de larga duración.

5. Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.

La cartera Común servirá de inspiración al diseño de la Agencia municipal de colocación. No obstante el carácter municipal de la misma la eximirá de realizar acciones que no se considerarían acertadas en el modelo de la presente tesis y que tienen cierto carácter de vigilancia más que de acompañamiento a la inserción laboral. De la misma forma que tampoco parece acertado establecer compromisos escritos de inserción laboral pues se realiza una apuesta por la responsabilidad personal al margen de vínculos reglamentarios con la Agencia municipal de colocación¹⁶.

¹⁵ Estos programas han sido los más utilizados en nuestro país desde mediados de los 90. Sin embargo, en términos generales presentan inconvenientes que reducen su eficacia, como los efectos de “peso muerto” o “efecto de sustitución”, que es preciso tratar de evitar. Para ello sería preciso introducir mecanismos de control y supervisión adecuados para evitar que las empresas utilicen estos subsidios simplemente para abaratar el coste de la mano de obra sin crear empleo adicional.

En la misma línea apuntan las conclusiones del Grupo Fide (2016) capitaneado por M^a Emilia Casas.

¹⁶ Dichas tareas se reflejan de forma muy contundente en el Artículo 9 de la norma.

2. El servicio de colocación comprenderá las siguientes actividades:

a) Gestión de las ofertas de empleo a través de la casación entre ofertas y demandas: Comprenderá la captación y gestión de las ofertas de empleo y su casación con los demandantes de empleo registrados de acuerdo con su perfil profesional y, particularmente, con sus competencias profesionales. En la prestación de este servicio, los Servicios Públicos de Empleo verificarán el cumplimiento de la obligación de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo de aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida por tales Servicios Públicos de Empleo, o por las Agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 231 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Artículo 12. Actuaciones de activación de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo. Los Servicios Públicos de Empleo garantizarán la participación de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo en las actividades específicas de la Cartera Común de Servicios establecidas en este real decreto y de los servicios complementarios, mediante las siguientes actuaciones de carácter transversal: a) La inscripción como demandantes de empleo de los solicitantes de prestaciones por desempleo con anterioridad a la presentación de la solicitud y, en todo caso, en la misma fecha de la misma. Los Servicios Públicos de Empleo garantizarán que la inscripción se realice dentro de los plazos establecidos para la solicitud de las prestaciones. b) Elaboración de un itinerario personalizado para el empleo que incluirá, a partir de una entrevista de diagnóstico individualizada y la determinación del perfil, las actuaciones necesarias para mejorar la empleabilidad del beneficiario, incluyendo actuaciones de búsqueda activa de empleo. c) Asesoramiento y acompañamiento en la realización de las actividades de la Cartera Común de Servicios, o de servicios complementarios especificadas en el itinerario personalizado para el empleo, incluyendo su seguimiento y evaluación y el acompañamiento para el cumplimiento del compromiso de actividad. Comprenderá el apoyo cualificado a los usuarios perceptores de prestaciones que hayan suscrito el compromiso de actividad, manteniendo actualizado el perfil profesional y proporcionando información sobre el contenido de las obligaciones vinculadas al citado compromiso, así como la orientación necesaria para facilitar su cumplimiento, en particular, la búsqueda activa de empleo. Para ello, los Servicios Públicos de Empleo facilitarán el acceso al conjunto de las políticas de activación para el empleo durante toda la duración del compromiso, mediante la designación de un tutor u orientador de referencia.

Con posterioridad en julio de 2015, de nuevo y de forma reiterada, se adopta entre el Gobierno y las organizaciones empresariales CEOE, CEPYME y los sindicatos CCOO y UGT, un “Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo” que recoge la voluntad de impulsar medidas en distintos ámbitos, destinadas a intensificar la evolución positiva de la economía y acelerar la creación de empleo estable y de calidad. Una de las iniciativas recogidas en el citado Acuerdo, con carácter prioritario, es el diseño con la colaboración de las Comunidades Autónomas, de un programa de activación para el empleo con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral que, acompañado de una medida de protección, tiene por objetivo facilitar la reinserción laboral a la población desempleada de larga duración, con cargas familiares y con mayores dificultades de colocación.

CAPÍTULO DOS.LA INTERMEDIACIÓN LABORAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN

1. Políticas activas de empleo

1.1 Definición

1.2 Las políticas activas de empleo como soporte de la Agencia de colocación

2. La intermediación laboral como parte de la colocación laboral

3. Evolución de la intermediación laboral

4. La dimensión territorial de la intermediación laboral con especial énfasis en la competencia municipal en materia de empleo

5. La Teoría de la búsqueda: el argumento teórico para una intermediación de calidad

Este segundo capítulo se aproxima al conocimiento del concepto de intermediación laboral y sus diferentes acepciones. El rastreo de definiciones nos ha permitido distinguir con exactitud que la actividad de nuestra Agencia de colocación será la colocación en un sentido más amplio que la intermediación laboral.

Se destina un apartado en este capítulo a la evolución de la intermediación laboral, porque nos permitirá aprender de los aciertos y errores que se han producido a lo largo del tiempo y descubrir que esta actividad se ha abordado desde diferentes prismas con actuaciones cíclicas, que se han venido repitiendo de forma constante a lo largo de las diferentes etapas, y que han ido desde un absoluto protagonismo desde el ámbito público a la delegación de estas funciones hacia el sector privado.

Especialmente relevante es que la norma jurídica publicada en esta década es la causante de la desvinculación de las empresas de los servicios públicos de empleo como protagonistas esenciales de la intermediación laboral, lo que ha propiciado un divorcio entre empresas, población y administraciones públicas a la hora de confiar en ellos como gestores de la intermediación y de la colocación.

Nuestro modelo de Agencia de colocación aprovechará el conocimiento de la historia para subsanar algunos aspectos que han alejado la gestión del empleo de los entornos públicos, iniciando acciones que difundan las actuaciones de la Agencia de colocación en los entornos locales.

El apartado referido a la dimensión territorial de la intermediación laboral adquiere significado dado el carácter municipal de la Agencia de colocación fruto de la investigación. Es paradójica la situación en la que operan las Agencias de colocación municipales: aprobadas por el Ministerio de empleo mientras que las competencias de empleo son impropias de los ayuntamientos y la intermediación laboral se ha consolidado como un servicio municipal.

Por último cabe resaltar la importancia de la *Teoría de la búsqueda* como herramienta estratégica, ya que es fundamental disponer de más y mejor información para explotar esta ventaja respecto a otras Agencias de colocación de naturaleza privada y posicionar la apuesta por la intermediación pública local en la cabeza de la atención a la ciudadanía.

2. 1. Políticas activas de empleo

2.1.1 Definición

Las políticas activas como tal no son el objeto fundamental de estudio de esta tesis por lo que únicamente se han considerado las primeras definiciones que surgieron y la más reciente publicada, siempre abordando el tema desde las publicaciones oficiales y normas oficiales, por considerar que es un criterio objetivo del que partir sin pretender un estudio exhaustivo de las mismas

La primera definición aparece en el Convenio sobre la política del empleo de 1964 de la OIT e ilustra perfectamente el escaso avance realizado en los últimos años, pues bien podría tratarse de un texto recientemente publicado¹⁷.

Con posterioridad y ya en territorio nacional la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia definía en su artículo diecisiete:

El artículo 23 queda redactado como sigue: «Artículo 23. Concepto de políticas activas de empleo.

1. Se entiende por políticas activas de empleo el *conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.*

Especialmente llamativa es la repetición que se produce en todas las normas mencionadas en el capítulo uno y en las definiciones de líneas anteriores respecto a la

¹⁷ En sus artículos iniciales aborda la cuestión de la siguiente forma:

Art 1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Art 2. La política indicada deberá tender a garantizar, que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo, que dicho trabajo será tan productivo como sea posible y que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

tipología de las políticas activas de empleo y la activación con una ausencia generalizada de propuestas innovadoras respecto a “qué hacer para resolver el desempleo”.

A modo de ejemplo, cabe citar la escasa referencia respecto a las Administraciones públicas como contratantes de servicios y cómo la inclusión de cláusulas sociales en su pliegos de contratación puede beneficiar a determinados colectivos en riesgo de exclusión social y convertirse en una política activa de empleo tal y como demuestra Mikel de la Fuente (2012). Una vez más, el epicentro de las políticas de empleo, recae únicamente en la persona desempleada olvidando el importantísimo papel que puede jugar la Administración local en la intermediación laboral.

Tal y como demuestra el autor, la inclusión de este tipo de cláusulas en la contratación municipal puede convertir a los ayuntamientos en generadores de empleo dirigido a personas con dificultades en el mercado laboral, por lo que se convierte en un aspecto a tener en cuenta en el diseño de nuestra Agencia municipal de colocación.

2.1.2 Las políticas activas de empleo como soporte de la Agencia de colocación

El presente apartado aporta información respecto a los efectos positivos que proporciona en las personas, que están en procesos de incorporación al mercado laboral, la participación en políticas activas de empleo como la orientación y la formación

Las conclusiones mostradas en este apartado proporcionarán información respecto a la conveniencia de implantar procesos que contemplen estas políticas activas de empleo, en el diseño de la Agencia de colocación, que se sustentará en estas dos acciones sumada a la actividad que define su propia esencia y que es la intermediación laboral.

Cabe indicar el efecto beneficioso del uso combinado de las mismas puesto que, aunque cada una de estas políticas podría llevarse a la práctica como “política única o aislada”, lo habitual es que se desarrolle una combinación de todas aquellas necesarias para resolver, respectivamente, los problemas individuales y colectivos.

Esta combinación es lo que comúnmente forma parte del “itinerario individualizado de inserción” (cuando se personalizan como en una fórmula magistral las “dosis” y “tipo” de cada política más necesaria como tratamiento a las dificultades que revelan en el diagnóstico cada una de las personas (Fernández Garrido y Porras, 1996).

La implantación de procesos de orientación laboral viene justificada por la necesidad de contar con “guías o intérpretes” que ayuden a afrontar las dificultades que supone planear y hacer frente a las diferentes vertientes que se darán durante la vida laboral.

La conveniencia de implantar acciones de orientación para el empleo viene sustentada por dos aspectos fundamentales:

- La complejidad de las decisiones.

Las dificultades para la interpretación de los mercados de trabajo son muchas y de diferente carácter: por un lado tales mercados se han ido transformando y convirtiendo en muchos casos en algo más variable, (como ponen de relieve (Germe, 2002); por otro, las profesiones y sus correspondientes itinerarios de carrera han venido siendo sustituidas por distintos referentes, como las competencias (Germe, 2002; Guichard, 2002).

Las informaciones de carácter objetivo en las que podría basarse la toma de decisiones no tienen “suficiente visibilidad” o “están traducidas en términos más técnicos que manejables para las personas que utilizan los servicios públicos de empleo (Germe, 2002), argumento que será útil para consolidar en el modelo final de Agencia la importancia vital de la información, aspecto al que se le ha dedicado el apartado 2.5 del presente capítulo : La Teoría de la búsqueda: el argumento teórico para una intermediación de calidad.

- Lo rudimentario de las estrategias que adoptan las personas en los procesos de búsqueda de empleo.

En las que debe subrayarse la presencia de “motivos y valoraciones de corte afectivo y de baja racionalidad” como un elemento de lastre en la toma de decisiones Este es un elemento que merece subrayarse: si se considera el impacto que la obra de Ariely (2008) sobre la “Irracionalidad Predecible”

seremos conscientes de lo difícil que resulta asumir que una parte sustantiva de nuestra conducta no descansa en valoraciones y calibraciones “lógicas y racionales”, incluyendo aquella toma de decisiones de carácter aparentemente formal o racional.

La orientación se revela como un componente insustituible para encauzar el acceso y marcha por los diferentes tratamientos y cuya eficacia, además, se refuerza considerando el relativo poco costo. No obstante, parece que la eficiencia del mismo (y complementariamente la eficacia) aumenta cuando se opta por fórmulas basadas en itinerarios personalizados que permiten desarrollar esa labor de “profiling” o perfilado en la delimitación de tratamientos. Se apuesta decididamente por la fórmula de calidad más recomendada a nivel europeo: la formación acreditada de las personas que realizan la orientación según apuntan las conclusiones del Grupo de Trabajo de Orientación del CEDEFOP¹⁸Es cierto, no obstante, que a partir de ello las estrategias nacionales varían, alcanzado en el sistema británico la creación de una Agencia especializada en determinar y acreditar la capacitación en dicho dominio conocida como “Matrix”¹⁹.

En lo que respecta a las acciones de formación para el empleo, el impacto acelera su eficacia cuando se vinculan muy estrechamente con las necesidades de mercado, valorando la cobertura de éste tanto como las necesidades actuales y futuras (a plazo corto y medio). Se establece una asociación estrecha entre la formación y el empleo, tanto a través de la cooperación de los “futuros empleadores” en la formación (en todo el ciclo o en las prácticas de las acciones de formación), finalizando con fórmulas de garantía (formación con compromiso de contratación).

En el análisis que se realiza desde el SEPE (Servicio de empleo público estatal) la oferta formativa debe conjugar las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos.

Las indicaciones respecto a las acciones más adecuadas para que la formación tenga resultados vinculantes a la inserción laboral irían encaminadas a establecer las siguientes prioridades: formación certificable como prioridad absoluta, especialización

¹⁸ La documentación principal se localiza en la siguiente dirección:http://www.trainingvillage.gr/etv/Projects_Networks/Guidance/

¹⁹ <http://www.matrixstandard.com/>

de las entidades, en función de colectivos o materias, evitando la duplicidad de la oferta formativa y el establecimiento de vinculación de la oferta formativa a procesos de acreditación de competencias.

Dado que los criterios que definen la categoría de las personas poco cualificadas se basan, ante todo, en los resultados de la educación formal y no tienen en cuenta todas las competencias adquiridas durante la experiencia de trabajo y en la vida cotidiana, la evaluación y la validación de los aprendizajes no reglados e informales pueden resultar instrumentos útiles. En este marco, resulta comprensible el interés de este grupo desfavorecido (en el mercado de trabajo y también en relación con el aprendizaje a lo largo de toda la vida) porque se validen y reconozcan todas sus competencias, independientemente del modo en que se hayan adquirido. La identificación de las competencias de una persona podría permitir no sólo orientar su aprendizaje y fundamentarlo en las competencias adquiridas con anterioridad, sino también facilitar la explotación y el reconocimiento de dichas competencias en el mercado de trabajo.

2.2. La intermediación laboral como parte de la colocación laboral

En primer lugar es necesario delimitar conceptualmente el término, distinguiéndolo de otros que, si bien se encuentran en una esfera próxima, tienen un significado más amplio. Esto es lo que sucede con la intermediación y la colocación laboral.

En los estudios y análisis sobre el mercado laboral en nuestro país, la intermediación laboral es un área que no ha gozado del interés en la población investigadora. Los informes y estudios realizados provienen, principalmente, de los Servicios Públicos de Empleo del Servicio y reflejan los datos referidos a la población demandante de empleo y a las colocaciones registradas en las oficinas públicas de empleo. Así como a los diferentes ratios obtenidos al relacionar las variables anteriores, y a los diferentes valores que adquieren una y otra desde el punto de vista de la población o de las actuaciones llevadas a cabo por el tejido empresarial: sexo, edad, tiempo en el desempleo y colectivo de las personas contratadas, así como, el tipo y duración del contrato, y la actividad y ocupación por parte de la oferta.

La ausencia de análisis y reflexión coincide paradójicamente con la enorme y abusiva proliferación de normas legales en el ámbito del mercado laboral, publicadas especialmente en los últimos años²⁰, sin olvidar el enorme cambio que han generado las mismas en el escenario de la intermediación y la inserción laboral. Esta realidad ha provocado que la intermediación laboral como proceso institucional, político, normativo y procedimental sea capaz de generar unos efectos en el funcionamiento del mercado de trabajo que no se han evaluado de forma global subrayando que la escasa evaluación realizada ha estado centrada únicamente en el aspecto cuantitativo, tal y como se refleja en la tercera parte de la tesis en la que ampliamos los indicadores de nuestro modelo de Agencia de colocación incluyendo la realidad cualitativa de la intermediación laboral.

En palabras de Serrano (2004) en el ámbito laboral, la intermediación se puede definir como la acción de casar ofertas y demandas de empleo por medio de un tercero. Ese tercero, puede ser tanto una institución pública como una institución privada que esté reconocida legalmente, o cualquier institución o persona física o jurídica que ajusta ofertas y demandas de trabajo que esté reconocida legalmente, siendo indiferente si lo realiza de forma constante o esporádica.

La definición más reciente de intermediación laboral aparece en el Texto refundido de la Ley de empleo²¹

1. La intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.

2. También se considerará intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación.

²⁰ Consultar la normativa legal que se encuentra al final de la tesis.

²¹ Real Decreto legislativo 3/2015, de 3 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Empleo. Título III .Instrumentos de la política de empleo. Capítulo I la intermediación laboral. Art.31. Concepto de la intermediación laboral.

3. Con independencia del agente que la realice, la intermediación laboral tiene la consideración de un “servicio de carácter público”.

Aparece por primera vez como una actividad destinada a la recolocación de trabajadores procedentes de un expediente de regulación de empleo (ERE).

Esta confusión no existía en la primera ley de empleo la Ley 51/1980 en donde se recogía un concepto de colocación laboral identificado con el conjunto de acciones previsto desde el Convenio nº 88 de la OIT²² y desde las comunicaciones de la Comisión, los Informes presentados por el Grupo de Jefes de los Servicios Públicos de Empleo de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo, las recomendaciones remitidas por el Consejo tras la presentación de los Planes, y las Directrices europeas.

De esta forma podría señalarse que la colocación laboral se refiere a todo un entramado de actuaciones, que variará en función de las exigencias del mercado de trabajo y de sus condicionantes políticos, económicos o sociales. Un entramado en el que la intermediación se distingue de otras acciones como son la información, la orientación o la asistencia.

En este sentido, es la posición que adoptamos como referencia para el diseño del modelo de Agencia de colocación propuesto, que será el resultado de la tesis. La intermediación se entiende en la propuesta, como la puesta en contacto entre quien demanda empleo y quien lo ofrece, independientemente de que finalice o no con la contratación, y se complementará con otra serie de actividades, como la elaboración de un registro de personas, la realización de entrevistas personales para conocer el perfil profesional de las personas demandantes de empleo adecuados para cubrir las

²² Artículo treinta y nueve. Fines.

La política de colocación tiene como fines:

- a) Promover la adscripción de los trabajadores a una actividad laboral adecuada a sus aptitudes.
- b) Ajustar las ofertas y las demandas de la mano de obra.
- c) Proporcionar una información general suficiente y real de las necesidades empresariales de mano de obra y de las posibilidades de empleo de los trabajadores.
- d) Contribuir al estudio y confección de programas para lograr el nivel de empleo más elevado posible.
- e) Apoyar la movilidad ocupacional de los trabajadores potenciando los planes de reconversión, cualificación y perfeccionamiento de los mismos.
- f) Participar en la preparación de los programas de formación profesional para el empleo, en función de la situación y perspectivas del mercado de trabajo.
- g) Elaborar estadísticas sobre la situación de empleo y desempleo.
- h) Colaborar en la información, orientación, calificación y clasificación profesional de los trabajadores.

ofertas de empleo, la clasificación de ofertas y demandas o la preselección de demandantes identificada y diferenciada, desde la perspectiva jurídica.

La intermediación se convierte en una las acciones principales, pero no la única, que conformaría una realidad más compleja como la colocación laboral.

2.3. La evolución de la intermediación laboral

El análisis de la evolución de la intermediación laboral entendida en su sentido más estricto nos permitirá extraer conclusiones sobre aquellos aspectos que pueden influir en los procesos de puesta en contacto de empresas y personas que desean incorporarse a un puesto de trabajo.

Sobrino (2011) realiza un análisis de la evolución de la intermediación laboral en la que expone que las primeras actuaciones en materia de intermediación laboral relacionada con la celebración de contrato de trabajo surgen de la mano de la empresa privada destinada a este fin a finales del siglo XIX y comienzos del XX como consecuencia de una crítica situación económica y una gran demanda social de este servicio. Así pues, la colocación es una necesidad social que, antes de ser captada y asumida por el Estado, es prestada únicamente por parte de la empresa privada. Este periodo de “laissez faire” se caracteriza, precisamente, por el predominio de las Agencias privadas de empleo. El liberalismo económico propio de esta época degenera en un abuso mercantilista del servicio de colocación, al recaer básicamente en manos de empresas privadas con ánimo de lucro. Ante la negociación con mercancía humana, surge la iniciativa sindical de creación de bolsas de trabajo con idéntico objetivo de colocación de personas en el mercado laboral pero con diferente fin, al no perseguir éstas beneficio económico alguno. A la interposición de los sindicatos se le suma la presencia de otras organizaciones privadas no lucrativas en la mediación del contrato de trabajo, tales como: sociedades filantrópicas o de beneficencia, asociaciones patronales, hermandades y sociedades de socorro mutuo. Todo ello conlleva una denuncia de los excesos de las Agencias privadas de empleo con ánimo de lucro. Y por otra parte se posibilitaba la utilización de un mayor número y mejores servicios de colocación, dirigidos a una población demandante de empleo.

En su análisis Sobrino (2011) en líneas anteriores ilustra que *la implantación de los primeros Servicios Estatales de Empleo tiene lugar en el año 1891 en Nueva Zelanda; en esa misma década sucede lo mismo en diversos Estados Norteamericanos y algo más tarde en el continente europeo. En dicho continente, es Reino Unido, en el año 1909, el que ordena la primera red estatal de oficinas de colocación que posteriormente va a gestionar el seguro obligatorio de desempleo que se crea en 1911,*

siguiéndole Alemania, que en el año 1927 crea el Instituto Federal de Colocación y Seguro de Desempleo. Con esta mediación de los sindicatos y demás empresas no lucrativas de colocación, los agentes sociales comienzan a demandar la supresión de las oficinas privadas de colocación y a reclamar un control por parte del Estado en la materia, tanto en la regulación del servicio como en la prestación de éste. A partir de este momento es cuando los gobiernos deciden intervenir en esta actividad centrando la prestación de los servicios en el ámbito municipal, hasta que, finalmente éste acaba siendo asumido por el Estado central. (Sobrino, 2011:44-45).

De este modo, se pueden diferenciar dos tipos de servicios de colocación: de un lado, aquellos que provienen del ámbito privado y, de otro, los que se encuentran en manos del sector público. Dentro del sistema privado se distinguen las Agencias lucrativas de empleo y la actividad sindical de empleo. Las primeras, buscan la ganancia económica a cambio de prestar el servicio de conseguir u ofrecer empleo a quienes lo solicitan. Mientras que los sindicatos, a través de las bolsas de trabajo, no obtienen beneficio económico y actúan suministrando información a la población desempleada. Esta tipología constituye el origen de la institucionalización del servicio de colocación. Los hechos sociales y económicos descritos y la necesidad de agilizar al máximo la gestión del mercado hacen que los Servicios Públicos de Empleo surjan como aparato especializado del Estado, vinculados a la crisis del capitalismo, en la medida que se conforman como instituciones humanitarias destinadas a socorrer a los trabajadores desempleados. De forma que, en el año 1929 un total de treinta y cinco países poseen oficinas públicas de colocación, motivados la gran mayoría por la ratificación del Convenio nº 2 OIT, de 1919²³ y su Recomendación Primera, donde las naciones firmantes se comprometen a crear un sistema de Agencias públicas no retribuidas de colocación y se recomienda la prohibición de crear Agencias retribuidas de colocación o de empresas comerciales de colocación.

A partir de aquí, cada país ha ido construyendo su propio modelo de colocación articulado mediante un Servicio Público de empleo en régimen de monopolio de la actividad o en colaboración con las Agencias privadas de colocación, con o sin ánimo de lucro según se haya determinado en cada territorio(Alujas Ruiz, 2009).

²³ Artículo 2: "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."

Desde que aparece la actividad de intermediación laboral hasta nuestros días, el Sistema Español de Empleo ha ido configurándose a través de diferentes modelos de colocación. El comienzo de esta actividad se inicia con el modelo denominado “liberal y no intervencionista” que es precisamente mediante el cual se articula actualmente el Sistema, volviendo a los orígenes de la intermediación laboral. En esa rueda cíclica donde principio y fin confluyen casi de manera idéntica, la primera tendencia es la restricción de la intermediación privada que se agota, una vez instaurado el régimen de monopolio público de empleo, que supone el punto de inflexión a partir del cual se inicia una segunda fase de apertura de la actividad de colocación a los agentes privados, hasta llegar a su grado máximo de flexibilidad. El “modelo intervencionista” es el que durante más largo tiempo se ha mantenido. Tiene lugar desde la promulgación de la Ley de Colocación Obrera de 1943 hasta la reforma laboral introducida en 1994 con la que se legalizan las Agencias privadas de colocación sin fines lucrativos.

Durante este periodo de tiempo, de algo más de cincuenta años de duración, la mediación en la celebración de contratos de trabajo ha recaído exclusivamente en los poderes públicos. El monopolio del Estado en materia de colocación se ha mantenido durante esta etapa a través de distintas instituciones públicas, creadas por los diferentes gobiernos de cada momento. El denominador común de todas ellas ha sido contribuir y servir a un modelo de colocación intervencionista, donde quedaba prohibida la existencia de Agencias u organismos privados, de cualquier clase dedicados a la colocación.

El análisis de la aparición y configuración del sistema de intermediación laboral en España gira en torno a un círculo en el que el origen y el final (entendiendo por tal el momento actual en que se encuentra) confluyen casi de manera homogénea. El sistema de colocación español en sus comienzos aparece dominado por la Agencia privada, con y sin ánimo de lucro. Hasta que aparece el servicio público de empleo, la actividad del Gobierno se ocupa de implantar la gratuidad del servicio ofrecido por estas oficinas; a la vez que intenta organizarlas de modo que a través de ellas se constituya una verdadera red nacional de oficinas de colocación. En esta época, se produce una convivencia de la prestación del servicio de empleo tanto por los agentes públicos como privados, en sus dos vertientes: con y sin ánimo de lucro.

En palabras de Cruz (1994), los primeros servicios de empleo prestados y provistos de un reconocimiento y regulación legal son las bolsas de trabajo constituidas en las Cámaras Agrícolas²⁴. A partir de las que se intenta generalizar su organización y funcionamiento de tal modo que concluyan generando el Servicio Público de Empleo. En este contexto y para combatir el paro agrícola, se establece el deber de constituir bolsas de trabajo en todas y cada una de las Cámaras Agrícolas existentes. Estas Cámaras Agrícolas, de origen privado, ya tenían limitado su ánimo de lucro y eran de consulta obligada para los oferentes de empleo. A partir de aquí, el Estado trata de organizar una red de oficinas de colocación potenciando la conexión entre las diferentes bolsas de trabajo y de éstas con un órgano central: el Ministerio de Fomento que será quien controle su correcto funcionamiento.

No obstante, no existe de hecho la dedicación exclusiva de estas bolsas de trabajo al sector agrícola, que admiten oferentes de empleo provenientes de otras ramas. Esto constituye el comienzo de la ausencia de especialización del servicio de colocación que, al recoger ofertas de empleo de diferentes sectores, finalmente acabaría acogiendo demandas de empleo procedentes de distintos ámbitos productivos. Y así, con la generalización de actividades en las que actuar y la conexión entre las diferentes bolsas privadas de trabajo, se llega a constituir un sistema nacional de colocación para intermediar entre la población trabajadora y el tejido empresarial. Con esta creciente e importante regulación jurídica, lo que se pretende es crear una red nacional de oficinas de colocación constituidas a partir de las bolsas de trabajo agrícolas y de los restantes sectores productivos. En 1917 se crea en el Ministerio de Fomento una Oficina central de colocación que queda posteriormente reforzada con la Orden Ministerial de 29 de septiembre de 1920 en la que aparece la creación de una Oficina Central de Colocación dentro del propio Ministerio de Trabajo. Sin embargo, no es hasta la republicana Ley de Colocación Obrera de 27 de noviembre de 1931 cuando se constituye el origen de los Servicios Públicos de Empleo en España y se organiza un servicio de colocación único de carácter nacional, público y gratuito, a partir de la absorción de las referidas bolsas de trabajo. Paralelamente la misma norma procedía

²⁴ Legalizadas mediante el Real Decreto de 14 de noviembre de 1890 que faculta a dichas Cámaras la posibilidad de fundar centros para la colocación de obreros agrícolas, lo que constituye el primer antecedente normativo de los Servicios de Colocación en España. Y regulados a través del Real Decreto de 12 de junio de 1919, intentando generalizar su organización y funcionamiento caminando hacia el Servicio Público de Empleo. Estas Cámaras Agrícolas, de origen privado, ya tenían limitado su ánimo de lucro y eran de consulta obligada para los oferentes de empleo.

también por primera vez a prohibir las “empresas comerciales de colocación y las Agencias de pago” no siendo obligatorio que las empresas utilizaran este servicio público.

Tal y como señala Cruz Villalón (2001), la erradicación de la intermediación privada lucrativa iniciada con la referida Ley de Colocación de 1931 se expande también a la que no persigue beneficio económico alguno con la posterior Ley de Colocación Obrera de 1943 cuyo art. 3 prohíbe expresamente la mediación privada en general y establece un monopolio absoluto del Estado en la intermediación junto a la atribución de competencias complementarias:

Dirigidas a facilitar la integración de los trabajadores en el mercado de trabajo: desarrollar programas de formación profesional ocupacional, apoyar la movilidad ocupacional y geográfica del trabajador, explorar el mercado e informar sobre las colocaciones posibles, distribuir las ocasiones de empleo de manera equitativa, la concentración en los grupos sociales con acentuadas dificultades en el acceso al empleo o en la recolocación tras la pérdida de un puesto de trabajo.

A partir de este momento, el Servicio de Colocación se concibe como un instrumento de fomento de políticas de empleo de los poderes públicos.

Con la publicación de la Ley Básica de Empleo de 1980 se prohíben las Agencias de Colocación²⁵. Por otra parte, se procede a implantar la obligación de solicitar a las oficinas de colocación el personal que se necesitara, que venía complementado con la obligación de las personas de inscribirse en las oficinas de empleo solicitando trabajo. Este hecho obligaba a las empresas a realizar la búsqueda de personas a través del Servicio Público de Empleo, prohibiéndose de forma no explícita la contratación directa. No obstante, cabe resaltar que la obligatoriedad de solicitar personas a las oficinas de colocación, podía realizarse con posterioridad al proceso selectivo del personal, e incluso si se realizaba una solicitud genérica, el servicio de colocación se

²⁵ Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. Artículo 2. “Se prohíbe la existencia de Agencias privadas de colocación, de cualquier clase y ámbito funcional, que tengan por objeto la contratación laboral de todo tipo, Las Agencias o Empresas dedicadas a la selección de trabajadores deberán hacer constar en sus anuncios el número de la demanda en la Oficina de Empleo y la identificación de ésta”

limitaba a remitir un listado de personas demandantes de empleo, otorgando plena libertad a la empresa en el proceso de selección y, en ningún momento, la contratación al margen de las oficinas de empleo provocaba la nulidad del contrato de trabajo sino solamente sanciones administrativas.

Autores como García y Salido (2011) señalan estos momentos como inicio de que la intermediación pública en la colocación no abarque la totalidad de los mercados de trabajo y, en consecuencia, a establecer una diversificación de actuaciones entre lo público y lo privado. El punto de inflexión se inicia también con el Estatuto de los trabajadores en el que aparecen diferentes excepciones a la regla general de la obligatoriedad de solicitar al INEM (Instituto Nacional de Empleo) el personal que necesiten las empresas²⁶, aperturándose a las mismas la posibilidad de contratar personal sin la intermediación formal del Servicio Público de Empleo.

Especialmente transcendental para comprender la situación actual en este momento, puesto que desvincula a las empresas de la relación con la Administración pública, en lo referente a los proceso de intermediación. De esta forma se inicia el alejamiento de las mismas lo que ha provocado parte de la realidad actual en la que se percibe a la oficina de empleo como la “oficina del paro” puesto que solamente es imprescindible acudir si eres una persona que no tiene empleo y necesita cobrar una ayuda económica.

Un aspecto novedoso es que se abre la posibilidad de, que una vez realizada la solicitud al INEM de las personas que necesitara la empresa, se contratara directamente a personal diferente al que estuviera inscrito en la oficina pública de empleo²⁷.

La prohibición de la intermediación privada se va a prolongar hasta el año 1994, fecha en que se produce la legalización de las Agencias privadas de colocación, pero únicamente de las que actúan sin ánimo de lucro. Las Agencias privadas que operan con fines económicos se van a mantener proscritas hasta la reforma laboral llevada a cabo por la Ley 35/2010, en que se produce una apertura total de la intermediación

²⁶ Cuando no exista Oficina de Empleo en la localidad (art 16.1 ET), cuando se llevan a cabo convocatorias públicas para celebrar pruebas objetivas para proceder a la contratación de trabajadores (RD L 1/1986 de 4 de marzo), o bien cuando se trate de constituir ciertas relaciones laborales especiales (RD 1006/1985 de 26 de junio, RD 1924/1985 de 1 de agosto, RD 1382/1985 de 1 de agosto)

²⁷ art. 16 Estatuto de los trabajadores (texto original publicado el 29/03/1995). Los empresarios están obligados a registrar en la oficina pública de empleo, en el plazo de los diez días siguientes a su concertación, los contratos que deban celebrarse por escrito o a comunicar, en igual plazo, las contrataciones efectuadas, aunque no exista obligación legal de formalizarlas por escrito.

privada, con y sin ánimo de lucro. La legalización de la intermediación privada, sin fines lucrativos, se produce con la reforma laboral introducida por la Ley 10/1994, que tienen como objetivo “acometer de manera decidida y urgente, la reforma de las relaciones laborales con el objetivo de luchar contra el paro y potenciar nuestra capacidad generadora de empleo”. Tales fines se concretan en el propósito de “mejorar los Servicios Públicos de Empleo, primando su eficacia sobre inútiles cargas burocráticas que en nada mejoran su intermediación en el mercado de trabajo”. Esta Ley introduce importantes novedades en la ordenación legal de las actividades de colocación y cesión de la población trabajadora, con las que no solo se rompe el monopolio público de colocación, sino también la contratación laboral propia de nuestro ordenamiento jurídico²⁸.

La tendencia actual es hacia una dirección totalmente contraria. Después de haber conseguido un sistema único y exclusivamente público de servicios de empleo, la tendencia es fragmentar esta hegemonía, desgajándolo en la vertiente privada y la pública, ensalzando la primera y desmembrando el área de intervención pública.

En el tratado sobre *La reforma del mercado de trabajo 2010* (2011) Sobrino explícita que, la total apertura de la intermediación privada en el modelo de colocación español supone una vuelta a tiempos del pasado, igualmente caracterizados por una fuerte crisis económica y elevadas tasas de paro, en la que los agentes privados de empleo habían encontrado en la intermediación laboral, una actividad de la que obtener grandes beneficios económicos. La diferencia radica en que entonces, tanto la OIT como el legislador nacional, decidieron interceder con el objeto de proteger a la población desempleada, proporcionándole un servicio de empleo público y gratuito, que le alejara de su consideración como una mera mercancía. Si bien, la respuesta actual ante la misma situación apuesta por la liberalización absoluta de la intermediación laboral tratando de ofrecer a la población un mayor número de cauces a través de los que facilitar el aumento de posibilidades de incorporación al mercado laboral de las personas desempleadas. Es decir, ante la presión social por las circunstancias del momento, la respuesta gubernamental es radicalmente diferente. En una se tiende a agrupar todas las bolsas privadas de trabajo

²⁸ Los cambios que se introducen sobre la legislación anterior afectan al art. 16 ET, a los arts. 40.2, 42.1 y 44.2 LBE y a los tipos sancionadores contenidos en los arts. 26.3, 26.4 y 27.1 de la LISOS, que tipificaban la contratación directa de trabajadores, sin previa solicitud a las oficinas de empleo, como infracciones administrativas de los empresarios en materia de empleo.

para configurar una red pública de empleo caracterizada por la generalización del servicio en aras de alcanzar el principio de igualdad y de transparencia del mercado de trabajo. Mientras que, en la actualidad se produce un efecto contrario, de dispersión de agentes mediadores especializados en los sectores económicos donde resulta rentable la actividad.

La realidad jurídica actual ha permitido que la intermediación laboral se realice con ánimo de lucro desde el ámbito privado, lo que provoca desde la lógica mercantilista, un afán excesivo en movilizar únicamente una parte de la población trabajadora excluyendo del mapa laboral a una cantidad ingente y desproporcionada de personas que necesitan ser acompañadas de forma urgente en su recorrido personal y laboral, tal y como se refleja en la tabla 6.4 que refleja la radiografía de la población inscrita en Agencia de colocación y que refleja la tipología de personas inscritas en este tipo de Agencias.

De modo que, lejos de innovar, la apertura de la actividad iniciada con la Ley 10/1994 y culminada con la Ley 35/2010 no es más que la continuación y el desarrollo de un proceso que ya formaba parte de la realidad española del sistema de intermediación tal y como señala Rodríguez-Piñero Royo (2011;2013). Las Agencias de colocaciones privadas, más o menos ocultas como consultoras en materia de selección, empezaron a operar en sectores particulares del mercado de trabajo, como el del personal directivo o de alta cualificación, ante una actitud más o menos permisiva de las autoridades públicas.

En palabras de Sobrino (2011) indica que la culminación del modelo liberal español elevado a su grado máximo con esta última Reforma Laboral se sustenta principalmente en la necesidad del Estado de adaptar la normativa reguladora de la materia a los mandatos del Convenio nº 181 OIT sobre las Agencias privadas de empleo, de 1997. Una tarea pendiente desde que fuera subrogado por España en el año 1999 y que la primera redacción de la Ley de Empleo de 2003 olvidó tener en consideración a la hora de construir el nuevo Sistema Nacional de Empleo. Ante esta circunstancia y transcurridos diez años desde que se ratificara dicho Convenio, era el momento de que el Estado español procediera a adaptar la norma interna al contenido del referido Convenio. Es decir, se opta por la opción jurídica más razonable, teniendo en cuenta los precedentes y las resistencias normativas e institucionales al limitar la

actuación de los agentes privados de empleo. En el marco del Sistema Nacional de Empleo, formulado en la Ley Básica de Empleo, era necesario tomar una decisión al respecto y puesto que la intermediación privada con y sin ánimo de lucro venía operando en España desde hacía décadas, y contaba con una verdadera implantación que hacía difícil su erradicación, lo correcto era ofrecer una regulación de las mismas. Esta regulación que garantizaba la seguridad jurídica, permitía crear un Sistema Nacional de Empleo sujeto a la realidad, en el que todos los agentes actuaran de manera coordinada, en aras de cumplir con el principio de igualdad y de transparencia del mercado de trabajo.

Para ello, es fundamental crear un registro de todos y cada uno de los sujetos intermediadores, de forma que cualquier parte implicada en el uso de sus servicios pueda conocer y elegir las opciones de que disponen.

En línea con la información presentada por Alujas Ruiz (2009) los principales motivos que justifican la intervención pública en el mercado de trabajo son dos: mejorar la eficiencia y promover una mayor igualdad de oportunidades. Lindley (1988, citado en Alujas Ruiz 2009), detalla los argumentos a favor de la intervención. El primero de ellos, afirma que la eficiencia se verá afectada si los participantes están mal informados, actúan bajo condiciones de gran incertidumbre, son lentos en la toma de decisiones, están sujetos a contratos restrictivos o topan con grandes barreras de acceso. El segundo argumento, se sustenta en el hecho de que la información tiene un precio, lo que justifica la existencia de ciertos mecanismos o instituciones que proporcionen un servicio equitativo. Por tanto, un buen funcionamiento de los servicios de intermediación laboral puede contribuir a reducir los costes de búsqueda de empleo y la duración de las vacantes y, en definitiva, a mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo, tal como se deriva del análisis de los modelos de búsqueda (Mortensen, 1986) que se presentan al final del capítulo.

Este último aspecto, nos parece especialmente relevante para el diseño de nuestra Agencia de colocación, pues consideramos que la colaboración con otras Agencias es esencial, especialmente por las sinergias positivas que puede provocar el compartir información, respecto a los aspectos que envuelven los procesos de mejora de la inserción laboral de la población.

De especial interés para la presente tesis es la aprobación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que dinamita definitivamente, el protagonismo de los agentes públicos en la intermediación laboral en España y apertura la misma a las ETT'S.

Esta ley les otorga enormes facilidades para, con posterioridad, operar como colaboradores de los servicios públicos de empleo en el Acuerdo Marco del que se hablará en el capítulo cuatro.

Dicha norma expresa que:

“Las empresas de trabajo temporal podrán, además, actuar como Agencias de colocación cuando cumplan los requisitos establecidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y su normativa de desarrollo. Asimismo, podrán desarrollar actividades de formación para la cualificación profesional conforme a la normativa específica de aplicación, así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos.”

La publicación de esta norma se convierte en un hito definitivo en la liberalización de la intermediación laboral, al transformar directamente su carácter previo que contemplaba restricciones, con un reconocimiento excelso de su naturaleza de intermediadora sin ser necesario ningún otro trámite o reconocimiento.

La puesta en marcha del modelo de la Ley de empleo de 2003, así como del sistema de transferencias a las Comunidades Autónomas, de los servicios de intermediación y de las políticas activas y su mayor proximidad, no aumentó de forma significativa la confianza de las empresas en los Servicios Públicos de Empleo, ni su utilización por parte de la población como vía para encontrar ocupación. Todo ello, a pesar de las mejoras que se implantaron, en especial una mayor divulgación de sus actividades en las respectivas Comunidades. De un lado está la cuestión competencial, que genera unas necesidades de coordinación entre la Administración estatal y las autonómicas que no siempre se revelan como suficientes. De otro lado, está el tema de la suficiencia estructural de los servicios, en términos de dotación de medios materiales y humanos para la realización de una política de colocación eficiente.

En épocas de crisis económica, las dificultades de colocación se encuentran en la falta de empleos, no en un defectuoso funcionamiento de los mecanismos de

colocación e intermediación en el mercado de trabajo; pues aunque presentaran deficiencias, éstas ya se darían antes de la crisis. El segundo objetivo de las reformas, la participación de nuevos agentes públicos y privados en el desarrollo de unas políticas de empleo cada vez más complejas y diversificadas, ha buscado que su colaboración permitiera la máxima especialización y proximidad a las fuentes de empleo. De hecho, la ruptura del monopolio de los Servicios Públicos de Empleo debía abrir indudables perspectivas de mejora de la eficacia de las políticas activas. Posibilitando la entrada en la gestión de la intermediación a las Agencias de colocación, así como a los agentes que colaboran en las políticas de acompañamiento a la colocación, como ayuntamientos, agentes sociales y entidades asociadas y colaboradoras.

Sin embargo, más que especialización y proximidad, el riesgo es que se produzca una fragmentación de los mercados de trabajo, falta de movilidad de las personas, y una actuación localista, poco articulada con el resto de protagonistas de la gestión de las políticas de empleo. Se produciría un elevado riesgo de atomización en sus actuaciones, y una notable falta de especialización y, por tanto, de eficiencia en sus resultados.

Por otra parte, una carencia especialmente relevante que se ha señalado a veces en el caso español, es la insuficiente dotación de personal en los propios Servicios Públicos de Empleo.

Por tanto, para mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo como intermediario en el mercado laboral, se debería establecer un contacto más estrecho y especializado con las empresas, compartir información con las Agencias privadas, mejorar las cualificaciones y la motivación de las candidaturas que se proponen (OCDE, 2001).

La labor como intermediario por parte del Servicio Público de Empleo requiere pues conciliar dos exigencias contradictorias: dar una buena imagen ante las empresas y ayudar u ofrecer trabajo a quienes tienen más dificultades a la hora de encontrar un empleo.

Si la cuota de mercado es el objetivo principal, probablemente sólo se colocará a las personas que hubieran encontrado trabajo a través de otros canales (anuncios, demandas directas a los empresarios, red amical y parientes, agencias privadas de colocación, etc.) y sin necesidad de la intervención del Servicio Público de Empleo,

originando un efecto de pérdida neta que requiere de una evaluación para calibrar su magnitud.

En cambio, si se trata de acelerar la colocación de las personas con mayores dificultades, el Servicio Público de Empleo puede ver mermada su reputación por la dificultad que entraña. El Servicio Público de Empleo no tiene porque renunciar a su papel como intermediario y agente de colocación en el mercado de trabajo, ni tampoco puede desatender a los demandantes de empleo cuyos problemas exigen mucho tiempo y atención. Mosley (tal como cita Alujas, 2010), considera que la solución estribaría en conseguir un mayor número de vacantes notificadas por las empresas y así poder colocar a los grupos con más dificultades de incorporación al mercado laboral. Por otro lado, Gugerbauer (tal como cita Alujas, 2010), sostiene que el acceso a las vacantes y a los currículums de los demandantes de empleo a través de Internet conducirá a un cambio en el proceso de ajuste del mercado de trabajo hacia una actividad más independiente por parte de las personas. Esto permitiría a la vez aumentar la cuota de mercado del Servicio Público de Empleo y centrarse en los colectivos más desfavorecidos del mercado de trabajo, es decir compaginar mejor eficiencia y equidad.

2.4. La dimensión territorial de la intermediación laboral con especial énfasis en la competencia municipal en materia de empleo

En este apartado se tratará de perfilar la dimensión territorial de la intermediación laboral, por ser una cuestión estrechamente relacionada con el ámbito local que define nuestra propuesta de Agencia de colocación.

En el caso de España y teniendo como referencia el artículo 6 del Texto refundido de la Ley de empleo²⁹ se define el Sistema Nacional de Empleo como el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo.

Se pueden distinguir cuatro niveles territoriales en los que se desarrolla la intermediación laboral: europeo, estatal, autonómico y local.

²⁹ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Empleo.

1. Nivel europeo. RED Eures (European Employment Services)

La Red EURES fue creada en 1993 por Decisión de la Comisión europea, (sustituida por la Decisión de la Comisión de 23 de diciembre de 2002) para hacer posible la libre circulación de trabajadores en el marco del Espacio Económico Europeo. EURES pone en relación a la Comisión europea con los servicios públicos de empleo de los países del Espacio Económico Europeo (países miembros de la UE, más Islandia, Noruega y Liechtenstein), con Suiza y con otros organismos.

La red incluye a los miembros EURES (Servicios públicos de empleo y Comisión europea), las asociaciones transfronterizas y otros socios EURES (asociaciones de trabajadores, organizaciones patronales, Universidades, y otras instituciones locales y regionales), todos ellos interesados en las cuestiones relacionadas con el empleo.

El objetivo de la Red EURES es prestar servicios a los trabajadores, a los empresarios, y a cualquier ciudadano que desee beneficiarse del principio de la libre circulación de personas, proporcionando información y asesoramiento sobre ofertas y demandas de empleo, situación y evolución del mercado de trabajo y sobre condiciones de vida y trabajo de cada país.

2. Nivel estatal de la intermediación laboral. Servicio Público de empleo estatal.

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) es el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, tal y como establece el artículo 15 del texto refundido de la Ley de empleo.

3. Nivel Autonómico de intermediación laboral.

El Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, establece los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, que en el artículo 19 del Capítulo III sobre los

servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas establece lo referente a este aspecto.³⁰

En la Comunidad Valenciana se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) para gestionar las políticas de empleo transferidas desde el Estado.

Las funciones de este organismo Autónomo son³¹:

1. El Servicio Valenciano de Empleo y Formación tendrá a su cargo el impulso y ejecución de la política de la Generalitat Valenciana en materia de intermediación en el mercado de trabajo y de orientación laboral, y, gradualmente, las políticas activas de empleo y de formación profesional, tanto ocupacional como continua de su competencia, que ejercerá interrelacionadamente, garantizando la gestión territorializada y cercana al ciudadano y a la ciudadana, y le corresponderá el desarrollo de las siguientes funciones:

a) La ejecución y el control de dichas políticas, y los programas que la componen, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

b) Ofrecer y prestar servicios de apoyo que faciliten la inserción laboral y la mejora ocupacional, agilizando y optimizando la intermediación de oferta y demanda en el mercado de trabajo, favoreciendo unidades de desarrollo territorial en comarcas con especial problemática de desempleo, así como *ejecutar las competencias en materia de Agencias privadas de colocación.*

c) La articulación de la *colaboración con otras entidades públicas o privadas* que participen en el proceso de intermediación laboral.

4. Nivel Local de intermediación laboral

La regulación de la dimensión local de la política de empleo la encontramos nuevamente en el Real Decreto Legislativo 3/2015.

³⁰ 1. Se entiende por servicio público de empleo de las comunidades autónomas los órganos o entidades de las mismas a los que dichas administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral, según lo establecido en los artículos del 31 al 35, ambos inclusive, y de las políticas activas de empleo, a las que se refieren los artículos del 36 al 40, ambos inclusive.

2. Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas diseñarán y establecerán, en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación laboral.

3. Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas participarán en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo. 4. Las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas de activación para el empleo, podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los objetivos de los Planes Anuales de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo.

³¹ Artículo 2 de la Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF)

El artículo 4 establece la dimensión local de la política de empleo.

“La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

De conformidad con la Constitución Española, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.

Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

En relación a la incidencia que esta regulación pueda tener para los Entes Locales debemos distinguir a los municipios, mancomunidades u otras estructuras administrativas como son las Diputaciones, que ya actuaban como agentes colaboradores de los servicios públicos de empleo, bien como Agencias de colocación sin fines lucrativos, autorizadas en el marco del RD 735/1999 , bien como centros asociados de los servicios de empleo autonómicos, de aquellos otros Entes Locales que habían impulsado servicios similares a los descritos, si bien no habían obtenido la preceptiva autorización para actuar como Agencia de colocación. Esta diferencia (servicios de empleo municipales autorizados o no autorizados) tiene una especial relevancia tras la aprobación del RD 1796/2010, por el que se regulan las Agencias de colocación, ya que a las Agencias de titularidad municipal que ya habían sido autorizadas, les es de aplicación lo dispuesto en la DT 1ª RD, es decir, estas Agencias dispusieron de un plazo de seis meses para obtener la nueva autorización.

Por otra parte el diseño de Agencia municipal de colocación que resulta de la presente investigación, requiere incidir expresamente en una revisión competencial de los Ayuntamientos en el ámbito de la gestión de empleo. Dado que las Agencias de colocación municipales presentan una situación jurídica que podría definirse como

ambivalente a la vez que contradictoria, al disponer de autorización administrativa del Ministerio de empleo y de forma paralela convivir con la definición de competencia impropia en la gestión de empleo después de la publicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Desde mediados de los ochenta, las demandas de la ciudadanía y la presión social hacia los ayuntamientos, en un contexto de crisis económica, abocaron a éstos a intervenir desde lo local en la promoción del empleo, trascendiendo así, los límites de sus propias competencias.

La apuesta de los gobiernos locales por impulsar iniciativas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en sus territorios fue reforzada por el denominado “Pacto Local” (1999), en el que se reconocía la necesidad de un mayor protagonismo de los gobiernos locales en el marco del Estado autonómico. Sin olvidar el respaldo de este modelo desde la Comisión Europea, en tanto que los principios de subsidiariedad y gobernanza del Tratado de la Unión Europea, promueven la adopción de decisiones políticas en aquellos niveles de la Administración en los que exista una mayor proximidad y un más fácil acceso por parte de la ciudadanía. El desarrollo de estas nuevas atribuciones e iniciativas en favor del fomento del empleo que asumieron las Entidades Locales no responden a un proceso uniforme y homogéneo. Cada territorio trabajó en este nuevo reto de manera distinta, en función de sus propias circunstancias y condicionantes (políticas, económicas, sociales y/o culturales) y desde diferentes instancias (ayuntamientos, diputaciones o mancomunidades). En este contexto, cada territorio, según sus limitaciones presupuestarias o su capacidad para negociar con los niveles de gobierno superiores (Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas), ha ido construyendo sus propias estructuras y ejecutando sus programas de acuerdo a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Tal y como señala Nieto (2012) la generalizada rebaja de ingresos en las arcas municipales y la paralización del nuevo modelo de financiación local, ha situado a los entes locales en una posición muy delicada. Si bien la necesidad de avanzar en la territorialización de las políticas de empleo, solo puede ser asumida con garantías si se apuesta, de un lado, por fórmulas novedosas en lo que hace a la gestión de las políticas activas y, de otro, si se incorpora de manera efectiva a los Entes Locales en esta tarea.

En la misma línea, uno de los principios rectores de la Estrategia Española de Activación para el empleo, muestra la importancia de acercar las políticas activas de empleo a través de las entidades locales:

“De apertura a la sociedad, facilitando la participación de otros agentes y empresas, tanto públicos como privados, incluyendo entidades tales como corporaciones locales, agentes sociales, Agencias de colocación y otras entidades colaboradoras”.

En el marco de este contexto de consolidación de la gestión de empleo en el ámbito local se produce una llamada de atención que merece una mención especial, que es la situación generada como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) en la que se considera competencia impropia de los entes locales la gestión del empleo.

La situación actual, tan alejada de la realidad según demuestra Calvo Palomares (2011)³², obliga a la FEMP (Federación de Municipios y provincias) a emitir un informe en el que indica a las Entidades Locales que ya no podrán ejercer competencias que no les hayan sido atribuidas como propias o como delegadas, salvo que tal ejercicio no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Si un Ayuntamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL viniera ejerciendo competencias distintas de las propias y las delegadas y deseara seguir haciéndolo, deberá promover el oportuno expediente para justificar que el ejercicio de esas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Este expediente deberá integrarse obligatoriamente por los informes de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, y de la

³² Con el paso de los años la importancia de lo local en la gestión y desarrollo de las políticas activas para el empleo se ha ido acrecentando hasta el punto de poder afirmar que casi el 60 por cien de las actuaciones emprendidas vinculadas con el empleo son lideradas por el nivel local municipal, y por tanto por los técnicos AEDL.

Administración competente en la materia de que se trate, que acrediten respectivamente los dos requisitos citados anteriormente. La concesión de subvenciones a entidades públicas o privadas así como la realización de cualquier otra actividad y la prestación de servicios que se pretendan llevar a cabo sin que el municipio tenga competencia (ya sea propia o delegada) para ello, como por ejemplo el fomento del empleo, requerirá la tramitación del expediente referido en los apartados anteriores. Los Programas de Fomento de Empleo cofinanciados con fondos europeos que vinieran gestionándose por las Entidades Locales con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, podrían seguir ejecutándose hasta su conclusión.

No obstante, el acuerdo, convenio o instrumento en el que se atribuya a la Entidad Local dicha gestión se tuvo que adaptar a lo establecido en la LRSAL antes del 1 de enero de 2015 (caso de que el Programa en cuestión no concluyera antes), fecha a partir de la cual quedaban sin efecto si no se ha producido la adaptación.

