

## *Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo*

*\* Juan López Gandía*

La crisis económica y su efecto en los mercados de trabajo europeos está poniendo de manifiesto la necesidad de reforzar las políticas de empleo en relación con los procesos de colocación e intermediación, especialmente en los países en los que se registran tasas de desempleo muy elevadas.

Dentro de estas políticas, un instrumento estrella son los llamados "itinerarios de inserción profesional" que tienen que facilitar los tránsitos entre el desempleo y el empleo, mejorando la capacitación de las personas y de los puestos de trabajo de las empresas, es decir, de la competitividad de la economía.

La configuración de itinerarios profesionales está determinada en primer lugar por la formación y experiencia profesional, lo que suele afectar de manera desigual a los tres sectores de parados más afectados por la crisis: jóvenes, especialmente menores de 24 años, parados de larga duración y trabajadores de edad avanzada mayores de 45 años.

Los Servicios Públicos de Empleo tienen un papel protagonista en estas políticas y en el caso de España puede decirse que aunque hoy tenemos la red de servicios para el empleo más dotada económicamente que ha habido nunca en nuestra historia todavía no es suficiente en recursos y en resultados. La dimensión del desempleo y, por encima de todo ello, los retos estructurales de nuestro mercado laboral nos exigen más reformas que aumenten la eficiencia de los servicios de empleo y supongan más protección social.

*\* Catedrático de Derecho del Trabajo  
Universidad Politécnica de Valencia*

## SUMARIO

1. La nueva concepción de las políticas activas y los servicios de empleo. Las nuevas herramientas de inserción
2. Su reforzamiento con motivo de la crisis económica
3. El diseño de los itinerarios profesionales y su valoración en el marco global del sistema de empleo
  - 3.1. Sistema productivo y formación
  - 3.2. El papel de la orientación profesional
4. El papel institucional de los intermediarios en el mercado de trabajo
  - 4.1. La mejora de los servicios públicos
  - 4.2. Reformas de los intermediarios laborales

## PALABRAS CLAVE

Servicios Públicos de Empleo, Políticas Activas de Empleo, Itinerarios de Inserción Profesional, Orientación Profesional, Formación