De forma paralela, el SERVEF en el caso de la Comunidad Valencia continúa encargando la gestión de las políticas activas de empleo a los entes locales a través de las convocatorias de ayudas y subvenciones destinadas a la ejecución de programas de empleo. La realidad de la gestión de empleo en el territorio más cercano, se impone de forma rotunda a pesar de la normativa publicada.

Este escenario que refleja una enorme contradicción, provoca el comunicado de la Federación de Personal Técnico de desarrollo Local de la Comunitat Valenciana (Adlypse) en su documento de abril de 2015:

“ La Administración Autonómica debería asumir los principios y recomendaciones de la Unión Europea y del propio Estado Español y se consideraran competencias delegables y no se empeñara en considerarlas “distintas de las propias” como lo está haciendo, habiendo resuelto el problema con la Circular de 18 de Junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la ley 27/2013 , que solo ha creado más confusión y no ha afrontado el verdadero problema de la Generalitat ante este tema y que se basó en el no reconocimiento de la dimensión local y el municipalismo en la aplicación de las políticas activas de empleo, obviando la necesaria coordinación y cooperación con la administración local”

Por último cabe resaltar que la publicación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020³³, contempla por primera vez la dimensión local como esfera en la que se interviene en el ámbito del empleo en el objetivo estratégico , tal y como refleja el artículo E: Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local.

³³ BOE 16 de diciembre de 2017

2. 5. La Teoría de la búsqueda: el argumento teórico para una intermediación laboral de calidad

El presente capítulo finaliza otorgándole protagonismo a la Teoría de la búsqueda como planteamiento teórico que sirve de sostén para crear uno de los ejes transversales de nuestro modelo de Agencia municipal de colocación.

Los economistas Diamond, Mortensen y Pissarides diseñan la Teoría de la búsqueda y reciben el Premio Nobel de Economía de 2010. En palabras de Malo (2011) desarrollan esta teoría³⁴ basándose en explicar el comportamiento de la población desempleada a la hora de buscar empleo, analizando cuales son las conductas con las que afronta la búsqueda empleo. El estudio del funcionamiento del mercado de trabajo, a través de teorías que proporcionan la posibilidad de hacer mejores descripciones del mercado de trabajo dista de ser una teoría perfecta y de hecho, hay conceptos dentro de esas teorías que no dejan de generar controversia. Las bases de la Teoría de la búsqueda, proporcionan información fundamental que permite mejorar la intermediación laboral, y estas bases permitirán establecer un modelo de intermediación laboral y de Agencia de colocación que mejore la incorporación de las personas a una situación de integración plena en el mercado laboral.

La Teoría de la búsqueda define el desempleo como actividad, de hecho la persona en desempleo forma parte de la población activa. La conjunción de la oferta y la demanda en cualquier mercado no se consigue lanzando al aire una curva con pendiente negativa (la demanda) y otra con pendiente positiva (la oferta) y esperando que se crucen en algún punto. Las curvas de demanda y oferta no son más que construcciones abstractas que representan de forma sintética determinados comportamientos de los agentes que participan en ese mercado. En general, se trata de una manera muy simplificada, pero útil de representar cómo es el equilibrio de mercado (y no sólo bajo una estructura competitiva, sino también bajo diferentes formas de competencia imperfecta). La Teoría de la búsqueda plantea el proceso de búsqueda como doble: la población en desempleo busca empleo y las empresas con

³⁴ En algunos párrafos se utiliza un lenguaje economicista que se corresponde al que está presente en la teoría de la búsqueda. No obstante, nada más lejos del espíritu de la presente tesis que entender que la mano de obra debe ser un producto sujeto a parámetros mercantilistas.

vacantes buscan personas adecuadas para cubrirlas. Por tanto, estrictamente hablando, se trata de problemas de emparejamiento.

El fundamento es que la población desempleada, a partir de todo el universo de opciones posibles de trabajo, realiza una búsqueda en un subconjunto (una muestra) que consideran representativo del total de puestos de trabajo disponibles. De esta forma estarían incrementando hasta el máximo posible (dadas sus restricciones) la posibilidad de encontrar un empleo (es decir, de realizar una transición del desempleo al empleo).

Otros investigadores, como McCall (1970, citado en Malo, 2011), plantearon, sin embargo, una formalización en la que la población desempleada se va encontrando con ofertas de empleo que les van llegando de manera sucesiva. Por tanto, el problema es decidir cuándo interrumpir la búsqueda de empleo y por lo tanto cuando escoger e incorporarse al mercado laboral. Desde esta perspectiva, se trata de modelizar una decisión en la cual sólo se conocen las ofertas de puestos que han llegado, pero en la que se desconocen qué ofertas están por llegar en el futuro y si serán de hecho mejores o peores que las que ya se han examinado hasta ese momento. La formalización como un problema de parada óptima ha probado ser más coherente con la evidencia empírica que la del muestreo óptimo.

La parada óptima es la visión con la que más nos identificamos en el diseño del modelo de Agencia de colocación, porque consideramos que ofrece una identificación más directa con muchos de los fenómenos que son habituales en la vida diaria, como es el conocimiento de ofertas de empleo con un determinado salario o la necesidad de evaluar si compensa aceptar o no la oferta de empleo. Proporciona una visión del desempleo como una actividad, la actividad de buscar empleo, y no meramente como un tiempo de inactividad entre empleos. Este es el marco básico sobre el cual los tres premios Nobel de Economía de 2010 han construido sus aportaciones.

La Teoría de la búsqueda tiene una complejidad matemática relevante y está estrechamente relacionada con la filosofía de la Comisión Europea en su Comunicación del 2003 titulada “Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable”. Una persona que acaba de perder su puesto de trabajo busca los empleos disponibles en la economía por los salarios asociados a los mismos, es decir, por las ofertas salariales

que ofrecen las empresas en relación con esos puestos que están vacantes. Estas ofertas salariales pueden ser de tipos muy diferentes. Por simplicidad, suele suponerse que la mayor parte de las personas se enfrentan a una distribución de ofertas salariales tal que los tipos de trabajo extremos en uno u otro sentido son más bien escasos y lo que más abunda son puestos alrededor del salario promedio, algo mejores o algo peores que ese promedio.

Cuando una persona recibe una oferta de trabajo, puede hacer dos cosas: aceptarla y cobrar el salario correspondiente de ese puesto de trabajo o no aceptarla y continuar buscando un empleo. Lo más habitual, en una primera etapa de búsqueda, es que en esa situación se tenga un cierto ingreso positivo. Para decidir la aceptación de la oferta de trabajo, se compara primero con los ingresos seguros de los que la persona dispone. Si el salario que le ofrecen en ese puesto de trabajo es menor que sus ingresos seguros, no acepta esa oferta. Si el salario que le ofrecen es mayor que los ingresos seguros, se inicia la valoración para la aceptación, pero no necesariamente se aceptará. En realidad, la persona construye una estimación del valor crítico del salario, que de verdad le sirve para discriminar entre ofertas y decidir cuáles son aceptables y cuáles no lo son. Ese umbral crítico para aceptar y rechazar ofertas se denomina salario de reserva y está influido por los ingresos seguros de la persona, pero también por su propio perfil laboral y personal y las características del mercado de trabajo al que intenta colocarse (momento del ciclo económico, por ejemplo). Es importante destacar que lo que la persona escoge es el salario de reserva, no la duración del desempleo.

El desempleo es el tiempo, que efectivamente se tarda en incorporarse de nuevo al trabajo, con un salario al menos como el salario de reserva. El desempleo no es meramente un período de tiempo durante el cual no acontece nada, y caracterizado exclusivamente por no tener un puesto de trabajo. Durante el periodo de desempleo, la persona realiza una serie de actividades, en realidad podemos decir que el desempleo mismo es una actividad, la actividad de búsqueda de empleo y de selección entre las ofertas de puestos que le van llegando a la persona. Ese tiempo de desempleo está relacionado con un proceso de decisión óptima, que es lo que se ha denominado comportamiento de equilibrio y, por tanto, la tasa de desempleo que exista en el medio plazo relacionada con este comportamiento es de equilibrio (en el

sentido de que no hay incentivos para cada agente por separado para comportarse de otra manera si todo permanece constante). A pesar de surgir de un comportamiento optimizador de las personas, la tasa de desempleo de equilibrio sólo podría ser eficiente bajo condiciones muy restrictivas y si la inserción laboral se desarrollase bajo parámetros controlados y controlables en un laboratorio (Malo, 2011).

En el mundo real, los mercados no consiguen la eficiencia social porque funcionan con fricciones y no de forma ideal, incumpliendo los requisitos exigidos de competencia en todos los mercados, ausencia de externalidades y costes de transacción e información perfecta. El mercado de trabajo presenta fallos en su funcionamiento, sus resultados no son eficientes e incluso resultan injustos. Lo habitual es que se den “fricciones”, que hacen que acometer políticas para disminuir a medio plazo esa tasa de desempleo de equilibrio genere incrementos en el bienestar. Por un lado, hay externalidades en la búsqueda, de forma que la búsqueda de un perfil concreto de personas influye sobre las otras. Por otro lado, la existencia de costes de búsqueda genera varios equilibrios posibles, en este caso, varias tasas de desempleo de equilibrio posibles para una misma economía.

En cualquier caso, es fundamental para entender el equilibrio a medio plazo (y, por tanto, las duraciones de los períodos de desempleo en el contexto de los mercados transicionales), la cantidad y calidad de información que se maneja en el proceso de búsqueda. Y aquí es donde entra de lleno la cuestión de la intermediación laboral.

En un mercado hay oferentes que intentan que alguien (una persona que busca empleo) les compre lo que ofrecen. Hay demandantes que intentan que alguien (una empresa) les venda lo que demandan. A veces, empresa y persona que busca empleo se encuentran y se produce el intercambio porque resulta mutuamente beneficioso. Otras veces se encuentran, pero no se produce el intercambio (no es beneficioso para ambas partes, hay problemas para conocer la verdadera calidad de la candidatura o de la oferta de empleo, el precio solicitado por el oferente es superior al que el demandante está dispuesto a pagar o el bien no tiene la calidad que el demandante desea). También puede suceder que oferentes y demandantes no se encuentren, porque les resulta difícil y costoso encontrarse, de forma que saben que podría haber alguien con quien podrían hacer el intercambio, pero no hay manera de encontrarlo a un coste “razonable”. Cuando surgen estos problemas, pueden aparecer agentes

económicos que hacen del encuentro de oferentes y demandantes su razón de ser. Obviamente, estos agentes son los intermediarios y existen en multitud de mercados y en la mayoría de los contextos geográficos del llamado mundo moderno.

El modelo de Agencia de colocación resultado de esta tesis tiene como fuente de inspiración esta teoría, y parte de la idea de que una intermediación de calidad pública debe proporcionar un servicio que consiste en ayudar a que oferentes y demandantes se encuentren. La información disponible durante la búsqueda, puede ser fundamental a la hora de decidir, así como decidir cuándo debe detenerse el proceso de búsqueda y aceptar una oferta. Un aumento de la información sobre la cantidad y el tipo de ofertas de puestos de trabajo disponibles, puede hacer que la población desempleada conozca antes las ofertas que pueden ser aceptables, dado su salario de reserva, con lo que encontrarían antes un puesto de trabajo.

Por una parte, las personas que participan en los procesos de búsqueda de empleo son limitadamente racionales y, aunque tengan toda la información a su alcance, su cerebro no es capaz de recibir, procesar y emitir toda la información relevante que está a su alcance. Esto implica que las personas, aunque racionales, tienen un conjunto de elección más restringido y son incapaces de prever la totalidad de las consecuencias de sus acciones así como de valorar adecuadamente todas las alternativas. Las múltiples decisiones que se plantean en una situación de desempleo están también cargadas de múltiples factores emocionales y cognitivos que equilibran la balanza en una dirección u otra sin ser siempre la decisión más acertada (Álvarez y Obiols, 2009).

Por otra parte, las personas son oportunistas y, por tanto, buscan su propio interés, lo que significa que están dispuestas a ocultar información, permitiendo a aquellas personas con mejor información firmar contratos más ventajosos, mientras que las personas que carecen de información no podrían indicar si las condiciones del contrato se deben a las condiciones existentes en la realidad o a la existencia de oportunismo por la otra parte.

En el mundo real, es evidente que suele haber un alto grado de incertidumbre y desconocimiento, situación por la cual la orientación, como tarea transversal y fundamental de la Agencia municipal de colocación, se convierte en la herramienta indispensable para acceder a información de calidad y permitir un acceso igualitario y

democrático, especialmente a aquellos colectivos implicados: tejido empresarial y demandantes de empleo.

En palabras de Castellana (2010), hay que abordar ya, con seriedad y rigor, el establecimiento de un registro nacional de vacantes laborales en plataforma electrónica. Independientemente de quien vaya a realizar la gestión de la colocación, sean entidades públicas o privadas, ese registro debe conseguir ser accesible para todo ciudadano. Sin ello, la orientación adolece del primer elemento que la facilita, la transparencia del mercado de trabajo. Este aspecto es especialmente significativo para nuestro propósito pues coincide plenamente con la necesidad de establecer la información como eje transversal de la Agencia de colocación propuesta.

A este respecto conviene señalar varios aspectos. En primer lugar, sin información perfecta los agentes no toman las mejores decisiones, pero a veces es excesivamente costoso recabar esa información y la pérdida de eficiencia que genera su falta es pequeña.

En segundo lugar, es posible que la información esté disponible solo para una de las partes, facilitando la aparición de comportamientos oportunistas y engañosos, que perjudican a una de las partes y le impide maximizar su beneficio/satisfacción. Si bien es cierto que la información dista mucho de ser perfecta en el mercado laboral, hay que pensar hasta qué punto puede afectar al buen funcionamiento del mercado.

En muchos casos, la pérdida de eficiencia es escasa. La cuestión es diferenciar cuando tener toda la información es relevante, sin olvidar que la información es asimétrica.

Si el eje de la reflexión respecto a la activación se basa en la Teoría de la búsqueda, los intermediarios públicos y privados pueden desempeñar esta función, que sería incrementar la cantidad y la calidad de la información disponible para disminuir la longitud de los periodos de desempleo y facilitar así las transiciones del desempleo al empleo. Y por encima de todo, para permitir que aquella población con más dificultades, tenga acceso a la información que le posibilite un análisis real de las posibles oportunidades laborales.

Con todo, como han demostrado multitud de economistas (entre otros, Akerlof, 1970, o Greenwald y Stiglitz, 1986 citados por Malo (2011)), los que manejan esa información no siempre tienen como objetivo que se maximice siempre el

bienestar social. Antes bien, es muy posible que utilicen de manera estratégica la disponibilidad de esa información, para aumentar los beneficios privados creando costes sociales relevantes. Un intermediario privado con fin de lucro puede encontrar en el uso estratégico de esa información valiosa que los demás no tienen una forma de incrementar sus ingresos por encima de lo que conseguiría sin hacer ese uso estratégico.

La información sobre la población trabajadora y de los empleos es incompleta. Los agentes mejor informados (los intermediarios) tendrán incentivos para explotar su ventaja informativa en detrimento de la población y de las empresas peor informadas. El análisis económico ha demostrado con claridad (por ejemplo, Akerlof, 1970) que estas asimetrías en la información dan lugar a un equilibrio de mercado en el que los agentes económicos (aquí población trabajadora y empresas) de peor calidad (aquí personas menos productivas y empresas con puestos de trabajo más ínfimos) generan externalidades negativas sobre los agentes de más calidad, disminuyendo tanto la cantidad como la calidad del intercambio (aquí de los emparejamientos entre población en desempleo y puestos de trabajo disponibles). La población trabajadora menos productiva tiene incentivos para simular que tienen las mismas características que la población realmente productiva y las empresas con puestos de trabajo de baja calidad, tienen incentivos para ocultar la naturaleza de sus vacantes y simular que son como las empresas que ofrecen empleo de calidad. El problema es que hasta que la contratación no se produce y transcurre un tiempo (y en ocasiones una inversión costosa en experiencia y recursos para las personas o para la empresa) no se puede descubrir si la persona es realmente productiva, o se ajusta a la demanda profesional de la empresa, o si esas vacantes de la empresa son de calidad.

La explotación estratégica de la información puede producirse no sólo entre la población trabajadora, sino también en el lado de las empresas. De hecho, mucha de la prevención que tradicionalmente han presentado los sindicatos contra los intermediarios laborales privados está relacionada con la posibilidad de un uso estratégico de esa información (por ejemplo, ofreciendo peores oportunidades de empleo a aquellas personas que se muestran más reivindicativas con sus derechos).

La disponibilidad de información es algo crucial para casar población que busca empleo con vacantes que las empresas aspiran a cubrir. Los intermediarios (privados y

públicos) pueden proporcionar más y mejor información a las personas que buscan empleo, con lo que gracias a ellos puede disminuir la tasa de desempleo a medio plazo. Ahora bien, el que eso pueda ocurrir no significa que siempre suceda. El manejo de información valiosa puede dar lugar a que los agentes (población trabajadora, empresas o intermediarios) intenten aprovechar una ventaja informativa en pro de sus intereses, aunque sea a costa de generar costes sociales.

La utilización estratégica de la información puede verse mitigada gracias a la coexistencia e interacción de intermediarios privados y públicos en el mercado de trabajo, junto con una regulación adecuada de la intermediación privada

Es en este escenario donde adquiere su razón de ser la creación de una Agencia de colocación pública que opere en el entorno local más cercano a las personas que están buscando empleo y que necesitan información de calidad, para iniciar procesos exitosos de incorporación a las empresas con empleos dignos y de calidad.

Particularmente apropiado para servir de soporte a nuestra investigación es la aportación de Malo (2011) afirmando que la creación de intermediarios públicos puede solucionar el problema de intermediarios privados de baja calidad. Casos históricos relevantes son los que se dieron a principios del siglo XX tanto en Reino Unido como en Estados Unidos.

El caso estadounidense es especialmente interesante, porque no comportó la prohibición de la actividad de intermediación privada, lo que sucedió es que como la intermediación pública no tiene un fin de lucro no hacía un uso estratégico de la información.

El servicio público daba lugar a revelación de información veraz a un coste monetario nulo para el trabajador. Así, los trabajadores se autoseleccionaron, lo cual generó una competencia que expulsó a los intermediarios privados de baja calidad del negocio de la intermediación.

Los intermediarios privados que subsisten en los territorios como las ETT's son aquéllos que ofrecen información de tan buena calidad, que pueden pedir un precio positivo por ella (incluso actuando al lado un intermediario público que ofrece intermediación a un coste cero).

Esto nos proporciona una lección muy importante: los servicios públicos y privados de empleo más que sustituirse, pueden necesitarse mutuamente para que la

intermediación laboral se desarrolle con unos estándares de calidad adecuados, tanto en el ámbito privado como en el público.

El efecto negativo de esta coexistencia de servicios públicos y privados de empleo puede ser que la población trabajadora menos empleable acabe en los servicios públicos de empleo con mayor probabilidad que en los privados. Cuando ya se ha probado todo y no ha dado resultado, siempre queda el servicio público de empleo. Por el lado de las empresas sucedería lo mismo con esas vacantes difíciles de cubrir, por lo que sería el servicio público de empleo quién siempre estaría dispuesto a gestionar estas ofertas. Se produce un claro resultado de selección adversa que crea dos problemas: un estigma para las personas que buscan empleo a través de los servicios públicos de empleo, que se señalizan como menos empleables y una aparente ineficacia generalizada de los servicios públicos de empleo que no tendría por qué ser tal sino el mero resultado de intermediar con la población con más dificultades y las vacantes más difíciles de cubrir.

Estas reflexiones han sido oportunas a la hora de establecer la importancia de los indicadores cualitativos de nuestra Agencia de colocación ya que obviamente se debe plantear, dada su naturaleza pública, en términos de rentabilidad social y no únicamente mercantilista.

CAPÍTULO TRES.LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

3.1 Modernización de los servicios públicos de empleo.

3.2 Colaboración público – privada en el mercado de trabajo

3.2.1 Marco internacional y europeo

3.2.2 Marco español

3.2.3 Factores y/o causas que explican el proceso

La modernización de los servicios públicos de empleo constituye en realidad una vuelta a los orígenes de la intermediación laboral que está inicialmente vinculada a los agentes privados de empleo.

Posteriormente la descentralización de la actividad de colocación recae en territorios más cercanos a lo local, finalizando en una apuesta por la colaboración público – privada que en realidad se ha convertido en una privatización de la gestión del empleo, con argumentos repetidos hasta la saciedad en la que únicamente prima la evaluación cuantitativa, sin tener en cuenta la rentabilidad social.

Reiteramos una vez más que la apuesta de esta tesis por una intermediación laboral pública tiene su justificación en la necesidad de ocupar un espacio que, de no ser así, se convertirá en territorio de la esfera privada y acabará por desatender a la población que realmente tiene dificultades para su incorporación al mercado laboral de manera estable.

El análisis de la modernización de los servicios públicos de empleo tiene su punto de partida en la evolución de la intermediación laboral reflejada en el capítulo anterior que sirve para realizar un primer marco de lo acontecido en torno a la misma desde sus inicios.

El análisis de la trayectoria histórica del tema ayudará a comprender las razones que han propiciado la situación actual de la colaboración pública-privada en el mercado de trabajo.

3.1 Modernización de los servicios públicos de empleo.

El proceso modernizador de los servicios públicos de empleo en España ha seguido, dos vías paralelas: por un lado, la descentralización autonómica, que ha dado lugar a cuasi-contratos internos entre distintos niveles administrativos y por otro, la que atiende al reconocimiento legal y regulación de otros agentes de carácter privado, y que se consagra en la Ley 10/1994 (abriendo el régimen legal de contratos entre agentes privados y AAPP, según procedimientos de autorización y concurso). No obstante, tras completarse las transferencias, se generará una verdadera “cascada contractual”, pues las CCAA se convierten en potencial “parte principal” de los contratos establecidos con proveedores (corporaciones locales y entidades privadas), al tiempo que serán “contraparte” con respecto a la “parte principal” estatal, con la que se iniciará una dinámica de suscripción de acuerdos de colaboración.

La modernización de los Servicios Públicos de empleo se representan fundamentalmente a través de dos marcos discursivos que emanan de los de los discursos de diversos actores sociales: el enfoque neopúblico y la aproximación neo empresarial. El enfoque neopúblico parte de un principio categorial basado en el reforzamiento de los valores de lo público, y en un lenguaje ético, en donde los principios de universalidad y equidad son nucleares, y en donde se cuestiona que todo se pueda externalizar. Este discurso es, en buena medida, el de los actores sindicales que, no obstante, reconocen una imposibilidad de resistirse a la oleada contractualista y descentralizadora (“es imposible volver al inicio”) y reconocen en los métodos del partenariado y la coordinación, alguna clase de mal menor ante la nueva realidad que se impone. Junto a los sindicatos, algunos organismos sin ánimo de lucro rescatan al Estado, desde su nueva posición de completa deslegitimación, como entidad de arbitraje en este clima de coordinación. Por otra parte, el discurso de otros actores, como los representantes de las ETT’s y los propios representantes de servicios públicos de empleo, es un discurso mucho más impregnado de un lenguaje privatizador, dirigido a reforzar la eficacia y eficiencia, y que adopta gran parte de los conceptos de la nueva cultura managerial presente en las empresas actuales.

En palabras de Páez y Silva (2010) el concepto de privatización tiene múltiples acepciones, pero para entenderlo en el sentido al que apuntamos debe distinguirse

entre quién financia un bien o servicio y quien lo suministra o lo presta. La consideración de estos criterios lleva a la división de actividades entre los sectores público y privado: financiación y provisión pública, financiación pública y provisión privada, financiación privada y provisión pública y financiación y provisión privada (Montes, 2004). En los casos anteriores, la privatización comprende las políticas estatales que desplazan del sector público al privado la financiación y el suministro de un bien o servicio. Stricto sensu, la privatización ocurre solamente cuando la responsabilidad estatal desaparece completamente. En sentido amplio, la privatización supone la transferencia de una función, actividad, u organización del sector público al privado.

Los procesos de privatización dejan entrever unas discusiones bastante interesantes tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Desde la teoría se presupone que los procesos de privatización hacen más eficiente (y más competitiva) la prestación de los servicios públicos y habría asimismo una ganancia en la asignación global de los recursos. Sin embargo, en la práctica, el papel de los grupos de presión es decisivo en sus resultados y no en todos los casos significa una ganancia en eficiencia ni en productividad. De alguna manera, estos grupos han desestimado el papel del sector público en la provisión y administración de bienes y servicios así como de activos públicos. Por otra parte, no se cuenta con métodos de valoración de activos confiables para cuantificar el valor de los procesos de privatización.

La privatización “per se” no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia, ni calidad, y aun en situaciones de empresas privatizadas, los costos para el erario público siguen siendo elevados. Se da, por otra parte, una relación poco clara entre los intereses del sector privado, la burocracia y los grupos políticos produciéndose una amalgama de intereses que distorsionan los propósitos de los procesos de privatización de los servicios públicos. De las consideraciones anteriores, desde la teoría, la privatización es positiva si está acompañada de una regulación clara, aplicable, exigible. Pero desde la práctica, se tiene la percepción de que los procesos han favorecido a un reducido grupo de intereses privados y políticos con exclusión de algunos servicios y una indudable pérdida de eficiencia.

Según Llana (2008) contra la falsa opinión dominante, hay que declarar con contundencia que no existe estudio empírico alguno que demuestre de forma fiable

que las privatizaciones de servicios públicos supongan una mayor eficiencia y calidad de la gestión privada, ni tan siquiera un aumento de la competencia en los distintos sectores privatizados. Antes al contrario, la realidad resultante de los procesos de privatización diseñados a escalas globales y aplicadas en todos los ámbitos de organización política territorial (estatal, autonómica y local) muestran algunos de los resultados siguientes:

- La pérdida del control democrático de los servicios públicos: se sustituyen las garantías legales propias de la gestión sometida al Derecho público por la gestión empresarial privada, supeditada exclusivamente a la maximización del beneficio económico para la empresa, con la consiguiente ineffectividad de las reclamaciones individuales y de las garantías jurídicas.
- La pérdida de calidad en la prestación del servicio y el aumento de los precios para las personas: las políticas indiscriminadas de disminución de costes en capital físico y humano, consecuencia de la tendencia a la consecución del lucro, hace que la mayoría de las empresas privadas proveedoras de servicios públicos bajen notablemente la calidad de las prestaciones.
- La disminución de puestos de trabajo, bajos salarios, desregulación laboral y galopante precarización del empleo: la privatización y la gestión indirecta de servicios públicos están “despublicando” el régimen jurídico del empleo público, que se inserta en la nueva dinámica de flexibilización de las relaciones laborales, bien como consecuencia de su integración en las empresas privadas que se hacen cargo de la gestión de los servicios públicos privatizados, o bien por la traslación al modelo público de relaciones laborales de técnicas y mecanismo propios del sector privado. Esta dinámica se traduce en: tendencia a la inestabilidad laboral, recurso masivo a la contratación de baja calidad, disminución de las garantías adquiridas a través de la negociación colectiva y aumento de la vulnerabilidad laboral, movilidad geográfica indiscriminada, congelaciones salariales etc. En paralelo a este proceso, surge una nueva élite de burócratas fuertemente identificada con el sistema de valores privatizador,

que ve incrementado su poder y sus retribuciones, ocupando los puestos de decisión en la jerarquía de las Administraciones Públicas.

En consonancia con líneas anteriores, respecto a la territorialización, se observa una filosofía tendente a que la Administración Pública se convierte más en un ente que encarga a otros, las tareas que le son propias. En este proceso se convierte en vigilante del cumplimiento de las normas administrativas que vinculan a la Administración Pública con las empresas contratadas, más que en el control de las actuaciones previstas. Esta metodología de trabajo se inicia con el Comunicado (1988) de la Comisión Europea en el que argumenta la necesidad de aprovechar la sinergia entre los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y otros agentes pertinentes:

Los SPE deberían reexaminar sus relaciones con otros agentes del mercado, y aprovechar las posibles sinergias. Para ello, es preciso:

e) desarrollar buenas relaciones con el sector en expansión de los servicios privados de empleo.

3.2 Colaboración público – privada en el mercado de trabajo

3.2.1 Marco internacional y europeo

La colaboración pública-privada refleja una tendencia que ha empoderado de forma notable el sector privado.

La asunción de este modelo que se muestra, de momento, imparables en el mundo moderno provoca que sea necesario un equilibrio entre el sector público y privado, de forma que los efectos negativos de esta situación sean compensados por el sector sin ánimo de lucro. El estudio de esta evolución permite vislumbrar, sin género de dudas, la consolidación de una realidad que debería ser contrarrestada para evitar que la intermediación laboral se valore únicamente por su rentabilidad económica, sin tener en cuenta la rentabilidad social.

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.

Un aspecto que en sus inicios centra 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. Se puede consultar en el anexo 1 los Convenios y recomendaciones de la OIT sobre políticas de empleo.

La Recomendación nº 1 sobre desempleo de 1919, afirmaba que “la Conferencia General recomienda que cada miembro de la organización, 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 subordinara a la concesión de licencias expedidas por el

Gobierno y que se tomaran todas las medidas necesarias para suprimirlas lo antes posible. Mientras que el artículo 2 del Convenio nº 2 sobre desempleo establecía que:

- 1. 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. Se nombrarán comités, en los que deberán figurar representantes de los trabajadores y de los empleadores, que serán consultados en todo lo que concierna al funcionamiento de dichas Agencias.*
- 2. Cuando coexistan Agencias gratuitas, públicas y privadas, deberán tomarse medidas para coordinar las operaciones de unas y otras, con arreglo a un plan nacional.*

Se comprueba que desde este primer momento se identifican los dos modelos 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”) por otro lado.

Esta clasificación aparece, un siglo después, claramente reflejada en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de colocación que en su artículo 2. Definición de las Agencias de colocación indica:

- 1. A efectos de lo previsto en esta norma, se entenderá por Agencias de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro...*

Hasta la última década del siglo XX la OIT, adopta una posición negativa respecto de la actividad privada mercantil de colocación, que consideraba debía excluirse completamente y, respecto de la no lucrativa, su actitud era más flexible, admitiéndose bajo control estatal.

Los grandes textos normativos de la OIT³⁵ sobre esta materia, los Convenios nº 34 sobre las Agencias retribuidas de colocación de 1933, y el nº 96 sobre las Agencias

³⁵El primero de ellos el Convenio nº 34 más restrictivo en sus planteamientos, obtuvo un número muy pequeño de ratificaciones puesto que su posición al respecto era clara, indicando 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”.

retribuidas de colocación (revisado en 1949) desarrollan este modelo, que tiende a excluir por completo la actividad de las Agencias retribuidas de colocación.

Es indudable que la OIT ha sido durante gran parte de su existencia poco cercana a las posturas que apostaban por la iniciativa privada. Esta posición ha tenido importantes consecuencias en el desarrollo de ésta en los países más desarrollados: por un lado, excluyó durante décadas la presencia de Agencias de colocación retribuidas, impidiendo el desarrollo de un sector privado en esta actividad y por otro, dificultó la regulación de las ETT's 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's no son técnicamente agencias de colocación, al dedicarse a una actividad diferente: la puesta a disposición de población trabajadora. 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 Agencias de colocación, 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 Empresas de trabajo temporal (ETT's), siendo éstas Agencias de colocación 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's en Europa se basan en establecer esta diferenciación, y fue frecuente que en un mismo país se admitieran las ETT's y se prohibieran las Agencias de colocación lucrativas, de acuerdo con lo dispuesto por las normas internacionales del trabajo entonces vigentes.

El convenio nº 96 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, influyendo de manera directa el desarrollo de los agentes privados de colocación en una mayoría de Estados.

Aun 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 intermediarios privados a que los públicos estuvieran en condiciones de prestar sus servicios de manera adecuada.

Aun así, la admisión de las ETT's 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 restrictiva de la OIT hacia ésta. Pues bien, es igualmente cierto que en la experiencia reciente de la colaboración público privada el papel de esta organización ha sido fundamental, como consecuencia del cambio de actitud expresada por ésta durante la última década del siglo XX.

Este cambio de postura se produce con la aprobación en 1997 del Convenio nº 181 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 nº 96, al que sustituye, aunque en realidad supone no sólo un cambio sustancial en sus contenidos sino también una revisión radical de sus planteamientos.

En España se publica el Instrumento de Ratificación del Convenio número 181 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Agencias de Empleo Privadas, hecho en Ginebra el 19 de junio de 1997. La principal novedad del Convenio nº 96 en este campo es la superación del tratamiento tradicional de los operadores privados, centrados en las Agencias de colocación, para operar con una macrocategoría, la de "Agencias de empleo", que pretende englobar a todos los posibles sujetos.

Esta figura, de agencia de empleo, 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 Por una parte aparecerían los servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la Agencia de empleo privada pasase a ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse. Y por otra parte los servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones

más representativas de empresas y de población trabajadora, como sería brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas.

La existencia de las Agencias de empleo se somete a la obtención de una autorización administrativa, cuyos requisitos son fijados por el Estado y su actuación se somete a una regulación específica aprobada por éste.

Se supera la exclusión del lucro en los servicios prestados por las Agencias de empleo lo que supone un elemento esencial de la regulación del anterior convenio (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 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 este cambio de actitud y que se convierten en un motor de la nueva regulación, son las siguientes:

- Necesidad de revisar un convenio ya antiguo, con una vigencia de casi cincuenta años con el consiguiente desajuste con el entorno social y económico.
- Aceptación de que el modelo tradicional había quedado obsoleto, ante los cambios producidos en el mercado de trabajo y en las políticas de empleo nacionales.

Se aprecia la normalización de los operadores privados como una parte natural del mercado de trabajo. En esta línea 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 mismo”.

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 colaboración público - privada 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 Agencias de empleo y las políticas de empleo, responsabilidad de éstos.

Esta colaboración se encuentra claramente prevista 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” que podrían comprender:

- la puesta en común de informaciones y la utilización de una terminología común para mejorar la transparencia del funcionamiento del mercado de trabajo,
- intercambios de anuncios de puestos vacantes,
- la promoción de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de formación,
- 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 la población desempleada de larga duración y la formación del personal.

Lo que se deriva 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 consolidada, 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.

El otro actor supranacional que ha resultado relevante en el desarrollo de experiencias de colaboración pública privada 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.

La política de empleo de la UE, en sentido estricto, no se ocupa directamente ni de los actores privados del mercado ni de la colaboración público privada.

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.

No obstante el Derecho Europeo es el principal factor de cambio en el marco normativo de la iniciativa privada en el mercado de trabajo, y por ende de la colaboración pública privada, 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.

Y desde la perspectiva que nos ocupa, inicio una sucesión de reformas del Derecho interno³⁶ que supusieron cambios sustanciales en la regulación del mercado de trabajo en los Estados miembros, e incluso a nivel mundial.

En España el impacto de esta jurisprudencia fue limitado, 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 de los servicios en el mercado de trabajo que en nuestro país no se produciría hasta veinte años después.

³⁶ 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 promovidas para 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 la sentencia de 15 de junio de 2006, asunto C255/04, Comisión contra Francia, el Tribunal determinó que la legislación francesa sobre Agencias de colocación, muy restrictiva, vulneraba las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. Los modelos de colaboración pública-privada como tales, han sido objeto de atención en la sentencia de 11 de enero de 2007, asunto C208/05, ITC InnovativeTechnology Center GmbH, en la que se analizó la validez del sistema alemán desde punto de vista de las libertades comunitarias. El Tribunal consideró contrario al Derecho europeo la exigencia de que las Agencias de colocación que colaboraban con el servicio público de empleo alemán, tuvieran necesariamente que colocar a las personas desempleadas en este país, debiendo retribuirse también las colocaciones efectuadas en otros. Esta sentencia resulta especialmente relevante en un trabajo como éste, porque con independencia de la materia concreta objeto de debate viene a aceptar la utilización de estas formas de prestación de servicios como un elemento natural de los mercados de trabajo contemporáneos, amparada por las libertades reconocidas por el Derecho de la Unión Europea.

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 ha sido un auténtico cambio de modelo, que si bien no ha llegado a afectar a la cuestión de la colaboración público privada, 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 colaboración pública privada.

Hay otros sectores del Derecho Europeo que también determinan el marco normativo en este aspecto. 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 establecimiento³⁷.

Mención especial merece un tipo especial de operador privado en el mercado de trabajo: la ETT's. 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 habiendo aumentado el nº de contratos de trabajo gestionados por las mismas en los últimos años³⁸. En muchas de las experiencias de colaboración pública privada son las entidades llamadas a trabajar conjuntamente con los Servicios Públicos de Empleo.

³⁷En 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".

La combinación de esta jurisprudencia con el Derecho económico de la Unión 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 Agencias de colocación es la base para cualquier forma de colaboración público -privada en este ámbito.

³⁸Según el Ministerio de Empleo en octubre de 2016 se había aumentado un 4% los contratos de trabajo gestionados por las ETTs en los últimos 4 años aumentando considerablemente su tasa de penetración en el mercado laboral.

Ha existido una política de la Unión Europea de armonización de las legislaciones nacionales sobre ETT's, 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 empresas³⁹, pero especialmente significativa es la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal en las que se señala expresamente su asimilación a Agencias de Colocación.

En el Artículo 1 del capítulo I Empresas de trabajo temporal se refleja:

Las empresas de trabajo temporal podrán, además, actuar como Agencias de colocación cuando cumplan los requisitos establecidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y su normativa de desarrollo. Asimismo, podrán desarrollar actividades de formación para cualificación profesional conforme a la normativa específica de aplicación, así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos.

Para finalizar este apartado se muestra la recomendación del Comité de las Regiones Europeas (2016) refleja la aproximación a esta cooperación “colaborar más estrechamente con los servicios de empleo privados y recurrir a las empresas de trabajo temporal cuando los servicios de empleo públicos no puedan asesorar y ayudar de manera adecuada a los desempleados de larga duración.”

³⁹ La directiva 91/383, sobre seguridad y salud en el trabajo temporal, que incluye en su ámbito de aplicación a las ETTs, 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.

3.2.2 Marco español

En los últimos años y amparándose en los factores anteriormente explicitados, se ha promovido una cantidad ingente de ordenación jurídica que ha favorecido, en el ámbito estatal, la colaboración público-privada en el ámbito del empleo.

1. Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven (EEEJ) 2013-2016.

La EEEJ refleja en varias de sus líneas de actuación una filosofía clara de colaboración con el sector privado en lo que respecta al ámbito de la colocación de ciertos colectivos de personas, a cambio de una retribución por sus servicios.

La concreción de esta colaboración se encuentra en la línea de actuación 5.3.10 relacionada con la búsqueda de un puesto de trabajo. A partir de este punto de partida se prevén dos medidas para lograr este objetivo:

1. medida nº 84: 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.
2. medida nº 85: 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.

2. Real Decreto-ley4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Esta norma 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 que es la que debe aplicarse para cualquier tipo de colaboración público privada 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.

3. Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La regulación de los contratos marco aparece en el Capítulo II del Título II del Libro III y va a ser uno de los hitos legales que permita la privatización de la intermediación laboral en sentido amplio (Montes, 2004).

4. Los Planes Anuales de Política de Empleo

Los Planes anuales de los años 2013-2014-2015 contemplan en dos ejes las actuaciones en materia de convenios marcos:

Eje 1- Orientación que está integrado, entre otros, por los Programas de colaboración con Agencias de colocación.

Eje 6 - Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo que aglutina entre otros el impulso de la colaboración público privada que se traduce en la celebración de los Acuerdos Marcos.

5. Modificación operada en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por la disposición final segunda de la Ley 1/2014, de 28 de febrero. Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de colocación.

6. 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 (consultar anexo 2).

En el capítulo siguiente se dedica un apartado a este Acuerdo Marco por ser determinante en la investigación ya que refleja la corriente teórica en la que se sustenta el actual panorama de las Agencias de colocación.

Resultado de la intensa actividad legislativa de los últimos años y de la publicación de la licitación del Acuerdo Marco se culmina plenamente la liberalización de la intermediación del mercado laboral español.

3.2.3 Factores y/o causas que explican el proceso

En España tal y como señala Jesús Cruz Villalón (s.f), en la realidad, el proceso de colocación ha transcurrido de forma paralela al sistema formalmente diseñado desde el punto de vista jurídico. Una prueba irrefutable es la paradoja de que, a pesar de la presencia durante décadas de un modelo legal de monopolio público en la colocación han sido relativamente bajos los niveles de penetración efectiva de las oficinas públicas de colocación como protagonistas reales de la intermediación entre oferta y demanda.

La acumulación en los Servicios públicos de empleo de tareas conexas de carácter más administrativo provocando un efecto colateral sobre una tarea que en principio tiene un marcado carácter cualitativo como es la intermediación en la colocación. Las cargas derivadas de labores mecánicas de registro y contabilización de meros efectos estadísticos, se realiza sin venir acompañada de una estructura organizativa interna que permita un razonable reparto de funciones, lo que repercute en un desequilibrio en las prioridades de dedicación en lo administrativo, que justamente viene desembocando en una mayor dejación en los cometidos propiamente de la intermediación en el mercado laboral.

Uno de los factores que ha propiciado la colaboración pública-privada ha sido la nueva valoración del papel de los sujetos privados en la prestación de servicios públicos, que se ha extendido en la práctica totalidad de los ámbitos de intervención estatal. El discurso de las ventajas de la iniciativa privada, las exigencias para reducir el gasto e incrementar la eficacia, así como la influencia y el impacto de la normativa europea y las indicaciones para reducirla dimensión y el coste del sector público. La respuesta a esta situación es de la atribución a sujetos privados de la responsabilidad de prestar unos servicios hasta ahora suministrados por entidades públicas, los servicios públicos de empleo. Esto ha sido posible gracias a un proceso continuado de liberalización del mercado de trabajo, que ha ampliado los espacios de actuación para Agencias de colocación, facilitando su desarrollo y colocándolos en la posición de poder prestar estos servicios a la población demandante de empleo.

En la línea argumental de Rodríguez-Piñero Royo (2014) otro factor que ha tenido una notable influencia ha sido la tendencia hacia la descentralización en los

servicios relacionados con el empleo, y especialmente en la intermediación laboral. En este aspecto se ha producido una clara evolución, desde la gestión centralizada en todo el territorio estatal que ha sido característica de varias épocas muy determinadas hacia otra gestión del empleo con parámetros mucho más cercanos al territorio.

En palabras de Parreño y Pérez Cosín (2015) la gestión del empleo local es en este momento, más que nunca, dado el actual contexto socioeconómico, el motor necesario para mejorar uno de los aspectos esenciales del desarrollo local. Aparecen en el escenario de las Agencias de colocación nuevas posibilidades de conexión en cuanto a información, comunicación, orientación y asesoramiento, entre las administraciones, las empresas, los comercios y las asociaciones que operan en el ámbito local territorial.

La crisis ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del éxito de un modelo de crecimiento económico desmesurado basado en la imparable creación de puestos de trabajo de baja cualificación, con un crecimiento muy pobre de la productividad.

Lo que evidencia la imperiosa necesidad de hacer frente a los problemas estructurales de nuestro mercado laboral, con una inteligente y equilibrada relación entre el sector público y el sector privado tal y como citan los autores (Soler, 2009).

La disminución en el presupuesto que se ha producido en España en el desarrollo de políticas activas y pasivas de empleo, incrementándose la demanda de sus servicios y el número de población perceptora de ayudas económicas, así como el número de personas con menos fondos, han conducido a buscar formas de abaratar la realización de sus distintas actividades, incluyendo las tradicionalmente centrales como la intermediación. Detrás de muchas experiencias de colaboración Pública Privada está el objetivo no de mejorar el servicio, sino de recortar gastos, siendo una manifestación más de los recortes que han sacudido, en los últimos años, las políticas públicas en toda Europa.

En el informe de ASEMPELO (la patronal de las entidades privadas de la intermediación laboral) de octubre de 2014 inciden que 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 (Servicios Públicos de empleo), 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 o empresa en conseguir la mejora de su empleabilidad y su colocación.

CAPÍTULO CUATRO. AGENCIAS DE COLOCACIÓN: UN NUEVO ESCENARIO EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

4.1 Aspectos jurídicos e institucionales

4.2 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.

El propósito de este capítulo es investigar la definición actual de Agencia de colocación en el contexto español, así como considerar el proceso normativo que se ha desarrollado en los últimos años hasta alcanzar la situación en la que se desarrolla la actividad de intermediación y colocación en la actualidad desde las Agencias de colocación.

La amplitud del concepto de Agencia de colocación constituye un nuevo sector de actividad económica que destaca por la variedad de sus integrantes, convirtiéndose en un conjunto de organizaciones de toda naturaleza que convierte la intermediación laboral en una actividad de la que cualquier entidad puede participar. Este hecho merece especial atención por las consecuencias de todo tipo que puede provocar, sin que necesariamente sean negativas todas ellas.

El análisis de las normas publicadas se convierte en el referente normativo que servirá de brújula para alcanzar el propósito final de la investigación.

Para concluir el capítulo se realiza un análisis del “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” como referente de la colaboración público-privada y cuyas conclusiones nos sirven de argumento para reivindicar el sitio que *lo público y local* debe ocupar frente a otras opciones privadas con ánimo de lucro.

4.1 Aspectos jurídicos e institucionales

La elaboración de este apartado ha tenido como referencia la normativa legal que regula las Agencias de colocación así como los comentarios realizados por Eduardo Rojo Torrecilla⁴⁰ en su blog.

En primer lugar, la reforma laboral de 2010⁴¹ estima necesario iniciar una apertura a la colaboración público-privada en la intermediación laboral regulando las Agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, con el objetivo de complementar la actividad de los servicios públicos de empleo, habiendo previamente reformado la ley 56/2003 de 16 de diciembre de empleo que no permitía la autorización de este tipo de Agencias.

Más tarde, el RD legislativo 3/2015 que aprueba el texto refundido de la Ley de empleo, cataloga a las Agencias de colocación cómo un agente de intermediación como instrumento de la política de empleo.

Con posterioridad y una vez que la legislación ya lo permite se publica el Real Decreto 1796/2010 (en adelante RD), en sintonía con el Convenio 181 de la OIT , cómo ya señalábamos en páginas anteriores, por el que se regulan las Agencias de colocación, que es la norma que ha consolidado la intermediación laboral desde varios ámbitos y con diferente naturaleza ya que regula el régimen de autorización y la actividad de las mismas.

En primer lugar es pertinente plasmar la definición de Agencias de colocación que se ajusta a los artículos 20 y 21 bis de la Ley de empleo y se describen como:

“entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que, en coordinación y, en su caso, colaboración con el servicio público de empleo correspondiente, realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades.

⁴⁰ Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (DTSS) de la Universidad de Girona. Actualmente Catedrático de DTSS de la Universidad Autónoma de Barcelona.

⁴¹ La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Capítulo IV. Medidas para la mejora de la intermediación laboral y sobre la actuación de las empresas de trabajo temporal

A este fin las Agencias de colocación valorarán los perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesionales de las personas trabajadoras que requieran sus servicios para la búsqueda de empleo y los requerimientos y características de los puestos de trabajo ofertados. Estas Agencias de colocación podrán desarrollar también actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal.”

Es conveniente resaltar que, la amplitud de la definición deja paso a que cualquier organización o entidad, sea cual sea su naturaleza, objetivos, sector de actividad o planteamiento pueda ejercer la actividad de intermediación laboral, siempre y cuando tenga autorización administrativa.

Igualmente posibilita que puedan serlo tanto las personas físicas como jurídicas, y así lo dispone expresamente el artículo 3.1., por lo que efectivamente el espectro de su naturaleza aumenta hasta casi abarcar en su totalidad cualquier agente sea de la naturaleza que sea, aspecto éste que ha dado lugar a que se considere la intermediación laboral como una actividad económica que puede resultar atractiva de realizar, si se vislumbra beneficio económico en torno a ella.

La intermediación puede realizarse de forma presencial o simplemente por vía electrónica casando ofertas y demandas de empleo (por medio de los llamados “portales de empleo” que solo intermedian por vía electrónica).

La normativa contempla otra tipología de Agencias de colocación que son las llamadas empresas de recolocación. Si bien, están sometidas al mismo régimen legal que las restantes Agencias, su actividad queda limitada a un supuesto muy concreto, y que además escapa de la libre decisión de la empresa de recolocación de querer actuar en el mercado. Este supuesto o condicionamiento es que su actividad se debe concentrar en la recolocación de personas trabajadoras que resulten excedentes en procesos de reestructuración empresarial, y siempre y cuando dicha recolocación “hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación⁴².”

⁴² Artículo 17. Obligaciones de las Agencias de colocación como entidades colaboradoras

El funcionamiento y desarrollo de la actividad de las Agencias estará regido por las obligaciones que deberán cumplir, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5, un listado más extenso que el recogido en el .

Las obligaciones que las Agencias de colocación deberán cumplir son las siguientes:

a) Estar previamente autorizadas por el servicio público de empleo correspondiente y mantener las condiciones y requisitos que posibilitaron la concesión de la autorización.

b) Solicitar autorización para la ampliación de su ámbito de actuación.

c) Garantizar a las personas trabajadoras la gratuidad por la prestación de servicios, tanto de intermediación laboral como de otras actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, en los términos establecidos en el artículo 22.4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

d) Garantizar, en su ámbito de actuación, los principios de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo, en los términos establecidos en el artículo 16.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y en el 22 bis de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

e) Garantizar el respeto a la intimidad y dignidad de las personas trabajadoras en el tratamiento de sus datos, sometiendo la actuación en esta materia a la normativa aplicable de protección de datos de carácter personal.

f) No subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida.

La letra f queda derogada⁴³ dos años después de su publicación y aparece con una salvedad, que es la de contratar con otras Agencias de colocación, modificación que ha permitido que las Agencias autorizadas en el convenio marco pudieran, en algunos casos, realizar la actividad que el SEPE les había encargado al carecer de una estructura real de intermediación laboral, como posteriormente se analizará e igualmente ha

Las Agencias de colocación que actúen como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, además de cumplir con las obligaciones del artículo 5, deberán desarrollar su actividad con sujeción a lo establecido en el convenio de colaboración, estando obligadas específicamente a: a) Suministrar la información que se contemple en el convenio de colaboración, en el formato que se requiera, y específicamente en relación con las personas atendidas y sus perfiles, así como en relación con las ofertas de empleo y los perfiles que correspondan con las mismas.

permitido que Agencias que no habían licitado para colaborar con los SPE pudieran realizar estas actividades de intermediación laboral.

“No subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida, salvo que se trate de otras Agencias de colocación autorizadas.”

g) Elaborar y ejecutar planes específicos para la colocación de personas desempleadas integrantes de los colectivos prioritarios mencionados en el artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, en coordinación con los Servicios Públicos de Empleo y en el marco de la planificación general que se establezca en el Sistema Nacional de Empleo.

h) Cumplir con la normativa vigente en materia laboral y de Seguridad Social.

i) Cumplir con las normas sobre accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

j) Velar por la correcta relación entre las características de los puestos de trabajo ofertados y el perfil académico y/o profesional requerido.

k) Estar sujeta a las actuaciones del control e inspección que lleven a cabo los servicios públicos de empleo de acuerdo con la normativa de referencia, así como a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y otros órganos de control.

l) Hacer constar en el desarrollo de las actividades como Agencia de colocación, en los términos que se indiquen por el servicio público de empleo que concede la autorización, la condición de autorizada y número de autorización en todo lugar donde figure su nombre.

m) Disponer de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, con el fin de que el suministro de información sobre demandas y ofertas de empleo, así como del resto de actividades realizadas como Agencias de colocación autorizadas, se realice, al menos, con periodicidad mensual y exclusivamente por medios electrónicos, de conformidad, esto último, con lo establecido en el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

n) Presentar con periodicidad anual, y dentro del primer trimestre de cada ejercicio, una Memoria de las actividades desarrolladas durante el ejercicio anterior, conteniendo, al menos, información relativa a los indicadores de eficacia contenidos en la Disposición adicional primera, así como información sobre su actividad económica como Agencia de colocación.

o) Llevar una contabilidad separada con arreglo a la normativa establecida en esta materia para todos los gastos e ingresos derivados de su actividad.

Las entidades que casen ofertas y demandas de empleo utilizando exclusivamente medios electrónicos estarán exentas del cumplimiento de la obligación recogida en la letra b).

La autorización que permite actuar como Agencia se regula en el Capítulo III del RD. 1796: "Procedimiento para la concesión, ampliación del ámbito de actuación y extinción de la autorización".

"Los servicios públicos de empleo tendrán en cuenta que la entidad solicitante dispone, al menos, de:

- Solvencia técnica suficiente para desarrollar la actividad de intermediación.
- Centros de trabajo adecuados, teniendo en cuenta su dimensión, equipamiento y régimen de titularidad de los mismos.
- Experiencia mínima previa en ejecución de programas de empleo y/o gestión de recursos humanos. "

Las Agencias de colocación deben obtener autorización administrativa para poder desempeñar su actividad, correspondiendo la concesión al Servicio Público de empleo competente en razón del ámbito territorial supra autonómico o de una sola Comunidad Autónoma (al menos inicialmente), es decir al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE en el primer caso y al correspondiente SPE autonómico en el segundo), debiendo destacarse la importancia que tiene dicha autorización "única", en cuanto

que permite “gestionar ofertas de trabajo y solicitudes de empleo de todo el territorio español”⁴⁴.

El texto finalmente aprobado no recogió, en su momento, la petición formulada tanto en el Dictamen del Consejo de Estado como por algunos agentes sociales de una mayor concreción de los criterios fijados para que los SPE puedan conceder o denegar la autorización, en el bien entendido además que no parece haya obstáculo jurídico alguno a que las Comunidades Autónomas pudieran acabar de concretar en su ámbito territorial dichos criterios, algo que desde luego no ha sido bien valorado por aquellos que creen que los criterios deben ser comunes y de idéntica aplicación en todo el territorio español.

Al hilo de este argumento, la posición de los sindicatos UGT y CC.OO fue unánime y defendieron de forma conjunta que hubiera debido existir un marco normativo que evitara la inseguridad jurídica y la “ilimitada discrecionalidad a favor del órgano competente para resolver”, por lo que debería ser común para todo el Estado e introducir “elementos de uniformidad básica en todo el territorio español”.

Especialmente dura fue la crítica formulada por las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME a este precepto, en las consideraciones formuladas al entonces proyecto de RD, calificándolos de “requisitos vagos e imprecisos” y contrarios al principio de seguridad jurídica, manifestando también su crítica concreta al hecho de que “dificulten la entrada en el mercado de nuevos operadores, ya que se exige tener previa experiencia, condicionamiento ese de imposible aplicación a esos nuevos operadores”.

Este argumento equivalía a la posibilidad de ampliar presumiblemente, la autorización administrativa a empresas de reciente creación, y sin riesgo de equivocación, con el único fin de obtener lucro económico de la intermediación laboral.

Es importante reseñar y recordar que la publicación del RD 1796/2010 promovió el impulso para las Agencias de colocación y posteriormente la Ley 3/2012,

⁴⁴ En cuanto a los requisitos para la autorización, las organizaciones sindicales mayoritarias, CC.OO y UGT, proponían añadir otros tres criterios, que podrían haber mejorado los criterios de concesión de la autorización, a tomar en consideración por el SPE, que fueron aceptados en el RD, y que eran los siguientes: “experiencia y especialización de la entidad en políticas y programas dirigidos a colectivos en riesgo de exclusión, definidos como prioritarios; cualificación profesional del personal, requiriéndose cualificación a nivel de diplomatura o grado, valorándose (por los SPE) la formación y experiencia específica en políticas de empleo; capacidad financiera de la entidad”.

de 6 de julio amplió la posibilidad a las empresas de trabajo temporal (ETT'S) de ser Agencias de colocación de forma automática. Todo ello sin olvidar que con la publicación del RD 8/2014 de 4 de julio se abrió la posibilidad de que cualquier empresa u organización se convirtiera en Agencia de colocación. A partir de ese momento si una entidad muestra voluntad de desarrollar actividades de Agencia de colocación ya no es necesaria la previa autorización de ningún Servicio Público de Empleo, en virtud de la modificación operada por la citada norma. El único requisito para operar como Agencia de colocación es la presentación de una declaración responsable al Servicio Público de Empleo competente antes de iniciar su actividad.

La normativa publicada en los últimos años deja patente la liberalización del sector de las Agencias de colocación convirtiéndolo en un hecho incuestionable.

En consecuencia se consolida un nuevo sector económico, la intermediación laboral, cuyos operadores son las Agencias de colocación. Una vez las AAPP han establecido un nuevo modelo de intermediación laboral se establece el procedimiento para iniciar la colaboración público-privada con las mismas.

En el capítulo IV del RD "De las Agencias de colocación como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo", se explicita que las Agencias de colocación podrán actuar de forma autónoma pero coordinada con los SPE, y como entidades colaboradoras de los mismos, debiendo en este segundo supuesto formalizarse un convenio de colaboración.

Para poder realizar este convenio de colaboración se licita 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 al que dedicaremos la segunda parte de este capítulo en el que se regula el procedimiento para incorporarse al grupo de Agencias seleccionadas para iniciar la colaboración público-privada surgidas al amparo del RD 1796/2010.

Los requisitos que han de cumplir las Agencias que firmen convenio con el SPE se regulan en su artículo 17. "Obligaciones de las Agencias de colocación como entidades colaboradoras"

Las Agencias de colocación que actúen como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo... deberán desarrollar su actividad con

sujeción a lo establecido en el convenio de colaboración, estando obligadas específicamente a:

- a) Suministrar la información que se contemple en el convenio de colaboración, en el formato que se requiera, y específicamente en relación con las personas atendidas y sus perfiles, así como en relación con las ofertas de empleo y los perfiles que correspondan con las mismas.
- b) Comunicar las incidencias que se produzcan en relación con las obligaciones de las personas trabajadoras y de las personas solicitantes y beneficiarias de prestaciones por desempleo, previstas en el artículo 231.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Tal comunicación se realizará a los efectos de la valoración, por parte de los servicios públicos de empleo, de los posibles incumplimientos que pudieran derivarse de tales incidencias y adoptar las medidas que, en su caso, procedan.

Las Agencias de colocación colaboradoras de los SPE se convierten en “vigilantes” como complemento a la intermediación laboral que ha de ser su principal cometido y en el que debe estar centrada su actividad.

- c) Realizar las acciones objeto del convenio de colaboración en los términos y condiciones señalados en el mismo.
- d) Estar sujetas a las acciones que pudieran realizar los servicios públicos de empleo con el fin de efectuar el seguimiento y evaluación de las actuaciones objeto del convenio de colaboración según lo establecido en el artículo 20.
- e) Garantizar a las personas trabajadoras y empleadores la *gratuidad* por la prestación de servicios.
- f) En caso de tratarse de entidades con ánimo de lucro, deberán realizar al menos un cuarenta por ciento de su actividad con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo; en caso de tratarse de entidades sin ánimo de lucro, deberán acreditar que realizan al menos un diez por ciento de actividad con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo.

Es necesario resaltar que con este artículo se dota de financiación pública a las Agencias de colocación con la salvedad de que la cuantía es mayor para las entidades sin ánimo de lucro que para aquellas que sí lo tengan por lo que en apariencia se protegía al sector que carecía de ánimo de lucro.

Los resultados del Convenio Marco que se analizan en el capítulo siguiente, demostrarán que en realidad este aspecto es un espejismo puesto que el Convenio Marco tuvo como resultado la selección del sector privado como principal colaborador de los SPE's.

4.2 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.

La comprensión de la génesis del “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”⁴⁵, se encuentra en las diferentes normas que han ido preparando el camino para que esta herramienta de privatización de la gestión del empleo se convirtiera en una realidad.

En primer lugar la Estrategia Española de empleo cuenta como un elemento vertebrador que refuerza la capacidad de los agentes del Sistema Nacional de Empleo para alcanzar sus objetivos en el marco del Acuerdo Marco.

Refleja el acuerdo como plenamente respetuoso con el marco competencial en materia de políticas de activación para el empleo y a la vez considera que es reflejo de las posibilidades que ofrece la colaboración reforzada que se ha puesto en marcha en los últimos años.

Se aprecia claramente su definición en el apartado 4 Instrumentos: Planes Anuales de política de empleo, desarrollos reglamentarios y elementos vertebradores:

“El Acuerdo Marco con Agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo 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. Es un instrumento diseñado para aprovechar la experiencia y conocimientos de estos agentes especializados en el mercado de trabajo. Su seguimiento deberá ser exhaustivo durante la vigencia del Acuerdo (dos años prorrogable hasta otros dos) para introducir las mejoras oportunas”.

El Real Decreto 1796/2010, por el que se regulan las Agencias de colocación dedica el Capítulo IV “De las Agencias de colocación como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo”, considerándolas como entidades colaboradoras de

⁴⁵ 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. Boletín Oficial del Estado, núm. 193, de 13 de agosto de 2013, pp.42363-42364.

los servicios públicos de empleo, pudiendo recibir financiación de los mismos, mediante la suscripción del convenio de colaboración previsto.

En su publicación ya preveía que el Servicio Público de Empleo Estatal podría suscribir convenios con las Agencias de colocación que hubieran sido autorizadas para actuar en los ámbitos territoriales en los que no se hubiera producido el traspaso de competencias en materia de intermediación laboral a las Comunidades Autónomas y establecía las obligaciones y el contenido de los convenios como entidades colaboradoras.⁴⁶

Es un acuerdo, que se analizará más adelante, que combina una arquitectura común para todas las comunidades autónomas que voluntariamente se han adherido y suficiente margen de flexibilidad para la adaptación y las necesidades específicas a cada territorio y colectivo. Se argumenta que el Acuerdo sirve para el aprovechamiento de sinergias que puedan surgir de los conocimientos y la experiencia de los agentes privados y públicos, cuyas ventajas ya recogía el Decreto 1542/2011, por el que se aprueba la EEE. Se trata, en definitiva, de agilizar la casación de ofertas y demandas de empleo y de reforzar la actuación de los servicios públicos de empleo. Por ello, el Acuerdo Marco propone una preselección de Agencias de acuerdo con criterios técnicos y económicos transparentes, así como un conjunto de principios comunes para estos proyectos de colaboración entre Agencias y servicios públicos de empleo, pero compatible con el necesario margen para la adaptación a las especificidades autonómicas. Se trata de un acuerdo inspirado en medidas que se han

⁴⁶ Artículo 17. Obligaciones de las Agencias de colocación como entidades colaboradoras

Las Agencias de colocación que actúen como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, además de cumplir con las obligaciones del artículo 5, deberán desarrollar su actividad con sujeción a lo establecido en el convenio de colaboración, estando obligadas específicamente a:

a) Suministrar la información que se contemple en el convenio de colaboración, en el formato que se requiera, y específicamente en relación con las personas atendidas y sus perfiles, así como en relación con las ofertas de empleo y los perfiles que correspondan con las mismas.

b) Comunicar las incidencias que se produzcan en relación con las obligaciones de las personas trabajadoras y de las personas solicitantes y beneficiarias de prestaciones por desempleo, previstas en el artículo 231.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Tal comunicación se realizará a los efectos de la valoración, por parte de los servicios públicos de empleo, de los posibles incumplimientos que pudieran derivarse de tales incidencias y adoptar las medidas que, en su caso, procedan.

c) Realizar las acciones objeto del convenio de colaboración en los términos y condiciones señalados en el mismo.

d) Estar sujetas a las acciones que pudieran realizar los servicios públicos de empleo con el fin de efectuar el seguimiento y evaluación de las actuaciones objeto del convenio de colaboración según lo establecido en el artículo 20.

e) Garantizar a las personas trabajadoras y empleadores la gratuidad por la prestación de servicios en los términos establecidos en el artículo 22.4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

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

Artículo 18. Objeto y contenido de los convenios.

1. Los convenios tendrán por objeto la determinación de las actividades a desarrollar por las Agencias de colocación que actúen como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

llevado a cabo en Holanda o en Reino Unido, entre otro, basado en tres premisas: la eficacia en la colocación, la eficiencia en la selección de proveedores y el seguimiento permanente de la actividad de intermediación e inserción.

Quizá lo más destacado del Acuerdo Marco es que recoge el espíritu del nuevo enfoque de políticas activas de colaboración, eficiencia y esfuerzo compartido. Se recogen las aportaciones de las comunidades autónomas en la fase de diseño, incluyéndose treinta y dos modificaciones recogidas en el Acuerdo Marco con la voluntad de que fuese una arquitectura común en materia de colaboración público-privada de todos.

En realidad la intención de esta colaboración público-privada, responde a un eufemismo en la gestión pública de la intermediación laboral, puesto que en la realidad más que un acuerdo de colaboración se convierte en *la efectiva sustitución de los servicios públicos de empleo por estas Agencias colaboradoras*. No están incrementando con una dotación adicional las posibilidades de intermediación, sino desplazando la función de estos servicios, que pierden su centralidad en el sistema.

Una de las justificaciones al Acuerdo Marco es que cabría una interpretación laxa de la recomendación de Europa que se muestra en el sentido de que se podría entender que el impulso a la modernización de los servicios públicos de empleo se podría resolver, en parte, gracias a la colaboración público privada.

La Recomendación a la que nos referimos sería la del Consejo de 8 de julio de 2014:

“Acelerar la modernización de los servicios públicos de empleo para que presten un asesoramiento personalizado y eficaz, proporcionen formación adecuada y garanticen la correspondencia entre la demanda y la oferta de empleo, prestando especial atención a los parados de larga duración. Garantizar la aplicación eficaz, antes de finales de 2014, de las iniciativas de cooperación entre los sectores público y privado en los servicios de colocación y supervisar la calidad de los servicios proporcionados”.

El análisis del Acuerdo Marco así como de su posterior desarrollo desgranará aspectos que no encajan con un planteamiento exhaustivo, crítico y adecuado a la normativa y a la realidad de la intermediación laboral y que ha provocado un largo

camino copado de recursos administrativos que han desembocado en un realidad que se aleja enormemente de lo que debiera haber sido el desarrollo de este Acuerdo Marco.

A continuación se analizan los apartados del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares y condiciones técnicas para la celebración, por procedimiento abierto.

Dada la naturaleza del resultado de la presente Tesis Doctoral se subrayarán aquellos aspectos que sean reveladores del espíritu vinculante con el sector privado que tiene el Convenio Marco, aspecto que a su vez resalta la falta de atención al sector público.

El objeto del Acuerdo Marco es la selección de las Agencias de colocación que podrán colaborar con el Servicio Público de Empleo Estatal y con los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos que hayan suscrito previamente un convenio de colaboración en la inserción de personas desempleadas en el mercado laboral.

Los servicios de inserción deben tener naturaleza integral, y comprender 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 de la población desempleada. La contratación de servicios o actuaciones aisladas o parciales se plantea como objeto del Acuerdo Marco.

Los esquemas de pago que los servicios públicos de empleo establecían en los contratos basados en el Acuerdo Marco se componían en base a los siguientes elementos:

- a) Cuantía por inserción conseguida, que consistirá en una cantidad fija que la Administración contratante abonaba en todo caso a la Agencia por cada persona que haya conseguido insertar en el mercado laboral
- b) Cuantía por adscripción, que consistía en una cantidad fija que la Administración contratante podrá abonar a la Agencia por cada persona cuya inserción le encomiende, con independencia del resultado que pueda tener finalmente el servicio de inserción.
- c) Incentivo por especial dificultad de inserción, condición de persona con discapacidad o riesgo de exclusión de la persona cuya inserción se hubiera encomendado.

- d) Incentivo por el mantenimiento continuado en el empleo de la persona insertada, por hasta otros seis meses adicionales con lo que se pretendía que no se persiguieran contratos de muy corta duración.
- e) Incentivo por resolución de irregularidades, que consistirá en un pago de hasta el 15% del pago por inserción de la persona encomendada, y que se haría efectivo aunque no se consiguiera la inserción, siempre y cuando a consecuencia de la información que la Agencia hubiera obtenido durante la prestación del servicio y proporcionara a los servicios públicos de empleo, se inicie un procedimiento que concluya con la imposición al desempleado de alguna sanción regulada en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Las alarmas saltaron con este incentivo⁴⁷ puesto que se estaba encargando a las Agencias de colocación a realizar el control del cumplimiento de las obligaciones de

⁴⁷Se ha recibido en esta institución escrito de V. E. de fecha 19 de diciembre de 2013, sobre la queja presentada por la Asociación (...), registrada con el número arriba indicado.

En relación con el contenido de su informe esta institución estima necesario realizar las siguientes consideraciones: 1) El artículo 20 de la Ley 53/2013, de 16 de diciembre, de Empleo, define y delimita la intermediación laboral como el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo para su colocación. Este mismo precepto recoge como finalidad de la intermediación laboral proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades. También se considera intermediación laboral conforme a este precepto la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación. Este mismo artículo recoge la consideración de la intermediación laboral como un servicio de carácter público, con independencia del agente que la realice.

El artículo 21 bis de la misma ley entiende 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. Asimismo, podrán desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal.

De lo expuesto se desprende con claridad que la finalidad que legalmente legitima la existencia de las Agencias de colocación como colaboradoras de los servicios públicos de empleo y justifica su financiación con fondos públicos, es únicamente la labor de intermediación laboral con la finalidad de proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado. Por tanto, solo podrán ser objeto de retribución las acciones de las Agencias de colocación que respondan a esta finalidad, comprendidas en el enunciado de los artículos 20 y 21 bis de la Ley 53/2013, de 16 de diciembre.

La transmisión a los servicios públicos de empleo de la información que pueda haber obtenido la Agencia de colocación en el desarrollo de su actividad de incidencias o irregularidades que afecten a un trabajador, a consecuencia de la cual se imponga al trabajador una sanción en el orden social, constituye una obligación derivada de los artículos 21 bis de la ley, y 17 de su Reglamento de desarrollo.

Esta comunicación es manifestación del elemental deber de colaboración de la Agencia de colocación con los servicios públicos de empleo, pero no constituye labor de intermediación laboral. Por tanto, no puede contemplarse como objetivo de la Agencia de colocación que pueda ser objeto de incentivo o retribución, como tampoco lo son las demás obligaciones impuestas con carácter general a las Agencias de colocación o específicamente a las entidades colaboradoras, en los artículos 5 y 17 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre. Se trata de un deber de las Agencias de colocación como entidades colaboradoras, que debe regir el desarrollo de su actividad, cuyo incumplimiento deberá determinar no la falta de retribución, sino la extinción de la autorización de la Agencia de colocación, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del mismo real decreto.

En definitiva, esta institución considera que es una retribución indebida el incentivo o retribución por resolución de irregularidades contemplado en la cláusula 5 del pliego de cláusulas administrativas particulares y condiciones técnicas para la celebración, por procedimiento abierto, de un Acuerdo Marco con Agencias de colocación para la colaboración con servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas, por cuanto retribuye una acción que no constituye intermediación laboral y pervierte el sentido de la norma, al convertir en objetivo susceptible de retribución con fondos públicos lo que constituye

los demandantes de empleo, delegando de esta forma en el sector privado una competencia que, en principio, escaparía del objeto del contrato pues la imposición de la sanción no estaría relacionada con la inserción efectiva del desempleado. Así lo entendió una asociación que solicitó la intervención de la Defensora del Pueblo, aunque fue rechazada por el Ministerio de empleo y Seguridad Social.

El análisis de la cláusula 7 de la licitación del Acuerdo Marco establece los precios máximos unitarios de licitación que eran los siguientes:

Tabla 4.1: Precios máximos unitarios de licitación del Acuerdo Marco

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 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 44	305,00	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

Fuente: Pliego de condiciones del Acuerdo Marco.2013

Todas estas cuantías son máximas, de tal manera que las Agencias licitadoras debían indicar de manera obligatoria el porcentaje de baja de licitación que ofrecían atendiendo al art.198 de la TRLCSP (Texto refundido de la Ley de contratación del Sector público) que se ha reseñado en el capítulo anterior. Aplicando este porcentaje de baja a los precios de la tabla resultarán los máximos ofertados por cada persona insertada para cada uno de los perfiles de edad y tiempo en desempleo.

Se preveía que cada Agencia indicara un porcentaje de rebaja que fuera único y común para todos los precios máximos indicados en la tabla 4.1, de tal modo que si

un deber exigible a la Agencia de colocación, de obligado cumplimiento en el desarrollo de su actividad. Por todo cuanto antecede, esta institución, al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, ha considerado necesario dirigir a V. E. la siguiente

RECOMENDACIÓN

Modificar la cláusula 5 del pliego de cláusulas administrativas particulares y condiciones técnicas para la celebración, por procedimiento abierto, de un Acuerdo Marco con Agencias de colocación para la colaboración con servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas, y suprimir el incentivo por resolución de irregularidades recogido en la letra e) de dicha cláusula.

Agradeciendo la acogida que dispense a esta recomendación, y a la espera de la información que sobre su aceptación ha de ser remitida, según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

una oferta no lo planteaba así, y en consecuencia no proponía precio para todos y cada uno de los perfiles que figuran en la tabla, ésta no era considerada. En caso de resultar adjudicatarias del Acuerdo Marco, esos serían los precios máximos que podrían proponer las Agencias en las ofertas que presentaran posteriormente a las licitaciones de contratos basadas en el Acuerdo Marco y que servirían de referencia para la determinación de los distintos componentes del esquema de pagos antes señalado.

En palabras de Martín (2013) citado por Fernández y Serrano (2014) se puede concluir que:

La nueva gestión pública manifiesta una obsesión por los efectos, la inmediatez y la eficiencia económica...hasta el punto que premisas de eficiencia económica guían las lógicas de intervención y desaparece el pudor a recurrir a entidades privadas y métodos puramente empresariales para la implementación de políticas sociales y de empleo, cuando en un momento anterior las necesidades sociales se habían protegido del lucro privado, precisamente por su carácter de universalidad e interés general.

La naturaleza de los licitadores se revela en su cláusula 10 y se refiere a todas aquellas entidades que pueden ser Agencias.

“Podrán participar en el presente procedimiento abierto todas las personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, cuya finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del Acuerdo Marco según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales, que acrediten la requerida solvencia económica, financiera y técnica o profesional, y que no se hallan comprendidas en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 60 del TRLCSP”.

Los licitantes deben ser Agencias de colocación que hubieran sido debidamente autorizadas, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de colocación. No obstante, también podían licitar al Acuerdo Marco aquellas personas físicas o jurídicas que presentaran una declaración responsable de haber iniciado los trámites para solicitar la correspondiente autorización, si

bien, deberán disponer de la citada autorización en el momento de realizarse la propuesta de adjudicación de forma que en caso de no haberse presentado la autorización establecida en la normativa en la fase de licitación, ésta debería presentarse junto con la acreditación de encontrarse al corriente en sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social previstas en el artículo 151 del TRLCAP.

Asimismo, pudieron tomar parte en el procedimiento las uniones de empresarios que se constituyeron temporalmente al efecto, siempre que se atengan a lo establecido en el artículo 59 del TRLCSP, en cuyo caso todos los integrantes de la Unión Temporal deben cumplir el requisito relativo a su autorización como Agencia de colocación.

El análisis del anejo 2 (criterios no evaluables mediante fórmulas en lo referente a la estrategia de inserción de las distintas categorías de demandantes de empleo), revela en todos sus apartados que el espíritu redactor del Convenio Marco es centrar la actividad en el tejido empresarial privado y no en la totalidad de las Agencias de colocación. En ningún momento los pliegos del Acuerdo Marco se refieren a Agencias de colocación públicas siendo frecuente, sin embargo las referencias a las empresas siendo un posible ejemplo la referencia a la “estrategia que la empresa va a utilizar, la descripción de los aspectos que la empresa considera innovadores, procedimientos que seguirá la empresa en la ejecución de sus trabajos”.

Mención especial requiere también la participación de Uniones temporales de empresas que sean Agencias de colocación y que se ha traducido en la participación en el Convenio Marco de varias Agencias de colocación que han constituido una UTE.

El Ministerio de Empleo opta a través de este procedimiento, por realizar una criba a través del Acuerdo Marco.

El Servicio Público de Empleo Estatal finaliza el 17 de junio de 2014 el procedimiento de selección de estas Agencias de colocación, que podían colaborar con los Servicios Públicos de Empleo. El BOE⁴⁸ publica 80 Agencias seleccionadas, una vez

⁴⁸ BOE» núm. 153, de 24 de junio de 2014, páginas 30268 a 30269

resuelto un elevado número de impugnaciones que presentaron algunas de las Agencias de colocación descartadas por el SEPE⁴⁹.

Se encuentran adheridas al Acuerdo Marco mencionado las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y València, siendo muy significativas las ausencias de Andalucía y Cataluña.

Las enormes dificultades y obstáculos que ha sufrido la puesta en marcha del Acuerdo Marco las ilustra Miguel Rodríguez-Piñero Royo (2014). Un primer problema fue organizativo, interno de los organismos encargados de gestionar el concurso, que fueron incapaces de afrontar esta avalancha de ofertas en los plazos previstos, por lo que la apertura de sobres tuvo que retrasarse, produciéndose la última a finales de octubre de ese mismo año. Un segundo problema se produjo en la fase de admisión de ofertas dentro del primer momento del proceso de contratación, cuando el Ministerio de Empleo y Seguridad Social dejó a numerosas empresas y entidades fuera del procedimiento por entender que incumplían las condiciones establecidas. Esta decisión afectaba, por una parte, a pequeñas empresas, que habían concurrido agrupándose como uniones temporales de empresa; un 70% de éstas quedaron excluidas. Y por otra parte, a varios ayuntamientos que finalmente no fueron seleccionados porque no habían aportado la solvencia económica que se solicitaba a las empresas.

Esta exclusión de los Ayuntamientos⁵⁰ es un indicador llamativo de la exclusión implícita que se derivaban de los Pliegos de cláusulas administrativas, al indicarse la

⁴⁹ Muestra de algunos de los recursos interpuestos son los siguientes:

Recurso interpuesto por D. M. J. C., en representación de la entidad EUOFIRMS ETT, S.L.U. contra la resolución adoptada por la Directora General del Servicio Público de Empleo Estatal, de fecha 28 de enero de 2014, por la que se acuerda su exclusión del "procedimiento abierto nº 17/13, por el que se procede a la celebración de un Acuerdo Marco con Agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo en la "inserción en el mercado laboral de las personas desempleadas

Recurso interpuesto por D. D.F.M-F.R. en representación de las empresas OUTSMART ASSISTANCE, S.L. y ALLIANCE OUTSOURCING, S.L., y D. M.A.P.L. en representación de las empresas ESPECIALISTAS EN TRABAJO TEMPORAL EMPRESA DE TRABAJO TAMPORAL, S.A. y ALLIANCETT TRABAJO TEMPORAL, S.L., como integrantes de la UTE a constituir por todas ellas (4 empresas), contra la Resolución, de fecha 20 de septiembre de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por el que se les excluye de la licitación del 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 (Expediente PA nº 17/13),

⁵⁰ El artículo 4.1 b) LBRL otorga a los Ayuntamientos las potestades tributaria y financiera, y el 4.1 h) extiende a las haciendas locales las prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma. Éstas, previstas en los artículos 77 y siguientes de la Ley General Tributaria (LGT), hacen referencia al derecho de prelación de sus créditos, la hipoteca legal tácita, la afectación de los bienes al pago de la deuda tributaria, el derecho de retención en aduanas y la potestad para adoptar medidas cautelares, otorgando la Ley a las entidades locales, por tanto, un estatus privilegiado en atención a garantizar su autonomía que las configura como antes necesariamente solventes, sin necesidad de prueba o acreditación de ello.

condición de entes financieramente solventes de las Administraciones Públicas, otorgado directamente por la Ley. De hecho tal y como se recoge en el capítulo siguiente, únicamente un ayuntamiento resulta seleccionado del conjunto total de ochenta Agencias de colocación.

En octubre de ese mismo año, la Asociación Nacional de Agencias de colocación (Anac), patronal 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 concurren como uniones temporales de empresas (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 en algunos casos la razón a los recurrentes. Fue en concreto el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el que anuló la decisión del SEPE que había dejado fuera a numerosas Agencias de colocación de pequeñas dimensiones del concurso. Esto permitió desbloquear el proceso, pero con un número de ofertas muy superior al 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

A mayor abundamiento, y como consecuencia de la consideración de la Administración como ente solvente, el artículo 48.1 del Reglamento General de Recaudación (RD 939/2005, de 29 de julio) exige a aquélla de la prestación de garantías en las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos en el pago de deudas de derecho público.

De lo expuesto se desprende que la condición de entes financieramente solventes de las Administraciones Públicas la otorga directamente la Ley, previo reconocimiento constitucional, y en tal sentido resulta innecesaria su expresa y puntual acreditación en cada caso concreto.

En línea con lo expuesto, y dentro de este contexto, la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCS), exige de acreditar su solvencia económica y financiera a las Agencias Estatales, los Organismos Públicos de Investigación y organismos similares de las Comunidades Autónomas; por lo que, de manera análoga, previendo tal exención a estos entes institucionales, con mayor razón deberá reconocerse a una Administración territorial, que ejerce funciones de control y tutela sobre los organismos públicos de ella dependientes. La mención únicamente a tales organismos por parte del TRLCS y no a otras Administraciones no debe interpretarse en el sentido de que tal dispensa sólo es atribuible a los primeros, sino que, por el contrario, debe justificarse en que, por sus características y los específicos fines a ellos asignados, es habitual que dichos entes institucionales contraten con la Administración en materias propias de su competencia, al contrario que las propias Administraciones territoriales, que ostentan competencias globales y persiguen fines abstractos, cuyas relaciones entre sí encuentran, en este ámbito, mayor acomodo en la figura del convenio que en la del contrato administrativo, al cual se recurre de manera residual. Todo ello justifica que la Ley entre a regular las relaciones entre Administración contratante y empresario, o entre aquélla y organismo público investigador, y no se ocupe del supuesto poco común en el que una Administración territorial se convierte en contratista de otra.

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. Este anuncio contiene una relación de ochenta Agencias de toda naturaleza, seleccionadas para celebrar contratos con los SPE's 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. En la resolución se indica la justificación de la selección de las ofertas de estas entidades, en términos muy genéricos y proforma⁵¹.

El acuerdo tripartito de 19 de julio de 2014 reseña que las próximas convocatorias del Acuerdo Marco con Agencias de colocación deberán diseñarse teniendo en cuenta los resultados del proceso de evaluación, que tendrá como objeto fundamental comprobar la calidad de la intermediación realizada en términos de inserción estable, y el grado de cumplimiento de las garantías incluidas en el diseño actual, así como la eficacia de éstas para prevenir comportamientos incompatibles con el objetivo de esta herramienta de inserción. El objetivo es articular proyectos de colaboración con Agencias de intermediación eficaces para alcanzar los objetivos públicos de inserción. El resultado de la evaluación será presupuesto de continuidad para las Agencias de intermediación.

En el desarrollo del Acuerdo Marco, se permite a estas Agencias subcontratar la actividad que vayan a desarrollar tal y como se ha comentado en líneas anteriores, con la modificación operada en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por la disposición final segunda de la Ley 1/2014, de 28 de febrero.

Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de colocación. La letra f) del artículo 5 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de colocación, queda modificada como sigue: "f) No subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida, salvo que se trate de otras Agencias de colocación autorizadas."

⁵¹ Ventajas de la oferta adjudicataria: La adjudicación a favor de las entidades que en el anexo se detallan, se ha realizado teniendo en cuenta las puntuaciones obtenidas en la valoración de los criterios de adjudicación del contrato previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Condiciones Técnicas cuantificables de forma automática, por aplicación de la fórmula establecida en el Pliego, y en los no evaluables mediante fórmula, por el análisis de la calidad técnica de la oferta, realizado por el personal designado a estos efectos por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en base a los dos elementos clave objeto de la contratación (oferta y demanda), así como la metodología, organización y medios de cara a la gestión del propio contrato marco y a los contratos que se basen en él

Es importante reseñar y recordar que la publicación del RD 1796/2010 impulsa la consolidación definitiva de las Agencias de colocación, y posteriormente la Ley 3/2012, de 6 de julio amplía la posibilidad a las empresas de trabajo temporal (ETT's) de ser Agencias de colocación de forma automática. Estos hechos desembocaron en la autorización de un total de 1.075 de agencias de colocación con y sin ánimo de lucro que se han convertido en casi el doble, 1798⁵², en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma. Todo ello sin olvidar que con la publicación del RD 8/2014 de 4 de julio se abre la posibilidad de que cualquier empresa u organización se convierta en Agencia de colocación. Si una entidad quiere desarrollar actividades de Agencia de colocación a partir de ese momento, ya no es necesaria la previa autorización de ningún Servicio Público de Empleo, en virtud de la modificación operada por la citada norma. Se podría desarrollar actividad de intermediación laboral únicamente presentando una declaración responsable al Servicio Público de Empleo competente antes de iniciar su actividad.

⁵² Datos obtenidos de la página del SEPE (01/04/2017).

SEGUNDA PARTE: EL PROCESO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO CINCO. EL PROCESO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 Hipótesis y objetivos de la investigación

5.2 Metodología y técnicas de la investigación

5.3 Cronología de la investigación

5.4 Las fuentes de información

5.4.1 Fuentes de información documentales

5.4.2 Fuentes de información personales (entrevistas)

5.4.3 Grupo de expertos

5.5 Panorama territorial de las agencias de colocación

5.5.1 Panorama territorial de las agencias de colocación. Ámbito estatal

5.5.2 Panorama territorial de las agencias de colocación. Ámbito de la Comunidad Valenciana

5.6 Análisis e interpretación de datos

5.7 Limitaciones de la investigación



La gente empieza viendo una cosa
y acaba viendo la contraria...

Nuestras convicciones son
pasajeras y endeables, hasta las que
consideramos más fuertes

Los Enamoramientos. (2011)
Javier Marías



La segunda parte de la tesis presenta el proceso metodológico de investigación propuesto en la presente tesis.

Se recoge una fundamentación teórica respecto a la metodología para pasar el cronograma de la investigación, fuentes de información utilizadas y finalizando con el análisis de las entrevistas realizadas.

La combinación de metodologías cualitativa y cuantitativa utilizadas se ha sustentado, a su vez, en cuatro pilares que se complementan mutuamente. Éstos han sido: la búsqueda de información bibliográfica, el análisis de webs de Agencias de colocación a nivel estatal, para poder tener un enfoque comparativo y así extraer "buenas prácticas", la elaboración de los datos cuantitativos obtenidos sobre el sector de Agencias de colocación en la Comunidad Valenciana y, entrevistas a informantes claves. Los informantes claves han participado en una doble vertiente: la entrevista individual que aporta información de su trabajo en la intermediación laboral y el juicio de expertos que ha permitido validar el modelo de Agencia de colocación.

El conocimiento de la situación actual nos ha permitido conocer la realidad del sector de las Agencias de colocación públicas sin ánimo de lucro de ayuntamientos y entidades locales en territorio español, desde dos puntos de vista diferenciados pero complementarios: el análisis web de una muestra a nivel estatal y por otra parte el análisis cuantitativo.

El análisis de una muestra territorial estatal de webs de Agencias de colocación públicas municipales, ha posibilitado la extracción de una selección de "buenas prácticas" que nos han permitido abstraer aquellos elementos diferenciadores que contribuyen a situar este modelo de Agencias en la vanguardia de la intermediación laboral, bien por su rentabilidad técnica o bien por su aportación social.

De forma paralela, el mapa que se ha elaborado de las Agencias de colocación en la Comunidad Valenciana refleja la escasa participación de los ayuntamientos como agentes locales de intermediación, razón que coadyuva a la conveniencia de proponer un modelo municipal que pueda servir como motivación para que los ayuntamientos exploren este servicio de atención a personas y empresas, especialmente a las micropymes.

Finaliza el capítulo con una descripción de las limitaciones encontradas a lo largo de la investigación.

5.1 Hipótesis y objetivos de la investigación

La intermediación laboral municipal, propiamente dicha, como actividad consolidada y legalmente reconocida muestra un panorama complejo, que tradicionalmente se ha incardinado en una estructura municipal más global como son las Agencias de Desarrollo Local.

Diversos autores que han trabajado este ámbito de estudio, remarcan que el ayuntamiento como entidad local, no crea ninguna nueva estructura organizativa independiente de la propia estructura municipal (Esparcia, Noguera y Pitarch, 2009), sino que se limita a constituir un departamento encargado del Desarrollo Local, con el nombre de ADL, destinando recursos materiales, técnicos y humanos, con independencia de poder recibir durante algún periodo de tiempo subvenciones destinadas a ello. Es la modalidad organizativa más utilizada por las administraciones locales, tanto a nivel autonómico como estatal, dado que se dirige directamente por el propio ayuntamiento. Durante más de tres décadas de constitución y funcionamiento de este modelo de las ADL, y de sus técnicas y técnicos AEDL, desde este enfoque o metodología de constitución ha supuesto la aparición de más de 6.000 profesionales en España, y de más de 600 profesionales en el caso de la Comunidad Valenciana, lo cual se ha materializado en una cobertura directa del territorio y de su población próxima al 90%, llegando a la cobertura indirecta del 100% cuando los servicios de empleo y Desarrollo Local provienen de una entidad de ámbito supralocal como los casos de alguna Mancomunidad o Diputación Calvo y González (2010, citados en Parreño y Pérez-Cosín, 2015).

Este horizonte nos permite plantear como hipótesis inicial, que no es otra que ¿conviene, por su utilidad, plantear un modelo consensuado de agencia municipal de colocación que sistematice la intermediación laboral local?

Esta hipótesis se concreta en una serie de objetivos que, son los que nos van a servir de guión a la presente investigación en sus diferentes fases:

1. En primer lugar, realizar una profunda revisión teórica y legal que rastree aquellos conceptos, como la activación para el empleo, que son el fundamento principal que ha de regir un planteamiento serio de agencia de colocación. Sin olvidar la importancia de analizar el contexto histórico en el que se ha desarrollado la actividad de intermediación laboral. Este aspecto nos permitirá fundamentar, los objetivos y actuaciones de nuestra propuesta final de modelo de agencia de colocación.

2. En segundo lugar, analizar las prácticas realizadas por los profesionales que se dedican a la intermediación laboral en el ámbito local, incidiendo en la observación y valoración de los procesos metodológicos utilizados, a lo largo de su trayectoria profesional, partiendo desde su perspectiva individual. De esta forma obtendremos información relevante y de calidad, que complementará el análisis teórico y creará una sinergia positiva entre ambas áreas.
3. En tercer lugar, otro de los objetivos es considerar el contexto social, organizativo, laboral e histórico en el que se desarrolla la intermediación laboral. Este aspecto nos ayudará a descubrir las claves que subyacen tanto en las corrientes teóricas como en la práctica profesional.
4. Finalmente, nuestro último objetivo es construir una propuesta de modelo de Agencia municipal de colocación, que aúne en su diseño los elementos resultantes de la información obtenida durante la investigación.

5.2 Metodología y técnicas de investigación aplicadas

El tipo de investigación escogida ha sido esencialmente la investigación cualitativa, que como cita Hernández Carrera (2014) en palabras de Flick (2011), considera que con esta metodología la investigación centra su interés en acceder a las experiencias y datos en un entorno natural, de manera que pueda existir un espacio para expresar las peculiaridades de la misma.

Tal y como ilustran Ugalde y Balbastre (2013) los métodos cualitativos son paradigmas, aplicados comúnmente en las ciencias sociales, donde los fenómenos no se pueden comprender en toda su amplitud desde información cuantitativa. La investigación cualitativa tiende a ser más abierta y flexible, permitiendo el seguimiento de nuevas líneas de investigación y la recogida de datos adicionales a medida que nuevas ideas van surgiendo durante el proceso investigativo tal y como citan los autores (Bryan, 1988).

Según Flick (2009) citado por Ugalde y Balbastre (2013), este tipo de diseño es idóneo para estudiar los cambios que tienen lugar en los procesos de carácter social y organizativo. Dada la implicación del investigador cualitativo en el contexto de su estudio, el mismo se encuentra en una posición favorable para ver las vinculaciones ente los eventos y las actividades, así como para explorar las interpretaciones que las personas hacen de los factores que producen dichas interconexiones. De esta manera, la investigación cualitativa ofrece una oportunidad mucho mayor para estudiar los procesos que tienen lugar en la vida social.

La metodología cualitativa no solo sirve para explorar y describir, sino que también facilita el desarrollo del trabajo investigativo hacia la obtención de explicaciones significativas ante un fenómeno tal y como citan los autores como Lee y Lings (2008). Sugieren igualmente que la investigación cualitativa parece la más adecuada para contestar aquellas cuestiones que requieren una descripción, una interpretación y una explicación, detallada del fenómeno a estudiar.

De forma complementaria se ha utilizado la investigación cuantitativa basada directamente en el paradigma explicativo. Este paradigma utiliza preferentemente información cuantitativa o cuantificable para describir o tratar de explicar los fenómenos que estudia (Cea, 1998).

Entre las ventajas de utilizar metodologías mixtas se encuentra la facilidad de generar y verificar teorías en un mismo estudio, la posibilidad de obtener inferencias más fuertes y la compensación de las desventajas que existen en las metodologías cualitativas y cuantitativas cuando se utilizan individualmente (Molina, 2010 citado por Ugalde y Balbastre, 2013). Los beneficios de estos métodos de investigación son los hallazgos más completos, una mayor confianza, mejor validación y entendimiento de los resultados.

Ambos tipos encajan con el objeto de nuestra investigación. Por una parte, una gran parte de los datos han sido obtenidos teniendo como fuente directa las personas (ó contenidos elaborados por ellas) que desempeñan su labor profesional en las Agencias de colocación y, por otra parte, se han utilizado datos cuantitativos que explican los datos que configuraban el mapa de Agencias de la Comunidad Valencia.

No obstante, en su mayoría se ha utilizado una evaluación cualitativa cuyo interés reside en que consigue ampliar y profundizar ciertas dimensiones de la realidad socio-cultural a las que no se accede con las evaluaciones cuantitativas. Para trabajar con más exactitud, incide en aspectos de la realidad social que o bien no pueden ser detectados a partir de un enfoque cuantitativo, o bien resultan difíciles de verbalizar estandarizadamente (Martínez Rodríguez, 2011).

Se plantea la necesidad de efectuar una articulación y convergencia interparadigmática utilizando la integración metodológica, con el triple objetivo de enriquecer la investigación, poder descubrir nuevos aspectos sobre el tema estudiado y, por último, paliar las limitaciones que presenta un solo método, contrarrestándolas con las potencialidades de otro método. En definitiva la evaluación cuantitativa que también se ha realizado constituye un complemento a la evaluación cualitativa.

Se adopta la triangulación de datos como estrategia de investigación que en palabras de Rodríguez Ruiz (2005) afirma que “la extensión del concepto triangulación a las ciencias sociales implica que cuanto mayor sea la variedad de las metodologías, datos e investigadores empleados en el análisis de un problema específico, mayor será la fiabilidad de los resultados finales”.

Por tanto, parece claro que una de las prioridades de la triangulación, como estrategia de investigación, es aumentar la validez de los resultados y mitigar los problemas de sesgo (Blaikie, 1991).

Se describen, a continuación, las 5 fases interconectadas entre sí que definen el proceso de investigación cualitativa según Denzin y Lincoln (2012) y que se han estructurado en la presente tesis.

1. La primera de ellas está centrada en la persona que investiga: esta tiene una biografía personal que le lleva a aproximarse al objeto de estudio desde sus distintas dimensiones como ser humano. En este caso mi trayectoria profesional desde hace más de 20 años ha estado ligada a la atención a la población desempleada, estando implicada los últimos diez en procesos de intermediación laboral en un centro asociado al SERVEF que posteriormente fue transformado en Agencia de colocación. Durante todo el proceso de construcción de la tesis este condicionante ha estado presente, por lo que en todo momento se ha hecho un esfuerzo de abstracción de este hecho, para elaborar un documento que no estuviera influido en demasía por esta trayectoria profesional en el sentido de reflejar aquellos aspectos poco respaldados por una argumentación teórica.

Por otra parte, el modo en el que he abordado el objeto de estudio, ha estado condicionado desde un principio por la base teórica que se ha descrito en los capítulos anteriores, sobresaliendo entre ellos la fundamentación teórica actual del concepto de activación para el empleo, la empleabilidad, la Teoría de la búsqueda y el proceso de modernización de los servicios públicos de empleo. De forma complementaria el modelo de Agencia propuesto se inspira en el mapa que emerge del análisis de la realidad de las Agencias de colocación.

2. En segundo lugar y de forma muy complementaria al postulado anterior se ha adoptado un paradigma constructivista. En oposición al determinismo del paradigma positivista, en el constructivismo el relativismo afirma que no existen realidades únicas y determinadas, sino construcciones que responden a la percepción individual de cada individuo, lo que construye diversas necesidades e interpretaciones de lo que rodean a los individuos (Flores, 2004). Como respuesta a la pregunta epistemológica, Guba y Lincoln (1994) afirman que la relación entre el investigador y el objeto de estudio se basa en una

postura subjetivista, donde existe una interacción entre el investigador y el investigado. Los resultados que se encuentran en la investigación basada en el constructivismo son producto de la construcción que realizan tanto el investigado como el investigador. Como la realidad se encuentra dentro de los significados que un grupo humano construye, la forma para acceder a ella es la interacción subjetiva entre los actores del fenómeno, donde el investigador no es un individuo ajeno, sino que es un miembro más con la misma importancia que el resto de participantes.

El modelo de Agencia municipal de colocación que se propone en la tesis es, según el paradigma constructivista, el resultado de la interacción entre las aportaciones de las personas entrevistadas y las elaboraciones teóricas resultantes de los procesos de intercambio de información sobre procesos de intermediación y colocación que se realizan en las diferentes Agencias de colocación investigadas, más la elaboración de la información resultante del resto de cauces.

3. La tercera hace referencia a la estrategia de investigación, la cual comienza con el diseño de la misma. Según estos autores el diseño contiene una serie de pautas flexibles que conectan, por una parte, los paradigmas teóricos con las estrategias, y por otra, con los métodos para obtener material empírico en el cual basarse en la fase de interpretación.

El diseño de esta fase se ha desarrollado teniendo en cuenta la fundamentación teórica de la primera parte. En esta fase se ha seleccionado como eje conductor complementario el RD 7/2015 de 16 de enero por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo teniendo en dicho documento una referencia básica para establecer los indicadores que se debían tener en cuenta como referencia en el contenido de las entrevistas realizadas de forma que permitiera a la comparación de la información obtenida transformarse en una codificación abierta.

Esta codificación abierta expresa los datos en forma de conceptos. La información obtenida permite diseccionar, fragmentar, segmentar y desenmarañar los datos que se obtienen de las entrevistas realizadas.

4. La cuarta hace referencia a los métodos de recolección y análisis del material empírico. Existen diversos modos o técnicas de recoger este material entre los que podemos destacar la entrevista, la observación, el análisis de documentos, de materiales visuales y la propia experiencia personal.

En nuestro caso y atendiendo a la triangulación se ha realizado la búsqueda y análisis de fuentes bibliográficas, entrevistas personales, análisis de webs y análisis de datos cuantitativos.

5. La quinta y última es la interpretación. En el caso de la investigación cualitativa esta fase puede asimilarse a un proceso de construcción. Por una parte, el investigador parte de sus notas o diario de campo para producir después un texto de investigación en base a ellos. Posteriormente, ese texto de investigación, es reescrito como un documento interpretativo funcional que contiene un primer intento de dar significado a lo que se ha estudiado. La última cuestión es la redacción del texto / informe final que será el que se aporte a la comunidad científica o, simplemente, a los interesados en el campo de estudio y que, en el presente caso, constituye una de las bases de esta tesis doctoral por ser una propuesta para la creación o mejora de la Agencia de colocación propuesta.

5.3 Cronología de la investigación

La primera fase de elaboración del marco teórico se inicia con la revisión bibliográfica de variedad de documentos que giran en torno a la gestión del empleo. La dificultad de esta fase, que por su propia naturaleza siempre es muy compleja, ha estado avivada por la enorme producción normativa que ha proliferado en los últimos años, desencadenada por la crisis económica que ha retornado al desempleo a una cantidad ingente de personas.

La fase posterior de diagnóstico de la realidad es fundamental porque de ella se extraen los datos de un trabajo de campo que tiene como objetivo primordial el conocimiento de la situación actual de las Agencias de colocación, con la meta de extraer conclusiones que nos sirvan de base para construir nuestro propio modelo.

Esta fase se distribuye en tres momentos diferenciados que corresponden con tres objetivos articulados en torno al análisis del contexto desde tres prismas diferentes: tratamiento estricto de datos, contacto personal y la perspectiva digital.

Con el tratamiento estricto de datos se tiene la pretensión de conocer el mapa de Agencias de colocación de la provincia de València, siendo articulado a través de los datos que nos proporciona el SERVEF elaborando con su disección y análisis las conclusiones que aparecen en el capítulo uno del documento.

En un momento posterior se realizan las entrevistas personales cuya información nos ofrece una visión subjetiva muy plural y con perspectiva diferentes, que responden a la selección de la muestra y de la que se hablará en líneas posteriores, así como la sesión de expertos.

Por último esta segunda fase se cierra con el estudio y revisión de las webs que aportan una visión complementaria a las dos otras unidades de análisis de esta fase y que enriquecen la fotografía final por su ámbito territorial estatal.

La tercera fase se articula en torno a la redacción y revisión del documento. Una síntesis de ello se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 5.1 Fases y cronología de la investigación.	
Fases y cronología de la la investigación	
Fase 1. Elaboración conceptual y metodológica	Revisión bibliográfica Elaboración del marco teórico
2013 - 2016	
Fase 2. Diagnóstico de la realidad	Diseño de la fase y análisis de las fuentes de datos
2016-2017	<ul style="list-style-type: none"> • Contacto con el SERVEF • Recepción de datos solicitados • Análisis y transformación de datos obtenidos • Elaboración del mapa de Agencias de colocación
	Entrevistas: <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de la muestra • Diseño de la entrevista • Contacto inicial con las personas entrevistadas • Realización de entrevistas • Registro y análisis de la información obtenida • Elaboración de conclusiones de las entrevistas realizadas • Juicio de Expertos
	Análisis y revisión de webs: <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de la muestra • Valoración y categorización de la información a obtener • Barrido de webs • Selección de webs • Acceso a las webs y registro de datos • Análisis de los contenidos • Elaboración de conclusiones de las webs consultadas
Fase 3.	<ul style="list-style-type: none"> • Redacción de los resultados
2017-2018	
Fuente: Elaboración propia	

5.4 Las fuentes de información

Todo trabajo de investigación debe basarse en fuentes de información capaces de proporcionar los datos necesarios para la explicación y comprensión de su exposición y facilitar el desarrollo del estudio. Es por ello necesario realizar previamente a la propia investigación una búsqueda exhaustiva y selección de aquellas fuentes que mejor se adapten a las necesidades en referencia al objeto de estudio (Jiménez , 2010).

Los datos que se necesitaba obtener para la investigación han sido extraídos de fuentes primarias y secundarias. En palabras de Kinnear y Taylor (2000 citado en Jiménez 2010), “se consideran datos primarios aquellos recolectados específicamente para las necesidades inmediatas de la investigación”. Las fuentes primarias son, por tanto, fuentes contenedoras de información nueva u original, que no se encuentra disponible de forma interna ni externa sino que es generada por el propio trabajo de investigación. Los datos secundarios, sin embargo, son según los mismos autores, datos ya publicados y recolectados para propósitos diferentes de las necesidades inmediatas y específicas a las de la investigación.

En la presente tesis se ha trabajado con dos fuentes de información principales que serían las fuentes de información documentales y las fuentes de información personales (entrevistas) complementado con los datos resultantes del grupo de expertos celebrado como último paso en la obtención de información. Por tanto, combinando así también información de carácter secundario o preexistente con otros de carácter primario o novedoso.

5.4.1 Fuentes de información documentales

Las fuentes de información documentales son aquellas que se refieren a diversos tipos de documentos que contienen datos útiles para satisfacer una demanda de información o conocimiento.

Es importante señalar el escaso trabajo por parte de la comunidad científica (con la excepción de Rodríguez-Piñero Royo, 2011) que ha mostrado muy poco interés en el estudio de las Agencias de colocación desde su regulación en el marco del RD

1796/2010. Es una materia que está en construcción y aún sin explorar en España, seguramente por el breve período de tiempo transcurrido desde que se inicia su última regulación.

Se han utilizado fuentes primarias que son las que contienen información nueva u original y cuya disposición no sigue, habitualmente, ningún esquema predeterminado.

Los datos obtenidos para elaborar el mapa de Agencias de la provincia de València han sido obtenidos gracias a una petición propia realizada al Servicio de colaboración público-privada del SERVEF. Una vez recibido el listado de Agencias de colocación autorizadas en la Comunidad Valencia se ha tratado y elaborado para obtener la información requerida (anexo 4).

El Espacio telemático común del SEPE ha sido explorado como vía de acceso a datos generales de las Agencias a nivel estatal pero no ha sido posible la obtención de datos sólidos. La web no aporta datos de forma fiable y, en esta ocasión, el organismo no ha dado respuesta a las peticiones realizadas por vía telemática.

5.4.2 Fuentes de información personales (entrevistas)

En lo que respecta a las fuentes de información personales (entrevistas) son datos primarios y representan en este estudio las que ofrecen información sobre grupos o personas que se relacionan profesionalmente. Lo más común es la transmisión oral de la información y destacan los colegios invisibles⁵³ y las asociaciones profesionales.

Se podría afirmar que las entrevistas realizadas formalmente y las reflexiones que se han producido en el ejercicio del trabajo podrían ser el resultado de un colegio invisible. La magnitud y profundidad de reflexiones de las personas entrevistadas ha generado una enorme profundidad en el conocimiento.

Aunque estas fuentes de información se caracterizan, habitualmente, por su difícil acceso, en el caso que nos ocupa la accesibilidad ha sido completa y

⁵³ El concepto de colegio invisible se desarrolló en la sociología de la ciencia por Diana Crane (1972) y se refiere principalmente a la libre transferencia de pensamiento y de experiencia técnica, que suele llevarse a cabo sin el establecimiento de las instalaciones designadas o la autoridad institucional.

habitualmente su disposición a la colaboración en la investigación ha sido totalmente absoluta.

De las diferentes modalidades de entrevista, se ha empleado la denominada semiestructurada. En la medida de lo posible, la conducción de esta clase de entrevistas se basa en dejar expresarse a las personas a fin de que puedan hablar libremente con las palabras que deseen y en el orden que convenga, aunque se suele disponer de un guión, a propósito del cual es imperativo que reciba una información por parte de las personas a entrevistar (Corbetta, 2001).

Vallés (2009) señala que “las entrevistas de investigación no se consideran una experiencia de laboratorio, en el sentido de proporcionar al entrevistador y al entrevistado un aislamiento respecto de las normas propias de sus contextos socioculturales”. Por tanto a través de las entrevistas se analizan las experiencias de los individuos, relacionándolas con prácticas cotidianas o profesionales, poniendo un especial énfasis en acceder a las prácticas e interacciones en su contexto natural, sin las alteraciones que pueda introducir un entorno artificial.

En el ámbito del tema que ocupa, se ha planteado la entrevista como una conversación efectuando preguntas que se consideran pertinentes para obtener información valiosa a la investigación, explicando su significado, y solicitando a las personas entrevistadas aclaraciones cuando no se ha entendido algún punto y profundizando en algún extremo cuando era necesario, estableciendo una posición confidencial y colaborativa.

La particularidad de las entrevistas realizadas ha sido que ambas personas desarrollan su labor profesional en el mismo ámbito de actuación y ha estado dirigida a favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental, con el objetivo de extraer un relato significativo y contextualizado.

El diseño del contenido de la entrevista se ha agrupado en torno a seis áreas que rastrean la trayectoria de la Agencia de colocación. (Anexo 5).

En primer lugar se ha considerado que conocer el origen y perspectivas de futuro de la Agencia era importante, puesto que orientaba sobre el compromiso del ayuntamiento con la intermediación laboral y con la colocación y alumbraba la apuesta por este modelo de intervención municipal.

En segundo lugar se ha considerado que observar la existencia de un modelo consensuado de intervención con una base teórica explícita podía ser un factor interesante que estuviera relacionado con el procedimiento de actuación en la Agencia.

En tercer lugar averiguar la decisión de participar o no en el Acuerdo Marco con las Agencias de colocación para la colaboración con los Servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas era interesante, pues delataba la apuesta del ayuntamiento por colaborar con los Servicios Públicos de empleo y, por tanto, participar de recursos económicos externos a los municipales.

En cuarto lugar y muy relacionado con el anterior, se trataba de descubrir en qué medida la creación de sinergias a través de la colaboración del entorno se consideraba importante para la actividad de la Agencia.

En quinto y sexto lugar se ha planteado la entrevista como un momento en el que extraer conclusiones sobre la actuación de las Agencias, así como para recoger las aportaciones finales de las personas entrevistadas.

Una de las decisiones fundamentales para la investigación ha sido la selección de la muestra cualitativa, ya que constituye una fuente de información clave al aportar datos representativos para el estudio que nos ocupa.

Es habitual que en investigación cualitativa el diseño del estudio evolucione a lo largo del proyecto, por eso se dice que es emergente. En el caso del muestreo opinático sucede lo mismo, la decisión sobre el mejor modo de obtener los datos y de quién o quiénes obtenerlos son decisiones que se toman en el campo, pues queremos reflejar la realidad y los diversos puntos de vista de los participantes, los cuales nos resultan desconocidos al iniciar el estudio (Martín-Crespo y Salamanca, 2007).

En los estudios cualitativos casi siempre se emplean muestras pequeñas no aleatorias, lo cual no significa que en los investigadores no haya existido interés por la calidad de la muestra, sino que aplican criterios distintos para seleccionar a los participantes.

En nuestro caso, la muestra es seleccionada por sus posibilidades de ofrecer conocimiento profundo y detallado sobre la información que resulta de interés para la investigación. De ahí que el procedimiento utilizado hay sido el conocido como muestreo selectivo, de juicio o intencional. El interés fundamental no es aquí la medición, sino la comprensión de los fenómenos y los procesos sociales en toda su complejidad. Muchas de las cuestiones planteadas, en las entrevistas y en el juicio de expertos, giran en torno al significado que éstas tienen para las personas que han participado en la investigación. Por eso, es de primordial importancia el lugar que los participantes ocupan dentro del contexto que nos ocupa: el de la intermediación laboral y la gestión del empleo.

Decisiones que en un diseño de muestreo probabilístico serían consideradas como fuentes de sesgo, en una indagación cualitativa son una vía para garantizar el rigor de la aproximación. El mito de la homogeneidad es cuestionado para atender, en cambio, a las muchas dimensiones de la diversidad en cada contexto específico (Martínez-Salgado, 2012).

Debido al pequeño tamaño muestral, una de las limitaciones frecuentemente planteada con relación al enfoque cualitativo, es que la representatividad de los resultados se pone en duda, pero se quisiera señalar que en la presente tesis el interés de la investigación cualitativa se ha centrado en casos concretos que presentaban interés intrínseco para descubrir significado o reflejar realidades múltiples, por lo que la generalización no es un objetivo prioritario de la investigación.

La tabla 5.2 refleja la naturaleza de las Agencias de colocación que han participado en la investigación

Tabla 5.2 Naturaleza de las Agencias de colocación que han participado en la investigación			
	Pública	Mixta	Privada
Con ánimo de lucro	***** ***	1 Fundación fruto de un Pacto por el empleo (asociaciones empresariales, sindicatos y un ayuntamiento).	ETT
Sin ánimo de lucro	3 Ayuntamientos 1 Fundación de una Universidad Pública	*****	2 Fundaciones dedicadas a la inserción colectivos con dificultades de inserción

Fuente: Elaboración propia

La muestra escogida nace más de la exigencia de cubrir la variedad de las situaciones, que de la de reproducir sobre una escala reducida las características de la población que podría ser objeto de estudio de la presente tesis doctoral. Y ello no porque el objetivo no sea deseable, sino porque resultaría inalcanzable dadas las dimensiones de la muestra que tal y cómo se ha indicado en la fundamentación teórica es muy cercana a las 2000 Agencias de colocación en todo el territorio nacional.

La selección realizada responde a criterios de representatividad intencionada de las diferentes tipologías de Agencias de colocación que pueden existir en estos momentos en el sector. Se han seleccionado Agencias con o sin ánimo de lucro tanto del sector privado como del público hasta un total de ocho personas entrevistadas que representaban a cada una de las Agencias.

La muestra utilizada para la entrevista ha estado constituida por diferentes profesionales que desempeñan su trabajo en Agencias de colocación de la provincia de València o en ámbitos estrechamente relacionadas con ellas cómo ha sido una Fundación de una Agencia de colocación (ETT's) de ámbito estatal.

A las personas a las que se les ha realizado la entrevista, se les ha explicado el objetivo de la entrevista y el tema central de la tesis doctoral. La concertación de fecha y hora se ha realizado vía telefónica por considerar que es la opción más cercana y cálida para favorecer la creación de un clima adecuado para la realización de la entrevista acordando con la persona la grabación de la entrevista.

La entrevista realizada "in situ" a las personas que desarrollan su labor profesional en las Agencias de colocación seleccionadas ha permitido observar y apreciar de forma directa los procesos de trabajo establecidos en la intermediación laboral y extraer las conclusiones que se plasman en el siguiente capítulo.

5.3 Relación de personas entrevistadas						
	Naturaleza de la Agencia	Enclave geográfico	Puesto ocupado	Fecha	Lugar	Duración
E-1	Agencia municipal de colocación	Ayuntamiento de más de 500.000 habitantes. Comunidad Val.	Jefatura de Sección de la Agencia de colocación	21/02/17	Dependencias municipales	65'
E-2	Agencia de colocación	Fundación nacida de un Pacto por el empleo	Gerente	21/02/17	Dependencias propias de la Agencia	87'
E-3	Agencia de colocación	Fundación privada sin ánimo de lucro, de ámbito estatal dedicada a la inserción de población con discapacidad	Directora	15/02/17	Dependencias propias de la Agencia	105'
E-4	Agencia de colocación	Universitat Pública	Directora	13/02/17	Dependencias propias de la Agencia	75'
E-5	Agencia de colocación	Ayuntamiento de más de 15.000 habitantes participante en el Acuerdo Marco Comunidad Val.	Agente de empleo y Desarrollo Local	20/02/17	Dependencias propias de la Agencia	72'
E-6	ETT	Nivel estatal	Técnica de empleo	14/02/17	Dependencias propias de la Agencia	65'
E-7	Fundación dependiente de una ETT	Nivel estatal	Técnica de empleo		Dependencias propias de la Agencia	85'
E-8	Agencia municipal de colocación	Ayuntamiento de menos de 15.000. Comunidad Val.	Agente de empleo y Desarrollo Local	14/02/17	Dependencias de la Universitat de València	60'

Fuente: Elaboración propia

5.4.3 Grupo de expertos/a.

La validación del modelo de Agencia de colocación propuesto en el capítulo siete se realizó en una sesión de juicio de expertos/a que permitió consensuar una propuesta más ajustada a la realidad y al conocimiento experimentado por profesionales de reconocido prestigio y dilatada experiencia.

El modelo resultante de este proceso permitirá abordar con más precisión los procesos de intermediación laboral municipales, así como la gestión de las políticas activas de empleo que se desarrollen en los municipios.

Y en última instancia pretende convertirse en un referente inicial en el que desde el trabajo conjunto y las aportaciones de otras personas pueda generar nuevos modelos más ricos y complejos de gestión municipal.

El juicio de expertos es un método de validación útil para verificar la fiabilidad de una investigación que se define como “una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en éste, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones” (Escobar y Cuervo, 2008).

Para Cabero y Llorente (2013), el juicio de expertos como estrategia de evaluación presenta una serie de ventajas entre las que destacan la posibilidad de obtener una amplia y pormenorizada información sobre el objeto de estudio y la calidad de las respuestas por parte de los jueces. Según los autores, si se tiene en cuenta que “el concepto de experto es bastante polisémico”, su correcta aplicación depende de los criterios de selección y del número adecuado de los mismos. En cuanto a los procedimientos de elección de los expertos, los autores indican una diversidad que incluye desde los que no implican ningún filtro de selección, como en los casos de afinidad o cercanía entre la persona que investiga y quien tiene una experiencia y conocimiento destacables, hasta los que utilizan una serie de criterios estructurados como son el *Biograma* o el *Coficiente de Competencia Experta*.

En nuestra tesis doctoral hemos escogido el *Biograma* que elabora una biografía del experto/a en función de sus respuestas sobre aspectos de su trayectoria como, por ejemplo, años de experiencia y formación, investigaciones o acciones formativas, conocimiento del objeto de estudio, a partir de los cuales se infiere su

adecuación y pertinencia para su actividad de experto. Por lo que atañe al número de expertos necesarios, no hay un acuerdo unánime para su determinación. En Cabero y Llorente (2013), la selección del número de expertos depende de aspectos como la facilidad para acceder a ellos o la posibilidad de conocer expertos suficientes sobre la temática objeto de la investigación. Por otra parte, autoras como (Escobar y Cuervo, 2008). señalan que el número de jueces que se debe emplear en un juicio depende del nivel de experiencia y de la diversidad del conocimiento.

En nuestro caso se han seleccionado cuatro personas, cuyos perfiles profesionales se describen en el apartado de resultados. En relación con los métodos de recogida de la información brindada por los jueces, las posibilidades son varias y, como en el caso de los procedimientos de selección de expertos, incluyen desde los más simples hasta los que implican un alto nivel de estructuración. Pueden realizarse de manera individual, grupal o a través del método Delphi⁵, técnica que ofrece un alto nivel de interacción entre los expertos. El método individual consiste en obtener información de cada uno de los expertos sin que los mismos estén en contacto. Entre las técnicas grupales se encuentra la nominal y la de consenso, en las que se requieren la presencia de expertos y un nivel de acuerdo, que es mayor en el caso de la segunda.

Hemos optado por la técnica grupal nominal que desde el punto de vista de Olaz (2013), comprende ciertas conexiones con varias técnicas empleadas en el ámbito de las ciencias sociales como son los Grupos de Discusión (Ibáñez, J.1986), la Técnica Delphi (Gordon, O. Palmer y N. Dalkey. 1963), el Brainstorming y una aplicación de la misma denominada Phillips 6 / 6, (Phillips, J.D.1948).

No existe consenso cierto acerca de cuál es el modo y manera en que se desarrolla metodológicamente esta técnica debido, en parte, a las particulares formas en que cada persona configura el método ante una situación concreta, lo que de entrada sugiere la flexibilidad que proporciona esta herramienta.

No obstante y tomando como referencia el material elaborado por la Universitat de Cádiz, en su proyecto sobre el Plan Estratégico de dicha institución, denominado Metodología y Dinamización de Grupos de Trabajo (2004), varias son las fases que se proponen:

- Fase Primera: Generación silenciosa de Ideas, donde el personal experto seleccionado anota sus impresiones sobre el tema tratado como resultado de su reflexión individual.
- Fase Segunda: Manifestación secuencial de ideas por el personal experto seleccionado, instante en el que cada una de las personas enunciará públicamente sus comentarios
- Fase Tercera: Discusión de ideas, introduciendo el debate y la posibilidad de descartar ideas, redefinirlas, reubicarlas, agruparlas, descomponerlas, etc.
- Fase Cuarta: Votación preliminar, silenciosa e independiente, sobre la importancia de las propuestas trazadas, con el objetivo de materializar las preferencias en un ranking que jerarquice su importancia.
- Fase Quinta: Pausa. Esta parada busca la “oxigenación” del grupo, motivo por el que es razonable buscar un breve paréntesis para más tarde reabrir el proceso discursivo.
- Fase Sexta: Discusión de los resultados obtenidos en la primera votación o examen de posibles inconsistencias y reflexión.
- Fase Séptima: Acuerdo final de forma silenciosa e independiente siguiendo el esquema trazado en la fase cuarta. En este punto de la metodología y en comparación con la fase antes aludida, puede apreciarse un menor número de propuestas como resultado del “filtrado” previo, lo que sin duda permite una mayor concreción.
- Fase Octava: Acuerdo sobre la propuesta y las prioridades reconstruidas.

En el desarrollo del juicio de expertos/a se ha llegado a diferentes conclusiones, siendo el nivel de aportaciones al modelo de Agencia muy enriquecedor, para el resultado final de la tesis.

El perfil profesional de las personas participantes es el de profesionales con una media de más de quince años de experiencia laboral en el área de la gestión del empleo y desarrollo local, con una amplia formación académica y una dilatada trayectoria en el establecimiento de partenariado local y europeo, así como de docencia universitaria.

A continuación, se describe el perfil de las personas participantes.

5.4 Relación de expertos/a					
	Puesto ocupado	Organización en la que trabaja	de la	Formación académica	Experiencia
E-1	Directora del centre de Promoció i Desenvolupament municipal	Ayuntamiento de 26.000 habitantes. Comunidad Valencia	de	Licenciatura	+ de 30 años
E-2	Agente de Desarrollo Local	Ayuntamiento de 28.000 habitantes. Comunidad Valencia	de	Doctor	+ de 25 años
E-3	Director jubilado de Agencia de desarrollo local municipal	Ayuntamiento de 12.000 habitantes. Comunidad Valencia	de	Licenciatura	+ de 30 años
E-4	Agente de Desarrollo Local	Ayuntamiento de 31.000 habitantes. Comunidad Valencia	de	Licenciatura	+ de 25 años
<i>Fuente: Elaboración propia</i>					

La sesión se celebra el 10 de enero de 2018 en el Laboratorio de Ciencias Sociales de la Universitat de València (Social-lab). Previamente se adjunta una invitación formal (anexo 7) a participar como validadores/as, en la que se presenta el proyecto de tesis, los objetivos de la investigación y el objetivo específico de la validación por juicio de experto/a.

Se inicia con la entrega de un documento de cuestiones para el debate (anexo 8) que sirve como punto de partida para generar el debate y la reflexión.

La implicación en la sesión es elevada habiéndose creado una sinergia altamente positiva que provoca que, en ocasiones, sea necesario reorientar las aportaciones dirigiéndolas hacia el objetivo principal de la reunión, que es la validación del modelo de Agencia de colocación previamente propuesto. Cabe señalar que los aspectos implicados en dicho modelo de agencia de colocación abarcan un número elevado de áreas de gestión de empleo y formación.

5.5.1 Panorama territorial de las agencias de colocación. Ámbito estatal

Este apartado aborda la descripción de las Agencias de colocación a nivel estatal. La pretensión ha sido conocer el funcionamiento de una muestra de Agencias de colocación de naturaleza idéntica a la que se propone como resultado final de esta tesis, así como elaborar un mapa de las mismas (Anexo 3).

Para ello se aborda el estudio de 18 Agencias de colocación públicas municipales sin ánimo de lucro pertenecientes a ayuntamientos y entidades locales de diferentes comunidades autónomas, que a través del análisis de sus páginas webs nos ha permitido detectar muchas de las “buenas prácticas” que podían servir como propuestas para el modelo propio que se refleja en el último capítulo. En primer lugar ha sido necesario seleccionar una muestra de webs para ser analizadas y obtener información respecto al funcionamiento de las Agencias de colocación. En relación al proceso del diseño muestral, Krippendorff (1990) declara que “está orientado por un plan de muestreo, que especifica con suficiente detalle de qué manera ha de proceder el investigador para obtener una muestra de unidades que, en su conjunto, sean representativas de la población que le interesa”. Pues bien, teniendo presente el torrente de información que supone la Red, con las dificultades que ello entraña, el plan de muestreo de esta investigación ha sido estructurado con arreglo a tres etapas.

En una primera etapa, cabe extraer el universo que constituyen los portales web del conjunto de municipios de España, que se ha estratificado según las CCAA en que se divide el territorio nacional (17). Para ello y de forma complementaria se utiliza la web del SEPE en su apartado de relación de Agencias de colocación, que sirve como guía de comparación de la información obtenida anteriormente.

En un segundo paso, se opta por obtener una muestra de forma intencional en la que hay representada un caso por comunidad autónoma. La muestra intencional en palabras de Hueso y Cascant (2012) se definiría como un muestreo que tiene un grado muy bajo de aleatoriedad, pues el equipo investigador determina la muestra según su propio criterio, aunque siempre con la intención de obtener una muestra más o menos representativa de la población.

Y, en tercer lugar, se realiza un muestreo de sitios web por cada comunidad autónoma. La muestra de webs de Agencias de colocación se ha utilizado siguiendo un muestreo pseudoaleatorio o también muestreo intencional. En nuestro caso habría escogido una Agencia de cada una de las CCAA españolas siendo de forma intencional la elección, pues habría analizado aquellas Agencias que tienen web y un tamaño de población considerable. Las ciudades escogidas tenían que cumplir el requisito de ser una ciudad grande y nos ha parecido razonable estipular este filtro por una cuestión de representatividad poblacional, así como porque se considera que se corría el riesgo de que una localidad menor careciese de Agencia municipal de colocación. No obstante al final se han seleccionado Agencias de colocación municipales ya no por el tamaño del municipio sino por mostrar algún aspecto que pudiera aportar algún matiz diferenciador al objetivo final de la presente tesis doctoral: diseño de un modelo de Agencia municipal de colocación.

Se ha empleado el motor de búsqueda Google para elaborar la relación de enlaces correspondientes a sus portales. La muestra final es de 18 Agencias de colocación municipal de 11 Comunidades Autónomas. Se complementa con información relativa a la web del Servicio Autonómico de Empleo y Formación (SERVEF).

5.5.2 Panorama territorial de las agencias de colocación. Ámbito de la Comunidad Valencia.

La segunda parte de este análisis refleja el mapa de las Agencias de colocación en la Comunidad Valencia, habiéndose realizado el análisis con unos parámetros diferentes, que aportarán complementariedad, a los que se han escogido en el apartado anterior.

Los aspectos que se han analizado pretendían descubrir no sólo el contenido y funcionamiento de las Agencias, que entendemos que se había realizado en el análisis estatal, sino otros aspectos que podían aportar valor al presente trabajo de investigación.

En este sentido, Las categorías que se han analizado son:

1. Naturaleza de las Agencias de colocación
2. Población atendida

3. Distribución territorial

En la Comunidad Valenciana la Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el SERVEF supone un cambio en el concepto de la intermediación laboral, al configurar la aparición de unos centros asociados ajenos al corpus administrativo principal, a los que se reservaba una labor de colaboración en la intermediación mediante la participación en los procesos de la demanda y la oferta de empleo, de forma paralela y supervisada por la red de centros propios del SERVEF⁵⁴.

En una gran mayoría los ayuntamientos valencianos se iniciaron en labores de intermediación laboral homologándose como centros asociados subvencionados con fondos autonómicos, cerrándose este proceso una década y comenzando la actividad de las Agencias de colocación municipales.

Con la aprobación del Decreto 14/2012, de 13 de enero, la Generalitat Valenciana inicia una nueva etapa en la intermediación laboral que gestionaban las entidades colaboradoras del SERVEF siendo obligatorio iniciar una nueva etapa como Agencia de colocación autorizada⁵⁵.

Con esta normativa se impulsó la transformación en Agencias de colocación de todas aquellas entidades que hasta ese momento habían colaborado con el SERVEF en la intermediación laboral y recibían una compensación económica por esa colaboración enmarcada en un convenio con el servicio autonómico de empleo. En

⁵⁴ Dicha opción viene fundamentada en concreto en el elevado volumen y la dispersión geográfica de las tareas relacionadas con la inscripción y el registro de los demandantes y de las ofertas de empleo, de forma que se apoyen y complementen las actividades desarrolladas por la red de centros SERVEF, así como en una concepción moderna del ejercicio de potestades administrativas a través de centros homologados que puedan prestar una labor de colaboración y complementación de las tareas públicas. Esta se configuraba como la apuesta del nuevo modelo de actuación del SERVEF y en el que la administración autonómica deja una impronta de mayor participación en las tareas públicas desde sectores de la sociedad comprometidos en lograr un mercado de trabajo ágil y moderno, buscando siempre la mejor satisfacción de los intereses públicos. Por este motivo, el Decreto 41/2001, de 27 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y del Régimen Jurídico del Servicio Valenciano de Empleo y Formación, configura los centros colaboradores y asociados de dicho organismo como entes que prestan un servicio de apoyo en sus áreas competenciales de forma continuada, sin integrar la estructura organizativa del organismo y recogen, además, uno de los compromisos asumidos por la Generalitat Valenciana en el Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (2001-2006), suscrito con los agentes económicos y sociales más representativos.

⁵⁵ Disposición Adicional Segunda. Procedimiento de adecuación de los centros asociados del SERVEF en intermediación laboral

1. Los centros asociados homologados de conformidad con la Orden de 25 de febrero de 2003, de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, deberán adecuarse a la nueva regulación en materia de intermediación laboral y Agencias de colocación. Para ello, dispondrán del plazo de un mes desde la entrada en vigor del presente decreto para solicitar la correspondiente autorización para actuar como Agencia de colocación. En tanto se les notifique la autorización para actuar como Agencia de colocación, los centros asociados homologados podrán seguir desarrollando su actividad hasta el 31 de marzo de 2012, fecha en la que se extinguirá su homologación como centro asociado del SERVEF en intermediación laboral. En ningún momento podrá simultanearse la actividad de Agencia de colocación con la de centro asociado, ya que la homologación como centro asociado se extingue con la resolución de autorización como Agencia de colocación.

este nuevo escenario de la intermediación municipal la diferencia fundamental es la falta de financiación autonómica.

Así que, las Agencias de colocación tenían que disponer de pulmón económico propio para seguir realizando la actividad, viéndose privadas de la compensación económica que otorgaba ser Centro Asociado al SERVEF, a la espera de un posible convenio que posteriormente tomó forma en el Acuerdo Marco descrito en el capítulo anterior.

A continuación se muestra el Mapa de las Agencias de colocación en la Comunidad Valencia⁵⁶ que se ha realizado con el objetivo principal de conocer la naturaleza pública/privada de las Agencias de colocación autorizadas por la Generalitat Valencia, por lo que no están contempladas las ETT'Ss que operan en la Comunidad Valencia junto con el resto del territorio Nacional.

En primer lugar se ha analizado la distribución geográfica por provincias que se detalla en el siguiente cuadro:

Figura 5.5 Distribución geográfica de las Agencias de colocación en la Comunidad Valencia

Provincia	Distribución	Distribución porcentual
València	94	52 %
Alicante	53	29 %
Castellón	35	19 %
TOTAL	182	100%

Fuente :Elaboración propia

⁵⁶ La información que se refleja en este apartado se ha elaborado a partir de la documentación remitida por el Servicio de Orientación y colaboración público-privada del SERVEF en fecha 03.10.2016 previa petición formal de la interesada salvo aquellas que reflejen otra fuente de información. De las más de 1.798 Agencias de colocación existentes en el territorio nacional, 54 Agencias de colocación autorizadas son a la vez también ETT's, pero no se han tenido en cuenta para el análisis por no ser el objeto de estudio al operar como Agencias de colocación con autorización estatal ya que dada la temática de la tesis el interés se centra en establecer qué grado de implantación tenían las Agencias de carácter público municipal.

El total de Agencias autorizadas por la Generalitat Valencia se eleva a 182, observándose que la mitad de ellas están en la provincia de València, un tercio en la provincia de Alicante y el resto en Castellón.

La ausencia de Agencias de colocación alejadas del área metropolitana es el hecho más destacable⁵⁷. A pesar de las recomendaciones del Parlamento Europeo⁵⁸, no existen Agencias de colocación ubicadas en el radio más alejado de las ciudades con un elevado número de habitantes de la Comunidad Valencia. Este dato revela que a excepción de la red de los Centros SERVEF de empleo aparece una escasa actividad de intermediación laboral pública en las zonas más alejadas de los principales núcleos urbanos.⁵⁹

El análisis de la relación entre la población que reside en cada provincia revela que es en la provincia de Castellón donde aparece una atención más elevada por parte de Agencias de colocación de naturaleza pública, dato que se invierte en los datos de la población de Alicante. En esta provincia la ratio de atención es menor, existiendo una clara correlación positiva en el caso de la provincia de València.

Figura 5.6 Cifras oficiales de la Comunidad Valencia

Año (a 1 de enero)	Alicante	Castellón	València	C. Valenciana
2011	1.934.127	604.344	2.578.719	5.117.190
2012	1.943.910	604.564	2.580.792	5.129.266
2013	1.945.642	601.699	2.566.474	5.113.815
2014	1.868.438	587.508	2.548.898	5.004.844
2015	1.855.047 (37%)	582.327 (12 %)	2.543.315(51%)	4.980.689
Hombres	920.920	289.720	1.250.165	2.460.805
Mujeres	934.127	292.607	1.293.150	2.519.884

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles: Revisión del Padrón Municipal. <<http://www.ine.es>> INE base. Consulta realizada a 12.12.2016

⁵⁷ Se puede consultar el anexo 3 al final del documento en el que consta la relación de Agencias de la Comunidad Valencia.

⁵⁸ El Parlamento europeo (2014) "Pide a la Comisión y a los Estados miembros que tengan especialmente en cuenta a las regiones ultraperiféricas, cuyas desventajas naturales, por ejemplo el alejamiento, la fragmentación geográfica, la fragilidad de sus economías y las limitaciones naturales comportan mayores desigualdades en el acceso a las oportunidades de trabajo, prácticas laborales o formación de sus habitantes; hace hincapié en que, por lo tanto, estas regiones necesitan mecanismos específicos reforzados para aplicar programas de inversión con el fin de cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020".

Figura 5.7 Carácter público – privado de las Agencias de colocación

	Públicas	Privadas
Comunidad Valencia		
València	19 (20%)	75 (80%)
Alicante	13 (24,5%)	40 (75,5%)
Castellón	9 (28%)	26 (72%)
TOTAL	41 (22,5%)	141 (77,5%)

Fuente :Elaboración propia

Se observa un porcentaje elevado de Agencias de colocación cuya naturaleza es privada siendo algo más de un 22% las que tienen una naturaleza pública. Por lo tanto, la intermediación laboral resultado de la colaboración público-privada es realizada mayormente desde el sector privado y aparece un número escaso de Agencias de colocación públicas que actúan en el mercado laboral Valenciano.

Figura 5.8 Naturaleza de las Agencias de colocación públicas en la Comunidad Valencia

València	2 Universidades 15 Ayuntamientos 1 Mancomunidad (12 municipios) 1 Consorcio (21 municipios, 3 sindicatos y 2 asociaciones empresariales)
Alicante	1 Universitat 11 Ayuntamientos 1 entidad que agrupa varios municipios
Castellón	1 Universitat 7 Ayuntamientos 1 Diputación de Castellón

Elaboración propia

La naturaleza de las Agencias de colocación públicas es un dato muy ilustrativo que ilumina claramente el panorama de la colaboración público-privada.

En primer lugar, aparece una representación total de las Universidades públicas siendo todas ellas Agencias de colocación autorizadas, dato revelador que ilustra la preocupación de estas instituciones por la inserción laboral de las personas que se gradúan en sus aulas.

En segundo lugar, son las entidades locales las que han asumido la intermediación laboral como una competencia propia y necesaria en sus responsabilidades de atención a la ciudadanía, a pesar de la normativa vigente y ampliamente comentada en páginas anteriores.

En las tres provincias de la Comunidad Valencia los datos proporcionados por el SERVEF revelan que son los ayuntamientos de municipios con mayor número de población, los que asumen la gestión del empleo considerando que es responsabilidad de la corporación municipal y que es necesario asumir. También es significativa la agrupación de ayuntamientos con diversas formas jurídicas (mancomunidad, consorcio...) que atienden de forma conjunta y desde una estructura administrativa única, todas aquellas necesidades relacionadas con el empleo y la formación dirigida a personas desempleadas.

Es de destacar que en València aparecen dos entidades de esta naturaleza (Consortio Pactem Nord y la Fundación Comunidad Valencia Pacto por el Empleo) en la que participan ayuntamientos, organizaciones empresariales y sindicatos. Estas organizaciones son el fruto de los Pactos por el empleo que iniciaron su actividad hace ya algunos lustros, y actualmente son organizaciones que han consolidado su actividad de promoción económica en el ámbito local.

El último dato que consideramos de interés por su particularidad sería que el Ayuntamiento de València inicia su actividad de intermediación propiamente dicha, con dos Agencias de colocación autorizadas:

1. Agencia de colocación a>punt que es una de las primeras en ser autorizadas en el territorio y que ha desarrollado su actividad en el Servicio de Empleo y Emprendimiento del Ayuntamiento de València⁶⁰.

⁶⁰ Esta Agencia de colocación cesa su actividad en julio de 2017, pasando el Ayuntamiento de València a disponer de una única estructura de intermediación laboral, integrada en la Fundación Pacto por el empleo de la ciudad de València.

2. Agencia de colocación de la Fundación Pacto por el empleo de la ciudad de València.

Por último, parece indicado acentuar el resultado de la participación de las Agencias de colocación en el “Acuerdo Marco con Agencias de colocación para la colaboración con los servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas”. La pertinencia de analizar este dato es relevante porque este Acuerdo permite recuperar la financiación que habían perdido los Ayuntamientos de la Comunidad Valencia, al transformar su actividad de intermediación laboral desde el Centro Asociado a la Agencia de Colocación.

Como resultado de este procedimiento se han seleccionado 80 Agencias de colocación, de las cuales únicamente aparece una Agencia municipal de colocación que es la perteneciente al Ayuntamiento de Puçol en la provincia de València. Por lo tanto, únicamente el 1,25 % de las entidades colaboradoras en el Acuerdo Marco son Agencias municipales de colocación.

Se puede concluir de este dato, que la suscripción del convenio de colaboración para que las Agencias de colocación obtuvieran la consideración de entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo ha quedado relegada al sector privado en su práctica totalidad, siendo la ausencia de Agencias municipales con financiación pública externa a la municipal la situación general.

Este dato se transforma en un poderoso argumento para impulsar un modelo de Agencia municipal de colocación que colabore a empoderar al sector público de Agencias de colocación e impulse el equilibrio de la naturaleza de las entidades que realizan intermediación laboral.

5.6 Análisis e interpretación de datos

La orientación cualitativa adoptada en las entrevistas y en la validación del grupo de expertos nos ha aportado información sobre las motivaciones profundas de las personas, sobre cuáles son sus pensamientos y sus sentimientos y nos ha proporcionado información útil para interpretar los datos obtenidos.

Ha permitido abordar problemas complejos como son el estudio de creencias, motivaciones o actitudes de las personas participantes, aspectos que serían de difícil abordaje por medio de las técnicas cuantitativas y ha posibilitado la participación de personas con experiencias diversas, lo cual ha favorecido una visión más amplia de la situación estudiada.

Una vez registrada la información, comenzó el proceso de análisis e interpretación de la misma. El análisis ha tenido como objetivo acercarnos al mundo real, a la experiencia vivida por las fuentes de información.

Para alcanzar este objetivo se han realizado una serie de pasos:

- Lectura y escucha reiterada de las grabaciones realizadas hasta familiarizarse y conocer los datos y los aspectos más importantes expresados por las personas participantes.
- Análisis de los elementos aportados teniendo en cuenta los temas, que más han aparecido o que más peso han tenido a lo largo de recogida de datos organizando los mismos (numerando, clasificando, realizando comentarios u observaciones al margen).
- Análisis de los contenidos (establecimiento e identificación de categorías y subcategorías y búsqueda de información en cada categoría).
- Interpretación de los resultados.

5.6 Limitaciones de la investigación

En el transcurso de la investigación se han encontrado limitaciones a la misma, que, lógicamente, han condicionado el resultado final.

En primer lugar, las agencias de colocación propiamente dichas son un recurso con una implantación reciente, por lo que no existe suficiente literatura de consulta, especialmente en lo que se refiere a su gestión y funcionamiento.

En segundo lugar, no ha sido fácil encontrar información de calidad en la muestra de webs municipales. Cabe decir que seguramente existe un sesgo en la información obtenida ya que su calidad depende de la apuesta local por la visibilidad en internet de la intermediación municipal, pero de forma paralela se entiende que la web nos permite acercarnos de manera óptima al modelo de Agencia de colocación.

En tercer lugar, la falta de sistematización en los procesos metodológicos de las agencias de desarrollo local, provoca una ausencia de documentos escritos que permitan la consulta y análisis de los procedimientos que históricamente se han realizado en el ámbito municipal.

En cuarto lugar, la proliferación de normas legales publicadas en los años de redacción de la tesis, ha provocado que en la última fase de revisión se haya tenido que actualizar un número ingente de vocablos y datos.

Por último, existe el riesgo de que en la implantación del modelo propuesto aparezcan dificultades, principalmente porque es un modelo nuevo que pretende globalizar el funcionamiento de una agencia de colocación. La innovación del modelo, que quiere colaborar a sistematizar el funcionamiento de las agencias, es lógico que encuentre obstáculos en su implantación.

CAPÍTULO SEIS. RESULTADOS Y SU DISCUSIÓN

- 6.1 Análisis de resultados: fuentes secundarias**
 - 6.2 Análisis de resultados: entrevistas en profundidad**
 - 6.3 Validación del grupo de expertos**
 - 6.4 Discusión sobre los resultados**
-



Cualquier servicio, cualquier proyecto, le dice nítidamente al ciudadano, a toda la ciudad que lo público, lo común, la convivencia sostenida e impulsada desde la organización municipal y el liderazgo democrático del equipo de gobierno es clave para la vida: ahondan y expanden democracia.

...exige a la organización municipal liberarse de las grasas de toda burocracia, apostar por la innovación y el talento, por una política de consenso e implicación, por estrategias desde la escucha, por convertir desafíos en realidades ciudadanas.

Toni Puig Picart

Marketing interno



6.1 Análisis de resultados: fuentes secundarias

El análisis se ha realizado contemplando cuatro categorías que se han considerado que podían aportar información valiosa para nuestro objetivo y que son descriptivas de la esencia de la actividad de una Agencia de colocación. A saber:

1. Servicios que ofrece la Agencia de colocación.

Se considera relevante detectar los servicios contemplados en la Cartera común de Servicios (indicador que también se ha tenido en cuenta en la fase de entrevistas de forma que se puedan extraer conclusiones comunes).

2. Política de comunicación.

Es pertinente analizar la política de comunicación por ser un aspecto que arroja información sobre la importancia que los ayuntamientos otorgan a las relaciones con el entorno, sea éste el de la ciudadanía o el tejido empresarial.

La cantidad y calidad de la comunicación constituye un factor relevante teniendo en cuenta que uno de los ejes transversales de la fundamentación teórica es la ya citada Teoría de la búsqueda.

3. Proceso de intermediación laboral.

Analizar el proceso de intermediación laboral es procedente por constituir la actividad central de las Agencias de colocación.

4. Aspectos diferenciadores.

La última categoría que se ha analizado son los aspectos diferenciadores en la estructura y servicios de las Agencias de colocación analizadas y que constituyen elementos que pueden aportar valor al funcionamiento de las mismas.

Estos aspectos adquieren importancia en la investigación ya que constituyen aspectos que podrían beneficiar al modelo propio de Agencia.

El análisis de las webs de las Agencias de colocación seleccionadas ha sido un trabajo de investigación que ha arrojado información que ha permitido extraer

conclusiones sobre la realidad del sector. Ha permitido buscar información de forma más activa que con medios tradicionales, debido a que la información ha podido ser seleccionada de forma oportuna, actualizada y con un acceso fácil.

Las webs analizadas han sido las de las Agencias de colocación que se describen en el anexo 4.

Las conclusiones del análisis realizado nos permite realizar una síntesis de la información obtenida y en la que se analizan las cuatro categorías nombradas en la introducción, siendo complementadas con información respecto a la categoría jurídica de las Agencias de colocación por considerarla relevante para nuestro objeto de investigación, ya que es un aspecto que provoca que se puedan implantar diferentes modos de gestión administrativa y técnica dependiendo de la forma jurídica adoptada por la Agencia.

Todas las Agencias de colocación ofrecen servicios de intermediación laboral, orientación y formación para el empleo. Por lo tanto, todas ellas realizan colocación y no solo intermediación en el sentido que ya se comentó en el capítulo dos de la tesis.

El inicio de la actividad de las Agencias de colocación analizadas es posterior a la puesta en marcha de servicios municipales de empleo y formación, que tienen una trayectoria dilatada, por lo que las mismas están incardinadas en las estructuras que ya existían previamente a la autorización de las mismas, ya que la legislación que permitía su puesta en marcha se publicó el última día del 2010 en el BOE y la trayectoria de las estructuras municipales de empleo se inician con bastante anterioridad a esta fecha.

Mayoritariamente aparece como elemento central la atención a las personas más que la atención a las empresas, aspecto éste que apunta a la necesidad de considerar donde debe estar el foco de atención de la actividad de las Agencias de colocación, que desde nuestro punto de vista debe ser equilibrado focalizando la atención de igual manera en ambas partes.

Es cierto que en las web se refleja la atención a las empresas pero siempre mostrando menor atención a las mismas que la que aparece en relación a atención

El conjunto de las Agencias analizadas realizan los principales servicios contemplados en Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, circunstancia muy lógica si se tienen en cuenta que todas ellas realizan su actividad en marcos más amplios

como son las Agencias de desarrollo local municipales (dependiendo de la localidad, son denominadas de esta forma o utilizando otra nomenclatura pero con esencia y actuaciones idénticas).

La formación y la orientación laboral va dirigida de forma prácticamente exclusiva a la población demandante de empleo, aspecto éste que refleja una visión limitada del mercado laboral ya que la población activa está compuesta por todas aquellas personas desempleadas o trabajando pero que pueden ser receptoras de los servicios que se prestan en las Agencias de colocación.

En lo referente a la política de comunicación y difusión, se observa que hay una escasa presencia de las nuevas tecnologías, siendo muy llamativos la escasez de datos que presentan la mayoría de las Agencias.

La mitad de las Agencias de colocación no tienen web propia y no tienen presencia en las redes sociales. Si el análisis recae en si existe una “app” o “canal de YouTube” las cifras son llamativas, pues nos acercamos a un dato en el que muy cerca del 90% carece de estas herramientas digitales. Este dato aporta una realidad en la que se observa una distancia abismal entre la consolidación en el uso intensivo, que de estas herramientas hacen determinados colectivos y la falta de implantación en los canales de comunicación con la población desempleada desde las Agencias de colocación.

Esta información es realmente útil si la relacionamos con el amplio uso que hacen de estos recursos la población joven o también denominada “generación interactiva”, que a su vez es la que posee un nivel de desempleo más elevado en el actual contexto económico.

Especialmente claro lo tiene Vicente Castelló (2017) afirmando que el gran reto es trabajar con la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes en edad laboral. A los problemas crónicos de inserción hay que añadir otros nuevos, consecuencia de la crisis económica, que los sitúa en peor posición que el resto de colectivos. En concreto, su tasa de paro (43%) es la más elevada de los países miembros de la UE, tras Grecia, y más del doble de la media de la UE.

Las Agencias de colocación municipales han de situarse a la vanguardia de las nuevas tecnologías para no situarse en la cola de las opciones de la población desempleada, especialmente de los más jóvenes.

El análisis de los procesos de intermediación laboral arroja datos extremadamente interesantes puesto que encontramos que existe una contraposición a los datos anteriormente analizados.

Los procesos de intermediación laboral consisten básicamente en casar ofertas de empleo con demandas para lo que es esencial disponer de una base de datos informática solvente y que, todos los datos de demandantes y empresas, estén registrados en el programa informático que utilice cada Agencia.

Se aprecia que el 95 % de las Agencias instan a la población atendida (demandantes y empresas) a que registren sus datos de forma telemática, todo ello a pesar de que no disponen de autorización administrativa para realizar la actividad de forma telemática. La conclusión es que la atención presencial en los procesos de intermediación propiamente dichos, que no de colocación, es escasa y que se promueve el acceso telemático en aquellas acciones relacionadas con la grabación de datos, definición de perfiles profesionales y de ofertas de empleo no atendiendo de forma suficiente a la riqueza fundamental que aporta la atención presencial a las personas sean demandantes de empleo o contratantes.

Este dato abre otra fuente de investigación que no compete a esta tesis, pero que sería interesante explorar considerando que podría estar relacionado con la falta de recursos personales y materiales de los que adolecen las Agencias y que aparece como resultado de la información transmitida en las entrevistas personales de la investigación y cuyas conclusiones aparecen en el capítulo siguiente.

Otra categoría de información analizada ha sido aquella que podría constituir una serie de aspectos diferenciadores en positivo del funcionamiento de las Agencias de colocación.

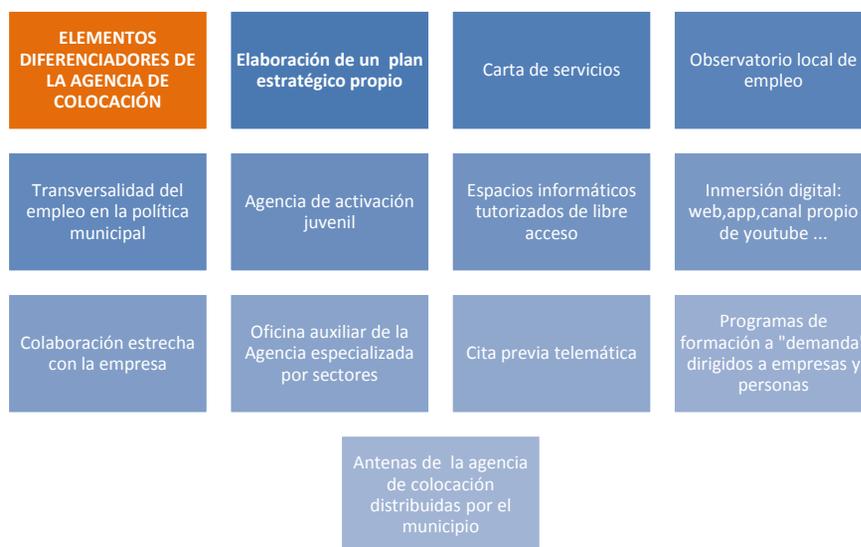
Consideramos estos aspectos diferenciadores “buenas prácticas”⁶¹ para desde una perspectiva más humilde, extraer información de aquellas prácticas o acciones que se considera aportan una visión innovadora o de calidad en la atención a los agentes implicados en la intermediación laboral.

⁶¹ Entendidas tal y como las describe el Grupo Temático Nacional de Igualdad de Oportunidades de la iniciativa comunitaria EQUAL Eje 4 Igualdad de Oportunidades: “Aquellas actuaciones, metodologías y herramientas, puestas en marcha en el ámbito del empleo, que han demostrado su capacidad para introducir transformaciones con resultados positivos y que son susceptibles de ser transferidas a otros contextos”. Conforme a la anterior definición, una Buena Práctica puede adoptar la modalidad de una acción, de una metodología (pudiendo traducirse en un procedimiento, un proceso, o la creación de una estructura...), y/o de un instrumento (por ejemplo, una herramienta).

Las particularidades propias de cada una de las Agencias de colocación pueden afectar a aspectos muy concretos o a planteamientos más generales de su funcionamiento. Es obvio que no todas las Agencias pueden implantar todas estas mejoras pero si considerarlas como horizontes de mejora en planteamientos estratégicos.

A modo de esquema se recogen los aspectos que pueden mejorar la Agencia municipal de colocación y que nos han servido para la propuesta que se encuentra en el último capítulo de este trabajo

Figura 6.1 Elementos diferenciadores de las Agencias de colocación



Fuente: Elaboración propia

Para finalizar se considera relevante reflejar la estructura jurídica que presenta el análisis realizado y en el que se observa que 2/3 de las Agencias de colocación se encuentran en la estructura municipal, y las otras restantes son organismos autónomos del ayuntamiento con participación íntegramente municipal a excepción de una que constituye un consorcio.

Figura 6.2 Estructura jurídica de las Agencias de colocación

ESTRUCTURA JURÍDICA		
Organismo autónomo con el 100% de participación municipal	Servicio incluido en la estructura municipal y dependiente de una Concejalía	Consortio, compuesto por la Universitat, la Diputación y el Ayuntamiento
5 (28%)	12 (67%)	1 (5%)

Fuente: Elaboración propia

En la siguiente página, aparece la síntesis del análisis de las webs públicas de las Agencias municipales de colocación. Los datos reflejan el ámbito estatal analizado.

Figura 6.3 Síntesis del análisis de las webs públicas municipales de las AC (Agencias de colocación). Nivel estatal)

	Servicios de la AC	Política de comunicación/difusión	Proceso de intermediación laboral	Aspectos destacables
SERVEF (Servicio Valenciano de empleo formación) COMUNIDAD VALENCIA	DECRETO 194/2013 Formación Orientación Intermediación laboral	Tiene web propia, blog , app y presencia en redes sociales	La inscripción en la base de datos es online y la gestión de las ofertas es esencialmente telemática.	Posee una base de datos de una gran magnitud
Agencia para el empleo de Madrid (Organismo Autónomo) MADRID	Plan de formación propio dirigido a la población	No existe web propia de la AC	La inscripción a las ofertas de empleo es online y la gestión de las ofertas puede ser telemática/presencial.	Tiene un centro especializado en alimentación en MercaMadrid Carta de servicios Las bibliotecas disponen del "Punto de búsqueda de empleo".
Agencia de colocación de Collado Villalba- Madrid MADRID	Intermediación laboral telemática Plan de formación propio dirigido a la población con coste para las personas	No existe web propia de la AC Existen todas las redes sociales	La AC inscribe a la población de empleo a las ofertas de portal web privado . La intermediación no es directa con empresas y demandantes	En la web se publican ofertas propias y de otras organizaciones y empresas Se deriva a las personas a un portal web privado de ofertas de empleo
Agencia de colocación de Alicante (Agencia de Desarrollo Local) COMUNIDAD VALENCIA	Orientación laboral Intermediación laboral Ases.empresarial	No existe web propia de la AC No existen redes sociales de la AC	La inscripción de las personas es presencial La tramitación de oferta de empleo es a través de un formulario. No permite el modo telemático.	*****
Agencia de colocación de Paterna- València (Agencia de Desarrollo Local) COMUNIDAD VALENCIA	Orientación laboral Intermediación laboral Ases.empresarial	No existe web propia de la AC No existen redes sociales de la AC	La inscripción de las personas es on line La oferta de trabajo se puede tramitar online	En la web aparecen noticias relacionadas con el empleo
Agencia de colocación del Consorcio Pactem Nord COMUNIDAD VALENCIA	Orientación laboral Intermediación laboral Ases.empresarial	No existe web propia de la AC No existen redes sociales de la AC	La inscripción de las personas es on line La oferta de trabajo se puede tramitar online	No existe relación de ofertas de empleo
Agencia de colocación de Elche COMUNIDAD VALENCIA	Orientación laboral Intermediación laboral Ases.empresaria			Cita previa telemática
Globalleida (consorcio) CATALUÑA	Orientación laboral Intermediación laboral Ases.empresarial	Dispone de web propia Tiene presencia en las redes sociales	Inscripción de las personas y tramitación de ofertas es on line y presencial	Dispositivos de inserción en los barrios Ocupació per a joves" Espacio propio informático de libre acceso
Barcelona Activa (Organismo Autónomo) CATALUÑA	Orientación laboral Intermediación laboral Ases.empresarial Plan propio de formación	Dispone de web propia Tiene presencia en las redes sociales	Inscripción de las personas y tramitación de ofertas es on line y presencial	Alta inmersión en NNNTT Plan de formación propio Trabajo en los Barrios de Barcelona Activa Transversalidad del empleo
Sociedad de desarrollo (SAU) Santa Cruz de Tenerife ISLAS CANARIAS	Orientación laboral Intermediación laboral Asesoramiento a las empresas	Dispone de web propia Tiene presencia en las redes sociales	Inscripción de las personas y tramitación de ofertas es on line y presencial	

Fuente: Elaboración propia

7.2 Análisis de resultados: entrevistas en profundidad

“Yo lo que quiero es ser el SERVEF de mi pueblo”

(E-8)

El material empírico principal de este trabajo lo constituyen los datos cualitativos extraídos del conjunto de entrevistas realizadas a las diferentes personas que participan como actores protagonistas en el devenir de la intermediación laboral desde las Agencias de colocación.

Se indagado en las transformaciones semánticas que traslucen los discursos de las personas entrevistadas en el ámbito de la gestión de la intermediación laboral.

El análisis de los discursos se agrupa en las categorías en las que se ha dividido la entrevista, y en función de los objetivos de la investigación.

En un primer apartado se ha indagado sobre el origen de la actividad de las Agencias de colocación, el marco actual en el que desarrollan las actuaciones y las perspectivas de futuro de las Agencias de colocación analizando la trayectoria de las mismas desde su génesis hasta el momento actual. Las entidades que han sido objeto de la investigación y cuyo personal técnico ha sido entrevistado inician los procesos de intermediación laboral en diferentes momentos temporales, aunque todas ellas tienen una larga y amplia trayectoria en la atención a las personas que están buscando empleo y mejorando su incorporación al mercado laboral.

Los inicios de las tareas de intermediación laboral se originan, en la mayoría de ellas, desde hace más de tres lustros, lo que supone que se ha generado un enorme conocimiento del mercado laboral en toda su extensión, habiendo desempeñado su labor profesional a lo largo de toda la trayectoria del Servicio de intermediación laboral⁶². El origen de las Agencias de colocación de los Ayuntamientos participantes en la investigación se encuentra en los Centros Asociados al SERVEF lo que evidencia un compromiso sólido de las corporaciones municipales por atender la necesidad de empresas y ciudadanía en el escenario de la intermediación laboral.

En nuestro caso de estudio, que es la Comunidad Valenciana, están siendo los ayuntamientos los encargados de establecer y dinamizar estas estructuras, de manera complementaria, e incluso en ocasiones simultánea a la Generalitat Valenciana que es

⁶² En el presente capítulo de esta Tesis doctoral se asimilarán los conceptos de intermediación laboral a Agencia de colocación, centro asociado al SERVEF, centro colaborador del SERVEF por entender que el objetivo es comprender los procesos propiamente dichos de intermediación laboral más que el marco jurídico en el que se desarrolle esta labor en la propia entidad. Esta asimilación se realiza a efectos de analizar la esencia de los procesos sin olvidar en ningún momento que corresponden a momentos temporales diferentes que han condicionado la etiqueta con la que se ha realizado la intermediación laboral y la gestión del empleo.

quien tiene las competencias en materia de empleo. Una circunstancia, que, aunque está por determinar todavía en su alcance preciso, puede generar unas consecuencias para la población desempleada de los municipios. Estas nuevas estructuras, se están empezando a configurar como un servicio de proximidad para la gestión del empleo en el nivel local. Se caracteriza por la cercanía a la ciudadanía, tanto en el apartado de la orientación, como en el apartado de la inserción laboral subsiguiente, lo cual definirá y condicionará su relevancia. (Parreño y Pérez Cosín, 2015).

En el análisis de las entrevistas se observa que en las entidades públicas, el compromiso con la atención a las personas es asumido como una tarea ineludible y necesaria que se ha consolidado como un servicio inherente al compromiso municipal con la ciudadanía. La evidencia de este compromiso, se representa en el siguiente fragmento:

“...No había otra opción nada más que convertirse en Agencia de colocación, porque la alternativa que quedaba al cerrar el Centro Asociado era instalar un Cajero SERVEF en la entrada del edificio y que el único servicio que se le ofreciera a la población demandante fuera realizar la revisión del DARDE. No podíamos abandonar la población de repente ni dejar de prestar un servicio que ya estaba consolidado...”

(E-8)

a. Naturaleza y forma jurídica

Otro aspecto relevante es la naturaleza jurídica que adquieren las Agencias de colocación. En el análisis de las mismas se aprecia que en su mayoría no son organismos autónomos dependientes de los Ayuntamientos, sino que su actividad se realiza en el marco de las actuaciones municipales con personal que tiene una relación laboral con los propios ayuntamientos. Sobre esta cuestión, encontramos una situación reseñable de duplicidad en el que un Ayuntamiento tiene dos Agencias de colocación. Situación que se ha resuelto con el cese de la actividad de la agencia de colocación en mayo de 2017. La voluntad del equipo municipal se ha decantado por la pervivencia de una de ellas cuya forma jurídica es una fundación sin ánimo de lucro. El argumento que justifica esta decisión gira en torno a la conveniencia de ser más ágil, considerando que el procedimiento administrativo de los ayuntamientos genera que

los expedientes de tramitación tengan una duración temporal larga, en comparación con una entidad sin ánimo de lucro. Cuestión que justifica el siguiente fragmento:

“Nuestro punto fuerte es ser una forma jurídica muy ágil, se le da un valor añadido a lo público “

(E-8)

En este sentido, encontramos una explicación negativa en otro municipio, donde la forma jurídica era una sociedad limitada pública, que fue liquidada por “exceso de agilidad”. Asumiendo de nuevo la intermediación la estructura pública municipal.

El resto de Agencias de colocación privadas sin ánimo de lucro adoptan fundamentalmente formas jurídicas de fundación excepto la empresa de trabajo temporal. Así, la diversidad jurídica que pueden adoptar estas organizaciones es muy variada. En síntesis, la realidad jurídica que hemos encontrado en las Agencias de colocación analizadas refleja un arco diverso, que va desde fundaciones a empresas mercantiles y entidades locales.

b. Personal técnico y recursos materiales.

En cuanto a la dotación de recursos de diversa naturaleza el compromiso municipal con la intermediación laboral no se ha traducido en un número adecuado y proporcional de recursos tanto humanos como materiales, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías de información y documentación.

La totalidad de las personas entrevistadas expresan de forma rotunda, la necesidad de que la Agencia de colocación disponga de más recursos humanos para atender las necesidades que requiere realizar una intermediación laboral de calidad. Las siguientes citas aportan una idea clara respecto a la situación real en cuanto al número de recursos humanos disponibles, en el funcionamiento de las agencias de colocación entrevistadas:

“... Al final hacemos lo que podemos que no es lo que nos gustaría y sabemos que las cosas podrían dar mejores resultados...pero es que somos cuatro personas y yo también realizo labores de coordinación...

(E-3)

“... En plantilla somos dos personas y luego aprovechamos las personas que vienen con contratos subvencionados del SERVEF para que ayuden...pero hacen lo que pueden y tampoco puedes planificar el trabajo de la Agencia contando con ellas porque se van a los pocos meses...”

Otro aspecto revelador que se aprecia en el siguiente párrafo, es la precariedad, temporalidad y falta de formación de los recursos humanos que , en ocasiones se destinan. Aspecto éste que acarrea consecuencias negativas para la calidad de los servicios de la agencia de colocación:

(E-8)

“Prefiero que no venga nadie nuevo porque se pasa la mitad del contrato intentando aprender y yo estoy harto de enseñar y de interrumpir mi trabajo continuamente para que al final no se mejoren los resultados...”

(E-4)

“Los de arriba piensan que la intermediación se hace en dos minutos y luego exigen resultados sin poner ningún medio humano adicional escudándose en las limitaciones presupuestarias, pero yo pienso que deberían saber lo costoso que es un proceso de intermediación laboral y que son necesarias más personas formadas y con estabilidad laboral...”

(E-8)

En cuanto a recursos materiales se aprecia una enorme brecha en la inmersión en las nuevas tecnologías y las redes sociales entre los Ayuntamientos y las entidades privadas con o sin ánimo de lucro. Más que en el uso, que parece más homogéneo, se vislumbra un posicionamiento poco tecnológico de las Agencias públicas con respecto a las entidades privadas. Las entidades locales utilizan bases informáticas con enormes carencias, de una naturaleza muy rudimentaria, que choca frontalmente con el escenario laboral en el que la realidad empresarial exige que la población demandante desarrolle su incorporación al mercado laboral. En las relaciones que se establecen con las empresas aparecen dos grupos claramente diferenciados en lo que se refiere al uso de las nuevas tecnologías en las comunicaciones que se establecen con las Agencias de colocación. Una parte de las empresas, reclama una inmersión absoluta del espacio digital, denostando enormemente los procedimientos más tradicionales en los que se usa el papel, mail, scanner...mientras que el resto de empresas (de sectores más tradicionales y tamaño reducido) utiliza el servicio de la Agencia de colocación (especialmente las municipales), motivadas por el trato directo y con las que se ha creado una relación de confianza y relega a un papel secundario el uso de las nuevas tecnologías en la intermediación laboral.

Las opiniones del personal técnico se diferencian enormemente dependiendo de si desarrolla su labor profesional en el ámbito público o privado. Las opiniones reflejan la diferencia abismal entre ambos sectores, tal y como lo indican los siguientes fragmentos:

“Tenemos un portal informático muy potente existiendo incluso personal cualificado en la entidad que se dedica únicamente a mejorar el programa. Es una maravilla trabajar con el mismo que además se mejora continuamente con nuestras aportaciones”

(E-3)

“Cuando llegué contraté un nuevo programa para salir del paso pero ahora mismo estamos buscando uno más potente, porque aunque lo utilizan muchos

ayuntamientos no da respuesta a las necesidades que plantea una Agencia de colocación cómo la que queremos tener”

(E-2)

“Nuestro programa informático es, en realidad, un Excel...”

(E-8)

“La web la diseñé yo hace quince años y si la revisas no ha cambiado en lo sustancial “

(E-4)

En lo que se refiere a la ubicación física y al uso y destino de los espacios físicos, se expresa una opinión unánime. La necesidad de disponer de espacios diferenciados que proporcionen privacidad a la intermediación laboral.

“Yo lo que le digo a los superiores es que le voy a enseñar lo que dictan las normas de la orientación laboral para que compruebe que necesito un espacio adecuado y que no crea que es un capricho... los adl’s siempre estamos mendigando recursos...”.

(E-4)

El personal técnico que dispone de espacios adecuados para realizar la gestión de la intermediación laboral no lo considera un privilegio, sino un requisito mínimo para realizar el trabajo con la dignidad necesaria que merecen las empresas y las personas que buscan incorporarse al mercado laboral

c. Financiación de las Agencias de colocación

Respecto a la financiación de las Agencias de colocación aparecen situaciones bien diferenciadas. Por una parte aparece la financiación municipal de las Agencias públicas municipales, pues el personal técnico está contratado por el propio ayuntamiento. Se complementan con fondos provenientes de subvenciones que aprovechan para

fortalecer la actividad de la Agencia de colocación contratando a personal eventual. Por otra parte aparece una segunda naturaleza de financiación y es la que proveniente de la facturación realizada por los servicios prestados, en el caso de la ETT'S.Y finalmente aparece otra fuente de financiación, que es la que se realiza con las aportaciones realizadas por las empresas a la Fundación en el caso de una de las entidades entrevistadas.

“Las empresas nos realizan donaciones o patrocinio de carácter monetario por un importe anual mínimo de 1,5 veces el IPREM por cada trabajador/a con discapacidad dejado de contratar por debajo del 2% “

(E-7)

d. Una mirada hacia el futuro

Las Agencias de colocación muestran realidades muy diferenciadas en lo referente al futuro y proyección de la misma.

Por una parte encontramos que una de las Agencias de colocación municipal tiene previsto transformarse en centros colaboradores de empleo e inserción. Estos centros son entidades municipales (Ayuntamientos y/o Mancomunidades titulares de los antiguos Centros Asociados) que, mediante la suscripción de un acuerdo de colaboración con el SERVEF, prestan servicios de información, renovación y tratamiento de la demanda a las personas desempleadas inscritas como demandantes de empleo que pertenezcan a su ámbito territorial.

“Hemos tenido reuniones con la Consellería y parece ser que están por la labor de promover estas transformaciones y a nosotros nos beneficiaría porque la base de datos sería la misma y eso es perfecto para nosotros...

“convirtiéndonos en entidad colaboradora del SERVEF dispondríamos de toda la información telemática de este organismo y podríamos conocer en el momento si

cualquier persona está dada de alta, su historial laboral, cursos...”.

(E-1)

Por otra parte, aparecen aquellas Agencias que se plantean un futuro continuista de su actividad. Este es el discurso de la mayoría de informantes. La última de las agencias analizadas ha cesado su actividad asumiendo sus funciones una fundación privada con participación de sindicatos y empresariado.

En el grupo de Agencias de colocación públicas hay un acuerdo unánime en la continuidad de la prestación del servicio de intermediación laboral, independientemente de la forma jurídica que adopte tal actuación, y de que es necesario realizar una planificación del servicio a medio-largo plazo definiendo una estrategia clara que no dependa únicamente de las decisiones políticas y de las subvenciones económicas.

e. ¿existe una planificación estratégica?

Las argumentaciones en torno a la estrategia de activación para el empleo se agrupan en torno a tres enfoques genéricos:

En primer término, la definición de una estrategia propia de activación para el empleo se entiende como una reflexión detallada que surge en un marco teórico de actuación y que se puede enmarcar en un Plan Estratégico de actuación propio y en un Programa operativo de ámbito estatal o europeo.

Dicha estrategia contempla un diagnóstico de la entidad, define unos objetivos de diferente naturaleza, establece una estrategia en materia de intermediación laboral, propone unas actuaciones definidas con indicadores evaluables y fija un seguimiento del cumplimiento y desarrollo de dicha estrategia.

Una vez analizados los contenidos de las entrevistas que responden a la existencia de una estrategia definida de activación para el empleo se observa una notable diferencia entre el sector privado y el sector público.

Las organizaciones privadas tienen claramente definida de forma explícita su estrategia de activación para el empleo y de intermediación laboral. Están claramente definidos los objetivos de las organizaciones, su visión, su misión y los valores.

Esta definición de objetivos que aparecen claramente especificados con un lenguaje empresarial, establece una estrategia de activación para el empleo donde la empresa y demandantes de empleo son considerados como bienes intangibles de la organización porque permiten alcanzar esos objetivos cuantificables.

La consecución de objetivos empresariales impulsa al personal técnico a conquistar la confianza de las personas, ya que de esa conquista depende la inserción laboral y, de esta inserción laboral, se deriva la permanencia en los propios puestos de trabajo.

Este escenario se convierte así en una paradoja extraordinaria ya que la estabilidad de los puestos de trabajo de las personas responsables de la inserción laboral provoca un efecto perverso de alerta laboral continuada que genera una atención permanente o vigilancia para que las desviaciones de los objetivos económicos establecidos sean las mínimas, pero que redundan en una atención permanente a las personas desempleadas pues se convierten en el producto de la empresa.

“Al número de empresas visitadas para conseguir inserciones laborales le llamamos impactos y tenemos un objetivo establecido semanal que hay que cumplir”

(E-7)

Además las entidades privadas cuentan con auditorías anuales propias con certificación de calidad que, sin ser la solución a una posible mala praxis, les impele a incorporar en su quehacer diario un criterio único y estandarizado de actuación. La propia naturaleza de la gestión de la intermediación laboral por su carácter procedimental posibilita enormemente el ajuste a normas estandarizadas que permiten establecer procesos de actuación homogéneos con pasos establecidos que derivan en un “know how” propio de cada una de las entidades.

Es significativo que las entidades privadas sin ánimo de lucro son las que manifiestan un mayor control, tanto de las acciones enmarcadas en la intermediación laboral, como de los presupuestos ejecutados, ya que deben rendir cuentas no solo a los consejos rectores de las entidades sino también a aquellas organizaciones que les subvencionan económicamente.

Recibir ayuda económica externa se traduce en que estas organizaciones asumen como propias la naturaleza de la activación para el empleo que viene establecida desde Europa. La contundencia de este fragmento así lo reconoce.

“El Programa es en un conjunto de medidas dirigidas a impulsar la formación y el empleo de personas con discapacidad, gestionadas por Inserta Empleo en el marco del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social cofinanciado por el Fondo Social Europeo (POISES), y Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) cofinanciado además por la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Aportamos conocimiento experto en el ámbito del sector social de la discapacidad. No en vano somos una de las únicas cinco entidades de naturaleza privada que gestiona fondos provenientes directamente del Fondo Social Europeo. Y tenemos un control absoluto continuo de cómo y en qué gastamos los fondos....y que tipo de actuaciones realizamos.”

(E-3)

Las Agencias de colocación municipales muestran una estrategia de activación para el empleo fruto de la actividad de inserción laboral, inherente a los diferentes programas realizados durante los años previos al inicio de la Agencia de colocación.

Las Agencias de colocación asumen como propia la estrategia de activación que se derivan de las actuaciones propias de la ejecución de programas de empleo y formación subvencionados por el SERVEF u otros organismos públicos como puede ser el Gobierno Central.

Sin embargo no aparece, en ninguna de las Agencias de colocación públicas, documentos o planes que expliciten cual es el modelo de activación para el empleo. De forma que esta estrategia de activación que existe de una forma no explícita no se ha plasmado en documentos propios de los municipios. Esta carencia provoca que el

funcionamiento de cada Agencia esté a merced de factores aleatorios que se reflejan en las entrevistas y que van desde las directrices políticas de los gobiernos municipales a las diferentes posturas teóricas que tienen cada uno de los equipos técnicos.

Las entrevistas realizadas reflejan, en este sentido, datos muy enriquecedores para esta investigación. En primer lugar se percibe una clara tendencia a entender la activación para el empleo como un servicio personalizado que prestan las Agencias de colocación. En cierta medida esta percepción se sustenta en que la labor que se desarrolla en este tipo de Agencias de colocación tiene su cimiento principal en la cercanía con el territorio. Siguiendo a Parreño y Pérez Cosín (2015) con la implantación de estas nuevas estructuras públicas de carácter municipal se pretenden consolidar las buenas prácticas desarrolladas en la materia, basadas en la trayectoria de gestión de los programas de empleo de las Agencias de Desarrollo Local (ADL).

Es un cambio de rol implícito, que mediante las Agencias de colocación municipales públicas, se produce un impulso del modelo de Desarrollo Local desde la gestión más personalizada y directa del empleo en el territorio municipal. La generación de sinergias que ofrece la trayectoria y el trabajo de base de las Agencias de Desarrollo local favorecen incardinar estas nuevas estructuras. Se consiguen aumentar las opciones de empleo y autoempleo de las personas desempleadas en su promoción y contacto con cualquier actividad económica de cada ámbito territorial municipal, entendido como concepto local.

La consolidación de estas nuevas estructuras crea un efecto multiplicador y global, que alcanza a la ciudadanía en general. Entendiendo que esta ciudadanía adquiere un rol diferente en cada momento, pero siempre obteniendo un beneficio útil en función de las necesidades de cada momento.

f. ¿a quién dirigimos nuestra atención?

Otro de los datos reveladores que aparece en la investigación es el dato sobre la naturaleza de la población que se debe atender desde las Agencias de colocación.

A modo de ejemplo representativo, la siguiente tabla muestra un análisis de la población que se atiende en una Agencia municipal de colocación⁶³. El consenso alcanzado en la sesión del grupo de expertos/as, refrenda la representatividad de la tipología de población que es receptora de los servicios de las mismas.

Figura 6.4 Radiografía de la población inscrita en Agencia de colocación pública sin ánimo de lucro	
EDAD	
Menor de 3o años	15 %
Hasta 45 años	56 %
Hasta 50 años	69 %
Más de 50 años	31%
NIVEL ACADÉMICO	
Sin estudios, primarios, PCPI/G,SEGB	33 %
ESO,BUP, Bachillerato /COU/FPI	23%
CFGM/FP II,CFGS	18,5%
Titulación universitaria	25,5 %
EXPERIENCIA POR OCUPACIONES	
Administrativos/as	17 %
Limpieza	17%
Dependientes/as	15,5%
Peonaje de industria manufacturera	14 %
Albañilería	11%
Jardinería	10%
DURACIÓN DEL DESEMPLEO DEMANDANTES EN SITUACIÓN ACTIVA	
+ de 3 años en desempleo	13%
+ de 2 años en desempleo	30%
+ de 1 año en desempleo	51%
Hasta 1 año en desempleo	6 %
DISTRIBUCIÓN POR SEXO	
Mujer	50 %
Hombre	50 %
Fuente: Elaboración propia	

⁶³ Agencia de colocación pública de un municipio de más de 500.000 habitantes

La radiografía de la población inscrita revela una tipología de población, cuya naturaleza es imprescindible tener en cuenta para el diseño de políticas de intermediación eficaces.

El análisis de los datos extraídos muestra que existe un grupo significativamente alto (31 %) con más de 50 años y realizando un análisis más profundo se observa un dato considerable que merece una profunda reflexión y es que el 44 % de la población inscrita en la Agencia de colocación tiene más de 45 años. Este dato revela que si realmente existe un grupo poblacional que prácticamente ha sido “expulsado” del mercado laboral, es el de franja de población que se encuentra en esta edad. En relación al nivel académico está distribuido de forma aparentemente homogénea pero cabría destacar que un 1/3 de la población inscrita tendría un nivel bajo o muy bajo de formación. La experiencia laboral de la población inscrita se distribuye de forma mayoritaria (84,5 %) en seis grupos ocupacionales: empleados/as administrativos/as, limpieza, dependientes/as, peonaje de industria manufacturera, albañilería y jardinería.

Un dato que merece una atención particular es que el 6% son personas diversidad funcional. Y todo ello, teniendo en cuenta que el 50 % de la población inscrita tiene más de un año de antigüedad en el SERVEF.

Los datos reflejan que se encuentra un elevado índice de población demandante de empleo sin cualificación y muchas personas ocupadas en empleos por debajo de su formación académica, todo ello unido a personas que por su edad han sido expulsadas del mercado laboral sin posibilidad real de retorno a un trabajo digno, que se corresponda con su perfil profesional, añadido todo ello a la permanencia en el desempleo durante un largo período de tiempo.

Los datos obtenidos aparecen en consonancia con los expuestos por Jansen y Felgueroso (2015) en los que la evidencia mostrada pone de manifiesto que el paro de larga duración es mucho más generalizado y arraigado que en el resto de la OCDE. El catorce por ciento de la población activa lleva más de un año en desempleo y de este grupo casi el setenta por ciento lleva más de dos años en esta situación. Además, se observa una fuerte concentración de los períodos de desempleo más largos en determinados grupos de trabajadores desfavorecidos, como los trabajadores

procedentes del sector de la construcción, las personas menos cualificadas sin estudios post-obligatorios y los mayores de cincuenta años.

Los resultados de los autores Jansen et al (2015) indican que no hay una única causa que pueda explicar la alta incidencia del paro de larga duración en España. Hay problemas tanto en el lado de la oferta como en el lado de la demanda de trabajo para resolver estos problemas y se necesitan políticas distintas. Un claro indicio de los efectos adversos de la falta de demanda de trabajo es el fuerte impacto negativo de la duración del desempleo en las posteriores tasas de salida hacia el empleo, un fenómeno conocido con el nombre de dependencia negativa de la duración. Controlando por un amplio conjunto de características individuales encontramos que un período de desempleo superior a dos años provoca una caída en la tasa trimestral de salida del desempleo de alrededor de 13 puntos porcentuales.

En términos absolutos esta caída es dos veces más grande que la máxima diferencia entre las correspondientes tasas de salida de población parada con distintos niveles de educación. Varios factores pueden explicar el impacto negativo de la duración del desempleo en las tasas de salida. Las habilidades de los desempleados se pueden depreciar con el tiempo o los parados pueden reducir la intensidad de búsqueda al no recibir ofertas de empleo. Por otra parte, las empresas pueden tener una preferencia por trabajadores que cuenten con experiencia laboral reciente. Cada uno de estos tres factores ayuda a explicar cómo una reducción prolongada en la demanda de trabajo puede convertirse en un problema crónico debido a la acumulación de un gran número de desempleados de larga duración cuyas perspectivas de empleo se deterioran con el tiempo. Por el contrario, para los grupos más desfavorecidos (en su mayoría mayores de cincuenta años y con poca cualificación y/o procedentes del sector de la construcción), la causalidad se produce principalmente en la dirección contraria. Sus bajas tasas de salida se explican por sus características individuales más que por la duración de su desempleo, un hecho que apunta a problemas en el lado de la oferta de empleo.

Por otra parte las Agencias de colocación públicas sin ánimo de lucro muestran un discurso común que muestra que la intermediación laboral municipal pasa forzosamente por atender aquellos grupos de personas que tienen dificultades reales

para incorporarse al mercado laboral y reflejan un discurso que se opone frontalmente con la individualización en la búsqueda de empleo.

Este modelo de activación para el empleo cercano a la persona y que propicia la mejora de las carencias individuales, surge desde la experiencia generada de las actuaciones sobre el territorio más cercano. El alto porcentaje de personas con escasas competencias personales y profesionales que carecen de habilidades digitales y tiene muchas dificultades para adquirirlas, encuentran en la experiencia que ha adquirido el personal técnico de estas Agencias el recurso vital para no ser expulsado definitivamente del mercado laboral.

Las Agencias de colocación públicas municipales se han convertido en el ancla que impide que la población desempleada con dificultades reales de exclusión sea abandonada a la deriva de un mercado laboral que aboca al naufragio a cualquier persona que, de forma aislada e individual, no sea capaz de incorporarse a un mercado laboral precario y cruel con las personas.

Las Agencias de colocación públicas municipales ocupan el espacio desde donde se atiende de cerca las necesidades reales que muestra la población desempleada de los municipios. Los fragmentos del discurso ponen en evidencia que la atención a la ciudadanía es el eje central de su intervención profesional:

“A estas personas alguien las tiene que atender”

(E-5)

“La función del Ayuntamiento es aquello que no resuelve el mercado” (E-8)

Y en este sentido su metodología, que se mostrará en páginas siguientes, difiere respecto al resto de Agencias de colocación que no son públicas. Y muestra un distanciamiento claro de la activación para el empleo mostrada por el Servicio Autónomo de empleo.

g. ¿cuál es el modelo de intervención?

Un aspecto relevante que surge como resultado de la visión unánime relacionada con esa personalización de la gestión del empleo y que invita a la reflexión es el mostrado por una de las Agencias de colocación que se cuestiona donde se debe situar el foco de atención de la Agencia de colocación.

La personalización del empleo se ha entendido como la atención a las personas demandantes de empleo.

La cuestión novedosa de este discurso es que tradicionalmente el foco de atención se ha situado en la población demandante de empleo y quizás ha llegado el momento de situar el halo de luz sobre el tejido empresarial y empezar a prestar atención a las empresas que son parte fundamental de la intermediación laboral.

El argumento fundamental es que las Agencias de colocación públicas sin ánimo de lucro atienden fundamentalmente a mycropymes que necesitan asistencia, tutelaje y apoyo para que la intermediación laboral se convierta en algo más que enviar personas a realizar entrevistas que en muchas ocasiones no son seleccionadas.

Aparecen en este aspecto diferentes percepciones que se traducirían en que las Agencias de colocación se mueven en torno a un eje continuo que se desliza sobre quién sería el protagonista principal de la activación para el empleo. En este eje continuo nos encontraríamos dos extremos: las empresas y las personas.

La evidencia se refleja en el siguiente párrafo:

“Hemos cometido un error grande. El foco de atención debe ser
la empresa”.

(E-2)

No aparece, por el contrario, discusión sobre la importancia de la orientación como envoltorio común de la intermediación laboral. La orientación aparece como el núcleo central de la intermediación laboral en las Agencias de colocación entrevistadas, a excepción de la empresa privada con ánimo de lucro.

Se vislumbran, no obstante, diferentes percepciones respecto a la naturaleza de la orientación que se realiza en las Agencias de colocación.

Algunas voces insisten en la necesidad de que la orientación tenga un carácter obligatorio.

“Al inicio de la Agencia impartíamos una sesión de orientación obligatoria como punto de partida del itinerario laboral. Con posterioridad se decidió suprimirla y hemos vuelto a implantarla de forma obligatoria porque la población que nosotros atendemos realmente necesita esta intervención...”

(E-1)

Sin embargo, una de las personas entrevistadas muestra la opinión contraria:

“Yo apuesto por un servicio de orientación de calidad para las personas que lo necesitan y lo requieran. La orientación no debería ser obligatoria...”

(E-2)

Una opinión generalizada es la conveniencia de consolidar un servicio de atención de orientación estable y presencial que se preste a demanda de las personas.

La dificultad que encuentran en consolidar este tipo de servicio de forma continua, con dedicaciones horarias y espacios adecuados, es la falta de recursos personales que se reflejaba con anterioridad.

Una característica fundamental en la concepción de la activación para el empleo lo constituyen las competencias digitales de la población.

Se aprecia que, a excepción de las Agencias municipales de menor tamaño, se requiere de la población habilidades expertas de manejo con las nuevas tecnologías. Las Agencias de colocación exigen, de alguna forma, que tanto empresas como población demandante de empleo sean capaces de forma eficaz de inscribirse en la base de datos, solicitar información, cumplimentar formularios de oferta... La consideración de que el universo de población que maneja el mundo digital es amplio impregna la mayoría de las opiniones que se manifiestan en las entrevistas, sin tener en cuenta los datos reales de la población atendida.

Otro aspecto relevante a destacar que aparece en los discursos y que está íntimamente relacionado con el concepto de activación para el empleo es que se muestra una aceptación general de que el modelo a seguir debe ser el que establece la

cartera común de servicios del sistema nacional de empleo aprobado en el Real Decreto 7/2015.

h. Acuerdo Marco: ¿consenso o disenso?

La información que se extrae de las entrevistas respecto al Acuerdo Marco con Agencias de colocación para la colaboración con los servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas se muestra en los párrafos siguientes.

El Acuerdo Marco con las Agencias de colocación, tal y como se ha indicado en páginas anteriores, ha supuesto un momento decisivo en la consolidación de la colaboración pública privada y especialmente en la privatización de los Servicios de intermediación laboral.

La obtención de información sobre este aspecto era necesaria para despejar la valoración que el personal de las Agencias de colocación muestra sobre el origen del Acuerdo Marco y los términos en los que se propone, así como la percepción de cómo se está desarrollando por las entidades seleccionadas.

En primer lugar es necesario señalar que ninguna de las Agencias de colocación privadas que han colaborado en esta investigación participó en la Selección de Agencias de colocación. El interés en establecer un vínculo económico con la Administración no suponía un aliciente suficiente para participar de un acuerdo que no había valorado de forma acertada la participación en el espíritu que pudieran contener la licitación y no había mostrado un interés en consultar la realidad de la intermediación laboral a entidades con larga trayectoria en este tema y con información muy útil para el diseño de un pliego técnico que pudieran suponer una colaboración adecuada entre AAPP y el resto de entidades y ayuntamientos.

“A nosotros no nos pareció interesante, solamente con leer las bases ya se sabía que se habían reunido con las grandes empresas para redactar el Acuerdo Marco... estamos colaborando directamente con Europa y

presentan una licitación que despreciaba toda colaboración real...”

“El Acuerdo Marco se preparó con premeditación y alevosía y estaba dirigido a que las empresas aprovecharan las colocaciones que ya realizan y olvidaba totalmente los colectivos que nosotros pensamos que hay que atender...”

(E-3)

De las entidades públicas restantes que han participado en la investigación, una de ellas no participa en la licitación ya que el anuncio se publica durante el mes de agosto que es un mes no laborable para la entidad. Del resto de ayuntamientos o entidades vinculadas tres fueron las Agencias de colocación que se presentaron a la licitación del Acuerdo Marco, con resultados iniciales muy dispares aunque actualmente ninguna de ellas está colaborando con los Servicios Públicos autonómicos en el marco de esta colaboración. Uno de los Ayuntamientos considera irrelevante participar en una licitación de este tipo.

“Nosotros lo que queremos es atender a la gente del pueblo...y que sepan que trabajamos para ellos...”

(E-8)

Dos Ayuntamientos se presentaron a la licitación y uno de ellos no fue seleccionado al no presentar la solvencia económica, habiendo recurrido la resolución por considerar inapropiado (tal y como se ha señalado en el capítulo anterior) que una entidad local tenga que demostrar ante otra Administración Pública su solvencia económica. El Ayuntamiento seleccionado ha estado entre las ochenta primeras Agencias de colocación seleccionadas pero finalmente no se ha establecido colaboración. Su reflejo se expresa en el siguiente fragmento:

“La selección en el Convenio Marco ha sido estéril... los que la pensaron no conocían el panorama de las Agencias de colocación...”

“soy muy crítico...tengo mis reservas con el resultado...”

(E-5)

Respecto a la posibilidad de subcontratar la actividad una vez la Agencia de colocación había sido seleccionada⁶⁴ se ha generado un único escenario resultante en el que Agencias de colocación seleccionadas para participar en el Acuerdo Marco se han visto obligadas a recurrir a otras Agencias de colocación con mayor trayectoria histórica, con un nivel alto de presencia en la intermediación laboral y en los territorios más cercanos. No es baladí que todas las Agencias de colocación participantes en la investigación han sido consultadas por Agencias de colocación seleccionadas en el Acuerdo Marco para establecer una subcontratación.

“Empezaron a venir Agencias de colocación para que les ayudáramos porque no sabían qué hacer con la inserción de las personas desempleadas...y por supuesto ni tan siquiera lo valoramos...”

(E-1)

“Nos pareció fuera de lugar que nos pidieran esa subcontratación...la insistencia ha sido muy alta...”

(E-4)

En síntesis, el Acuerdo Marco no ha reflejado en su licitación las inquietudes y necesidades mostradas por los diferentes territorios y tipologías de Agencias.

El aspecto más llamativo que se refleja en las entrevistas es la solicitud de colaboración mostrada por las Agencias seleccionadas a aquellas otras que habiéndose presentado a la licitación o bien han sido rechazadas o bien no han optado por presentarse a la licitación al considerar que se presentaba como un proceso poco ajustado a la realidad de la intermediación laboral.

⁶⁴ Con la modificación operada en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por la disposición final segunda de la Ley 1/2014, de 28 de febrero.

i. Colaboración entre agencias de colocación

La colaboración con otras entidades y administraciones adquiere especial relevancia en esta investigación al considerar que las Agencias de colocación son organizaciones con una presencia destacada en el contexto social y económico de cada territorio. No en vano todas las Agencias de colocación municipales están situadas en las Agencias de Desarrollo Local o Servicios de empleo de los Ayuntamientos.

La totalidad de las Agencias de colocación entrevistadas tienen establecida de forma muy consolidada una línea de comunicación y colaboración permanente con otras entidades y administraciones tanto públicas como privadas.

Una primera aproximación al discurso de las personas entrevistadas parece mostrar la existencia de un acuerdo, prácticamente unánime, a la hora de diagnosticar la situación de las Agencias de colocación. Su “orfandad” respecto de la Administración autonómica: evidencia un escaso reconocimiento a la labor realizada. Así lo reflejan los fragmentos que siguen:

“El SERVEF tiene recursos y competencias enormes y está completamente alejado...”

(E-6)

“Prefiero que me den las competencias a que nos paguen...”

(E-8)

“En los Centros Asociados éramos grabadores de datos...descentralizarlo era lo bueno, pero fracasó por vincularlo a una subvención que nos daba la Generalitat”

(E-5)

En ningún caso se pertenece a la ANAC (Asociación Nacional de Agencias de colocación) por considerar que es una organización que tiene su razón de ser en la agrupación de Agencias de colocación con un carácter empresarial muy marcado y de pequeño tamaño y por lo tanto, no se corresponde con la naturaleza de las Agencias de colocación participantes en esta investigación.

Las líneas de colaboración con otras Agencias de colocación son muy fluidas en general, salvo en los municipios pequeños que están centrados en dar servicio al tejido empresarial más local con población que reside en el propio municipio o en las poblaciones más cercanas.

Es necesario destacar que se han establecido Convenios de colaboración entre alguna de las Agencias participantes y cuyo objetivo ha sido:

“Aprovechar sinergias para la mejora de la empleabilidad, la formación y la orientación y la inserción “

(E-2)

“Esta semana se ha firmado el convenio y me parece muy importante porque las Agencias que tenemos presencia en la intermediación laboral desde hace años debemos reforzar la colaboración y no funcionar de forma individual.”

(E-4)

La voluntad en establecer acuerdos de colaboración con otras Agencias de colocación y/u otro tipo de entidades se refleja de forma muy clara en uno de los ayuntamientos que tiene establecidos dos modelos estandarizados de colaboración con otras Agencias de colocación y con empresas.

Este espíritu de colaboración se inicia con la voluntad política y técnica de establecer relaciones que promuevan vínculos permanentes de colaboración entre otros actores de la intermediación laboral.

A continuación se muestra la filosofía que impregnan los dos tipos de convenios y que describen en la línea que se pretende que debe establecerse ese compromiso de ayuda mutua y colaboración.

Se apoyarán mutuamente en la búsqueda de perfiles demandados por las empresas, lo que aumentará las posibilidades de colocación de las personas desempleadas inscritas en ambas Agencias, así como una mayor y mejor respuesta a las empresas oferentes de empleo.

La Agencia de Colocación del Ayuntamiento y la empresa _____ colaborarán conjuntamente en la búsqueda de los perfiles demandados por ésta última, aumentando las posibilidades de colocación de las personas desempleadas inscritas en la Agencia, por una parte, y una más eficaz y mejor respuesta a la oferta de la empresa oferente de empleo.

La empresa _____, dará prioridad en la contratación del personal que pueda necesitar a los desempleados inscritos en la Agencia de Colocación del Ayuntamiento, dirigiéndose a ésta en la búsqueda de candidatos, no siendo excluyente la apertura de oferta en la Agencia con el inicio de reclutamiento de candidaturas por otras vías.

(E-1)

No obstante es importante subrayar la dificultad que se aprecia en que estos convenios lleguen a buen término pues el número celebrado de los mismos es muy escaso. Esta dificultad viene generada, de nuevo, por la escasez de recursos humanos propios que se dediquen de forma exclusiva a esta tarea.

La colaboración con otras Agencias de colocación se sitúa en dos planos diferentes: por una parte se observa el compromiso y la necesidad de establecer esa colaboración, que es unánime en todas ellas y que se ha plasmado de forma clara en el desarrollo de las entrevistas que han transcurrido durante la investigación de esta tesis doctoral. Y por otra parte se aprecia que la colaboración se torna real cuando las Agencias de colocación son de la misma naturaleza estableciendo esa cooperación “de facto” cuando las Agencias de colocación son públicas.

Los argumentos que indican la aparición de dificultades, que son difíciles de manejar porque la gestión diaria de la intermediación laboral, no favorece la reflexión e impide centrarse en otras áreas que sean las estrictamente relacionadas con la atención a empresas y personas demandantes de empleo.

“...Al final lo urgente no nos deja atender lo importante. Y claro si te llama una empresa que necesita camareros pues te centras en este tema...pero no debería ser así porque a medio y largo plazo sería más rentable pensar desde una visión más estratégica...”

(E-3)

Las Agencias de colocación públicas y privadas manifiestan que existe el propósito de que se fragüe la colaboración de una forma definitiva. No obstante, es frecuente que cuando se ha intentado no ha habido acuerdo final. Este resultado se produce por la complejidad administrativa que conllevan estos acuerdos de colaboración.

En lo que se refiere a la colaboración se observa que es de una naturaleza fluida y de estrecha cooperación especialmente en el reclutamiento de candidaturas adecuadas para cubrir los puestos de trabajo.

Se manifiesta, no obstante, que esta colaboración se debería diseñar de forma que se compartieran las bases de datos como primer punto de partida para una cooperación real entre ambas Agencias de colocación. El objetivo último a alcanzar sería proyectar una estrategia común de intermediación laboral que permitiera utilizar las bondades y ventajas de cada una de ellas.

En definitiva, se observa que las dificultades en establecer una comunicación explícita y con modelos metodológicos consensuados no son un impedimento para que exista un mensaje común de la necesidad de establecer una multicolaboración para desarrollar servicios de intermediación de calidad.

j. Construir un modelo estandarizado de Intervención en Agencia de colocación

El estudio de las actuaciones y metodología de la intermediación laboral en las Agencias de colocación se ha basado en el catálogo de Servicios comunes de los servicios públicos de empleo que ha servido como hilo conductor de la parte de las entrevistas que estaba dirigida a analizar, examinar e interpretar las actuaciones y la

metodología utilizada en los procesos de intermediación laboral de las Agencias de colocación entrevistadas.

Se realiza un análisis de las acciones que se enmarcan en la intermediación laboral.

En lo referente a la atención a la población demandante de empleo, el contacto inicial tanto con las personas como con las empresas se realiza mediante cuatro vías a través de las cuales se explica el procedimiento para acceder a los servicios de la Agencia de colocación. A saber: la web, que es la única vía no interactiva por lo que sirve para iniciar la comunicación por los procedimientos siguientes, el uso de Redes sociales, de forma presencial, de forma telefónica y vía mail.

La inscripción en la base de datos informática requiere una serie de documentos que se solicitan en todas las Agencias, a excepción de una y que permiten identificar el perfil profesional y ocupacional.

Se vislumbran distintas percepciones en lo referente al lugar de residencia de las personas inscritas en cada una de las bases de demandantes de empleo apreciándose dos corrientes bien diferenciadas. Las visiones van desde aquellas Agencias que consideran que debe contener únicamente las personas de cada uno de los municipios, mostrando una visión territorial. Y otras Agencias que consideran que la clave está en que la base de datos debe ser lo más amplia y total posible para dar respuesta a las demandas de las empresas.

Todo ello sin olvidar aquellas Agencias que están considerando seriamente volver a ser colaboradores del SERVEF para disponer de la base de datos autonómica.

“Es imprescindible ampliar la base de datos de demandantes a través del trabajo en red...”

(E-2)

“Si tuviéramos una base de datos común solucionaríamos la situación con la que nos encontramos continuamente...personas que han participado varias veces en la misma acción de orientación...se están despilfarrando los recursos por no gestionar adecuadamente el trabajo en red...”

(E-1)

La orientación es considerada un elemento clave en los procesos de colocación si bien en cada una de ellas se trabaja de forma muy diferente.

El diagnóstico individualizado se considera fundamental para realizar una intermediación de calidad. A pesar de que algunas veces las inscripciones son de forma telemática en la mayoría de las Agencias consideran fundamental realizar una entrevista presencial a las personas con anterioridad a remitirlas a un proceso selectivo.

“Nunca se envía nadie a una oferta sin valorar antes el candidato”

(E-3)

“Siempre hay una entrevista de diagnóstico presencial”

(E-5)

“Nosotros, al principio, siempre se hacía una entrevista en profundidad y con posterioridad una entrevista dirigida a la oferta en concreto y el servicio prestaba calidad...ahora se ha decidido que con la inscripción on line es suficiente y ha desaparecido la primera entrevista y con ella parte de la calidad...”

(E-1)

El diseño del itinerario personalizado para el empleo es una acción que está totalmente interiorizada en el funcionamiento cotidiano de las Agencias de colocación sin ánimo de lucro. Sin embargo, falta que se plasme en un expediente personal de cada una de las personas. Se realiza generalmente con un carácter informal, que no falto de calidad o de compromiso, por parte del personal técnico.

“todas las personas cuando salen de aquí por primera vez, ya llevan iniciado su itinerario con una sesión de activación para el empleo...”

(E-1)

“Itinerario no hacemos...ahora nos conocemos vida y milagros de todos sus trabajos...”

(E-4)

“No hay tiempo de hacer documentos...ellos lo que quieren es faena...”

(E-8)

La intermediación laboral se completa con información y asesoramiento respecto a su búsqueda de empleo.

Todas las Agencias de colocación consideran esencial la formación dirigida a la población trabajadora y organizan permanentemente procesos de capacitación y perfeccionamiento para el empleo.

La formación impartida depende exclusivamente de los fondos de los que se disponga para destinar a este fin. La totalidad de las Agencias de colocación gestionan formación subvencionada y, algunas de ellas, disponen de fondos propios (municipales y privados) que destinan para la puesta en marcha de procesos de mejora de las competencias personales y profesionales para el empleo.

Este aspecto se convierte en el elemento más presente de las Agencias de colocación adquiriendo un elevado protagonismo, dado el marco de intermediación en el que debería desarrollarse la Agencia de colocación.

La actividad de las Agencias refleja un nivel escaso de oferta de formación a demanda de las empresas y no tienen establecidos procesos de comunicación continuos con el mercado laboral para detectar las necesidades reales de las mismas. No es el caso de las Agencias privadas y, especialmente, si existe ánimo de lucro, que ponen el centro de atención en cubrir las necesidades de las empresas.

La actividad de las Agencias de colocación públicas muestra un interés mayúsculo por impartir formación, especialmente la vinculada a la impartición de certificados de profesionalidad. Esta formación es programada, con mucha frecuencia, sin evaluar con anterioridad si realmente el mercado laboral está demandando determinadas especialidades formativas. La razón de su planificación tan alejada del mercado laboral responde a que para impartir estas especialidades es necesario que las entidades estén acreditadas por el SERVEF.

A pesar de realizar itinerarios personalizados, las Agencias de colocación permiten que la población realice cursos por motivaciones muy alejadas de su perfil profesional.

“A veces se trata de que salgan de casa...”

(E-5)

“es muy difícil completar los cursos...no tenemos suficiente alumnado y con que muestre interés en hacerlo es suficiente”

(E-1)

“Nuestro punto fuerte es la impartición de talleres”

(E-7)

Para finalizar este apartado se observa que las Agencias de colocación entrevistadas no intervienen en procesos de apoyo a la gestión de la movilidad laboral.

Al explorar sobre la gestión de las ofertas de empleo, en todos los casos, se inicia con la detección de una vacante por cubrir en una empresa.

En este sentido la prospección de ofertas de empleo es una tarea que aparece reflejada en todas las entrevistas como un aspecto fundamental. No obstante aparece un porcentaje alto (85 %) de Agencias que no dedican tiempo a prospectar ofertas de empleo mientras que, en el otro extremo, aparecen algunas voces que consideran que esta actividad es el oxígeno del que debe nutrirse la Agencia y es necesario realizarla de forma sistemática.

“Todas las semanas voy al polígono...sin prospección las Agencias municipales no funcionan...”

(E-8)

“Debería hacer más prospección, pero es que no tengo tiempo y me nutro de ofertas que nos llegan”

(E-4)

El contacto entre la empresa que quiere cubrir una vacante y la Agencia de colocación encuentra cauces muy variados. Las vías de contacto van desde las Agencias que recogen los datos de forma telefónica, a aquellas en las que es necesario firmar un contrato de prestación de servicios, pasando por la cumplimentación de un formulario de oferta de empleo o de una ficha telemática.

El rasgo común a todas ellas es que siempre existe una conversación previa con la empresa para definir detalladamente el perfil profesional que requiere la empresa. Y ese contacto es continuo durante la gestión de la oferta y en la finalización y cierre de la misma.

La oferta finaliza, en el mejor de los casos, con la contratación de personal. En este aspecto todas las Agencias de colocación, a excepción de las privadas con ánimo de lucro que directamente son las contratadoras, se cuestionan que procesos deberían instaurarse para que empresas y personas comunicaran la incorporación a la empresa, ya que es la Agencia de colocación quien de forma reiterada debe perseguir el resultado final de la intermediación laboral, siendo frecuente que se convierta en una tarea complicada que las empresas comuniquen el resultado de los procesos selectivos iniciados con las Agencias.

Es muy frecuente que se solicite la cumplimentación de encuestas para comprobar el nivel de satisfacción de las empresas con la labor de intermediación realizada.

La gestión de la oferta se inicia con una búsqueda informática de mayor o menor complejidad para cuya labor se utiliza desde un programa Excel a programas de envergadura dependiendo del tamaño y naturaleza de la Agencia de colocación.

El sondeo de las personas preseleccionadas se convierte en el punto de partida para iniciar el proceso de preselección de candidaturas que posteriormente se remiten a la empresa.

“no tenemos método estricto, confío en el filtro...”

(E-4)

“el sondeo de personas es, en ocasiones, contactar directamente con aquellas que ya sabemos que funcionan...”

(E-6)

El reclutamiento de candidaturas se produce, por lo tanto, desde el sondeo informático realizado en la Agencia complementándolo con la publicación de las ofertas de empleo en las webs propias de las Agencias de colocación, o en las redes sociales.

Las Agencias de colocación municipales entrevistadas adolecen, en su mayoría, de una difusión masiva de las ofertas de empleo. Sin embargo las Agencias de colocación privadas demuestran un elevado índice de difusión de las ofertas de empleo a través de las diversas vías citadas anteriormente, razón por la que disponen de mayor número de candidaturas disponibles.

La remisión de las personas se produce desde diferentes puntos de partida. La forma más rápida se produce remitiendo a la empresa una relación de personas con sus datos de contacto y otras Agencias de colocación entrevistan de forma telefónica o presencial a las candidaturas antes de enviarlas al proceso selectivo que realiza la empresa.

“Nunca envíanos datos de contacto sin antes haber hablado con los candidatos”

(E-3)

“Cojo los curriculum y se los entrego en mano a la empresa”

(E-8)

“La empresa indica en el formulario cómo quiere recibir a las personas: por mail, de forma presencial y respetamos su decisión...”

(E-1)

Para finalizar, la totalidad de las Agencias de colocación no tienen establecidos procesos de certificación de calidad y las que tienen un carácter público no han elaborado cartas de servicios. Las razones van desde aquellas que no lo consideran oportuno a las que pareciéndole interesante, valoran que no es relevante para la actividad de la Agencia de colocación.

Las Agencias de colocación que provienen de centros asociados al SERVEF cesaron la certificación de calidad al transformarse en Agencia de colocación y ninguna

de ellas ha retomado los procesos de certificación y tampoco tienen previsto realizarlos.

“Me parecía muy interesante cuando éramos centro asociado pero ahora no tenemos recursos ni personales ni económicos para dedicarlos a ese tema”

En síntesis, las conclusiones de las entrevistas realizadas giran en torno a diferentes términos.

Las Agencias de colocación públicas municipales muestran una trayectoria consolidada en la intermediación laboral realizada desde hace lustros. Forman parte de la estructura municipal. Esta consolidación del servicio no ha venido acompañada de suficientes recursos personales y materiales.

La diferencia entre la implantación y uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales depende de la naturaleza jurídica de las Agencias, apareciendo un uso más extendido en el sector privado. Distancia que también aparece entre el sector público y privado en lo referente a la implantación de procesos estandarizados de calidad y así como de planes estratégicos.

Esta carencia en el uso de las nuevas tecnologías y de procesos innovadores, que aparece tanto en la población demandante de empleo como del tejido empresarial, debería provocar el desarrollo de acciones formativas dirigidas a ambos grupos.

Un argumento rotundo para el diseño de nuestra propuesta de agencia de colocación, es el que muestran las personas entrevistadas: la creencia absoluta y generalizada de la necesidad de continuidad de prestación del servicio de intermediación, desde el ámbito público sin ánimo de lucro.

Estos testimonios validarían la atención a la población destinataria. Puesto que la población atendida muestra una elevada falta de cualificación académica que se traduce en experiencia laboral en ocupaciones muy concretas, con un nivel de edad que dificulta enormemente la inserción laboral. De forma que aparece una visión generalizada respecto a la necesidad de atender personalmente y de forma individualizada a las personas, cobrando especial relevancia la orientación laboral.

La conveniencia de colaborar entre Agencias de colocación y con el tejido empresarial es otro de los aspectos que aparece como un argumento unánime, que propiciará el impulso de convenios y el establecimiento de redes de colaboración.

Finalmente, el protagonismo de los procesos de intermediación laboral se afronta desde el conocimiento tanto de las personas como de las empresas.

A modo de resumen se muestran las siguientes tablas que reflejan las actuaciones que desarrollan cada una de las Agencias entrevistadas: Tabla 6.5. Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en el funcionamiento general de la Agencia de colocación. Tabla 6.6. Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en la gestión de ofertas. Tabla 6.7. Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en la atención a la población demandante de empleo.

Tabla 6.5. Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en el funcionamiento general de la Agencia de colocación.

FUNCIONAMIENTO GENERAL DE LA AGENCIA DE COLOCACIÓN		1	2	3	4	5	6	7	8
Personal estable propio		x	x	x	x	x	x	x	x
Perspectivas de futuro	Inciertas	X	x	x	x	x	x	x	x
Web propia		x	----	x	x	----	x	x	----
Relación con otras AC		x	x	x	x	x	----	x	x
Relación con otras instituciones		x	x	x	x	x	x	x	x
Formación dirigida al personal de la AC		----	----	x	----	----	x	x	----
Elaboración de materiales propios		----	x	x	x	----	x	x	----
Evaluación interna		----	----	x	x	----	x	x	----
Evaluación externa		----	----	x	x	----	x	x	----
Certificación de calidad		----	----	x	----	----	x	x	----
Plan Estratégico propio de la AC		----	----	x	x	----	x	x	----
Carta de Servicios		----	----	----	----	----	----	----	----
Participación en la licitación Marco Acuerdo		x	x	----	----	x	----	----	----

Fuente: Elaboración propia

En relación a las actuaciones desarrolladas en el funcionamiento general de las Agencias de colocación no se encuentra ninguna de ellas que se realice de forma generalizada en el conjunto de la muestra. En todas ellas existe personal técnico destinado de forma estable a las labores de la intermediación laboral y en la casi totalidad (85 %) la perspectiva de continuidad es total. Aun siendo destacable la necesidad de aumentar la formación dirigida a este personal técnico. La mitad de ellas no realizan evaluación, no tienen implantados procesos de calidad y no existe una estandarización de los procesos realizados.

Es necesario, por lo tanto, una vez que se ha consolidado el servicio establecer mecanismos de mejora que permitan consolidar, de forma definitiva, procesos de intermediación laboral de calidad.

Tabla 6.6. Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en la gestión de ofertas

GESTIÓN DE OFERTAS EMPLEO	DE	1	2	3	4	5	6	7	8
Contacto inicial con la empresa									
*Telefónico	Convenios con empresas	Convenios con empresas	Convenios con empresas	x	x	x	x	x	x
*Vía mail	----	----	----	----	x	x	x	x	x
*Presencial	----	----	----	----	x	x	x		
*Web	----	x	x	x	x	x	x	x	x
Prospección / identificación de ofertas									
*Visitas a empresas	x	----	----	----	x	x	x	x	x
*Contacto con sindicatos	x	----	----	----					
*Estudios técnicos	x	----	----	----	----	x	x	----	----
Contacto entre demandante / empresa									
*No intermedia la AC	----	----	----	----	----	----	----	----	----
*Siempre intermedia la AC	x	x	x	----	x	x	x	x	x
Cumplimentación de formulario de oferta	x	No existe	No existe	No existe	No existe	x	x		No existe
Registro informático	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Emparejamiento de las ofertas	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Entrevista a las personas emparejadas									
*No hay entrevistas	----	----	----	----	----	x	----		x
*Telefónico	x	x	x	----	x	x	x	x	x
*Presencial	x	x	x	----	x	x	x	x	x
Desarrollo de dinámicas grupales	x	----	----	----	----	----	----	----	----
Publicidad									
*Espacio web	x	----	x	x	----	x	x	----	----
*Redes sociales	x	x	x	x	----	x	x	----	----
*Tablón de anuncio	x	----	x	----	----	----	----	----	x
Seguimiento de la oferta con la empresa									
*Telefónico	x	x	x	x	x	x	x	x	x
*Vía mail	x	x	x	x	x	x	x	x	x
*Presencial	----	----	----	----	----	x	x	x	x
Seguimiento de las candidaturas enviadas									
*Telefónico	x	x	x	----	x	x	x	x	x
*Vía mail	x	----	----	----	----	----	----	----	----
*Presencial	x	----	----	----	----	----	----	----	----
Seguimiento de las personas contratadas en la empresa									
Cierre de la oferta									
*Encuesta de satisfacción	x	x	x	x	No existe	x	x		No existe
*Carta de resultados	x	x	x	No existe	No existe	x	x		No existe

Fuente: Elaboración propia

En relación a las actuaciones realizadas con las ofertas, se han analizados las diferentes fases que se producen en la gestión de las ofertas de empleo. A saber: contacto inicial con la empresa, contacto entre la población de demandante de empleo y el tejido empresarial que realiza la selección de personal, procedimiento de gestión propiamente dicha de la oferta.

Es necesario resaltar que los datos revelan que no existe un único procedimiento de gestión de oferta y que, en consonancia con los resultados anteriores, no hay procesos estandarizados que se realicen de forma global en todas las agencias de colocación.

Uno de los aspectos más llamativos es la poca frecuencia con la que se realiza prospección de ofertas de empleo. Este dato es revelador, indicando que sería necesario que hubiera un acercamiento al tejido empresarial. Este contacto debe ser continuo, estableciéndose una relación de confianza entre las empresas y la agencia, que derive en una colaboración permanente cuando surjan vacantes de empleo en el entorno más próximo a la agencia de colocación.

El contacto telefónico y vía mail es el más frecuente en las comunicaciones entre empresas, agencias de colocación y personal demandante de empleo. El uso de las nuevas tecnologías en el proceso de gestión necesita avanzar, puesto que no es la herramienta más utilizada en todo el proceso de gestión de la oferta de empleo.

El dato más llamativo es la práctica inexistencia (12%) de seguimiento de las personas contratadas. Dato que va, en consonancia, con la ausencia de procesos de evaluación y calidad de líneas anteriores. La adaptación al puesto de trabajo y a la empresa es un dato que conviene conocer, puesto que puede servir de indicador de éxito del proceso de preselección de candidaturas, que realiza la agencia de colocación. De forma paralela, es una acción eficaz para prospectar nuevas ofertas de empleo, así como la satisfacción de las empresas con las que la agencia de colocación ha establecido colaboración.

Tabla 6.7. Tabla comparativa de las actuaciones realizadas en la atención a la población demandante de empleo.

ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DEMANDANTE DE EMPLEO	1	2	3	4	5	6	7	8
Contacto inicial con las personas								
*Telefónico	x	x	----	----	x	----	x	x
*Vía mail	x	x	----	----	x	----	x	x
*Presencial	x	x	x	----	x	----	x	x
*Web	x	---	x	x	----	x	----	x
Existencia de base de datos de población	x	x	x	x	x	x	x	
Registro informático	x	x	x	x	x	x	x	x
SERVICIO DE ORIENTACIÓN								
Diagnóstico individualizado y elaboración del perfil	x	x	x	x	x	x	x	x
Diseño del itinerario personalizado para el empleo	x	x	x		x	----	----	x
*Identificación de alternativas profesionales	x	x	x	x	x	x	----	x
*Identificación de un itinerario formativo	x	x	x	x	x	----	x	----
*Identificación de actuaciones de búsqueda activa de empleo	x	x	x	x	x	----	x	----
*Acompañamiento personalizado en el desarrollo del itinerario y el cumplimiento del compromiso de actividad	x	----	x	----	----	----	x	----
Asesoramiento y ayuda técnica adicional	x	x	x	x	x	----	x	----
*Definición y elaboración de currículo personalizado.	x	x	x	x	x	----	x	----
*Aplicación de técnicas para la búsqueda activa de empleo	x	x	x	---	x	----	x	----
Existencia de oferta formativa	x	----	x	x	x	----	x	----

Fuente: Elaboración propia

En relación a la información que arrojan las entrevistas con el personal técnico de las agencias de colocación, aparecen datos muy reveladores en la atención a la población demandante de empleo.

Una cuarta parte de las agencias no realiza entrevistas presenciales a las personas. Los datos que se obtienen de ellas proceden de un registro informático que realiza esta población de forma autónoma. De manera que se adolece de los datos cualitativos, tan enriquecedores, que aporta una entrevista individual.

El diseño del itinerario individualizado, posterior al diagnóstico de empleabilidad, es desigual en la naturaleza de sus actuaciones. Las actuaciones que se deben contemplar y que no se realizan en todas las agencias son: identificación de alternativas profesionales y de un itinerario formativo así como de actuaciones de búsqueda activa de empleo.

Más de la mitad de las agencias no realiza un acompañamiento personalizado en el desarrollo del itinerario. Esta acción, al igual que las anteriores, es un elemento que aporta riqueza a la intermediación laboral, ya que sirve de soporte técnico y personal, durante el trayecto de inserción laboral.

La ausencia de determinadas acciones desemboca en un escaso conocimiento de las candidaturas, que redundará en una intermediación que posiblemente no cubra, de forma eficaz, las necesidades de personal de las empresas.

La falta de existencia de oferta formativa dirigida a la población es otro de los hándicaps que se deberían resolver. La adquisición y actualización de conocimientos y competencias es fundamental para poder integrar de forma efectiva los recursos humanos en puestos de trabajo vacantes.

El contacto con las empresas, que debería ser constante como ya se ha indicado, se constituye en una fuente fundamental para diseñar esa oferta formativa que proporcione personal con las cualificaciones necesarias para afrontar procesos selectivos con probabilidades de contratación laboral.

6.3 Análisis de resultados: grupo de expertos/a

El resultado de la sesión celebrada en grupo de expertos/a ha permitido mejorar en el diseño de modelo de agencia municipal de colocación, que previamente ya se había elaborado. Esta propuesta previa es el punto de partida para la reflexión conjunta, que ha resultado muy enriquecedora, puesto que ha generado un amplio debate con resultados en forma de aportaciones que, sin duda, han mejorado el modelo inicialmente previsto.

Las ideas principales, que de forma conjunta y unánime, aparecen a lo largo de la sesión reflejan que la ciudadanía percibe al Ayuntamiento como la institución más cercana cuando se requieren resolver situaciones de desempleo. Es el primer destino que aparece en el imaginario colectivo, cuando las personas pierden su empleo.

El Servicio Autonómico de Empleo se percibe como poco eficaz en sus actuaciones, mostrando una actuación poco realista respecto a cómo abordar la inserción laboral de la población. La percepción respecto a su labor es que ejerce programas poco adaptados a las necesidades y contextos actuales, con ausencia notable de innovación, en propuestas que despierten y conecten con el mercado laboral.

En consecuencia, el municipio se revela como un ente que puede abordar la inserción laboral desde dos vías complementarias:

La primera de estas vías, se plasma en el papel de empleador de personas con dificultades reales de inserción laboral y social y en serio riesgo de exclusión, convirtiéndose en la única organización con capacidad para absorber determinados colectivos que no encuentran hueco en el mercado laboral ordinario. La segunda vía es la constitución y creación de una Agencia municipal de colocación que proporcione sistematización y legalidad a los procesos de inserción laboral que de manera informal se suceden continuamente en el seno de las relaciones personales e institucionales del municipio.

El impedimento fundamental encontrado, a que el municipio se constituya en un agente activo y reconocido en el estatus de intermediador es que la intermediación laboral municipal está a expensas de normativas cambiantes. Normativas que se

revelan como resultado de lobbies, para que los intereses empresariales del sector de la gestión de empleo prevalezcan en el diseño y aplicación de las políticas activas de empleo (tal y como ha quedado demostrado en la gestión y desarrollo del Acuerdo Marco).

Los expertos reunidos muestran un acuerdo unánime respecto a los principios y ejes fundamentales que la Agencia municipal de colocación debe tener. A saber:

- Estructura formativa realista, adecuada y consensuada donde el sistema educativo y el tejido empresarial forman parte indisoluble del diseño de las acciones formativas para mantener actualizada la cualificación profesional.
- La orientación laboral como soporte fundamental de la actividad de intermediación laboral entendiéndola como un balón de oxígeno de las Políticas activas de empleo.
- La transversalidad de las actuaciones con un componente de coordinación potente que entiende el fomento de empleo como un principio vital y solidario de la política municipal. En este sentido se entiende que falta visión técnica y política con una gran dificultad para trabajar en cooperación.
- Enfoque estratégico compartido por todos los actores del territorio. En consecuencia se vislumbra como imprescindible un Pacto Local por la Innovación como estructura fundamental consensuada con el territorio y en el que es necesario acercar el tejido empresarial a la Administración municipal. Un consenso, por otra parte que requiere especialización técnica.
- La importancia y el uso óptimo de la información de calidad en un marco de economía circular del conocimiento donde el tránsito de pensamiento se constituye en un desafío a alcanzar. El Ayuntamiento es un observatorio excelente de lo que está sucediendo en la población.
- Superación del escalón digital interpersonal y territorial.
- Evaluación del procedimiento, la metodología y del impacto, así como de los resultados cuantitativos y cualitativos que permita establecer una estrategia de futuro con nuevos proyectos, llevando a cabo iniciativas de mejora continua con el ánimo de ofrecer más y mejores servicios que aporten valor a la ciudadanía y a las empresas.

- La ética y la moral como valores que impregnan el conjunto de actuaciones.

Respecto a si la Agencia debe formar parte de la estructura del Ayuntamiento o de un organismo autónomo municipal no se encuentra diferencia notable y se considera que no influye significativamente en la ejecución de la actividad de intermediación laboral.

En conclusión, la puesta en práctica del juicio de expertos nos ha permitido consultar y recoger las aportaciones de un conjunto de profesionales, para validar nuestra propuesta de agencia de colocación, sustentándola en sus conocimientos, investigaciones, experiencia, y referencias bibliográficas.

Sin duda, la celebración de la sesión se ha configurado como un eslabón muy enriquecedor en el proceso de investigación.

6.4. ¿Qué hemos encontrado durante la investigación? Discusión sobre los resultados.

La investigación ha tenido, desde el planteamiento inicial, el propósito de realizar una aproximación a la situación actual de la intermediación laboral en el ámbito local, teniendo como referencia el ejercicio de la gestión de empleo en los Ayuntamientos. Para ello se ha considerado que las Agencias de colocación constituirían un eje vertebrador adecuado, para analizar e investigar a fondo este tema y que a su vez esta aproximación nos permitiría encontrar las claves para el diseño de un modelo municipal que diera respuestas a la situación actual en la que se encuentran los municipios, en lo referente a la aplicación de esta política activa de empleo. En primer lugar, los resultados obtenidos respecto al concepto principal de activación para el empleo han sido fundamentales, puesto que nos han permitido utilizarlos como sustento esencial del hilo conductor de la actividad de la propuesta de Agencia municipal de colocación, que aparece en el siguiente capítulo.

Del análisis realizado, en el primer capítulo, de la Estrategia Europea para el empleo, la activación para el empleo se muestra como una filosofía homogénea y sin aristas teóricas, salvo excepciones, que inunda todo el panorama que rodea la gestión del empleo en todas sus vertientes. De esta línea europea se deriva, sin fisuras, un concepto de activación para el empleo que se sigue utilizando en la normativa estatal y autonómica, que deposita en la persona como ente individual la responsabilidad última de su situación laboral pasada, presente y futura. Todo ello sin atender al contexto que rodea a cada individuo y sin tener en cuenta la influencia que rodea a cada ser humano con voluntad de integrarse en el mercado laboral o de permanecer en él. Las voces discordantes, entre las que se encuentran Crespo y Serrano (2004), Serrano y Moreno (2007), o Martínez (2011), son críticas al respecto, refutan esta definición del concepto del que parte la tesis doctoral. Sin embargo, no son estas líneas de pensamiento las adoptadas en el ejercicio de la intermediación laboral en los territorios más cercanos al individuo.

Estas conclusiones reflejan que, en el análisis del contenido de las entrevistas, de las webs municipales y de la validación del modelo de Agencia de colocación existen multitud de voces críticas del modelo establecido, que tienen un fundamento teórico y

práctico muy potente. Sin embargo, ese análisis crítico del ejercicio de la intermediación laboral local y pública, no se ve reflejado en el impulso de nuevos mecanismos que permitan establecer vías alternativas de actuación que generen mejores resultados para las empresas, para las personas y en definitiva, para los entornos locales.

Los resultados apuntan a que son varias las causas que están perpetuando un modelo que aparece caduco y que ha de resolver sus carencias de forma inmediata, si quiere posicionarse en igualdad de condiciones respecto al resto de agentes que desempeñan la intermediación laboral.

La primera de ellas es que la gestión de las políticas activas de empleo y por tanto de la intermediación laboral no es una competencia propia de la Administración local sino de los gobiernos regionales. Los responsables legales de estas competencias, sin embargo, no muestran la capacidad suficiente para ejercerlas. A lo largo de la tesis se han analizado las causas y los hechos que muestran las causas de la ausencia de éxito en el ejercicio de las mismas. Todo ello sin ser la excusa para que no exista una exigencia por parte de los gobiernos locales para asumir, de una vez por todas, el papel protagonista en la relación con la ciudadanía en esta materia.

La dependencia económica de los ayuntamientos y del personal técnico de las subvenciones ha provocado un efecto tremendamente paradójico: se encarga al municipio la gestión del empleo en los territorios, cuando no es una competencia propia y se ha conseguido, en un efecto perverso, que los municipios se conviertan en lacayos de los gobiernos autonómicos, sin ser capaces de vislumbrar que la dependencia apunta a una dirección de arriba -abajo y no al contrario.

Esta relevancia de las grandes empresas se ha traducido en una escasa atención, por su parte, a colectivos con dificultades en el mercado laboral. No siendo éstos merecedores de su atención por las escasas posibilidades de éxito en términos cuantitativos. Y son los municipios, los que muestran la sensibilidad suficiente para fomentar la atención a este tipo de población, aspecto éste que no genera deslumbrantes resultados de inserción laboral, convirtiéndose en el argumento que impregna la defensa a ultranza de la actividad privada empresarial en la gestión de la intermediación laboral.

La totalidad de las fuentes analizadas reflejan la necesidad de dar respuesta a aquellas personas que más lo necesitan y se convierte en el argumento fundamental para ejercer la competencia de la intermediación laboral local en un mercado cada vez más inhóspito, con una inmensa mayoría de población con dificultades reales en un país en que la tasa de paro, situada en el 16,38%⁶⁵ es la segunda más alta de la UE, ocho puntos por encima de la media de la Zona Euro.

Los resultados de los datos analizados conducen a un diseño de Agencia municipal de colocación, que aborda el espacio de la gestión del empleo considerando que éste debe ser el eje transversal de la política municipal, con una apuesta firme por la atención a las personas como valor que impregna la gestión municipal. De la validación del modelo se traduce que debe contener un paradigma de gestión, en el que la información de calidad impregna y recorre de forma arterial todo el territorio local y donde la apuesta por la innovación en la gestión se traduce en una evaluación continua que genera argumentos para apostar por un modelo local de intermediación laboral.

La innovación en la gestión se traduce en una apuesta por vencer el escalón digital que se refleja en el ámbito local analizado y que muestran de forma clara los resultados de la investigación. La superación de este desfase digital en la mayoría de los entes locales implicados aparece como el reto a resolver en el futuro más próximo.

Por último, el dato que aparece de forma más frecuente es la importancia adquirida y consolidada del municipio como ente más cercano a la ciudadanía, en la búsqueda de soluciones al problema de desempleo de las personas.

En conclusión ¿que hemos encontrado en nuestra investigación?

Los datos obtenidos han revelado que la gestión de la intermediación laboral en el ámbito local es un hecho consolidado, a pesar de no ser una competencia propia de los municipios. La consolidación de la atención a la ciudadanía de forma continuada ha creado una cultura local, en la que empresas y personas han encontrado en su entorno más cercano atención a sus necesidades.

⁶⁵ Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el empleo 2017-2020.

No obstante, la necesaria sistematización y la creación de una metodología propia no se ha dado en la misma medida ni con los mismos instrumentos en todos los municipios.

El análisis de las diferentes fuentes de información nos acercan irremediablemente a una apuesta por una gestión de la intermediación laboral municipal sistematizada, de calidad, innovadora, digital y con respuestas a los problemas de los actores implicados es una apuesta segura y necesaria en el entorno local.

La naturaleza de este desafío viene avalada por la falta de una intermediación autonómica de calidad que delega en los municipios, como consecuencia de una ausencia de resultados en la atención a la población. E igualmente por la necesidad de atender a aquella población, que desde el tejido empresarial de la gestión del empleo no es considerada, fundamentalmente porque sus criterios son económicos y sus indicadores cuantitativos.

CAPÍTULO SIETE. PROPUESTA DE UN MODELO DE AGENCIA DE COLOCACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

7.1 Agencia de colocación

7.1.1 Principios inspiradores de la Agencia de colocación.

7.1.2 Principios normativos

7.2 Forma jurídica

7.3 Financiación

7.4 Objetivos

7.5 Protagonistas de la intermediación laboral

7.5.1 Empresas

7.5.2 Población activa

7.5.3 Agencia de colocación

7.6 La agencia de colocación: Creación de un sistema arterial de intermediación laboral

7.6.1 Metodología de intervención

7.6.2 Principios metodológicos y herramienta de gestión

7.6.3 Servicios de la Agencia de Colocación

7.6.3.1 Servicio de Asesoramiento y orientación a las personas

7.6.3.2 Servicio de Colocación y relaciones con empresas

7.6.3.3 Formación en habilidades y competencias para el empleo

7.7 Política de comunicación

7.8 Evaluación y política de calidad

8.8.1 Evaluación

8.8.2 Carta de servicios

Figura 7.1 PROPUESTA DE MODELO DE AGENCIA MUNICIPAL DE COLOCACIÓN			
Principios			
Principios inspiradores	El empleo como eje transversal de la política municipal Información anticipada y de calidad Evaluación continua que abarca la totalidad de la actividad intermediadora		
Principios normativos	RD3/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la ley de empleo RD 7/2015 -Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo		
Forma jurídica	No es determinante para el ejercicio de la actividad		
Financiación	Presupuesto municipal Colaboración con los SPE autonómicos en el escenario del Acuerdo Marco. Patrocinio		
Objetivo	Implantar un servicio de intermediación laboral público local impulsando procesos favorecedores de sinergias con el tejido empresarial y creando arterias de información laboral en el territorio más cercano. Objetivos específicos <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el diagnóstico individualizado y elaboración del perfil profesional de la población demandante de empleo, • Consolidar el servicio de diseño de itinerario personalizado, • Mejorar el grado de penetración de la Agencia de colocación, • Acrecentar el uso de la Agencia de colocación por parte de las empresas, • Fidelizar a las empresas en el uso de los servicios de la Agencia de colocación, • Mejorar la calidad de la gestión en las ofertas de empleo, • Avanzar en una formación basada en la adquisición de competencias/habilidades personales y profesionales • Mejorar la cualificación profesional de la población inscrita en la Agencia de colocación 		
Agentes	Empresas. Población activa. Agencia de colocación		
Sistema arterial de intermediación laboral			
Principios metodológicos	Personalización y superación del escalón digital big data del empleo Impulso e innovación Estabilidad y formación del personal técnico Acercar la Agencia al territorio , a las empresas ya la ciudadanía		
Herramientas de gestión	Programa informático de gestión Web		
Servicios			
Asesoramiento y orientación a las personas	Diagnóstico individualizado y elaboración del perfil	Inscripción en la base de datos municipal Entrevista en profundidad	Mapa arterial de recorridos profesionales
	Diseño del itinerario personalizado para el empleo	Alternativas profesionales Itinerario formativo Acercamiento al tejido empresarial Seguimiento y evaluación	Pasaporte de empleo Long life mentoring
Colocación y relaciones con empresas	Prospección e identificación de necesidades de empresas	Fase preparatoria Trabajo de campo Evaluación y seguimiento	
	Gestión de las ofertas de empleo	Inserción laboral Fidelización de las empresas	
Formación			
Política de comunicación interna y externa			
Evaluación y política de calidad			
Fuente: elaboración propia			

La Agencia municipal de colocación (en las siguientes páginas: Agencia de colocación) tiene el reto de satisfacer adecuadamente las necesidades del mercado de trabajo ante fenómenos como el incremento del empleo temporal y a tiempo parcial, la demanda de servicios de colocación especializados y el desarrollo acelerado de las TIC que ha generado un mercado para las Agencias privadas de colocación, y que los Ayuntamientos no pueden dejar de atender realizando una intervención rápida y eficiente aumentando así la transparencia en el mercado de trabajo.

Con el desembarco de los servicios de empleo a través de internet se ha sostenido durante algún tiempo que este hecho conduciría a un cambio en el proceso de ajuste del mercado de trabajo hacia una actividad más independiente por parte de la población demandante de empleo. La experiencia indica que tanto empresas como demandantes de empleo no encuentran en esta vía un modo óptimo de que ambas partes se encuentren en el camino, puesto que el exceso en toda su dimensión no desemboca en un ajuste de los actores de la intermediación laboral.

Este hecho nos hace reflexionar sobre la conveniencia y necesidad de que los entes locales trabajen la intermediación en el mercado de trabajo y se centren en los colectivos más vulnerables en su incorporación al mercado laboral.

Los argumentos que justifican la intervención de los gobiernos locales en la intermediación laboral son, principalmente, tres:

1. La proximidad del territorio implica que la aplicación de estas políticas desde el ámbito local sea más efectiva, porque se tiene un mayor conocimiento de las debilidades y los retos a los que se enfrenta el mercado laboral local y así orientar, en este sentido, las políticas de empleo de manera acertada, las necesidades del tejido productivo instalado en el territorio y, si es posible, ajustar en mayor grado las acciones y medidas a llevar a cabo, detectando las necesidades y carencias de la población y su actitud ante el mercado de trabajo. En consecuencia, las políticas activas de empleo diseñadas a partir de esta información se adaptarán mejor a la resolución de los inconvenientes inherentes al territorio.
2. Las políticas activas de empleo desde el ámbito local son un eje del desarrollo económico, en tanto que, a corto y medio plazo, se produce una convergencia

entre regiones, revelándose como un mecanismo efectivo de integración. Al mismo tiempo, vertebran todo el territorio y garantizan la cohesión social.

3. Surgen como una demanda de la ciudadanía, en la medida en que el desempleo es una de las mayores preocupaciones de la sociedad, que espera que el nivel de gobierno más cercano y accesible, esto es, el local, dé respuestas a sus inquietudes.

Especialmente interesante es la visión de Calvo (2011) que expone una idea poliédrica que se suma a la reflexión de la importancia del ámbito local argumentando que se trata de una triple óptica, integral, planteado para todo el territorio, integrado, en cuanto a entender el territorio como un todo indivisible que debe ajustarse a los requerimientos del mismo, e integrador, en cuanto a tener en cuenta todos los actores sociales con presencia en el territorio.

La proximidad es el verdadero valor añadido convirtiéndose la gestión del empleo local desde el propio territorio, en el actual contexto socioeconómico, el impulso necesario para desarrollar en su máxima amplitud un enfoque hacia la empleabilidad, y prioritariamente la empleabilidad de las personas jóvenes, de las mujeres, de las personas mayores de 45 años y de las personas desempleadas de larga duración, por sus elevadas tasas de desempleo. Por tanto, hemos de entender la comprensión del espacio geográfico local para ayudar a movilizar y encauzar los procesos y trayectorias personales y profesionales de nuestros núcleos urbanos, lo que puede conllevar un avance cualitativo que afecte a la base de sus planteamientos laborales, su posicionamiento, sus méritos y cualificación profesional (Salom y Casado, 2007).

La Agencia de colocación se considera como parte de las políticas activas de empleo, teniendo en cuenta el marco legal de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que en su artículo veintitrés establece:

El artículo 23 queda redactado como sigue: «Artículo 23. Concepto de políticas activas de empleo. 1. Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de

acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social

7.1 Agencia de colocación

7.1.1 Principios inspiradores de la Agencia de colocación.

7.1.2 Principios normativos

7.1.1 Principios inspiradores de la Agencia de colocación.

El empleo como eje transversal de la política municipal⁶⁶

Implantar el empleo como eje transversal de la política municipal es el primer paso para realizar una apuesta firme por la intermediación laboral en el ámbito local. La transversalidad, en el ámbito de las administraciones públicas, aparece como un intento de dar respuestas a dos retos que la estructura organizativa clásica de áreas o concejalías no es capaz de resolver y que son:

- La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical, sino que implica a toda la organización o a una parte significativa de ella.
- La necesidad de disponer de una visión integral e integradora de determinados segmentos de población considerados como prioritarios.

La transversalidad del empleo en la organización municipal asegurará el compromiso efectivo de toda la organización para trabajar, desde cualquier área en el ámbito del empleo y por unos objetivos que no se pueden asumir por una sola de las áreas. Y a su vez permitirá establecer un instrumento organizativo que pretenderá desarrollar estrategias, herramientas e instrumentos que, dentro de la estructura organizativa de áreas municipales, posibilitará la adaptación a las exigencias del actual mercado laboral con una realidad muy compleja en su composición y funcionamiento. Las acciones para implementar el empleo como eje transversal serán:

⁶⁶ Es necesario destacar que el alcance y complejidad de la implantación de este objetivo requiere un único trabajo que no es objeto de la presente tesis. Únicamente se hace referencia para incorporarlo a futuras reflexiones y actuaciones. La elaboración de este apartado ha tenido como referencia los siguientes documentos:

1. La transversalidad como elemento de mejora en el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Resultados de una reflexión compartida el equipo gestor de la campaña innovación en transversalidad
2. Estrategia para el Empleo de Barcelona 2016-2020".

1. Definir el equipo de impulso de este contenido transversal e Identificar los diferentes agentes que van a participar y definir las estructuras de trabajo así como los responsables de la ejecución, los recursos necesarios y la temporalización.

Es imprescindible decidir y consensuar los responsables políticos de la organización que van a liderar globalmente el proceso (tanto en el equipo del gobierno como en el conjunto de la corporación municipal). Todo ello sin olvidar que las jefaturas de departamentos o servicios deben participar activamente en el proyecto transversal.

Es necesario que los agentes sociales e instituciones intervengan en el proyecto transversal con el fin de tener en cuenta sus diferentes perspectivas e intereses. Y finalmente no hay que olvidar a aquellas personas expertas en el tema en cuestión o la ciudadanía que manifieste interés por participar a título individual en el proyecto.

2. Realizar un diagnóstico compartido.
3. Definir los objetivos generales y operativos y el programa de actuaciones
4. Elaborar un plan de comunicación del programa transversal
5. Poner en marcha las diferentes acciones planificadas según la temporalización que se haya establecido. Al final del periodo de ejecución del programa transversal es importante poder realizar una evaluación del impacto social, que es la auténtica evaluación de los resultados del enfoque transversal que hemos querido incorporar en nuestra organización municipal.
6. Elaborar el proceso de evaluación

Figura 7.2. Principios inspiradores de la Agencia de colocación: El empleo como eje transversal de la política municipal.

Fuente: Elaboración propia



7.1.2 Principios normativos

Los principios inspiradores en una Agencia municipal de colocación se encuentran en la normativa vigente que es de una enorme amplitud, por lo que se incorpora como la norma más significativa y suficiente para compilar los principios normativos más imprescindibles como la actual Ley de empleo.

Se destacan los artículos más vinculantes del RD legislativo 3/2015, de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la ley de empleo

- Artículos 33. Agencias de colocación.

Garantizar, en su ámbito de actuación, el principio de igualdad en el acceso al empleo, no pudiendo establecer discriminación alguna, directa o indirecta, basada en motivos de origen, incluido el racial o étnico, sexo, edad, estado civil, religión o convicciones, opinión política, orientación sexual, afiliación sindical, condición social, lengua dentro del Estado y discapacidad, siempre que los trabajadores se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate

- Artículo 35. Discriminación en el acceso al empleo.

1. Los servicios públicos de empleo, sus entidades colaboradoras y las Agencias de colocación en la gestión de la intermediación laboral deberán velar específicamente para evitar la discriminación tanto directa como indirecta en el acceso al empleo.

Los gestores de la intermediación laboral cuando, en las ofertas de colocación, apreciasen carácter discriminatorio, lo comunicarán a quienes hubiesen formulado la oferta.

2. En particular, se considerarán discriminatorias las ofertas referidas a uno de los sexos, salvo que se trate de un requisito profesional esencial y determinante de la actividad a desarrollar.

En todo caso se considerará discriminatoria la oferta referida a uno solo de los sexos basada en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico.

- Artículo 37. Principios generales de las políticas activas de empleo.

1. En el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo han de estar presentes los siguientes principios generales:

a) El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo.

b) La respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación.

d) La igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo en los términos previstos en el artículo 2.a). En particular, se tendrá en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de trato entre mujeres y hombres para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de sexo.

e) La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales.

Especial interés tiene también la cartera común del RD 7/2015 de 16 de enero por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, en especial los servicios incluidos:

a) Servicio de orientación profesional.

b) Servicio de colocación y de asesoramiento a empresas.

c) Servicio de formación y cualificación para el empleo.

d) Servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

Tabla 7. 3 Principios normativos que rigen el funcionamiento de la Agencia de colocación
PRINCIPIOS NORMATIVOS
RD LEGISLATIVO 3/2015. DE 23 DE OCTUBRE POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE EMPLEO
Art. 33 Agencias de colocación.
Art. 35 Discriminación en el acceso al empleo.
Art. 37 Principios generales de las políticas activas de empleo.
REAL DECRETO 7/2015, DE 16 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA LA CARTERA COMÚN DE SERVICIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO.
<ul style="list-style-type: none"> a) Servicio de orientación profesional. b) Servicio de colocación y de asesoramiento a empresas. c) Servicio de formación y cualificación para el empleo. d) Servicio de asesoramiento para el autoempleo y emprendimiento
Fuente: Elaboración propia

7.2 Forma jurídica

Tal y como argumenta Sobrino (2011) jurídicamente las Agencias de colocación no se clasifican en función de si actúan con o sin ánimo de lucro, sino en relación a si operan de forma autónoma o como colaboradoras de los SPE. De forma que todas ellas deben disponer de la preceptiva autorización administrativa y las que se configuran como entidades colaboradoras de los SPE, además, deben firmar el correspondiente convenio de colaboración.

Esta propuesta de Agencia de colocación la sitúa en la estructura formal del Ayuntamiento o entidad local, por considerar que debe ser una estructura estable de los servicios que presta el Ayuntamiento.

Se considera que la naturaleza de la actividad de intermediación laboral en un ayuntamiento conduce a considerar que se pueden crear estructuras municipales paralelas y/o complementarias que pueden contribuir a dotar de protagonismo la intermediación laboral municipal. Aun no siendo necesarias puesto que no es determinante para resolver esta actividad la forma jurídica en la que se preste este servicio.

La experiencia municipal en esta área refleja que el proceso de intermediación laboral no requiere un trámite administrativo complejo traduciéndose en una actuación que se realiza de forma ágil, por lo que es posible dar respuesta al tejido empresarial en cortos períodos de tiempo sin necesidad de argumentar que el procedimiento administrativo local ralentizaría los procesos de la Agencia de colocación.

Prueba de ello es la experiencia obtenida a lo largo de los años en los centros asociados al SERVEF. La certificación en calidad como requisito indispensable para la actividad de los centros asociados al SERVEF se traducía en una respuesta en 24 horas al empresariado. El procedimiento demostró ser factible de realizar y ese criterio continua vigente en la labor que se realiza actualmente en las Agencias de colocación municipales.

No obstante, cabe señalar que existen otros procesos administrativos muy vinculados al área de promoción de empleo o Agencias de desarrollo local, que no son

propia intermediación laboral, como la solicitud de ayudas y subvenciones para el desarrollo de programas de empleo que encuentran en los procedimientos municipales un obstáculo a la agilidad que sería recomendable para mejorar la actuación de los ayuntamientos.

La creación de estructuras municipales externas al ayuntamiento es la respuesta a esa barrera administrativa y de control que impone la normativa municipal pero que, sin duda, no representa un obstáculo a la gestión de la intermediación laboral.

7.3 Financiación

Sobrino (2011) indica que la normativa española en materia de empleo no ha entrado a regular en modo alguno lo concerniente a la financiación de las Agencias de colocación. No lo hizo el Real Decreto 735/1995 y tampoco lo hace el nuevo Real Decreto 1796/2011 fruto de la Reforma Laboral introducida por la Ley 35/2010.

Actualmente las Agencias de colocación únicamente tienen dos vías de financiación:

- Presupuesto municipal.
- Colaboración con los Servicios públicos de empleo autonómicos en el escenario del Acuerdo Marco.

Otra posible vía de financiación novedosa y poco explorada en territorio español se traduce en la posibilidad de establecer patrocinios y/o mecenazgos con empresas que permitan mejorar el presupuesto o reducir los gastos de la Agencia de colocación.⁶⁷

Los ayuntamientos podrían explorar nuevos modelos de financiación, asumiendo una mayor responsabilidad que garantice una sostenibilidad financiera a largo plazo mediante la obtención de recursos externos, fundamentalmente privados.

En el marco de la Agencia de colocación estrechar las relaciones con el entorno empresarial e institucional debe entenderse en definitiva como una tarea necesaria, no sólo conveniente, sino necesaria de los ayuntamientos del siglo XXI. Desde esta perspectiva, aumentar la proyección de la Agencia municipal de colocación y conseguir un mayor conocimiento de los proyectos y actividades que realiza, constituye una misión esencial que ha de marcar su plan de actuación.

⁶⁷ Existen experiencias en Reino Unido en el que una compañía telefónica pone a disposición de los servicios públicos de empleo un espacio de comunicación que sirve de aula para establecer contactos con las empresas o mejorar habilidades de comunicación.

7.4 Objetivos

Los objetivos de la Agencia de colocación pública local son los siguientes:

Objetivo General

Implantar un servicio de intermediación laboral público local impulsando procesos favorecedores de sinergias con el tejido empresarial y creando arterias de información laboral en el territorio más cercano.

Objetivos específicos

- Mejorar el diagnóstico individualizado y elaboración del perfil profesional de la población demandante de empleo,
- Consolidar el servicio de diseño de itinerario personalizado,
- Mejorar el grado de penetración de la Agencia de colocación en el ámbito local,
- Acrecentar el uso de la Agencia de colocación por parte de las empresas,
- Fidelizar a las empresas en el uso de los servicios de la Agencia de colocación,
- Mejorar la calidad de la gestión en las ofertas de empleo,
- Avanzar en una formación basada en la adquisición de competencias/habilidades personales y profesionales
- Mejorar la cualificación profesional de la población inscrita en la Agencia de colocación

Figura 7.4 Objetivos de la Agencia de colocación	
OBJETIVO GENERAL DE LA AGENCIA DE COLOCACIÓN	
<p>Implantar un servicio de intermediación laboral público local impulsando procesos favorecedores de sinergias con el tejido empresarial y creando arterias de información laboral en el territorio más cercano.</p>	
OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA AGENCIA DE COLOCACIÓN	
1.	Mejorar el diagnóstico individualizado y elaboración del perfil profesional individual
2.	Consolidar el servicio de diseño y atención del itinerario personalizado de empleo
3.	Mejorar el grado de penetración de las Agencias de colocación en el ámbito local
4.	Acrecentar el uso de la Agencia de colocación por parte del tejido empresarial
5.	Fidelizar a la población usuaria (empresas y demandantes de empleo) en el uso de los servicios
6.	Mejorar la calidad de la gestión en las ofertas de empleo
7.	Avanzar en una formación basada en la adquisición de competencias/habilidades personales y profesionales
8.	Mejorar la cualificación profesional de la población inscrita en la Agencia de colocación
Fuente: Elaboración propia	

7.5 Protagonistas de la intermediación laboral

7.5.1 Empresas

7.5.2 Población activa

7.5.3 Agencia de colocación

Los protagonistas de la intermediación laboral son tres, que por su naturaleza y competencias en el proceso adquieren una importancia, que es muy equilibrada entre los tres, para la implantación de procesos de intermediación laboral de calidad.

7.5.1 Empresas

La Agencia de colocación ha de encontrar su hueco entre aquellas empresas ,que por lo reducido de su tamaño y escasa cualificación en recursos humanos, necesitan un servicio de acompañamiento en la búsqueda de personas para trabajar en sus empresas o pequeños negocios.

El entorno socio-económico que rodea la Agencia de colocación es fundamental para definir la estrategia de intermediación laboral.

En la Comunidad Valencia las personas emprendedoras son fundamentalmente empresas sin personal contratado, autónomos/as. El tejido empresarial valenciano se caracteriza por una elevada presencia de empresas de reducido tamaño, el 95,7% son micropymes.La Comunidad Valenciana cuenta solo con algo más de 400 empresas grandes, de 200 trabajadores o más.

El bajo nivel de cualificación de los empresarios valencianos es una de sus mayores debilidades. En la Comunidad Valenciana el 45% de los empresarios solo tiene estudios obligatorios, porcentaje que duplica al empresariado nacional.

Este panorama empresarial demanda un servicio de intermediación laboral “de proximidad” que es precisamente el que una Agencia municipal de colocación prestaría en contexto local.

7.5.2 Población activa

La población económicamente activa⁶⁸ comprende todas las personas de 16 o más años que satisfacen las condiciones necesarias para su inclusión entre las personas ocupadas o paradas. Esta población tiene varias categorías:

Población ocupada (o personas con empleo): Es la formada por todas aquellas personas de 16 o más años que tienen un trabajo por cuenta ajena o ejerciendo una actividad por cuenta propia

Población parada o desempleada Se considerarán paradas a todas las personas de 16 o más años que reúnan simultáneamente las siguientes condiciones:

- sin trabajo, es decir, que no tienen un empleo por cuenta ajena ni por cuenta propia durante la semana de referencia.

- en busca de trabajo, es decir, que hayan tomado medidas concretas para buscar un trabajo por cuenta ajena o hayan hecho gestiones para establecerse por su cuenta durante el mes precedente.

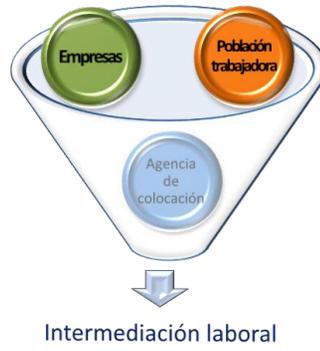
- disponibles para trabajar.

En definitiva, personas que están buscando un empleo o quieren cambiar del puesto de trabajo que actualmente desempeñan.

⁶⁸ Las definiciones están basadas en las recomendaciones aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Decimotercera y Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 1982 y 1998, respectivamente).

7.5.3 Agencia de colocación

Figura 7.5.- Protagonistas de la intermediación laboral



Fuente: Elaboración propia

7.6 La agencia de colocación: Creación de un sistema arterial de intermediación laboral

7.6.1 Metodología de intervención

7.6.2 Principios metodológicos y herramienta de gestión

7.6.3 Servicios de la Agencia de Colocación

7.6.3.1 Servicio de Asesoramiento y orientación a las personas

7.6.3.2 Servicio de Colocación y relaciones con empresas

7.6.3.3 Formación en habilidades y competencias para el empleo

7.6.1 Metodología de intervención

El modelo de intervención laboral de la Agencia de colocación tiene como referencia los servicios que contiene la cartera común de servicios de empleo. No obstante en la presente tesis se considera que la concepción de activación para el empleo en el ámbito local debe flexibilizar el modelo imperante en las administraciones públicas de mayor rango territorial como son las autonomías. Se considera necesaria la adaptación al entorno más cercano aproximándose a un espacio común entre la individualidad de cada persona y los condicionantes territoriales, económicos y sociales que caracterizan el perfil laboral de cada persona.

La intermediación laboral no debe limitarse únicamente a explorar vacantes de empleo en las empresas, ejercitando exclusivamente la prospección y la gestión de ofertas de trabajo entre las personas desempleadas. Esta es una perspectiva ineficaz, como hemos visto a lo largo de la fundamentación teórica de la tesis. La intermediación ha de situarse, por lo tanto, en el centro de los procesos de intervención sociolaboral tratando de crear mecanismos estables de conexión entre empresas y población que busca empleo. Su misión, pues, debe consistir en tejer una estructura de oportunidades de calidad para las personas que más dificultades tienen para acceder a un puesto de trabajo, mediando entre las diferentes necesidades que tienen las empresas y las personas que buscan trabajo.

Malo (2011), recoge el marco teórico de Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides en la Teoría de la búsqueda y lo considera esencial para abordar la clave de la intermediación laboral en el ámbito local: la información como el eje transversal que dirige la atención a la personas y a las empresas.

El sistema arterial de intermediación laboral se inspira en las arterias del cuerpo humano que llevan la sangre oxigenada desde el corazón hasta el resto del cuerpo y por lo tanto se trataría de crear e implantar una red de conexiones que transporten información útil para mejorar la inserción laboral de las personas y dar respuesta a las necesidades de personal del tejido empresarial.

El papel primordial de la Agencia de colocación es suministrar una cantidad suficiente de información de calidad, que los agentes (población trabajadora y

empresas) no tienen capacidad para obtener por la inaccesibilidad de la misma. La información disponible durante la búsqueda es fundamental a la hora de decidir cuándo debe detenerse el proceso de búsqueda y aceptar una oferta o contratar a una persona.

Un aumento de la información sobre la cantidad y el tipo de ofertas de puestos de trabajo disponibles puede hacer que la población desempleada conozca antes las ofertas que pueden ser aceptables dado su salario de reserva, con lo que encontrarían antes un puesto de trabajo.

Y de forma paralela, las empresas necesitan información sobre la realidad de la población desempleada. La experiencia de forma tozuda indica que las personas con perfiles laborales competentes no están disponibles para cualquier empresa o para cualquier oferta. Y no toda la población trabajadora está dispuesta a aceptar cualquier puesto de trabajo porque precisamente las mejores candidaturas son las mejores informadas.

La población trabajadora en riesgo de exclusión con perfiles profesionales de baja cualificación necesita mejorar su competencia personal para transitar por procesos de selección con un alto nivel de exigencia que no se corresponden con su perfil de competencias personales.

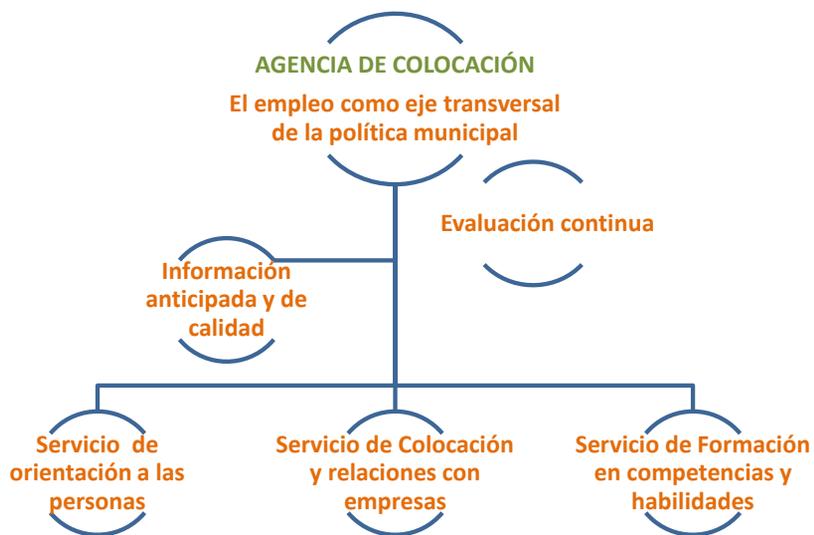
La clave estará en que la Agencia de colocación disponga de suficiente información anticipada y de calidad para mejorar la inserción laboral o, en todo caso, para mejorar la intersección entre empresas y personas trabajadoras.

El acceso anticipado a una mayor cantidad de información de calidad es uno de los primeros resultados de la adopción del empleo como eje transversal en la política municipal.

La implantación de esta transversalidad permitirá que la Agencia de colocación aumente la cantidad de información disponible de calidad e identifique sectores generadores de empleo.

El sistema arterial de intermediación laboral de la Agencia de colocación se diseñará de acuerdo a las siguientes coordenadas:

Figura 7.6: Sistema arterial e intermediación laboral



Fuente: Elaboración propia

El empleo como eje transversal contemplará una serie de objetivos operativos que permitirán sumergir a todas las áreas municipales en la consecución de una cultura de empleo de la política municipal en su conjunto y que se reflejan en la Tablas siguientes:

Tabla 7.7: Objetivos de la implantación del empleo como eje transversal de la política municipal		
Objetivos estratégico	Objetivos operativos	Indicadores
El empleo como eje transversal de la política municipal	Sensibilizar respecto a la importancia del empleo como motor económico y social del municipio	Designación de una persona líder del proyecto de transversalidad Creación de un equipo de transversalidad Campaña pública de difusión Creación de un sello de empleo municipal
	Visibilizar la Agencia de colocación	Publicación de la carta de servicios Presentación de la Agencia de colocación a los diferentes servicios municipales Redacción de un protocolo de actuaciones conjuntas que refleje la implicación del total de áreas municipales
	Seguimiento de la transversalidad	Nº de reuniones realizadas Nº de empresas remitidas a la Agencia por cada área municipal Nº de propuestas realizadas por cada área municipal
	La información como clave de la intermediación laboral	Nº de informes realizados por cada área municipal relacionados con el empleo % de empresas adjudicatarias de servicios municipales remitidas a la Agencia de colocación por las distintas áreas % de reuniones municipales a las que son convocadas la Agencia de colocación % de horas de presencia en empresas públicas municipales % de horas sobre el total de dedicación en la Agencia de colocación a detectar oportunidades de empleo Nº de reuniones con aso. empresariales Nº de reuniones con otras Agencias de colocación
Fuente: Elaboración propia		

7.6.2 Principios metodológicos y herramientas de gestión.

Los principios metodológicos que constituirán nuestra metodología y que se deben convertir en el “know how “de la Agencia de colocación son los siguientes:

- ✓ Personalización e individualización en la atención a las empresas y a las personas demandantes de empleo versus Inclusión digital.

La personalización no debe ir contrapuesta a la inclusión digital. Atender de forma contundente y personalizada a cada empresa y persona que participe en la intermediación laboral debe ir acompañado de una mejora de las competencias digitales de todas las partes implicadas en los procesos de la Agencia de colocación.

El compromiso de una atención individualizada a cada aspecto que diferencie a personas y empresas como clave para el éxito del funcionamiento debe ser complementado con el uso de las nuevas tecnologías realizando una apuesta fuerte y vanguardista, a la medida de cada Agencia de colocación, por la utilización de las nuevas herramientas digitales. La inmersión en este espacio digital nos permitirá dedicar más tiempo a la atención y análisis de cada aspecto diferenciador de las personas con las que el personal técnico se relacione de forma que se proporcione una respuesta a medida de cada necesidad tanto empresarial como personal.

Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación son factores clave para acercarse a un puesto de trabajo. No hay posibilidad de retorno. Es necesario complementarlo con la atención personal y su utilización de forma activa equivale con frecuencia a unas mayores oportunidades de empleo porque facilita de forma notable el acceso a la información. Todavía hay un porcentaje elevado de la población que no maneja adecuadamente Internet y que se encuentra alejado del uso de las nuevas tecnologías y es un inconveniente que necesita ser resuelto.

Es necesario conseguir una Agencia de colocación inclusiva, en la que la mayoría de las personas accedan de forma habitual a las redes sociales y en la

que se disponga de un grado de preparación suficiente para utilizarlas como recurso que favorezca el acceso a información que sirva de puente para encontrar un empleo.

✓ Impulso del big data de empleo

Comunicar es un proceso con vías que transportan información en doble dirección. La información como clave del proceso de intermediación laboral ha de ser transportada y diseminada por todos los territorios y participantes de la Agencia de colocación.

El compromiso para que el acceso a la información sea universal y democrático será el quid para mejorar la participación real de empresas y personas demandantes de empleo en el espacio de intersección de la Agencia.

La información fluirá si existen procesos comunicacionales de calidad y en cantidad suficiente para crear un efecto multiplicador de todas aquellas acciones que tengan como fin distribuir datos de oportunidades en torno al empleo.

La ruptura de procesos comunicacionales anquilosados en escenarios pasados donde la máxima ha sido “la información es poder” promoverá procesos de feedback multiplicados numerosas veces y en múltiples direcciones.

Es muy importante consolidar la idea de que la información existente es de tal magnitud que es mucho más favorable y beneficioso para todos extender redes de información interconectadas, que esconder pequeños bits de datos que no serán nunca el secreto para encontrar empleo frente al volumen de información que se obtiene si toda la población implicada interconecta sus datos y fuentes de información.

✓ Impulso e innovación

En el contexto de desempleo estructural en el que nos encontramos es imprescindible y necesario que la clase política y el personal técnico asuman como necesario establecer procesos serios y sólidos de reflexión. Es necesario “pararse a pensar”.

Pararse a pensar no es realizar planes estratégicos, que son necesarios, sin duda, sino atreverse a romper con los programas y actuaciones que durante décadas se están realizando en los ayuntamientos y que han demostrado que necesitan mejoras y actualizaciones para dar respuestas reales que produzcan resultados en la inserción laboral.

La inercia, la falta de recursos personales y económicos, el desconocimiento y muchos otros factores han favorecido que el desarrollo local (la intermediación laboral municipal está inmersa en esta realidad) se haya alejado notablemente de sus raíces filosóficas y se haya convertido en la mayoría de los municipios en un instrumento de recepción de subvenciones para realizar planes alejados de la realidad y del contexto local.

Innovar e impulsar nuevas formas de intermediación laboral en el ámbito local es necesario si queremos adquirir las competencias en materia de empleo que se desarrollan de “facto” pero de las que no se tienen la titularidad.

La ventaja es considerable si se tienen en cuenta los resultados de la intermediación laboral pública. Arriesgar e innovar puede ser (o quizás no pero hay que comprobarlo) la clave para explorar vías alternativas y rupturistas con los programas y procesos realizados hasta el momento.

La innovación no siempre ha de ser en programas nuevos o ideas vanguardistas sino también en el establecimiento de procesos de trabajo alternativos, de horarios y espacios poco habituales, de planteamientos diferentes...

Pararse a pensar cada uno de los procesos y pensar ¿para qué hacemos esto? ¿Por qué? ¿Se puede hacer de otra forma? Puede ser el inicio de un proceso de innovación que mejore los resultados de la Agencia de colocación. Y de nuevo la importancia de la información que según Toni Puig (2011):

La innovación no tiene nada que ver con la inspiración, ese mito de la musa que te susurra en la oreja y creas. La innovación tiene que ver con la información cualificada que facilita conocimiento: sabes, entiendes, comprendes. Y, desde aquí, a veces desde la racionalidad, otras desde

las emociones y, frecuentemente, desde un mix, trazas respuestas, apuestas que otros no han imaginado. Y, de repente, parecen simples, de toda la vida. Adecuadas. Hagamos, para la innovación, que circule la información. Torrencialmente.

- ✓ Estabilidad en el empleo y formación continua y reciclaje para el personal técnico de la Agencia de colocación.

La plantilla municipal que desempeña su trabajo en la Agencia de colocación debe tener estabilidad en el puesto de trabajo.

La implantación de un “pasaporte para el empleo” con personal de referencia para cada una de las personas en activo carece de toda lógica si no existe una plantilla de personal estable que tenga consolidada su situación laboral.

Los procesos de intermediación laboral son lo suficientemente complejos para que la Agencia de colocación funcione con personal procedente de subvenciones que tienen un contrato de trabajo a tiempo parcial, de duración determinada y sin posibilidad de continuidad.

Precisamente por la importancia que adquiere la información en el presente modelo de Agencia de colocación es necesario que la memoria histórica de la Agencia esté presente de forma continua para no repetir errores del pasado y a su vez aprovechar todo el talento acumulado a lo largo de los años.

Todo ello sin olvidar que se pueden producir situaciones perversas en el sentido de que la persona que orienta puede estar en un estado emocional similar a la persona orientada y producirse efectos de identificación excesiva o de utilización de situaciones de prospección de ofertas para realizar búsqueda personales de empleo (todo ello bastante comprensible desde el punto de vista emocional pero no técnico).

La estabilidad laboral de las plantillas debe venir acompañada de una formación y reciclaje continuo en conocimientos, habilidades y competencias.

En el contexto de la tesis adquiere un completo sentido el concepto de “long life learning” que es lógicamente aplicable y necesario al personal que desempeña su trabajo en la Agencia de colocación.

La asistencia a congresos, reuniones y formación presencial y on – line ha de ser considerada por los responsables del servicio municipal como una tarea más del personal y teniendo en cuenta esta inversión se ha de planificar el servicio de intermediación laboral, sin considerar la formación como un premio o un castigo sino como una parte esencial del trabajo.

La atención a personas (empresas y demandantes de empleo) es una tarea altamente compleja y de gran envergadura cognitiva, por lo que requiere que no se convierta en una losa frente a otras personas que no la tienen en sus puestos de trabajo y tampoco nunca ser utilizada para negar permisos de formación y actualización del personal técnico.

- ✓ Diseminar y acercar la Agencia de colocación a las empresas y a las personas.

La Agencia de colocación ha de ser un servicio dinámico y en movimiento. Acercar los servicios a las personas y a las empresas es fundamental para aproximarnos al modelo de Agencia de colocación que se propone en esta tesis. El acercamiento tendrá diferentes vertientes:

- Geográfico

El tamaño del municipio será determinante para diseñar el número de delegaciones de la Agencia de colocación, siendo éste un elemento determinante para establecer antenas de empleo diseminadas por todo el territorio de cada uno de los municipios.

- Sectorial

Sería muy interesante establecer delegaciones de la Agencia de colocación en mercados de abastos o polígonos industriales en aquellas ciudades de mediano o gran tamaño de forma que diera respuestas concretas y especializadas a aquellas demandas de personal especializado en ocupaciones y sectores concretos (alimentación, industria...)

- Itinerante

Esta aproximación a la empresa es la que se realiza cuando se visita a la empresa en sus instalaciones y se establece un proceso de fidelización en el que se generan relaciones mutuas de confianza en el trabajo de todas las personas que participan en los procesos de intermediación laboral.

Figura 7.8: Principios metodológicos de intervención.



Fuente: Elaboración propia

La principal herramienta de gestión es la base de datos informática y la web de la Agencia de colocación.

La base de datos de la Agencia de colocación ha de ser una herramienta potente que dé respuesta a las necesidades de la intermediación laboral.

Un programa informático capaz de registrar y actualizar de forma eficaz toda la información que se gestiona en las tres áreas de la Agencia de colocación y que sea un facilitador del trabajo y nunca un obstáculo que dificulte la obtención de datos de manera fiable.

La base de datos debe contemplar la conexión con la web de la Agencia de colocación de forma que tanto empresas como demandantes de empleo puedan incorporar la información que compete a su área.

Es necesario tener en cuenta el RD 1796/2010 establece en su artículo 5. Obligaciones de las Agencias de colocación en el que establece las características de los sistemas informáticos de la Agencia de colocación.

m) Disponer de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, con el fin de que el suministro de información sobre demandas y ofertas de empleo, así como del resto de actividades realizadas como Agencias de colocación autorizadas, se realice, al menos, con periodicidad mensual y exclusivamente por medios electrónicos, de conformidad, esto último, con lo establecido en el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

El acceso de la ciudadanía a la página web de la Agencia de colocación resulta ser la mejor forma de integrar a todas las personas, particularmente a las que cuentan con necesidades especiales, o que residen en lugares alejados de los principales centros administrativos, al permitir que toda la ciudadanía tenga acceso virtual, real, efectivo y eficiente a los distintos servicios. Y, por otra parte, porque la actual tecnología permite que pueda obtenerse información e interactuar, en forma remota y simultánea 24/24 horas al día, los 365 días del año, lo que supone una reducción considerable de los tiempos de respuesta, además de mejorar la calidad de los servicios que se prestan, todo lo cual permite una mayor y mejor adecuación a las necesidades reales de las personas que se encuentran en procesos de intermediación laboral.

La incorporación de estas tecnologías TIC a su funcionamiento cotidiano, especialmente por lo que se refiere a la relación del mismo con las personas, a fin de conseguir ser un servicio más accesible a la ciudadanía, favorecer la interacción de ésta en la vida pública y procurar dar una respuesta más individual y específica a cada ciudadano y ciudadana.

La Agencia de colocación debe ser consciente de la necesidad de llegar más rápida, fácil y eficazmente a las personas para dar mejor respuesta a la población demandante de empleo, así como a las empresas.

Finalmente, por cuanto la Agencia de colocación coopera y colabora con otras entidades que también trabajan en el fomento del empleo así como en la

consolidación del tejido empresarial de la ciudad de València asimismo, que se pueda acceder a las respectivas webs desde la web de la Agencia de colocación.

Es fundamental disponer de una Plataforma telemática para acercarse integrando contenidos y unificando criterios y canales de comunicación, a fin de facilitar el acceso a la información y al resto de servicios municipales, además de racionalizar el uso de internet como vehículo de comunicación.

Asimismo, se considera necesario configurar un marco común que facilite las relaciones con el Ayuntamiento de València en materia de empleo, permitiendo el acceso a la información y servicios municipales de forma homogénea, independientemente del canal que se elija (telefónico, telemático o presencial) y de la tecnología escogida (ordenador, APP móviles...), optimizando los recursos de la Agencia de colocación y facilitando la distribución de contenidos, todo ello con información unificada, para optimizar su uso por parte las personas y las empresas, así como para permitir una mejora continua de los servicios que se pongan a disposición de la ciudadanía.

Se considera imprescindible, además, que la web de la Agencia de colocación se pueda adaptar a cualquier tipo de dispositivo (tablet, móvil o equipo informático de sobremesa). Se buscará mejorar la calidad de la atención prestada permitiendo la comunicación y el acceso a la información de manera remota o virtual, ahorrando traslados, tiempo y recursos.

7.6.3 Servicios de la Agencia de Colocación

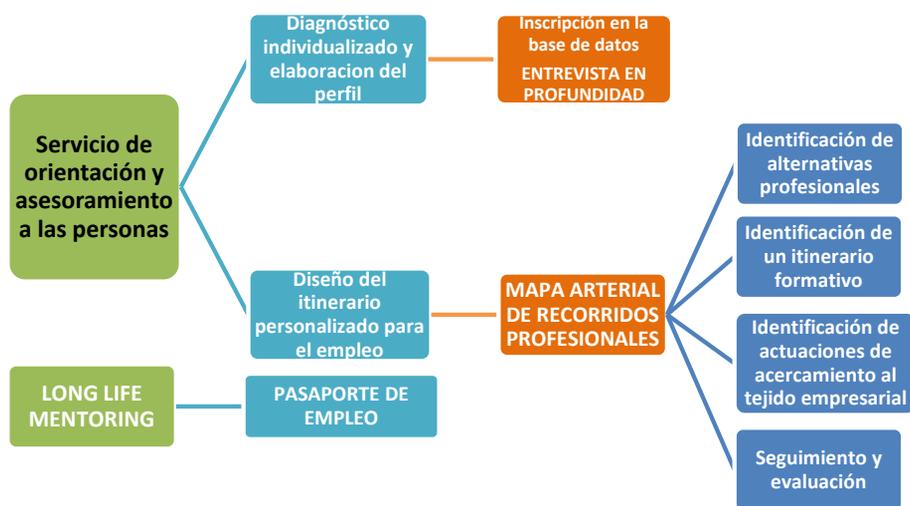
- 7.6.3.1 Servicio de Asesoramiento y orientación a las personas
- 7.6.3.2 Servicio de Colocación y relaciones con empresas
- 7.6.3.3 Formación en habilidades y competencias para el empleo

7.6.3.1 Servicio de Asesoramiento y orientación a las personas

El servicio de asesoramiento y orientación a las personas es el primero de los tres servicios junto con la gestión de ofertas y la formación que constituyen la estructura del sistema arterial de la Agencia de colocación.

La orientación es el eje central de la intermediación laboral porque el presente modelo adquiere validez por la importancia que otorga a la información que circule por todo el espacio de la intermediación laboral.

Figura 7.9: Servicio de asesoramiento y orientación a las personas.



Fuente: Elaboración propia

Es un servicio integral que tiene por objeto la información, el diagnóstico de la situación individual, el asesoramiento, la motivación y acompañamiento en las transiciones laborales, bien desde la educación al mundo laboral o entre las diversas situaciones de empleo y desempleo que pueden darse a lo largo de la vida laboral.

El aspecto innovador del presente modelo es la implantación del “pasaporte de empleo”⁶⁹ adaptado al modelo de Agencia de colocación.

El modelo parte de la premisa de que es necesario que todas las personas dispongan de un sistema de orientación personal que se convierta en una referencia a lo largo de toda la vida. Al igual que todas las personas disponemos de un servicio médico de referencia la idea central es que todas las personas dispongan de un servicio permanente de orientación.

Este modelo, que es el que impregna algunos de los modelos promulgados en la normativa de los últimos años, no termina de despegar a nivel autonómico por lo que es el momento de implantarlo de forma local, de manera que la Agencia de colocación se convierta en un referente para la ciudadanía en el ámbito de su esfera personal del empleo.

Las actuaciones que se desarrollarán serán las siguientes:

a) Diagnóstico individualizado y elaboración del perfil

Comprenderá la atención específica a las personas al objeto de identificar sus habilidades, sus competencias, su formación y experiencia, sus intereses, su situación personal y las posibles oportunidades profesionales, así como algunas otras variables que se estimen relevantes en el protocolo específico que desarrolle esta actividad.

El diagnóstico se iniciará con la asignación de un/a profesional de referencia de la Agencia que será quien atienda a cada una de las personas siendo quien asesore, acompañe y atienda las necesidades derivadas del itinerario personalizado. Se constituirá en la persona que mentorice a la población trabajadora durante su vida laboral. Es una labor de “long life mentoring”. El

⁶⁹ Que tiene como referencia el pasaporte de competencias europeo.

escenario laboral actual en el que se produce un atrapamiento en la temporalidad en los trabajos favorece la designación de una persona de referencia que ejercerá de brújula laboral en los momentos en los que exista una situación de crisis en los procesos de incorporación/reincorporación o despido durante la vida laboral. La Agencia transmitirá a cada una de las personas atendidas que técnico/a tiene asignada y salvo dificultades o ausencias se convertirá en la figura a la que acudir en momentos de incertidumbre laboral.

El diagnóstico individualizado se realizará en el marco de la entrevista en profundidad y comprenderá la atención específica al usuario, al objeto de identificar sus habilidades, sus competencias, y experiencia, sus intereses, su situación familiar y las posibles oportunidades profesionales, así como cuantas otras variables se estimen relevantes en el protocolo específico que desarrolle esta actividad. Esta información se utilizará para la elaboración del perfil de la persona y su clasificación en función de su empleabilidad (Sistema común de servicios del Sistema Nacional de Empleo).

La acogida en la Agencia de colocación se iniciará con la solicitud de cita para la entrevista pudiendo acceder a través de tres vías:

- Presencial
- Telefónica
- Cita on line, de forma que la persona pueda valorar las diferentes fechas

Paralelamente a la solicitud de entrevista las personas que tengan competencias digitales podrán registrar los datos solicitados por la Agencia de colocación de forma telemática para avanzar en su proceso de inscripción en la base de datos.

Las personas se personarán en la Agencia y realizarán una entrevista en profundidad con el personal técnico con 1 hora de duración siendo indispensable la realización de la misma para que una persona pueda ser incluida en un proceso selectivo.

El análisis de la información obtenida desembocará en un diagnóstico de la situación personal que tendrá una naturaleza fiable, objetiva y adecuada al entorno, integral (debe comprender todos los aspectos de la persona), medible o actualizable en distintas fases del itinerario que se realizará con posterioridad y jerárquica en la que se puedan priorizar las necesidades a atender

En el transcurso de la entrevista se informará del resultado del diagnóstico a las personas, reflejando en la misma las situaciones dificultosas, necesidades detectadas y la propuesta de intervención.

Otro elemento a tener en cuenta es la necesidad de explicar de manera clara a las personas entrevistadas qué se pretende conseguir con las entrevistas realizadas, así como del resultado del diagnóstico, reflejando en la misma las situaciones dificultosas, necesidades detectadas y la propuesta de intervención e informando de los resultados para consolidar el vínculo o relación de confianza en el servicio que se pretende alcanzar.

b) Diseño del itinerario personalizado para el empleo

Consistirá en la elaboración y comunicación a las personas del proceso que se considere más adecuado para su acceso al empleo de acuerdo con su perfil, necesidades y expectativas a través de criterios técnicos y estadísticos, incluyendo las principales actuaciones propuestas y el calendario de realización, así como los elementos de verificación y seguimiento. Este itinerario comprenderá los siguientes pasos:

1. La identificación de alternativas profesionales a partir del análisis motivado de oportunidades de empleo para las personas.

La identificación permitirá transmitir la información disponible sobre las ofertas de empleo adecuadas y disponibles para cada una de las personas.

En este momento cobra relevancia el protagonismo de la información como elemento clave que permite a las personas avanzar hacia la consecución de un empleo.

El personal técnico dispondrá de recursos suficientes para diseñar el camino más adecuado a cada persona siendo esta información fruto del conjunto de acciones y aspectos que se han plasmado en la presente tesis.

Estos recursos combinarán las diferentes familias profesionales, las competencias personales y profesionales necesarias para la integración en cada una de las ocupaciones disponibles.

La Agencia de colocación diseñará un “mapa arterial de recorridos profesionales” que partiendo de la situación inicial permita acercarse al empleo de forma progresiva hasta alcanzar el objetivo final: incorporarse a un puesto de trabajo acorde a su perfil profesional.

La identificación permitirá transmitir la información disponible sobre las ofertas de empleo adecuadas y disponibles para cada una de las personas.

En este momento cobra relevancia el protagonismo de la información como elemento clave que permite a las personas avanzar hacia la consecución de un empleo.

El personal técnico dispondrá de recursos suficientes para diseñar el camino más adecuado a cada persona siendo esta información fruto del conjunto de acciones y aspectos que se han plasmado en la presente tesis.

Estos recursos combinarán las diferentes familias profesionales, las competencias personales y profesionales necesarias para la integración en cada una de las ocupaciones disponibles.

La Agencia de colocación tendrá un mapa arterial de recorridos profesionales que partiendo de la situación inicial permita acercarse al empleo de forma progresiva hasta alcanzar el objetivo final: incorporarse a un puesto de trabajo acorde a su perfil profesional.

2. La identificación de un itinerario formativo mediante la propuesta de las acciones de formación y/o acreditación de experiencia laboral o formación no formal que resulten adecuadas para la mejora de competencias y cualificación profesional.

El itinerario formativo se realizará de forma reflexionada con las personas, ajustándolo al máximo a las necesidades e inquietudes personales y a ser posible a la oferta de vacantes de empleo que se ha detectado en el último periodo de tiempo.

3. La identificación de las actuaciones de acercamiento al tejido empresarial más adecuado para el perfil de cada una de las personas.

La información actualizada respecto a posibles puestos de trabajo que están en período latente, así como de otras posibilidades de empleo más adecuadas para el perfil de cada una de las personas constituirá el núcleo central de esta fase.

El pasaporte de empleo constituirá un elemento valioso para tener registradas las acciones propuestas y su resultado, así como todas aquellas actuaciones que vayan encaminadas a reducir la distancia al empleo.

Adoptando las aportaciones de Alende Castro (2015) la Agencia de colocación creará grupos de empleo en Facebook de forma que desarrollará una estrategia de comunicación para la inserción laboral que se articulará en base a una

cultura colaborativa. En ellos, las personas priorizan la posibilidad de compartir información relacionada con vacantes sobre el uso de estos grupos como plataformas de promoción profesional.

Asimismo, se ha constatado una recurrencia diaria por parte de la mayor parte de las personas a estos grupos así como una actualización constante de contenidos, lo que permite describir a estas comunidades como colectivos activos que, fundamentalmente, a la hora de mantenerse actualizados dependen en buena medida de la labor de las personas que los crean (la Agencia de colocación), quienes los impulsan y dinamizan.

Por tanto, estas comunidades se presentan como aplicaciones activas respecto a la generación de contenidos pero con bajos niveles de participación. Se puede afirmar por tanto que en ellas no prima la interacción entre las personas como sucede habitualmente en los entornos de redes sociales en los que se busca el contacto con otros amigos o seguidores, sino la colaboración a favor de un fin entre los que destaca, tal y como se ha demostrado, la ayuda a otros por medio de la difusión o consulta de información laboral.

Los grupos de empleo en Facebook serán plataformas de comunicación para la inserción laboral, articuladas sobre una cultura colaborativa de actualización frecuente, usados a diario y en los que, pese a su alto índice de usabilidad, pesará más su utilización como fuente de consulta de información que su empleo como entorno interactivo. Se puede concluir, en definitiva, que en estos grupos se desarrolla entonces una estrategia de comunicación para la inserción laboral.

Es necesario encontrar un espacio de intersección entre personas que buscan empleo y empresas, para que la intermediación laboral de resultados tangibles y la distancia al empleo disminuya conforme la Agencia de colocación interviene en el desarrollo del itinerario personalizado.

E igualmente es interesante tener en cuenta la información que retorna de las empresas en lo referente a las necesidades en materia de empleo: empleos más demandados, y puestos más difíciles de cubrir y la previsión de contrataciones dependiendo del sector económico.

4. Seguimiento y evaluación

El seguimiento que se realizará de forma periódica persigue comprobar en qué medida se están realizando las actividades que constan en el itinerario. Valorar si los resultados esperados están acercando al empleo. Es necesario constatar que la persona inscrita en la Agencia continúa interesada en participar en procesos de intermediación laboral de cara a futuros procesos selectivos. La evaluación es una tarea de acompañamiento del proceso, reforzando aquellas pautas de actuación que las personas están adoptando para mejorar la distancia al empleo. Formar parte del proceso de planificación de la intervención, y debe permitir analizar los logros obtenidos, y en su caso, proponer reajustes o reorientaciones para la consecución de los objetivos y metas pautados. La evaluación del plan de trabajo es continua para reorientar o adaptar los comportamientos que multipliquen las posibilidades de incorporarse al mercado laboral de pleno derecho.

Este seguimiento se realizará de forma periódica con un plan establecido que constará en su pasaporte de empleo.

Se omite la suscripción y firma de un acuerdo personal de empleo entre cada una de las personas y la Agencia de colocación por entender que la participación en cada una de las acciones ha de ser ejercida desde la libertad individual y personal de cada una de las personas.

A continuación se relacionan los objetivos estratégicos y operativos relacionados con el Servicio de asesoramiento y orientación a las personas:

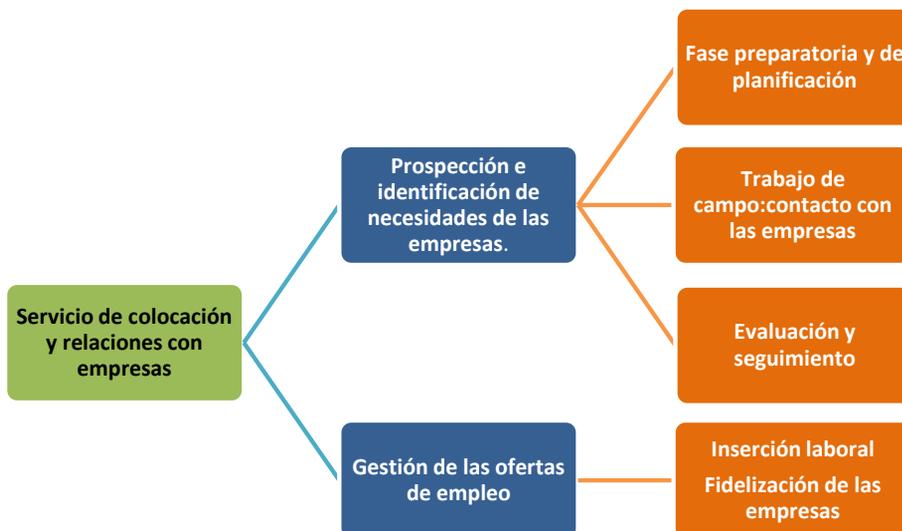
Figura 7.10: Objetivos estratégicos, operativos e indicadores del servicio de asesoramiento y orientación a las personas		
Objetivos estratégicos	Objetivos operativos	Indicadores
1.Mejorar el diagnóstico individualizado y elaboración del perfil	Consolidar el servicio de orientación	Nº de llamadas telefónicas atendidas/realizadas a demandantes Nº de mails atendidos de demandantes Mejora de la autoestima como consecuencia del uso de los servicios Mejora de los instrumentos de búsqueda de empleo (curriculum vitae...)
	Realizar entrevistas que mejoren el diagnóstico de las personas inscritas en la Agencia de colocación	Nº de entrevistas realizadas Tiempo medio de duración de las entrevistas % de personas que aportan la totalidad de la documentación solicitada Valoración del servicio en la encuesta de satisfacción % de inserciones laborales Tiempo medio de espera en ser citado para la realización de la entrevista Aumento de las habilidades y competencias personales para el empleo
2.Consolidar el servicio de diseño de itinerario personalizado	Potenciar el conocimiento de las alternativas profesionales	Elaboración de un mapa arterial informático que combine familias profesionales, competencias personales y profesionales % del horario del personal técnico dedicado a la formación y a la detección de recursos de orientación
	Detectar necesidades formativas	Nº de propuestas formativas realizadas por las empresas Nº de especialidades formativas solicitadas por la población
	Potenciar el conocimiento de entidades de formación y cualificación	Nº de convenios firmados con entidades % de personas remitidas a acciones de formación y reciclaje profesional
	Impulsar la participación en las redes sociales municipales	Nº de personas que están fidelizadas al servicio: amigos de facebook, me gusta...

Fuente: Elaboración propia

7.6.3.2 Servicio de Colocación y relaciones con empresas

Las empresas son las protagonistas del servicio de colocación y relaciones con empresas. La escucha activa dirigida a la empresa será el mecanismo necesario para saber cuál es el territorio empresarial en el que se producirá la intermediación laboral. La información vuelve a convertirse en un elemento vital para adquirir el poder necesario que posibilite que se reduzca la distancia entre ambas partes.

Figura 7.11: Servicio de colocación y relaciones con empresas



Fuente: Elaboración propia

El servicio de colocación y relaciones con empresas comprenderá las siguientes actuaciones:

1. Prospección e identificación de necesidades de las empresas.

Realización de la prospección e identificación de ofertas de empleo potenciales y de necesidades de personal por parte de las empresas.

La prospección es la acción de informar, asesorar y detectar necesidades de las empresas, así como aportar soluciones, además de sensibilizar al empresariado sobre el colectivo objeto de inserción laboral y de sus oportunidades como trabajadores/as.

El punto de partida para diseñar la estrategia de prospección será el análisis de la población demandante de empleo inscrita en la Agencia de colocación, que se ha entrevistado en profundidad y a la que se ha iniciado su itinerario laboral. El inicio será el análisis de la realidad de este colectivo para el diseño de las acciones de prospección para lo que se realiza una primera radiografía de la población inscrita en la Agencia de colocación en la que se ha diseñado una segmentación de la población según diferentes variables: edad, sexo, nivel académico, experiencia en ocupaciones, perfil competencial para el empleo, discapacidad y permanencia en el desempleo.

Se establecerán las siguientes fases en el proceso de prospección de empresas:

A.- Fase preparatoria y de planificación

B.- Fase de trabajo de campo: contacto con las empresas

C.- Fase de evaluación y seguimiento.

A.- Fase preparatoria y de planificación

En esta fase, partiendo del análisis de los perfiles de las personas candidatas inscritas en la Agencia de colocación, se establecerán cuáles serán los sectores económicos más determinantes para realizar la prospección. Analizados los perfiles personales de la base de datos municipal habría varios indicadores fundamentales, que serían: edad, sexo, nivel académico, experiencia profesional, perfil competencial para el empleo, discapacidad y permanencia en desempleo

El objetivo es detectar empresas que demanden perfiles profesionales similares a las personas que están inscritas en la base de datos municipal, independientemente de que en el momento de la detección tengan vacantes de personal.

En esta fase se pretende que afloren ofertas de empleo no detectadas o que están ralentizadas por las empresas como consecuencia de la falta de tiempo en la gestión de los recursos humanos.

Y por otra parte se trata de detectar aquellos sectores económicos que están generando empleo para establecer procesos de adaptación de las personas a estas realidades del mercado laboral.

Se observa que las empresas tienen dificultades para localizar personal adecuado a lo que consideran que necesitan y las personas desconocen donde están las oportunidades de empleo y cuáles son los requisitos para cubrir esas demandas.

La finalidad es provocar que empresas y personas se encuentren en los procesos de selección de personal creando un flujo de información valiosa para todas las partes.

La detección de oportunidades de empleo partirá de la elaboración de una base de datos potente que aglutine la totalidad de la información recogida y que se convierta en un instrumento básico y común en la Agencia de colocación, de forma que recoja también información de:

- Los departamentos de licencias a nuevas empresas o negocios, de obras... es el punto de partida para detectar necesidades de personal de estos nuevos proyectos empresariales. Una vez detectados estos nichos de contratación y quienes son las personas responsables de los mismos es necesario realizar una labor de difusión de la Agencia de colocación para promover e impulsar el uso de los servicios de intermediación de la misma.
- La coordinación con el área de emprendimiento impulsará nuevas oportunidades de colocación en el caso de que las empresas de nueva creación necesitaran personal.

- El Ayuntamiento como prestador de servicios ha de maximizar el potencial de empleo del volumen de actividad económica que genera.

Una de las opciones para impulsar la intermediación laboral es la incorporación de cláusulas sociales como las que a continuación se muestran, que están implementadas en dos ayuntamientos de la Comunidad Valenciana

**XVII. CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN*

De conformidad con lo establecido por el artículo 118 del TRLCSP, será condición especial en la ejecución del presente contrato y siempre que dicha ejecución implique un incremento de necesidades de mano de obra de la empresa contratista, que ésta considere la incorporación de personas desempleadas con particulares dificultades para encontrar trabajo. La acreditación del cumplimiento de este requisito, se realizará mediante presentación de copia de la oferta de empleo registrado en la "Agencia de Colocación del Ayuntamiento de ----nº de autorización

**Introducir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del Ayuntamiento, en aquellos contratos que se considere pertinente, teniendo en cuenta las características del contrato a suscribir y en la proporción que se indica, como condición especial de ejecución de carácter social, medidas de fomento de empleo entre personas con dificultades de inserción en el mercado laboral, como desempleados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o personas en situación de exclusión social, es decir, aquellas que se encuentren incluidas en alguno de los siguientes colectivos:*

- *Personas que hayan agotado todas las prestaciones públicas del sistema público de protección para desempleados, la renta garantizada de ciudadanía o prestaciones de la Seguridad Social.*
 - *Personas perceptores de la renta garantizada de ciudadanía o de la renta activa de inserción.*
 - *Jóvenes mayores de 18 años y menores de 30, que han sido acogido en instituciones del Sistema de protección de menores.*
 - *Personas internadas en establecimientos penitenciarios clasificadas en el tercer grado penitenciario, personas en situación penitenciaria de libertad condicional y personas que han sido excarceladas en los dos últimos años.*
 - *Menores de 21 años en edad laboral (mayores de 16 años) condenadas por algún juzgado de menores, que se encuentren en situación de libertad vigilada o cumpliendo alguna medida de la Ley orgánica 5/2000 en el medio abierto*
 - *Personas que tengan acreditada la condición de víctima de violencia de género en los términos de la Ley orgánica 1/2004 de 28 de diciembre.*
- Otra opción es aprovechar la celebración de eventos deportivos, culturales o festivos en los que el Ayuntamiento participa de forma activa como organizador y detectar las oportunidades de empleo para impulsar colaboraciones en la intermediación laboral.
 - Visitas a empresas a "puerta fría".
 - Rastreo de noticias que reflejen o den pistas sobre la creación de nuevos puestos de trabajo (apertura de centros comerciales, eventos...).

- Conexión con información de ofertas que requieran movilidad geográfica.
A nivel total, la movilidad en el mercado de trabajo europeo tiende a ser baja, no solo como consecuencia de las barreras lingüísticas y de la escasa disposición para viajar, sino también por la falta de información sobre las oportunidades de empleo. También sigue habiendo obstáculos que impiden el reconocimiento de las titulaciones adquiridas en otros países.
Es necesario difundir información sobre la Red Eures y mejorar el sistema de información sobre homologación de titulaciones.
- Interlocución sistemática con organizaciones empresariales y sindicales.
- Elaboración de estudios y trabajos técnicos que reflejen las oportunidades de empleo futuros, las ocupaciones más demandadas y los sectores y ocupaciones con previsión de más demanda de ocupación.

B.- Fase de trabajo de campo: contacto con las empresas

Esta fase tiene como objetivo establecer y consolidar vías de colaboración con el tejido empresarial.

El contacto a la empresa debe ir acompañado de un dossier de la Agencia de colocación (soporte papel y digital), con especial incidencia en la Carta de Servicios

La visita a la empresa debe tener un soporte documental: tarjetas, folleto informativo, información ayudas a la contratación... que sirva de soporte al discurso así como para dar apoyo a futuros contactos para cubrir necesidades de personal.

El fin primordial es que las empresas conozcan el servicio y sus características. La experiencia indica que las Agencias de colocación son desconocidas y que existe una notable confusión con otros servicios de intermediación laboral.

Una vez realizada todas las actuaciones de concreción de empresa/organizaciones (fase preparatoria y de planificación) derivadas del proceso de prospección para la inserción serían, las siguientes:

1. Envío de mensajes iniciales de presentación del proyecto
2. Realización de llamadas telefónicas o envío de correos electrónicos para primeros contactos y para el establecimiento de visitas

3. Establecimiento de primeros o siguientes contactos presenciales o entrevistas en las que se sensibilice sobre el objeto de la prospección
4. Cumplimentación y tramitación de documentos y registros establecidos
5. Mantenimiento, conjuntamente con el personal de apoyo, de los registros y archivos que le competan, en los soportes establecidos.

Esta fase debe tener como fin difundir y promocionar los servicios de la Agencia, sembrando posibles procesos de colaboración. El contacto inicial con la empresa, aún sin dar como resultado inmediato un proceso de intermediación laboral, es una acción muy valiosa que si va acompañada de contactos esporádicos acabará dando resultados en procesos selectivos futuros que inicie la empresa.

C.- Fase de evaluación y seguimiento.

La prospección de ofertas y posibilidades futuras de empleo, tiene entre sus finalidades mejorar el conocimiento de la realidad empresarial, en general, y de las empresas, en particular. Por tanto, se trata de recoger datos que nos permitan realizar un análisis y estudio global de la situación del entramado empresarial y, además, satisfacer necesidades concretas de cada una de las empresas prospectadas.

Para ello es necesario realizar las siguientes acciones:

- Depuración, grabación y análisis de datos
- Interpretación de resultados
- Seguimiento periódico de actuaciones

2. Gestión de las ofertas de empleo a través de la casación entre ofertas y demandas: Comprenderá la captación y gestión de las ofertas de empleo y su casación con la población demandante de empleo registrada de acuerdo con su perfil profesional y, particularmente, con sus competencias profesionales. Será necesaria la definición de perfiles profesionales adecuados a las expectativas o necesidades de la empresa. Y en el cumplimiento del marco administrativo, tan necesario en el

ámbito municipal, la apertura de la oferta de empleo. La metodología utilizada comprenderá los siguientes pasos:

- a. Registro informático de las ofertas de empleo.
- b. Emparejamiento de las ofertas. Sondeo de demandantes. Contacto con otras organizaciones con las que exista relación para mejorar el número de potenciales candidaturas.
- c. Revisión de los perfiles aparecidos en los sondeos informáticos y comprobación del ajuste a las características requeridas por la empresa.
- d. Contacto y cita a las personas emparejadas
- e. Publicidad de las ofertas en los tablones de anuncios, web y redes sociales
- f. Preselección de demandantes de empleo:
 - i. Entrevista dirigida al puesto ofertado
 - ii. Prueba escrita en el caso de que sea conveniente para el puesto
 - iii. Envío de los cv y/o relación de candidaturas remitidas a la empresa
- g. Seguimiento del proceso selectivo con la empresa de forma presencial y/o telefónica
- h. Evaluación y seguimiento de las personas preseleccionadas y enviadas a la oferta.
- i. Elaboración y envío de la carta de resultados
- j. Cierre de la oferta

Al finalizar el proceso es importante incorporar la evaluación de empresas y personas remitidas al proceso selectivo. El cierre de un proceso de intermediación se nutre básicamente de información: la empresa informa a la Agencia sobre los resultados y la Agencia informa a las candidaturas que no han sido seleccionadas.

Informar a las personas que no han sido seleccionadas lo debería realizar la empresa pero la realidad indica que normalmente no hay comunicación ni tan siquiera cuando se recibe el curriculum vitae. En este momento hay que explorar alternativas para que las personas que han participado en el proceso selectivo

puedan contar con algún dato, pues esto les permitirá tomar sus decisiones con respecto a otras búsquedas de empleo, ingreso a procesos de orientación, u otros caminos que le permitan mejorar su empleabilidad.

El problema principal que surge al finalizar el proceso de intermediación es que tanto las personas como las empresas, una vez satisfecha su necesidad, es que es difícil establecer mecanismos de retroalimentación respecto a los procesos de intermediación.

Para contrarrestar esta tendencia, se recomienda implementar pautas de trabajo que aseguren que los resultados queden registrados. El seguimiento de resultados es una fase de evaluación y de control de calidad del servicio con la empresa y con la persona candidata.

El seguimiento de la oferta de empleo consiste en:

- ✓ Conocer si se ha contratado o se va a contratar alguna de las candidaturas remitidas,
- ✓ Detectar posibles obstáculos o barreras laborales en la contratación,
- ✓ Conocer los motivos por los que fueron desestimadas las personas no contratadas, motivos que serán especialmente útiles en la búsqueda de nuevas candidaturas y para la preparación de futuros procesos selectivos.

La encuesta de satisfacción nos permitirá conocer el nivel de satisfacción de la empresa con el servicio proporcionado.

La evaluación de la gestión de la oferta de empleo se comprobará manteniendo contacto con la empresa para obtener información y teniendo en cuenta, que es necesario:

- ✓ Comprobar que las personas que han sido preseleccionadas respondieron a los requerimientos de la empresa,
- ✓ Medir el esfuerzo del servicio y definir el porcentaje de personas registradas en la base de datos que han podido remitirse a la empresa,
- ✓ Comprobar cuantas personas han sido finalmente contratados, definiendo los datos desagregados en hombres y mujeres,
- ✓ Actualizar la base de datos,

- ✓ Lograr la fidelización de las empresas usuarias mediante el seguimiento de los servicios y el mantenimiento del contacto.

Una vez finalizado el proceso selectivo el contacto con las personas remitidas nos permitirá:

- ✓ Explorar sus impresiones sobre el proceso selectivo y su resultado,
- ✓ Promover una autoevaluación de competencias en relación con los requerimientos de la empresa,
- ✓ Actualizar su perfil en la base de datos,
- ✓ Conocer el nivel de satisfacción con el servicio de intermediación laboral.
- ✓ Emisión de informes que con carácter mensual y anual se remiten al SEPE, sobre resultados de la Agencia de Colocación.

Finalmente es necesario realizar evaluación y seguimiento del personal incorporado y de su adecuación al puesto de trabajo de la empresa

A continuación se relacionan los objetivos estratégicos y operativos relacionados con el Servicio de colocación y relaciones con empresas:

Figura 7.12: Objetivos estratégicos, operativos e indicadores del servicio de colocación y relaciones con empresas.		
Objetivos estratégicos	Objetivos operativos	Indicadores
1. Mejorar el grado de penetración de la Agencia de colocación en el ámbito local	Promover el contacto con empresas	Nº de contactos realizados con empresas Nº de visitas realizadas a las empresas
	Visibilizar la Agencia de colocación	Presencia en prensa: <ul style="list-style-type: none"> • Nº de artículos publicados • Nº de artículos/programas radiofónicos en lo que se nombra la Agencia de colocación Creación de cuentas propias de redes sociales Presencia en las redes sociales ajenas Campañas de publicidad Participación como ponentes en congresos, jornadas, cursos... Participación como alumnado en congresos, jornadas, cursos... Participación en asociación de Agencias de colocación Creación de la carta de servicios
2. Fidelizar a las empresas en el uso de la Agencia de colocación	Promover un aumento de convenios con empresas	Nº de convenios propuestos Nº de convenios firmados
	Impulsar el contacto “in situ” con el tejido empresarial	Nº de visitas realizadas a las empresas
	Mejorar y aumentar la base de datos de demandantes de empleo	Nº de personas inscritas Nº de personas inscritas con perfiles diferentes
	Mejorar la satisfacción de las empresas	Mejora de las valoraciones positivas en la encuesta de satisfacción Aumento del porcentaje de empresas que repiten en el uso del servicio de intermediación

Figura 7.12: Objetivos estratégicos, operativos e indicadores del servicio de colocación y relaciones con empresas.

Objetivos estratégicos	Objetivos operativos	Indicadores
3. Acrecentar el uso de la Agencia de colocación por parte de las empresas	Mejorar la prospección laboral realizada por la Agencia de colocación	Nº de contactos realizados con empresas Nº de visitas realizadas a las empresas Nº de ofertas gestionadas Nº de llamadas telefónicas atendidas/realizadas a empresas Nº de mails atendidos de empresas Nº de contactos realizados con empresas de nueva creación apoyadas por el Ayuntamiento
	Impulsar el uso de la Agencia de colocación por parte de las empresas proveedoras municipales	Nº de presentaciones realizadas a empresas contratantes del ayuntamiento al ser adjudicatarias de obras/servicios Presencia de cláusulas en los pliegos municipales en los que se menciona la Agencia de colocación
4. Mejorar la calidad de la gestión en la ofertas de empleo	Disminuir el tiempo de respuesta en la empresa	Tiempo medio en atender la oferta Tiempo medio en enviar candidaturas
	Envío de candidaturas suficientes	% de candidaturas enviadas en relación al nº total existente en la base de datos Nº de convenios firmados con otras Agencias de colocación para compartir bases de datos
	Cumplimiento del perfil solicitado por las empresas	% de candidaturas enviadas que cumplen el perfil solicitado en relación al nº total existente en la base de datos
	Mejorar el seguimiento del proceso selectivo	Nº de contactos realizados con la empresa durante el proceso Envío de relación de personas remitidas
	Consolidar un cierre de oferta con información	Remisión de carta de resultados Remisión de encuesta de satisfacción

Fuente: Elaboración propia

7.6.3.3 Formación en habilidades y competencias para el empleo

El Servicio de formación en habilidades y competencias parte de las aportaciones realizadas por Tarazona Campos en el documento “Mejora en el proceso de aprendizaje en competencias y habilidades para el empleo” del trabajo fin de curso del curso de postgrado de dirección pública local 2016/2017 de la Universitat de València.

La formación en habilidades y competencias persigue, en esencia, mejorar y profundizar en lo que se viene haciendo desde hace años, una oferta formativa que pueda servir a las personas a encontrar empleo, poniendo el acento en la adquisición de competencias y habilidades, incorporando objetivos claros, optimizando los procedimientos, articulando procesos para una participación efectiva y sistemas de evaluación que nos permitan mejorar permanentemente.

La teoría del cambio consiste en avanzar en materia de formación municipal, promoviendo el tránsito de una oferta formativa marcada por el individualismo, la improvisación, la rutina y repetición sistemática de cursos y acciones, sin llevar a cabo ningún tipo de evaluación, más allá de acciones puntuales, a una oferta formativa que incida de forma más efectiva en la vertiente del empleo, con procedimientos ágiles, y que esté basada en la adquisición de competencias y habilidades como objetivo, (lo que comportará cambios de contenido y de forma), que se ajuste a las demandas del mercado laboral y, además, obligará a llevar a cabo una planificación participativa, a una coordinación entre los diferentes departamentos y a articular formas de evaluación para valorar si los cambios producen los resultados y el impacto perseguido.

La Agencia de colocación debe planificar una oferta formativa eficiente, eficaz y efectiva.

Una formación eficiente en el sentido de conseguir una mayor proporcionalidad entre los recursos disponibles y las acciones desarrolladas, lo que obliga a planificar y valorar muy bien la oferta de formación.

Eficaz, en cuanto que tenemos que diseñar acciones formativas con unas metas y logros a conseguir claros, evitando hacer una formulación rutinaria, conformista y poco motivadora para las personas usuarias.

Y efectiva, porque, además, debemos conseguir que la formación satisfaga las expectativas de las personas desempleadas inscritas en la Agencia municipal de colocación, para lo cual y atendiendo al perfil mayoritario, deberá tratarse de una oferta enfocada a conseguir empleo y, cuando ello no sea posible, a conseguir mejorar sus posibilidades de inserción laboral de una manera manifiesta y consciente (que así se perciba y sea valorada por las personas destinatarias).

El servicio de formación en competencias y habilidades tendrá en la Alfabetización digital el primer reto para mejorar la distancia al empleo de las personas.

La utilización de forma activa de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) se ha situado como factor clave para disponer de mayores oportunidades de empleo. Para que todas las personas dispongan de un grado de preparación suficiente para realizar un uso eficiente de las TIC es necesario realizar acciones de sensibilización sobre la utilización de las herramientas digitales como instrumentos básicos para facilitar el acceso al empleo.

Las acciones previstas para incrementar el nivel de formación en estas áreas son:

- Sesiones de aproximación al uso de Internet y redes sociales, dirigidas a conocer su utilidad en el marco de los procesos de inserción laboral y ayudar a visualizar la utilidad de su uso en todo el proceso de acercamiento al empleo
- Creación de espacios digitales con acompañamiento en sus usos dirigidos a garantizar el acceso ya sea por no disponer de ordenadores o no tener conexión a internet. Se habilitan estos espacios para facilitar el uso de internet en los procesos de búsqueda de empleo así como para la búsqueda de información y para la elaboración de los documentos propios de búsqueda de empleo (curriculum vitae...)

Servirán de conocimiento para los Clubes de empleo de facebook

- Sesiones grupales que permitan conocer el mapa de la web de la Agencia de colocación
- Acciones formativas de contenidos concretos especializados en familias profesionales en las que se visibilizarán links especializados en ocupaciones concretas y se diseñarán herramientas de búsqueda dirigidas a sectores ocupacionales concretos que se identificarán con los grupos de profesionales más frecuentes en la Agencia o con necesidades concretas empresariales.

De forma paralela, se diseñará un programa en formación y habilidades que permita que, las empresas encuentren perfiles adecuados a sus necesidades de personal.

Para avanzar en ese objetivo se intentarán alcanzar los siguientes retos:

- ✓ Avanzar en una formación basada en la adquisición de competencias y habilidades personales y profesionales.

El diseño de un mapa de competencias, en el que cada acción formativa se integre en una competencia determinada, facilitará a las personas destinatarias “la visualización del éxito”, que tan importante resulta para la motivación y la obtención de objetivos.

- ✓ Incrementar el número de personas beneficiarias de acciones formativas y el número de horas de formación, especialmente de aquellas que más necesidades presenten.

La población desempleada necesita, en algunos casos, entender la importancia de la formación para el empleo. Por esta razón la participación obligatoria en una acción de motivación y mejora de la autoestima, será el punto de partida del itinerario formativo individualizado. La formación vendrá acompañada de una campaña de concienciación dirigida a todas las personas inscritas en la Agencia de colocación, que concienciará sobre la importancia de la formación para su inserción laboral.

El seguimiento y la tutorización individualizada por parte del personal docente serán los hilos conductores de todas las acciones formativas impartidas en el marco de la Agencia de colocación.

Las dificultades económicas son, a veces, un hándicap para participar en la formación por lo que existirán acciones individuales y grupales de información en materia de ayudas, apoyos, subsidios y prestaciones, a las que las personas interesadas puedan acceder, lo cual les facilitaría su participación en acciones formativas.

Finalmente se diseñará y publicará un protocolo para la formación, que regularizará el proceso de participación y que comprenderá desde la solicitud

de la formación hasta la entrega de la acreditación de aprovechamiento del curso.

- ✓ Diseñar una planificación participativa de la formación.

Trasladar regularmente todo tipo de sugerencias, observaciones y propuestas de mejora que tengan su origen en la fase de orientación y de entrevistas o a consecuencia de ellas, por el personal técnico de la Agencia de colocación, así como del personal de otros programas o áreas municipales.

En esta fase vuelve a aparecer la relevancia del empleo como eje transversal de la política municipal ya que la comunicación continua con otras áreas generará necesidades formativas generadoras de empleo.

La fase de prospección del servicio de gestión de ofertas y relaciones con empresas germinará en la detección de necesidades formativas, que permita cubrir de forma óptima las necesidades de personal de las empresas.

A continuación se relacionan los **objetivos estratégicos y operativos** relacionados con el Servicio **formación en habilidades y competencias para el empleo**:

Figura 7.13. Objetivos estratégicos, operativos e indicadores del Servicio de formación en habilidades y competencias

Objetivos estratégicos	Objetivos operativos	Indicadores
1. Avanzar en una formación basada en la adquisición de competencias / habilidades personales y profesionales.	Implantar acciones formativas basadas en las competencias	Nº de acciones formativas Nº de competencias impartidas en procesos formativos
	Analizar el interés de formación de las personas inscritas y de las empresas	Nº de propuestas formativas realizadas por las empresas Nº de especialidades formativas solicitadas por la población
2. Mejorar la cualificación profesional de la población	Sensibilizar a la población sobre la importancia de la cualificación	Nº de personas que solicitan acreditación Publicación de un protocolo de solicitud de la formación Apertura de una línea presupuestaria para subvenciones y ayudas que favorezcan la participación en formación (ayudas de transporte...)
	Impartir formación a las personas inscritas en la Agencia de colocación	% de personas del total de las inscritas que reciben formación
	Programar mayor número de horas impartidas de formación	Nº de horas de formación impartidas Nº de especialidades formativas impartidas
	Impulsar la alfabetización digital	Nº de personas usuarias de las redes sociales de la Agencia de colocación Nº de horas impartidas de formación relacionadas con las NNTT
3. Impulsar la participación en el diseño de la formación	Trasladar sugerencias y propuestas de mejora a la Agencia de colocación	Nº de reuniones con empresas Instalación de un buzón de sugerencias Nº de sugerencias y aportaciones
	Promover el contacto regular con las empresas	Nº de convenios propuestos Nº de convenios firmados % de empresas contactadas

Fuente: Elaboración propia

7.7 Política de comunicación

La Agencia de colocación adquiere sentido si empresas y ciudadanía conocen el servicio de intermediación que se presta y las ventajas que tiene utilizarlo.

La experiencia demuestra que las Agencias de colocación municipales son desconocidas para una parte importante de la población, sobre todo en aquellos municipios que tienen un tamaño más grande.

Es muy importante mantener una comunicación proactiva, que regularmente informe a la sociedad, a través de diferentes canales, no sólo medios de comunicación, sobre cuáles son las actuaciones y avances que se van produciendo en las políticas penitenciarias.

Tal y como expresó Gabriel García Márquez: “Lo que no se comunica, no existe”. Esta es una premisa que deberemos tener muy presente si aspiramos a tener repercusión mediática y social. Es necesario visibilizar los retos que enfrentan las políticas de inserción socio-laboral para que tenga mayor peso en la agenda pública.

Por esta razón es necesario crear un plan de comunicación interno y externo siendo la población destinataria: el tejido empresarial, los sindicatos, organizaciones sin ánimo de lucro, la ciudadanía en general y la plantilla municipal que paradójicamente desconoce, en ocasiones, los propios servicios que presta el ayuntamiento.

Algunos de los objetivos que se pueden alcanzar en el plan de comunicación externa/interna de la Agencia de colocación son los siguientes:

- ✓ Cambiar la imagen que la sociedad tiene de la intermediación laboral desde el ámbito público,
- ✓ Producir credibilidad, confianza y transparencia entre la ciudadanía y el tejido empresarial,
- ✓ Generar visibilidad de la Agencia de colocación: el empleo cerca de las personas,
- ✓ Reducir distancias entre las Administraciones y el resto de la sociedad,
- ✓ Mejorar el proceso de comunicación y de atención a personas y empresas,

- ✓ Ofrecer información de interés promoviendo el conocimiento y el uso de la Agencia de colocación,
- ✓ Fomentar la participación ciudadana,
- ✓ Informar de la gestión realizada con transparencia.

Los aspectos que son necesarios tener en cuenta para que la comunicación tenga éxito son:

- ✓ Acceso fácil a la información: en ocasiones no se dispone de toda la información para difundirla o no se conocen bien los datos antes de comunicarlos,
- ✓ Aumento y mejora de la comunicación sobre la Agencia de colocación,
- ✓ Uso de un lenguaje comprensible,
- ✓ Satisfacción de las necesidades de la población, organizaciones y empresas,
- ✓ Promover un mensaje común y único: no pueden existir declaraciones contradictorias entre personas de distintas áreas municipales,
- ✓ Dominio de las herramientas de la comunicación 2.0.

Para definir las pautas generales del plan de comunicación se han considerado las indicaciones del gabinete de comunicación del Gobierno de Navarra. Conseguir credibilidad en la comunicación a través de un mensaje y que este sea entendido es primordial en el desarrollo de la comunicación pública. Es necesario tener claro el mensaje principal que se va a comunicar, procurando la exactitud en su concreción, concentrando las ideas para evitar la dispersión comunicativa (“menos es más”) y tener siempre como perspectiva que el mensaje más eficaz es el más cercano a la ciudadanía. Se trata, pues, de crear mensajes fuertes y claros.

En la etapa de definición del plan se ha de identificar el mensaje que se quiere que la audiencia escuche y crea. Para ello es importante desarrollar el mensaje o mensajes en una frase clara. Los buenos mensajes se resumen en unas pocas palabras. Estos mensajes clave han de ser usados constante y consistentemente a lo largo de la implementación del plan. Cada mensaje se podrá resumir en un claim o eslogan que conecte con el público. Es preciso distinguir entre mensajes cortos y otros que necesiten mayor reflexión, más información y mayor desglose.

La comunicación tendrá un lenguaje y un tono apropiado al público al que se dirige el mensaje. Y en este caso es importante segmentar el público al que lo queremos dirigir. La intermediación laboral tiene un lenguaje propio que no es conocido ni utilizado por la población en general y debe ser adaptado a cada grupo poblacional al que nos dirijamos.

El plan de comunicación informará sobre el proceso de intermediación laboral, sus objetivos y la finalidad del mismo.

La visibilidad de la Agencia de colocación repercutiría en un aumento del conocimiento de las actividades que se realizan en una difusión enorme de las ventajas que supone para una empresa acudir a él (servicio público y gratuito con preselección de candidaturas) y en los aspectos positivos que pueden repercutir para la población trabajadora.

La difusión de la intermediación laboral municipal quedaría incompleta si no se realizara también en el ámbito interno puesto que la magnitud de la plantilla municipal es un recurso muy valioso al que se debería prestar atención como vehículo de difusión de las actividades que se realizan en la Agencia de Colocación.

Figura 7.14. Política de comunicación



Fuente: Elaboración propia

Con la adopción del empleo como eje estratégico de la política municipal se avanza enormemente en el plan de marketing interno pues una parte importante de la plantilla municipal estará inmersa en la implicación de este objetivo. No obstante es necesario realizar acciones conjuntas de comunicación dirigidas a todas las personas que trabajan en el ayuntamiento

El conocimiento de la Agencia de colocación propiciará un aumento del número de empresas que puedan conocer el servicio y un aumento de personas trabajadoras que sean susceptibles de inscribirse en la Agencia de colocación para participar en los procesos de intermediación laboral.

Merecen una mención especial los procedimientos de contratación de publicidad o campañas de comunicación que, a menudo, se realizan desde las entidades públicas. A continuación, se recogen algunas pautas que conviene tener en cuenta, a la hora de abordar el diseño de los pliegos de contratación publicitaria que se harán llegar a las empresas participantes a través de concurso público o procedimiento negociado.

Para poder gestionar una contratación publicitaria es necesario el diseño de un brief (resumen) que defina las necesidades a nivel comunicativo que se van a contratar y permita a la empresa adjudicataria abordar el proyecto asegurando el cumplimiento de las necesidades marcadas por la Administración.

El brief de comunicación, que servirá para la elaboración de los pliegos de contratación, ha de contener, al menos, especificaciones sobre la siguiente información:

1. Presentación breve sobre el proyecto que se va a comunicar e información de interés que pueda ser de utilidad a la empresa adjudicataria para el diseño y desarrollo de la campaña de comunicación.
2. Definición de los objetivos que se quieren conseguir con la puesta en marcha de la campaña.
3. Ideas generales sobre el mensaje que se desea trasladar.
4. Definición general del público objetivo al que se quiere dirigir la comunicación.
5. Imperativos legales: cualquier información que deba cumplirse.
6. Mandatorios ejecuciones: información sobre acciones de comunicación, medios... que de manera previa se quieran incluir en el desarrollo de la campaña.
7. Presupuesto para la realización de la campaña.
8. Timing: periodo de tiempo en el que se ha de desarrollar la campaña.

Esta información define los aspectos generales y básicos que cualquier empresa necesita conocer, para poder desarrollar una campaña de comunicación.

7.8 Evaluación y política de calidad

7.8.1 Evaluación

7.8.2 Carta de servicios

7.8 Evaluación

En el actual panorama de Agencias de colocación autorizadas la evaluación requerida por las AAPP se contempla en el RD 17/96 por el que se regulan las Agencias de colocación.

“Artículo 5. Obligaciones de las Agencias de colocación.

m) Disponer de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, con el fin de que el suministro de información sobre demandas y ofertas de empleo, así como del resto de actividades realizadas como Agencias de colocación autorizadas, se realice, al menos, con periodicidad mensual y exclusivamente por medios electrónicos, de conformidad, esto último, con lo establecido en el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

n) Presentar con periodicidad anual, y dentro del primer trimestre de cada ejercicio, una Memoria de las actividades desarrolladas durante el ejercicio anterior, conteniendo, al menos, información relativa a los indicadores de eficacia contenidos en la Disposición adicional primera, así como información sobre su actividad económica como Agencia de colocación.

Disposición adicional primera. Indicadores de eficacia.

a. número de personas atendidas.

b. número de personas atendidas perceptoras de prestaciones por desempleo.

c. número de personas atendidas pertenecientes a colectivos con dificultades de inserción.

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

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

f. número de contratos de trabajo suscritos por las personas atendidas.

g. número de contratos de trabajo indefinidos suscritos por las personas atendidas.

h. otros indicadores correspondientes al resto de servicios ofrecidos por la Agencia.”

En consonancia con Martín Martín y Serrano Pascual esta forma de evaluación va más bien dirigida a reforzar las dimensiones cuantitativas que cualitativas de la atención. Se destaca la disfunción que se produce entre unas lógicas de trabajo individualizadas, flexibles y diversificadas, y unos procedimientos de control demasiado homogéneos que usan una regulación por objetivos, cifras e informes de evaluación. No toda la información se puede reflejar a través de herramientas estadísticas.

Uno de los objetivos de esta tesis es que el modelo de Agencia de colocación permita que la población se acerque al empleo reduciendo la distancia desde el paro hasta la inserción laboral. No es posible cuantificar este objetivo porque su valoración únicamente puede ser cualitativa.

El modelo de Agencia de colocación evaluará, necesariamente, los objetivos cuantitativos establecidos por el SEPE. Y adicionalmente se han de establecer mecanismos que evalúen de forma cualitativa todas aquellas actuaciones que teniendo una evaluación cuantitativa ayudan a que la intermediación laboral tenga sentido.

Los indicadores cuantitativos que no se traducen en un contrato de trabajo pero que, sin duda, mejoran la posibilidad de que la población usuaria de la Agencia se incorpore finalmente con un contrato de trabajo al mercado laboral podrían ser:

a. número de llamadas telefónicas atendidas/realizadas a demandantes

b. número de mails atendidos de demandantes

c. número de llamadas telefónicas atendidas/realizadas a empresas

d. número de mails atendidos de empresas

e. personas que participan en acciones formativas realizadas por la Agencia de colocación

- f. ofertas de trabajo gestionadas que la empresa cancela por decisiones empresariales inadecuadas*
- g. número de demandantes enviados por oferta de trabajo*
- h. número de ofertas de trabajo gestionadas de difícil cobertura*
- i. número de empresas contactadas en la prospección laboral*
- j. número de empresas visitadas en la prospección laboral*
- k. convenios con empresas*
- l. convenios con asociaciones*
- m. presentaciones públicas de la Agencia de colocación*
- n. presencia en las RRSS (tweets publicados...)*
- o. nº de horas de formación impartidas*

Estos indicadores reflejarán de forma más ampliada el trabajo que la Agencia de colocación realiza en los procesos de intermediación laboral.

De forma paralela es absolutamente necesario establecer indicadores cualitativos que retornen una imagen de la eficacia de la intermediación laboral en la Agencia de colocación. La evaluación de los indicadores cualitativos se reflejará en el resultado de las encuestas de satisfacción realizadas a empresas y demandantes.

Un ejemplo de esos indicadores cualitativos podría ser:

- a. Mejora de la satisfacción en el servicio de intermediación*
- b. Mejora de la autoestima como consecuencia del uso de los servicios*
- c. Aumento de las habilidades y competencias personales para el empleo*
- d. Mejora de los instrumentos de búsqueda de empleo (curriculum vitae...)*

7.8.2 Carta de servicios

En un contexto de mejora de la gestión de la Administración Pública las Cartas de Servicios son documentos que dan a conocer los servicios y expresan los compromisos de calidad que la organización pública adquiere con la ciudadanía a la vez que formalizan lo que las personas pueden esperar de los servicios públicos y aseguran la plena efectividad de sus derechos, así como la mejora de los servicios y prestaciones

La carta de servicios será el instrumento a través del cual la Agencia de Colocación informará a la ciudadanía de los servicios que realiza, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.

Su contenido, teniendo como referencia el RD 951/2005⁷⁰, se estructurará en los siguientes apartados:

a) De carácter general y legal:

1. º Datos identificativos
2. º Principales servicios que presta.
3. º Derechos concretos en relación con los servicios.
4. º Fórmulas de colaboración o participación de empresas y población desempleada en la mejora de los servicios.
5. º Relación sucinta y actualizada de la normativa reguladora de las principales prestaciones y servicios.
6. º Acceso al sistema de quejas y sugerencias

b) De compromisos de calidad:

1. º Niveles o estándares de calidad que se ofrecen y, en todo caso plazos previstos para la tramitación de los procedimientos, así como, en su caso, para la prestación de los servicios.

⁷⁰ Este real decreto tiene por objeto establecer el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y regular los aspectos básicos de los programas que lo integran, de acuerdo con los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

2º Mecanismos de información y comunicación disponibles, ya sea general o personalizada.

3º Medidas que aseguren la igualdad de género, que faciliten el acceso al servicio y que mejoren las condiciones de la prestación.

4º Indicadores utilizados para la evaluación de la calidad y específicamente para el seguimiento de los compromisos.

Expresará el modo de formular las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos.

La carta de servicios de la Agencia de colocación será certificada con la norma UNE93200:2008.

CUARTA PARTE:

CONCLUSIONES FINALES



“Comienza en el principio –dijo el rey, muy seriamente- y continua hasta que llegues al final: entonces detente”.

Alicia en el país de las maravillas

Lewis Carroll



En este apartado final de conclusiones, se expondrán las ideas más relevantes de la investigación, así como una propuesta final de futuras líneas de investigación cuyos resultados constituirán un enriquecedor avance en el área temática de la tesis.

En primer lugar se ha constatado que la inquietud para que las personas consiguieran un trabajo digno, ha sido uno de los anhelos más firmes de los responsables locales, pero aun teniendo en cuenta los grandes avances conseguidos en la atención a la población trabajadora, queda un largo camino por recorrer para que la distancia al empleo sea cada vez menor.

Como hemos puesto de manifiesto, el concepto de activación para el empleo requiere una nueva reflexión conjunta, que propicie un análisis más realista de la urgente necesidad de considerar a la persona como una parte intrínsecamente unida a su contexto personal y social y no, como un ente con el control absoluto sobre su situación laboral.

El entorno que envuelve a las personas y del que no son enteramente responsables, se muestra como un factor absolutamente determinante en su incorporación al mercado laboral, y en la consecución de una trayectoria laboral digna y estable. Si tener en cuenta los aspectos sociales, económicos, educativos y legales en los que las personas inician y desarrollan su búsqueda empleo, difícilmente se tendrá éxito en una meta que no debe ser ignorada. El apoyo estable y permanente a la ciudadanía en general, pero a cada una de las personas en particular, en la obtención de un puesto de trabajo.

En segundo lugar se constata que la colaboración público-privada en la gestión de la intermediación laboral es una realidad consolidada avalada por la realidad legislativa, social y económica en el panorama europeo y norteamericano que se ha consolidado de forma definitiva en el marco valenciano.

Por otra parte esa potente colaboración, recientemente culminada en España, ha menguado de facto el necesario protagonismo que entidades públicas locales que, sin tener la competencia legal en la intermediación laboral, han consolidado una trayectoria eficaz en la atención a la población desempleada.

El fomento del empleo como método de inclusión social aparece como una responsabilidad municipal a lo largo de toda la investigación.

Intentamos plasmar el recorrido, que a lo largo del tiempo, han tenido los procesos de intermediación laboral hasta desembocar en la situación actual, en la que las Agencias de colocación privadas con ánimo de lucro se han convertido en las protagonistas principales de la gestión del empleo. En definitiva, se refleja como en España el nacimiento y andadura de las Agencias de colocación son el resultado consciente de un plan trazado por las administraciones públicas para transformar el protagonismo que les corresponde en la gestión del empleo a un mero acompañamiento a las personas. Pasando su papel principal a ser, básicamente, el de gestoras administrativas de las políticas pasivas de empleo y poco más que espectadoras y administradoras económicas de las políticas activas.

En el ámbito local la aparición de las Agencias de colocación municipales han sido el último avance en un largo camino de atención a las personas desempleadas, para encontrar un trabajo adecuado, y en la atención al tejido empresarial más cercano para colaborar en los procesos de acercamiento entre ambas partes.

La constatación de que la intermediación laboral municipal es una realidad consolidada, va unida al descubrimiento de que es necesario acercarse a los parámetros innovadores de la gestión privada, especialmente en lo que se refiere a la superación de los escalones digitales que alejan el espacio público de la intermediación privada.

Una de las claves para superar esa diferencia la puede constituir el impulso de la “segunda descentralización” que iría unida de la mano de la derogación de la idea de que el empleo tiene naturaleza de competencia impropia en el ámbito local. Un proceso que tiene como objeto fortalecer el ámbito local y redefinir el papel de las comunidades autónomas en la prestación de servicios así como de las Diputaciones provinciales.

De esta forma se alcanzaría el protagonismo legal que debe ir unido al ejercicio real de estas competencias que tiene lugar en el ámbito local. La adquisición de esta competencia dotaría de protagonismo explícito y “de facto” al ejercicio que se está cometiendo de forma histórica y consolidada en los últimos años. Existiendo, por tanto, una discrepancia grave entre estas dos realidades.

Esta nueva realidad afrontaría, de forma rotunda el escenario que, a lo largo de los últimos años se ha orquestado. Una arquitectura legal cuyo objetivo final ha sido el

impulso feroz de la colaboración público privada en la que el tejido empresarial y las organizaciones privadas con ánimo de lucro se han convertido en los protagonistas absolutos de la intermediación laboral en el territorio.

Esta colaboración con el territorio y los agentes que intervienen en ella, debe estar presente en la decisión municipal de constituir una Agencia de colocación. El factor diferenciador dependerá de un análisis territorial exhaustivo en el que podrían jugar un papel fundamental las mancomunidades para no caer en la histórica miopía masiva del desarrollo local.

Del estudio y análisis surge nuestra propuesta de modelo de Agencia municipal de colocación. La formulación de este modelo recoge actuaciones consolidadas desde la experiencia e impulsadas en la normativa legal, tales como el diseño de un itinerario individual de inserción, y a la vez formula algunas mejoras que se convierten en el aspecto innovador de la investigación.

En primer lugar, los ejes inspiradores de agencia de colocación, con el empleo como aspecto transversal de la política municipal puede ser un revulsivo muy potente en la intermediación laboral municipal, provocando cambios y sinergias muy positivos que redundarán, no sólo en un aumento del empleo gestionado, sino también, en una mejora de los flujos de comunicación municipales.

Esos flujos de comunicación aumentarán la calidad de la información contribuyendo a aplicar de forma eficiente la “Teoría de la búsqueda” en la que se inspira la presente investigación.

Por otra parte, impulsar el funcionamiento de la agencia de colocación equilibrando el protagonismo entre personas y empresas. Una parte sin la otra carece de armonía y olvida la importancia de cualquiera de ellas. El esfuerzo por establecer una base de actuación sólida y permanente con el tejido empresarial, debe ser uno de los pilares del funcionamiento de la intermediación laboral, porque históricamente ese esfuerzo ha sido destinado mayoritariamente a las personas, y es un aspecto que debe ser mejorado.

Ambas variables favorecerán procesos de sinergias con el tejido empresarial y crearán arterias de información laboral con el territorio más cercano.

Todo ello, sin olvidar que la decisión municipal de constituir una Agencia de colocación dependerá de un análisis territorial exhaustivo en el que podrían jugar un

papel fundamental las mancomunidades para no caer en la histórica miopía masiva del desarrollo local.

El acento del modelo propuesto se presenta como un punto de partida para la experimentación y validación por los municipios.

Esta segunda validación es necesaria, después que haber sido validada por un grupo de expertos con una dilatada trayectoria profesional. El resultado de la misma ha dado como resultado un paradigma de intervención, como un primer punto de partida para iniciar líneas de investigación, que complementen de forma enriquecedora una apuesta local por la intermediación laboral.

El fenómeno de la gestión de empleo desde el ámbito local es reciente y la implantación de las Agencias de colocación municipales es un hecho que todavía no tiene una década de trayectoria.

Esta circunstancia explica la ausencia de estudios en torno a este tema por lo que sería muy recomendable impulsar encuentros entre las personas que están implicadas en algunos de los ámbitos que rodean este apasionante momento histórico ,en el que es necesario reflexionar sobre el papel real de los municipios en la gestión de la intermediación laboral. A la vez que estos encuentros provocarán estas nuevas investigaciones que coadyuvarían a posicionar el papel de los municipios en el mapa de prestigio de la atención a empresas y población trabajadora.

Entre los aspectos de interés que requerirían atención estaría el estudio para el establecimiento de puentes entre la administración local y el tejido empresarial y cómo formular acciones que mejorarán y consolidarán la cooperación real entre todos los actores del escenario laboral sin estar sujetos a los vaivenes que generan los resultados electorales y las diferentes posturas de los gobiernos locales.

Otra de las líneas futuras de investigación que podrían aportar datos reveladores sería el análisis de los modelos de implementación del empleo como eje transversal de la política municipal.

Por último resaltar que existe la esperanza de que el modelo propuesto sirva para la reflexión y sea útil para futuras intervenciones en el ámbito de la intermediación laboral desde el ámbito local.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, S. y Barroso, J. (2015): "La triangulación de datos como estrategia", en *Investigación educativa: Revista de Medios y Educación*, nº. 47, pp. 73-88.

Akerlof, G.A. (1970): "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.84 (3), pp. 488-500.

Alende, S. (2015): "Estrategia de comunicación para la inserción laboral en Facebook.Grupos de empleo. Cambios tecnológicos en el contexto publicitario", en *Dinámicas y tendencias en investigación. Icono 11*, nº.1, pp. 12-23.

Alujas, J.A (2009): "Servicios públicos de empleo e intermediación laboral en la Unión Europea", en *Ekonomiaz*, nº. 71, pp. 200-219.

Alujas, J.A (2007): "El servicio público de empleo y su labor como intermediario en el mercado de trabajo en España", en *Cuadernos de cc. ee. y ee.*, nº. 53, pp. 27-51

Alvarez, M. y Obiols, M. (2009): "El proceso de toma de decisiones a través del coaching " en *Electronic Journal of Research in educational Psychology*, nº. 18, pp. 877-900.

Ariely, D. (2008): *Las trampas del deseo: Cómo controlar los impulsos irracionales que nos llevan al error*. Barcelona: Editorial Ariel.

ASEMPLEO (2014): *La Colaboración Público-Privada en el Mercado de Trabajo: Experiencias comparadas y posibilidades para España*. Servicio de Estudios.PWC

Ballester, I. (2014): "Ajustes estructurales y asunción de compromisos internacionales en la reforma de la reglamentación de las Agencias de colocación: desafíos pendientes para España", en *Relaciones Laborales*, nº.3, pp.15-42.

Barbier, J.C. Hansen, L. y Samorodov, A. (2003): *Public-private Partnerships in Employment Services*, Ginebra : OIT.

Barbier, J.C. (2001): "Welfare to work policie in Europe: the current challenges of activation policies" en Centre d'études de L'emploi, *Document de Travail N° 11*.

Barbier, J.C. (2005): "The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection" en J. ZEITLIN & Ph. POCHET (Eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bruselas , PIE Peter Lang, pp.417-445.

Baylos, A. (2011): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*. Albacete: Bomarzo.

Bryman, A. (1988): *Quantity and quality in social research*. London: Unwin Hyman.

Castellano, E. (coord.) (2013): *Estudios en torno a la reforma laboral de 2012*. Madrid: Punto Rojo.

Cabero, J. y Llorente, M. C. (2013): "La aplicación del juicio de experto como técnica de evaluación de las tecnologías de la información (TIC)", en *Eduweb. Revista de Tecnología de Información y Comunicación en Educación*, nº. 7, pp.11-22.

Cabeza, J. (2009): "Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo", en *Asociación española de derecho del trabajo*, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, nº.97, pp. 388-394.

Calvo, F.J y Rodríguez-Piñero, M. (2011): *Colocación y Servicios de Empleo*. Madrid: Editorial CES.

Calvo, F.J y Rodríguez-Piñero, M. (2010): "Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal", en *Temas Laborales*, nº. 107, pp. 337.

Calvo, R. (2011): *AEDL (Agente de empleo y desarrollo local): Una aproximación sociológica al estudio de una nueva profesión*. (Tesis doctoral). Universidad de Valencia.

Calvo, R. (2008): "Políticas de integración a nivel local: un trabajo en la sombra", en *Revista Documentación Social*, nº. 151 (Ejemplar dedicado a: *Identidad y procesos de cambio*), pp. 123-146.

Calvo, R. y Lerma, I. (2008): "Desarrollo Local: ¿Clientelismo subvencionado?", en *Conclusiones críticas al modelo actual*". *Revista Acciones e Investigaciones Sociales*, nº. 25, enero-junio.

FOESSA (2009): *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social. Colección Estudios*, nº.29. Madrid.

Castellana, F. (2010): *Las políticas activas de empleo ante la crisis. La Factoría*, marzo-abril 2010, nº 47, pp.19-34.

Castelló, V. (2017): "Los servicios públicos de empleo en la Unión Europea y en España", en *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº. 86, pp. 11-17.

Cea, M.A. (1996): *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

Corbetta, P. (2003): *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGrawHill.

Crespo, E. y Serrano, A. (2013): "Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia", en *Universitas psychologica*. Vol.12, nº. 4, pp. 1111-1124.

Cruz, J. y Gómez, R. (2001): "Las políticas de empleo en sus diversos ámbitos: Comunitario, nacional y autonómico", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº. 61, (Ejemplar dedicado a: *Reforma Laboral de 2001*), pp. 87-124

Cruz, J.(1994): " El Nuevo régimen jurídico de la colocación de trabajadores", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº.32 , pp. 3-44

Cuenya, L. y Ruetti, E. (2010): "Controversias epistemológicas y metodológicas entre el paradigma cualitativo y cuantitativo en psicología", en *Revista Colombiana de Psicología*, nº. 19 (2), pp.271- 277.

De la Fuente, M. (2016): "Significado histórico y actualidad de las políticas de reducción del tiempo de trabajo", en *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, nº. 34, pp. 19-48.

De Pablos, J.C y Martínez, A. (2008). "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº.77, pp. 105-133.

Dean, H. (2003): "Human rights and welfare rights: Re-conceptualising dependency and responsibility. Ponencia presentada en el Congreso "European Social Policy Research Network, Social Values, Social Policie", Tilburg, 29-31 Agosto..

Deci, E. (2002): *Motivación intrínseca*. Madrid: Síntesis.

Denzin, K. y Lincoln, Y. (2012):*Manual de investigación cualitativa*.Barcelona: Gedisa.

Jansen,M. y Jiménez,S. (2014): *El futuro del empleo en España (The future of Spanish Employment)*. Madrid:FEDEA.

Escobar, J y Cuervo, A. (2008): "Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización", en *Avances en Medición*, nº.6, pp. 27-36.

Escudero, R. (2002): "Subcontratación productiva y alteraciones en la negociación colectiva: sus peyorativos efectos sobre las condiciones de trabajo", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Colección informes y estudios Serie Relaciones Laborales, nº. 42, Pp. 45-89.

FEMP (2014): Respuesta a "Competencias municipales relativas al fomento del empleo, tras la entrada en vigor de la Ley27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local". [Web en línea]. [Recuperado: 14-01-2016]

Fernández, C y Martín, M (2014): “Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza?” en *Política y Sociedad*, nº. 51, pp. 177-200.

Fernández, C.J. y Serrano, A. (coords).(2014).*El paradigma de la flexiseguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid:CIS.Servicio de Publicaciones.

Fernández, J. (2008): “El papel de la Orientación Laboral” en *Cconectate a la Formación*, nº. 5, pp. 23-26.

Fernández, J. Navarro,Y. Climent, J.A. (2013): “¿ cuál es el papel de las políticas activas de mercado de trabajo en tiempos de crisis? ”, en *Barataria.Revista Castellano-manchega de Ciencias Sociales* (en línea), nº. 15, pp. 95-109.

Fernández, J. y Porras, M. (1996): *Ponencia marco del área lucha contra la pobreza y exclusión social. Promoción e inserción sociolaboral. IV Jornadas de Intervención Social del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Tomo 1.*

Fernández, J.M. y Rodríguez, A. (2008): “Modernización de la gestión pública. Necesidades, incidencias, límites y críticas”,en *Pecunia*, nº.6,pp.75-105.

Fernández,J. Navarro,Y. y Climent,J.A (2013): “¿Cuál es el papel de las políticas activas de mercado de trabajo en tiempos de crisis? ” en *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, nº.15, pp. 95-109

Finn, D. (2008): *Welfare Markets: lessons from contracting out the delivery of welfare to work programmes in Australia and the Netherlands*, Joseph Rowntree Foundation, York, en <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/2306-welfare-unemployment-services.pdf> [Recuperado: 19-5-2014]

Finn, D. (2011): *Subcontracting in Public Employment Services: Review of research findings and literature on recent trends and business models*. European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Finn, D. (2012): *Subcontracting in Public Employment Services: the design and delivery of "outcome based" and "black box" contracts*. European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Flores, M. (2004): "Implicaciones de los paradigmas de investigación en la práctica educativa", en *Revista Digital Universitaria*, nº. 5, pp.2-9.

García, J.I. y Salido B, J.I (2011): "Intermediación laboral y Agencias de colocación y de recolocación privadas. Comentario al RD 1796/2010, de 30 de diciembre", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº. 24, pp. 17 -29.

García, M. y Molina, C. (2006): "Modernización del sistema público estatal de empleo, mejora de la intermediación y evaluación de las políticas activas de empleo: una reforma otoñal", en *Temas Laborales*, nº.85, pp. 165-194.

Garriga, A. y Álvarez S.(2016): *Informe sobre la licitud de la práctica administrativa de los servicios de empleo de las administraciones públicas y de las entidades privadas de reclamación del informe o memoria técnica resultante del proceso de reconocimiento y declaración del grado de minusvalía*. Madrid. CESIDA.[Recuperado: 22-3-2017]

Garsten, C. y Jacobsson, K (2004): *Learning to be Employable.New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World*. Madrid:Palgrave Macmillan.

Gazier, B. (2001): *Employability: The complexity of a policy notion*. London:New Brunswick. Transaction Books.

Geldof, D.(1999).*New activation policies:promises and risks*.Dublin:Eurofound.

Germe, J.F. (2002): "Orientación Profesional, formación y empleo: prepararse para una profesión o adaptarse al mercado de trabajo", en *Formación Profesional*, nº. 26, pp.21-26.

Gobierno de Navarra (2011).*Cómo planificar la comunicación desde una institución pública? Metodología para el diseño de planes de comunicación*.

Gómez, T. (2004): *La transformación de las Administraciones Públicas. Aspectos laborales y perspectivas de futuro*. Madrid: CES.

Goodin, R.E. (2002): "Structures of mutual obligation", en *Journal of Social Policy*, vol. 31, nº. 4, pp. 579-596.

GRUPO FIDE (2016): *Por un nuevo marco legislativo laboral. Conclusiones del Grupo Fide sobre una nueva ordenación legal consensuada del trabajo y de las relaciones laborales*. Madrid.

Guba, E. y Lincoln, Y. (1994): *Paradigmas en pugna en la investigación cualitativa*. En Denman, C. y J.A. Haro (comps). Madrid: Pearson.

Guichard, J. (2002): "Problemáticas y finalidades de la Orientación Profesional", en *Formación Profesional*, nº. 26, pp. 5-20.

Haverman, R. (1996): "Reducing poverty while increasing employment: a primer on alternative strategies, and a blueprint", en *OECD Economic Studies*, vol. 26, pp.7-42.

Hernández R. (2014): "La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada", en *Cuestiones Pedagógicas*, nº.23, pp. 187-210.

Hueso A. y Cascant (2012): *Metodologías cuantitativas de investigación. Cuadernos docentes en procesos de desarrollo, nº. 1*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.) (2015): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación: 2085-2092*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE.

Jansen, M., Jiménez-Martín, S. y Gorjón, L. (2015): *El legado de la crisis: El mercado de trabajo español y las secuelas de la gran recesión. Estudios sobre la Economía Española* Madrid: Universidad Autónoma de Madrid y FEDEA.

Jansen, M. y F. Felgueroso (2016): *Retos para una Nueva Etapa en las Políticas Activas del Mercado de Trabajo*. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, nº. 119, pp.33 -48.

Jiménez, M. (2010): *Turismo y Unión Europea: una propuesta de política comunitaria y de innovación comercial en el Mediterráneo europeo*. (Tesis doctoral).Universidad de Sevilla.

Keune M. y Serrano (eds.) (2014): *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches: Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*.London: Routledge.

Krippendorff, K. (1990): *Metodología de análisis y de contenido*. Barcelona:Paidós.

Piñeiro-Naval, V., Igartua,J.J. y Rodriguez de Dios, I.(2016): “La información turística a escala local. Un análisis de contenido de los portales web municipales de España”, en *Revista TELOS - Cuadernos de Comunicación e Innovación*, nº. 1, pp. 1-11.

Llana M.A. (2008): “La privatización de los servicios públicos: una estrategia global con graves consecuencias sociales”, en *Cultura para la esperanza: instrumento de análisis de la realidad*, nº. 6, pp. 36-44.

López, C. (2011): *La intermediación laboral a partir de la Ley 35/2010: la nueva regulación de las Agencias de colocación tras la reforma laboral de 2010* en AA.VV., X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Sevilla, (AEDTSS).

López, J. y Chacartegui, C. (2012): *Intermediación en el mercado de trabajo y empresas de trabajo temporal en la Reforma 2010: sobre la violación de derechos fundamentales*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.

Malo, M.A (2011):”Intermediación laboral y análisis económico”, en *Cuadernos del mercado de trabajo*, nº. 6, pp. 25-37.

Martin-Crespo, M. y Salamanca, A. (2007): “El muestreo en la investigación cualitativa” en *NURE*, nº.27, pp. 26-37.

Martínez, A (2011): “El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social de la Estrategia Europea de Empleo”, en *Papers: revista de sociología*. Vol.: 96, nº.1: Jóvenes e identidad, pp.35-54.

Martínez, A. (2008): “La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social”, en *Portuaria*, nº 2, pp. 103-115.

Martínez-Salgado, C. (2012): “El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias”, en *Ciência & Saúde Coletiva*, nº. 17 (3), pp. 613-619.

MHAP (2014): *Informe anual de Progreso de CORA. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*.

Molina, C. (2012): “Intermediación y políticas activas de empleo”, en *Temas laborales* nº.115, pp. 135-163.

Montes, J. (2004): *Hasta dónde puede llegar la privatización. Teoría y política de privatizaciones, su contribución a la modernización económica: Análisis del caso español*. Madrid: Fundación SEPI.

Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.) (2015): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación: 2085-2092*. Zaragoza. Universidad de Zaragoza-AGE.

Moreira, A. (2008): *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Bristol: Policy Press.

Moreno, G (2008): “La reformulación del estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas”, en *Zerbitzuan*, nº.43, pp. 143-154.

Moreno, L., Serrano, A. (2007): “Europeización del bienestar y activación”, en *Política y Sociedad*, nº.2, pp.31-44.

Narváez, M.A. (2013): "La apreciación del carácter desproporcionado o anormal de la oferta en la contratación pública española", en *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2012, nº. 4, pp.421-438.

Navarro, F. y Costa, A. (2013): "Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España", en *Aranzadi Social*, Vol. 5, nº.9, pp. 163-198.

Nieto, P (2012): "La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014", en *Temas Laborales*, nº. 114, pp. 119-146.

OCDE (2015): *Estrategia de competencias de la OCDE: construyendo una estrategia de competencias eficaz para España*.Paris.

OECD (2001): *Labour Market Policies and the Public Employment Service*.Paris

Olarte, S. (2008): "Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La "subjetivación" de las políticas activas de empleo". *Serie: Monografías Aranzadi*, nº. 503, pp. 255.

Olaz, A.J. (2013):" La técnica de grupo nominal como herramienta de investigación"., en *RASE* vol. 6, nº. 1, pp. 114-121.

Padilla, M. T. (2001): *Estrategias para el diagnóstico y la orientación profesional de personas adultas*. Barcelona: Laertes.

Páez, P. y Silva, J. (2010):"Las teorías de la regulación de los servicios públicos", en *Administración & Desarrollo*, nº. 38, pp. 39-56.

Parreño V. y Pérez, J.V. (2016): "Las nuevas estructuras de orientación e intermediación laboral en el ámbito local de la Comunidad Valencia", en de la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.) 2015: *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza: Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza y AGE.

Pedraza, P. (2007): "La función de emparejamiento en los mercados de trabajo en transición: el modelo checo". *Revista de Economía Laboral*, nº.4, pp. 13-43.

Pérez, B. (2005): *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA.

Pérez, B. (2009): *La activación como criterio político para la intervención social en el ámbito de la exclusión*. Madrid: Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada(FOESSA).

Piñuel, J.L (2002): "Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido", en *Estudios de Sociolingüística*, nº.3, pp. 1-42.

Pique M.A, (2014): *Una visión crítica del plan de implantación de la garantía juvenil en España* . Albacete:Bomarzo.

Prados, F.J. y Molina, M^a A. (2011): "Nuevos criterios para la ordenación de la intermediación laboral", en *Revista de Derecho Social*, nº. 54, pp. 45.

PWC (2014): *La colaboración público-privada en el mercado de trabajo: experiencias comparadas y posibilidades para España*. Madrid:ASEMPLEO

Retolaza, J.L. (2008): "Eficiencia en las empresas de inserción y apoyo público", en *Zerbitzuan*, nº. 44, pp.39-54.

Rey Pérez, J.L (2005): *El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico: perspectivas desde la crisis del estado de bienestar*. Madrid: Instituto universitario de derechos humanos Bartolomé de las Casas.

Rodríguez O. (2005):"La triangulación como estrategia de investigación en Ciencias Sociales" en MID.<https://www.madrimasd.org/revista/revista31/tribuna/tribuna2.asp>.

GRUPO FIDE (2016): *Por un nuevo marco legislativo laboral. Conclusiones del Grupo* [Recuperado: 13-12-2016].

Rodríguez, M.L. (1988): *Orientación e Intervención psicopedagógica*. Barcelona: ediciones CEAC.

Rodríguez, S. (2012): *La intermediación en el mercado de trabajo. Análisis y propuestas*. Madrid: La Ley.

Rodríguez, S.(2013): "Colaboración privada en el servicio público de colocación", *Aranzadi Social*, Vol. 5, nº. 10, pp. 55-89.

Rodríguez-Piñero, M.(2014): "Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español" , en *Temas laborales*, nº. 125, pp. 53-87.

Rodríguez-Piñero, M (2014):"El Acuerdo Marco de 2013: la colaboración público-privada en la intermediación en España", en *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*. Madrid:Bomarzo.

Rodríguez-Piñero. (2014): "El nuevo régimen de las Agencias privadas de colocación", en *Relaciones Laborales*, nº.125, pp.53-88.

Rojo, E. (2014): *Análisis de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014*. ¿Una nueva reforma o simple adaptación del marco normativo vigente con cambio de palabras?, en El blog de Eduardo Rojo. El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales.

Rosanvallón, P. (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.

Salas, M. (2010): *El Servicio Público de Empleo y el proceso jurídico de colocación*. Monografías de Temas Laborales. Sevilla: Junta de Andalucía.

Sánchez, C (2014): "La orientación e intermediación directa en el empleo", en *Temas laborales*, nº. 125, pp. 379-405.

Sanguinetti, W. (2006): "Descentralización productiva, subcontratación y calidad del empleo: ¿términos incompatibles?" en *Revista de Derecho Social*, nº. 33, pp. 222 -234.

Sanz de Miguel, Pablo (2013): *La activación en la Estrategia Europea de Empleo: traslación a los discursos y las políticas de España y Reino Unido*. (Tesis doctoral).Universidad Autónoma de Barcelona.

De la Rica, S. (2015): *Políticas activas de empleo: una panorámica*. Madrid: Universidad del País Vasco y FEDEA.

Schmid, G. Schömann, K. (2006): "La gestión de los riesgos sociales por medio de los mercados de trabajo transicionales. Hacia un modelo social europeo", en Toharia, Luis (2006): *Los mercados de trabajo transicionales: Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid: MTAS.

Serrano, A. (2009): Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación, en Crespo, E, Prieto, C. y Serrano, A. (coords.).*Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación. Serie: Debate Social*, nº.2. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Serrano, C. (2004): *Servicios públicos de empleo e intermediación laboral en las comunidades autónomas: en el marco de la Ley de empleo 56/2003*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Serrano, C. (2004): *Servicios públicos de empleo y Agencias de empleo privada*. Granada: Comares.

Silva, J. y Páez (2010):"Las teorías de la regulación privatización de los servicios Públicos", en *Revista de Administración y Desarrollo*, nº. 52, pp. 39-56.

Sobrino, G. (2011): "Régimen jurídico de las Agencias de colocación", en *Temas laborales*, nº. 110, pp. 43-72.

Sutherland, S (1996): *Irracionalidad: el enemigo interior*. Alianza Editorial.

Tarazona, J.V (2017): *Mejora en el proceso de aprendizaje en competencias y habilidades para el empleo*. Trabajo de fin de curso del curso de postgrado de dirección pública local 2016/2017 de la Universidad de València.

Toharia, L. (compilador). (2006): Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos, Informes y Estudios, Serie Empleo nº. 29. Madrid:MTAS.

Torrents J. (2006.): “El marco jurídico de la activación de los demandantes de desempleo”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 24, nº. 2,pp.21-36.

Ugalde, N. y Balbastre,F. (2013): “Investigación cuantitativa e investigación cualitativa: buscando las ventajas de las diferentes metodologías de investigación”, en *Ciencias Económicas* 31, nº.2, p.p 179-187

Urteaga, E. (2009): “Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia”, en *Zerbitzuan*, nº. 45, pp.21-37.

Vallecillo R. (2012): *Las empresas de intermediación en el mercado de empleo tras la reforma: un nuevo partenariado público-privado*. Murcia: Laborum.

Vallés, M.S. (2009). *Entrevistas Cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Zalakain, J. (2006): “Trabajo, trabajadores pobres e inserción social”, en *Documentación Social*, nº. 143, pp. 45-76.

Zubiri-Rey, J.B. (2009): “La renta de solidaridad activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?”, en *Zerbitzuan*, nº. 45, pp. 23-38.

Páginas Web consultadas

Ayuntamiento de Santander. [Recuperado: 22-02-2017 de <http://Agenciadesarrollo.ayto-santander.es/adl/adl.aspx/web>]

Santos Ruela, Benito. [Recuperado: 27-10-2014 de <http://augustoplato.blogspot.com.es/>]

Unión Europea. [Recuperado: 12-03-2015 de <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10121.htm>.].

Periódico Expansión. 19.10.2014 [Recuperado: 04-11-2014 de <http://Expansión.com>.]

Ayuntamiento de Barcelona. [Recuperado: 22-02-2017 de <http://w27.bcn.cat/porta22/es/>][Recuperado: 22-02-2017 de <http://www.barcelonactiva.cat/barcelonactiva/cat/>]

Ayuntamiento de Palma de Mallorca. [Recuperado: 01-03-2017 de <http://web.palmaactiva.com/>]

Ayuntamiento de Albacete. [Recuperado: 01-03-2017 de <http://www.albacete.es/es/por-temas/empleo/Agencia-municipal-de-colocacion-2>]

Ayuntamiento de Jaén. [Recuperado: 01-03-2017 de http://www.aytojaen.es/portal/p_156_ee_p_1_principal1.jsp?codResi=10]

Ayuntamiento de Collado Villalba [Recuperado: 01-03-2017 de <http://www.colladovillalba.es/es/servicios-municipales/empleo-formacion-y-empresas/Agencia-de-colocación>]

Consortio Pactem Nord. [Recuperado: 22-02-2017 de <http://www.consorci.info/servicios-de-intermediacion-laboral.html>]

Ayuntamiento de Alicante [Recuperado: 01-03-2017 de <http://www.impulsalicante.es/buscasempleo/Agenciascolocacion/#.WLsUGG818dU>]

Ayuntamiento de Madrid [Recuperado: 01-03-2017 de <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Oposiciones-y-Empleo/Agencia-para-el-Empleo-deMadrid?vgnextfmt=default&vgnextoid=c65815fa10294110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=b16a171c30036010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>]

Ayuntamiento de Gijón. Recuperado: 22-02-2017 de <https://empleo.gijon.es/page/13346-Agencia-de-colocacion-0300000029>]



NORMATIVA LEGAL

<http://www.europarl.europa.eu/> Web en línea. [Consulta: 09-04-2015]

<http://eur-lex.europa.eu/>

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 23 de abril de 1991. Klaus Höfner y Fritz Elser contra Macrotron GmbH. Web en línea]. [Consulta: 10-02-2015]

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable» [COM (2003) 842 final - no publicada en el Diario Oficial].

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=c-255/04> Web en línea. [Consulta: 16-02-2015]

C088 - Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) Convenio relativo a la organización del servicio del empleo (Entrada en vigor: 10 agosto 1950) Adopción: San Francisco, 31ª reunión CIT (09 julio 1948)

Ratificación del Convenio número 181 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Agencias de Empleo Privadas, hecho en Ginebra el 19 de junio de 1997.

Comunicación de la Comisión “Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo”. COM/98/0641 final.

Comunicación de la Comisión (COM (2003) 842): Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, de 22 marzo de 2006, “Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas”. COM /2006/136.

Directiva CE 2004/18/CE/2004, 31 marzo, derogada por el artículo 91 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (“D.O.U.E.L.” 28 marzo) el 18 de abril de 2016.

Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. BOE»núm.211, de 3 de septiembre de 2005, páginas 30204 a 30211.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE núm.71 de 23 de marzo de 2007.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacia los principios comunes de la flexibilidad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad {SEC (2007) 861} {SEC(2007) 862}

Documento informativo de la comisión europea al consejo EPSCO. La crisis del empleo: tendencias, respuestas políticas y acciones clave. COM (2009) 649 final.

Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE núm.279, de 19 de noviembre de 2011, páginas 121069 a 121155

Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más).

Decreto 14/2012, de 13 de enero, del Consell, de adaptación de la normativa estatal sobre autorización de Agencias de colocación, con o sin ánimo de lucro, y de regulación del procedimiento de adecuación de los centros asociados en intermediación laboral.DOGV de 16 de enero de 2012, páginas 1374 a 1378.

Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE núm.36, de 11 de febrero de 2012, páginas 12483 a 12546.

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad. BOE núm.168, de 14 de julio de 2012, páginas 50428 a 50518.

Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. BOE núm.270, de 9 de noviembre de 2012, páginas 78348 a 78365.

Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación. BOE núm.314, de 31 de diciembre de 2012, páginas 89558 a 89566.

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y creación de empleo. BOE núm.47, de 23 de febrero de 2013, páginas 15219 a 15271.

Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven aprobada por el Gobierno el 22 de febrero de 2013.

Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. Diario Oficial de la Unión Europea C 120/1 de 26 de abril de 2012.

Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad. BOE núm.305, de 21 de diciembre de 2013, páginas 103148 a 103162.

Sentencia núm. 22/2014 de 13 de febrero, con ocasión del Recurso de inconstitucionalidad interpuesto el 18 de marzo de 2004 por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. BOE núm.52, de 1 de marzo de 2014, páginas 19339 a 19344.

Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE núm. 163, de 05 de julio de dos mil catorce.

Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. BOE núm.52, de 1 de marzo de 2014.

Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE núm. 163, de 05 de julio de 2014.

Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que aprueba la Estrategia Española de activación para el Empleo 2014-2016. BOE núm.231, de 23 de septiembre de 2014, páginas 73996 a 74023.

Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaria de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de empleo 2014.

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE núm. 310, de 24 de diciembre de 2016, páginas 90342 a 90353.

Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. BOE núm. 307, de 20 de diciembre de 2014, páginas 103569 a 103584.

Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo. BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2015, páginas 9422 a 9435

Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2016. BOE núm. 210, de 31 de agosto de 2016, páginas 61976 a 62074.

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — El pilar europeo de derechos sociales. 2016. 2017/C 088/12).

Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. BOE núm. 305, de 16 de diciembre de 2017, páginas 124186 a 124217.

ANEXOS

- ANEXO 1** Convenios y recomendaciones de la OIT sobre políticas de empleo
- ANEXO 2** Instrumentos legales de ámbito nacional que han permitido la colaboración público-privada
- ANEXO 3** Mapa de Agencias de colocación públicas autorizadas por el SERVEF de la Comunidad Valencia
- ANEXO 4** Resumen de los contenidos obtenidos de la muestra de webs de Agencias de colocación analizadas.
- ANEXO 5** Guión de entrevista
- ANEXO 6** Ficha de recopilación de datos profesionales de la sesión de expertos
- ANEXO 7** Mail remitido a los/as expertos/as para la sesión de validación de la Agencia de colocación
- ANEXO 8** Cuestiones para el debate. Modelo de Agencia municipal de colocación.

ANEXO 1. Convenios y recomendaciones de la OIT sobre políticas de empleo.

Convenios	Recomendaciones
Convenio sobre el desempleo ,1919 (núm. 2)	Recomendación sobre el desempleo , 1919 (núm. 1)
convenio sobre las Agencias retribuidas de colocación ,1933 (núm. 34)	Recomendación sobre el seguro de desempleo (gente de mar) ,1920 (num.10)
convenio sobre el servicio de empleo (núm. 88)	Recomendación sobre el desempleo (agricultura), 1921 (núm. 11)
Convenio sobre las Agencias retribuidas de colocación (revisado) ,1949 (núm. 96)	Recomendación sobre las Agencias de colocación, 1933 (núm. 42)
Convenio sobre la política de empleo ,1964 (núm. 122)	Recomendación sobre el desempleo ,1934 (núm. 44)
Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas). 1983 (núm. 159)	Recomendación sobre el desempleo (menores) , 1935 (núm. 45)
Convenio sobre las Agencias de empleo privadas ,1997 (núm. 181)	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 de empleo (disposiciones complementarias) , 1984 (núm. 169)
	Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo 1988 (núm. 176)
	Recomendación sobre la contratación y la colocación de la gente de mar ,1966 (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



ANEXO 2 Instrumentos legales de ámbito nacional que han permitido la colaboración público privada.

1. Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven (EEEJ) 2013-2016. 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.

2. Real Decreto-ley4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. «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 entre el 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 obstante, especialmente interesante, es el párrafo siguiente: “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”, que salvaguarda que los procesos selectivos vinculados de forma directa con las Administraciones Públicas queden gestionados íntegramente desde el ámbito público. Y por otra parte permite que los órganos de contratación del Estado y de las Comunidades Autónomas puedan celebrar de forma conjunta acuerdos marco empresas 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 organizaciones y empresas privadas convirtiéndose en el instrumento que racionalice y capitee este nuevo tipo de relación con el sector público.

3. Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Artículo 196. Funcionalidad y límites.
1. Los órganos de contratación del sector público podrán concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que 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.
2. Cuando el Acuerdo Marco se concluya con varios empresarios, el

número de éstos deberá ser, al menos, de tres, siempre que exista un número suficiente de interesados que se ajusten a los criterios de selección o de ofertas admisibles que respondan a los criterios de adjudicación.

3. La duración de un Acuerdo Marco no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados.

Artículo 198. Adjudicación de contratos basados en un Acuerdo Marco.

4. Cuando el Acuerdo Marco se hubiese celebrado con varios empresarios, la adjudicación de los contratos en él basados se efectuará aplicando los términos fijados en el propio Acuerdo Marco, sin necesidad de convocar a las partes a una nueva licitación.

e) El contrato se adjudicará al licitador que haya presentado la mejor oferta, valorada según los criterios detallados en el Acuerdo Marco.

4.Los Planes Anuales de Política de Empleo

5. Modificación operada en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por la disposición final segunda de la Ley 1/2014, de 28 de febrero.

Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de colocación.

La letra f) del artículo 5 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de colocación, queda modificada como sigue:

f) No subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida, salvo que se trate de otras Agencias de colocación autorizadas.

6. 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 (consultar anexo 2).

ANEXO 3 Mapa de Agencias de colocación públicas autorizadas por el SERVEF en la Comunidad Valencia.

<p>València</p>	<p>2 Universidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundación General de la Universitat de València • Universitat Politècnica de València <p>14 Ayuntamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alzira, Puçol, Aldaia, València, Paterna, Xirivella, Chiva, Alaquas, Paiporta, Gandía, Silla, Ontinyent, Alginet, Manises <p>Mancomunidad de La Serranía, que agrupa a 12 municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Serranos, Alcublas, Alpuente, Andilla, Bugarra, Calles, Chulilla, Gestalgar, Higuera, Losa del Obispo, Pedralba, Sot de Chera y Villar del Arzobispo) <p>Consorcio Pactem Nord, que agrupa a 21 municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Albalat dels Sorells, Alboraya, Alfara del Patriarca, Almàssera, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Emperador, Foios, Godella, Massalfassar, Massamagrell, Meliana, Moncada, Museros, La Pobla de Farnals, Puçol, El Puig, Rafelbunyol, Rocafort, Tavernes Blanques, Vinalesa. • 3 entidades sindicales (UGT, CCOO, USO) • 2 asociaciones empresariales de l’Horta Nord: Asoc. de Empresarios del P. I. de la Fuente del Jarro (ASIVALCO), Asoc. de Usuarios del P.I. Mediterráneo (AUPIM)
<p>Alicante</p>	<p>1 Universitat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundación General de la Universitat de Alicante <p>10 Ayuntamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orihuela, Campello, La Nucia, Almoradí, San Vicente del Raspeig, Elche, Pilar de la Horadada, Benidorm, Guardamar del Segura, Elda. <p>2 entidades que agrupan varios municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • CREAMA. Entidad dinamizadora de la Marina Alta que agrupa a Benissa, Calpe, Dénia, Gata de Gorgos, Xàbia, Pedreguer, Teulada, Moraira y Calpe.
<p>Castellón</p>	<p>1 Universitat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universitat Jaume I <p>7 Ayuntamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nules, Morella, Vinaros, Vall D’Uixó, Benicassim, Onda, Benicarló <p>Diputació de Castellón</p>
<p>Fuente: elaboración propia</p>	



ANEXO 4. Resumen de los contenidos obtenidos de la muestra de webs de Agencias de colocación analizadas.

SERVEF

A continuación se expone la información reflejada en la web del SERVEF respecto a la intermediación laboral.

La oferta de empleo es la solicitud de trabajadores que presenta un empresario en el SERVEF para cubrir uno o varios puestos de trabajo. La oferta de empleo se puede presentar de forma telemática a través de la aplicación www.gvajobs.es o en el modelo oficial y se dirige, preferentemente, al Centro SERVEF de Empleo que corresponda al domicilio del centro de trabajo.

El SERVEF, pone a disposición de empresarios y trabajadores el portal [gvajobs](http://gvajobs.com), que permite la participación activa de ambos actores de busca y cobertura de los puestos de trabajo.

El empresario puede: registrar la oferta de empleo, consultar las candidaturas presentadas por los interesados en la oferta, consultar sus curriculum vitae, citar a los candidatos que considere más idóneos y registrar el resultado de las selección efectuada.

El trabajador inscrito en el SERVEF puede: buscar las ofertas de empleo presentadas por los empresarios, consultarlas y postular su autocandidatura, pudiendo anexar para la oferta seleccionada su currículo (en formato pdf). El portal cuenta con un programa de ayuda para confeccionar el currículo.

AutoSERVEF es un nuevo instrumento que pone a tu servicio el SERVEF para facilitar y agilizar muchos trámites que habitualmente se gestionan en los centros SERVEF.

Si estás inscrito en el SERVEF como demandante de empleo, con AutoSERVEF podrás:

- *Renovar tu demanda de empleo.*
- *Consultar las ofertas de empleo en difusión.*
- *Obtener cartas de presentación y de citación.*
- *Inscribirte como posible candidato en las ofertas que te interesen.*
- *Consultar los datos de tu currículo.*
- *Indicar el tipo de cursos que te gustaría realizar.*
- *Imprimir tus certificados: de inscripción, de ocupaciones solicitadas, de situación de la demanda.*
- *Realizar la "Autoentrevista"*

Empezar a utilizar AutoSERVEF es fácil. Podrás acceder a AutoSERVEF: desde los puntos AutoSERVEF instalados en los Centros SERVEF de Empleo utilizando el código AutoSERVEF de tu DARDE, desde cualquier punto con conexión a internet, en la

página web www.SERVEF.es, utilizando tu código AutoSERVEF o bien tu firma electrónica.

(La firma electrónica se puede obtener en los Puntos de Registro de Usuario. Para más información consulta en www.accv.es).

Se observa que el Servicio Autonómico de empleo ha optado por un modelo de activación para el empleo en el que se promueve e impulsa la autogestión en la intermediación laboral a pesar de lo estipulado por el DECRETO 194/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF).

El modelo de activación para el empleo responsabiliza de forma individual y rotunda al demandante de empleo de su participación en procesos de intermediación laboral.

Ayuntamiento de Madrid

La Agencia de colocación para el Empleo, es un organismo autónomo del Ayuntamiento de Madrid que trabaja para promover el empleo, conectando las necesidades de las empresas y las capacidades de la población trabajadora.

Los servicios que ofrece son:

- Servicio de atención personalizada de intermediación laboral.
A las empresas les ofrece un equipo especializado de profesionales que selecciona los candidatos adecuados al perfil requerido, realizando un seguimiento de todo el proceso.
El servicio de Información y Orientación Profesional, a través de una entrevista personal, ofrece a las personas que buscan empleo información, orientación y asesoramiento mediante la elaboración conjunta de su itinerario personalizado
- Prospección de ofertas de empleo
- Formación

La población que atiende son personas desempleadas y empresas.

Dispone de carta de servicios

No tiene web propia ni presencia en las redes sociales

El servicio está descentralizado en ocho centros y tiene un **centro** especializado en alimentación en MercaMadrid.

Ayuntamiento de Collado Villalba

La Agencia de colocación del Ayuntamiento de Collado Villalba depende de la Concejalía de Empleo desarrollo local.

No tiene web propia ni presencia en las redes sociales. Sin embargo la inscripción de la población demandante de empleo y la solicitud de personal por parte de las empresas se puede realizar de forma telemática. La empresa cumplimenta un formulario del perfil del puesto en el que cómo aspecto novedoso puede incluir cinco preguntas propias que quiere que se formulen al demandante. Se promueve la participación mutua entre Agencia de colocación y empresas en el proceso de preselección de las candidaturas.

Las ofertas publicadas en la web municipal te remiten a portales de empleo generales

Ayuntamiento de Alicante

La Agencia Local de Desarrollo Económico y Social es un servicio propio de la entidad local.

No dispone de web propia ni tiene presencia en las redes sociales.

La información es muy escasa y vaga.

Únicamente presta atención presencial tanto al tejido empresarial como a la población demandante de empleo.

Ayuntamiento de Paterna

La Agencia de Colocación del Ayuntamiento de Paterna es un servicio promovido y gestionado por el Área de Garantía Social y Empleo.

No dispone de web propia ni tiene presencia real en las redes sociales.

Es un **servicio virtual** tanto para demandantes de empleo como para empresas.

Consortio Pactem Nord

La Agencia de colocación del Consorcio del Pacto Territorial para la Creación de Empleo Pactem Nord presta servicio a 21 municipios. De estos municipios algunos tienen Agencia de colocación propia.

No dispone de web propia ni tiene presencia en las redes sociales.

Ayuntamiento de Elche

Se incorpora un sistema de **Cita Previa** para facilitar a las personas su inscripción en la Agencia de Colocación.

No dispone de web propia ni tiene presencia en las redes sociales

Barcelona Activa

Barcelona Activa es una sociedad anónima municipal con más de 200 personas contratadas.

Centra su actividad en diferentes líneas estratégicas entre las que destacan la proximidad a las necesidades del territorio y de las personas, las empresas y otros actores económicos y sociales con una mirada innovadora y de reequilibrio territorial y la transversalidad de la prioridad del empleo.

Es una organización potente con una apuesta clara por las nuevas tecnologías y la aportación de numerosos recursos para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

La web es compleja y densa. Requiere un alto nivel de atención y análisis de los recursos que propone para la búsqueda de empleo.

Cuenta con presencia en las principales redes sociales y un canal propio de youtube.

Cuenta con un espacio de ordenadores de auto uso.

Presenta una estrategia de desarrollo económico de proximidad a la ciudad de Barcelona encauzado en el proyecto “Trabajo en los Barrios de Barcelona Activa “.

Tiene en cuenta las características propias de cada barrio, sus necesidades específicas y sus potencialidades. Se impulsan acciones de dinamización y fomento del empleo a medida para cada barrio, sobre todo en aquellos territorios más vulnerables y que necesiten una atención especial. Ofrece a las personas desempleadas un programa con

diversas actuaciones integradas y flexibles para facilitar el acompañamiento a la búsqueda de trabajo y la formación para el empleo.

Los recursos que ofrece:

- Asesoramiento personalizado para la búsqueda de empleo.
- Formación en diversas áreas y sectores de actividad para la cualificación profesional. Las acciones de formación profesionalizadora incluyen prácticas en empresas en sectores de comercio, restauración, hostelería, logística y servicios a las empresas.
- Espacios de búsqueda de trabajo tutorizados.
- Talleres de corta duración sobre diversas temáticas y habilidades dirigidas al proceso de búsqueda de trabajo.
- Formación en uso de las TIC, y en desarrollo de competencias personales y sociales para la ocupación especialmente aplicable a la búsqueda de empleo.
- Intermediación laboral a ofertas de trabajo.
- Prospección de empresas para la identificación de oportunidades de empleo

El colectivo al que atiende especialmente son aquellas personas desempleadas con especiales dificultades y dispone de un programa dirigido únicamente a aquellos jóvenes inscritos en la Garantía Juvenil.

Las ofertas de trabajo que gestionan son a través de tres vías diferentes:

- Ofertas gestionadas a través de la Plataforma Empresa-Ocupación, realizando un sondeo entre las personas inscritas en la plataforma
- Actividades de Reclutamiento y Networking .A través de estas actividades las personas pueden contactar directamente con la empresa y presentar su candidatura
- Ofertas publicadas en la web Barcelona Treball, pudiéndose inscribirse cada persona de forma voluntaria. Posteriormente se valora la adecuación al puesto y se envía el curriculum a la empresa

Sociedad de desarrollo. Santa Cruz de Tenerife

La Sociedad de Desarrollo SAU de Santa Cruz de Tenerife es una sociedad anónima unipersonal municipal en la que se enmarca la labor de la Agencia municipal de colocación.

Dispone de un Club de empleo que en realidad es un espacio de nuevas tecnologías en el que existe acompañamiento para la inscripción telemática.

Dispone del programa formativo “capsulas del conocimiento “de una mañana de duración en el que no es necesario inscribirse previamente.

Tiene web y presencia en las redes sociales

Ayuntamiento de Gijón

La Agencia de colocación del Ayuntamiento de Gijón es un servicio de la Agencia Local de Promoción Económica y Empleo.

No tienen web propia ni presencia en las redes sociales.

La población que atiende son personas desempleadas, personas con empleo que quieran mejorar su situación laboral y empresas.

Cuenta con **oficina de Activación Juvenil** que atiende a población joven.

En el proceso de intermediación la atención a las empresas es telemática y la inscripción de las personas es presencial.

Ayuntamiento de Jaén

El IMEFE es un organismo autónomo local con personalidad jurídica propia del ayuntamiento de Jaén y en el marco de su actividad desarrolla la Agencia de colocación.

La población que atiende son personas desempleadas, personas empleadas que quieran mejorar sus condiciones laborales o cambiar su objetivo profesional y empresas.

Cuenta con un **Club de empleo**

Ayuntamiento de Málaga

El IMFE (Instituto municipal de formación y empleo) es un organismo autónomo en cuya estructura está integrada la Agencia de colocación del Ayuntamiento de Málaga.

Destaca su énfasis en subrayar que es un servicio municipal, público y gratuito.

Muestra una alta inmersión en las nuevas tecnologías, con web propia, presencia en las redes sociales y una app propia.

El proceso de intermediación laboral tiene un alto contenido telemático pues tanto empresas como demandantes de empleo pueden participar en el mismo a través de la web.

La población que atiende son personas desempleadas y empresas.

Ayuntamiento de Albacete

La Agencia de colocación del Ayuntamiento depende del Servicio de Empleo y promoción económica de la entidad local.

No tiene web propia y carece de presencia en las redes sociales.

La población que atiende son personas desempleadas y empresas.

En relación a la intermediación laboral dispone de un “Formulario de Solicitud Inscripción en la Oferta de Empleo” para que las personas inscritas en la Agencia de colocación puedan postularse a ese puesto concreto.

Las empresas pueden cumplimentar un formulario de oferta de empleo y enviarlo por mail a la Agencia de colocación.

Palmaactiva

La Agencia de colocación del Ayuntamiento de Palma de Mallorca desarrolla la intermediación laboral en el marco de la Agencia de desarrollo local (organismo autónomo).

La inscripción de demandantes y la gestión de las ofertas es telemática. Las personas demandantes de empleo únicamente deben visitar la Agencia de colocación para recoger una clave.

Tiene web y app propia y presencia en las redes sociales

Globalleida

Es un consorcio en el que participa la Diputación, el Ayuntamiento y la Universitat de Lleida, y las Cámaras de Comercio de Lleida y Tárrega.

En el marco de este Consorcio desarrolla sus actuaciones la Agencia de colocación de Instituto Municipal de empleo “Salvador Seguí”.

Tiene **dispositivos de inserción en cinco barrios** de Lleida.

La población que atiende son personas desempleadas y empresas.

Tiene un espacio informático de libre acceso para demandantes de empleo

Ayuntamiento de Utebo (Zaragoza)

La Agencia de colocación del Ayuntamiento de Utebo (Zaragoza)

La inscripción de demandantes es presencial y telemática al igual que la gestión de las ofertas

Tiene web propia y presencia en las redes sociales.

La población que atiende son personas desempleadas y empresas.

Los aspectos más destacables en la intermediación laboral son:

- Entrega y elaboración de test psicotécnicos y de aptitudes profesionales para determinar de forma óptima los perfiles de las personas demandantes de empleo
- Confección de un informe de cada candidatura idónea, con el fin de presentarlo a las empresas que han ofertado empleo.

Ayuntamiento de Santiago de Compostela

La Agencia de colocación del Ayuntamiento de Santiago de Compostela es un servicio municipal que depende de la Concejalía de Igualdad, Desarrollo Económico y Turismo.

La inscripción de demandantes es presencial y telemática al igual que la gestión de las ofertas

La población que atiende son personas desempleadas y empresas.

Tiene un programa de formación “a demanda” de población demandante de empleo y empresas

Tiene carta de servicios, de conformidad con la norma UNE 93200 de AENOR.

Ayuntamiento de Santander

La Agencia de colocación del Ayuntamiento de Santander es un servicio municipal.

La inscripción de demandantes es presencial y la gestión de las ofertas puede ser telemática. Tiene web propia y presencia en las redes sociales.

En el proceso de intermediación laboral existe un compromiso de enviar candidaturas como máximo en cuatro días.

La población que atiende son personas desempleadas y empresas.

La permanencia en la Agencia de colocación es de 6 meses. Cada 6 meses se envía un correo para ampliar la inscripción 6 meses más.



ANEXO 5. Guión de entrevista

A continuación aparece el guión que se ha utilizado en la entrevista

Entrevistadora: Mercedes Navarro Carrasco.

Persona entrevistada:

Denominación de su puesto de trabajo:

Organización:

Fecha:

1. ORIGEN, MARCO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA AGENCIA DE COLOCACIÓN

- Cómo se origina la gestión de la intermediación laboral en el Ayuntamiento.
- Motivaciones existentes para iniciar la actividad de la Agencia municipal de colocación
- Forma jurídica. Dependencia de área o concejalía.
- Fecha de inicio de la actividad de la Agencia de colocación
- La Agencia de Colocación proviene de la transformación de Centro Asociado al SERVEF
- Disposición de suficientes medios materiales.
- Grado de coordinación con otras áreas del Servicio de empleo y emprendimiento
- Grado de coordinación con otras áreas del Ayuntamiento o de la organización
- El grado de apoyo existente con el Ayuntamiento
- Qué tipo de relación existe con la Concejalía.
- ¿Qué perspectivas de continuidad tiene la Agencia de colocación?
- ¿Se ha buscado financiación externa?

2. DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

- Existe un Plan Estratégico en la Agencia de colocación
- Si lo hay ¿contempla las siguientes actuaciones?:

	Sí	No
Diagnóstico		
Objetivos		
Estrategia municipal en materia de intermediación laboral		
Actuaciones definidas con indicadores		
Seguimiento		
Evaluación		

- El Plan se ha realizado con medios personales municipales o se ha contado con la ayuda de una consultora externa.
- ¿Se ha definido una estrategia de activación para el empleo en la Agencia de colocación?
- ¿Existen documentos que reflejen esa estrategia de activación para el empleo?
- ¿El personal técnico recibe formación de este tema de forma periódica?
- Si la respuesta es positiva ¿qué implicaciones ha tenido?
- Si el resultado fue negativo ¿cuál fue la causa? ¿qué actuaciones se han llevado a cabo en relación a ese resultado?
- ¿Se han creado grupos de reflexión?
- ¿Se impulsa que el personal técnico asista a congresos, reuniones periódicas con otros profesionales?
- ¿Se impulsa una línea homogénea de actuación?

3. IMPLICACIÓN EN EL “ACUERDO MARCO CON AGENCIAS DE COLOCACIÓN PARA LA COLABORACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN LA INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL DE PERSONAS DESEMPLEADAS”

- ¿Se participó en la licitación del Acuerdo Marco?

- ¿Cuál fue el resultado?
- Si fue positivo ¿qué implicaciones ha tenido?
- Si el resultado fue negativo ¿cuál fue la causa? ¿qué actuaciones se han llevado a cabo en relación a ese resultado?
- ¿Se ha considerado la posibilidad de colaborar con otras Agencias de colocación en la aplicación que permite a Agencias participantes en el Acuerdo Marco subcontratar la actividad que vayan a desarrollar, con la modificación operada en el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por la disposición final segunda de la Ley 1/2014, de 28 de febrero? ¿en qué sentido?

4. COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES Y ADMINISTRACIONES

- ¿Hay establecida una línea de comunicación con otras entidades y administraciones tanto públicas como privadas?
- ¿En qué términos se ha establecido esa comunicación?
- ¿La Agencia de colocación pertenece a alguna asociación de Agencias de colocación?
- ¿Qué líneas de colaboración se ha establecido con otras Agencias de colocación públicas o privadas?
- ¿Se han establecido líneas de colaboración con el tejido empresarial más cercano?
- ¿Se han promovido Convenios de colaboración con otras entidades públicas y/o privadas?
- ¿Se promueven acciones de conocimiento y difusión de la Agencia de colocación?

5. VALORACIÓN DE LA TRAYECTORIA DE LA AGENCIA DE COLOCACIÓN

- Naturaleza de la valoración
- Posibilidad de transformarse en Centro Colaborador del SERVEF
- Aspectos positivos de la trayectoria
- Aspectos mejorables y posibilidades de realizar esa mejora

6. CONSIDERACIONES FINALES DE LA PERSONA ENTREVISTADA



ANEXO 6. Ficha de recopilación de datos profesionales de la sesión de expertos

NOMBRE Y APELLIDOS		
PERFILACADEMICO Y PROFESIONAL DEL PERSONAL EXPERTO		
FORMACIÓN ACADÉMICA		
Diplomatura/Licenciatura:		
Doctorado(título):		
EXPERIENCIA LABORAL		
Gestión de programas de empleo	Nº de años	Puesto ocupado
Gestión de intermediación laboral en Centros Asociados al empleo		
Gestión de intermediación laboral en Agencias de colocación		
Experiencia docente universitaria		
Experiencia docente en otros ámbitos		
OTROS DATOS PROFESIONALES		

ANEXO 7. Mail remitido a los expertos/as para la sesión de validación de la Agencia de colocación.

La redacción de mi tesis doctoral cuyo título es **Agencias de colocación: una apuesta de intervención en el mercado laboral** tiene como objetivo final la propuesta de un “Modelo de Agencia municipal de colocación”.

Te agradecería enormemente que colaboraras como **experto/a** en gestión de programas de empleo y de intermediación laboral municipal en la sesión de validación del citado modelo.

Dicha sesión tendrá como metodología el modelo de “juicio de expertos” que se explica brevemente en el documento anexo.

Igualmente habrías de cumplimentar el cuadro adjunto en el que se plasma la información que te acredita como persona experta en el objeto de la tesis.

La sesión de validación está prevista que se celebre el próximo **día 14 de diciembre a las 16:30** en el Laboratorio de Ciencias Sociales de la Universitat de València (Social-Lab) en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universitat de València sito en la Avenida Tarongers, 4b.

ANEXO 8. Cuestiones para el debate – Modelo de Agencia municipal de colocación.

Cuestiones para el debate – Modelo de Agencia municipal de colocación. València, 10 de enero 2018

1. El escenario local como espacio de intermediación laboral ¿es realmente beneficioso y oportuno o se ha exagerado su pertinencia?
2. Contradicciones legales /con el análisis de la realidad

Artículo 4. La dimensión local de la política de empleo.

La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

De conformidad con la Constitución Española, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.

Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar, en su caso, la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Competencias municipales relativas al fomento del empleo, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.

3. El empleo como eje transversal de la política municipal ¿es posible? Repercusiones positivas y negativas. ¿cómo se traduce en la naturaleza del servicio/organización que gestiona la intermediación laboral municipal? Tabla 7.7 del documento
4. La información anticipada y de calidad como elemento clave de la intermediación laboral

Los economistas Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides diseñan la Teoría de la búsqueda y reciben el Premio Nobel de Economía de 2010. En palabras de Miguel Ángel Malo (2011) desarrollan esta teoría basándose en explicar el comportamiento de la población desempleada a la hora de buscar empleo analizando cuales son las conductas con las que afronta la búsqueda empleo.

La información sobre la población trabajadora y de los empleos es incompleta. Los agentes mejor informados (los intermediarios) tendrán incentivos para explotar su ventaja informativa en detrimento de la población y de las empresas peor informadas. El análisis económico ha demostrado con claridad (por ejemplo, Akerlof, 1970) que estas asimetrías en la información dan lugar a un equilibrio de mercado en el que los agentes económicos (aquí población trabajadora y empresas) de peor calidad (aquí personas menos productivas y empresas con puestos de trabajo más ínfimos) generan

externalidades negativas sobre los agentes de más calidad, disminuyendo tanto la cantidad como la calidad del intercambio (aquí de los emparejamientos entre población en desempleo y puestos de trabajo disponibles).

5. ¿La consolidación del servicio no vendría por una asignación económica propia que no dependiera de subvenciones y por el carácter permanente de la relación laboral del personal adscrito a la Agencia?
6. Objetivos de la Agencia de colocación
7. ¿qué importancia se otorga a cada uno de los protagonistas? ¿se les ha prestado la misma atención a unos que a otros? ¿son más importantes unos que otros?
8. Principios metodológicos: ¿se pueden jerarquizar?
9. Análisis y reflexión sobre los servicios. ¿Es necesaria la innovación en la tipología de servicios o más bien en la metodología de intermediación laboral?

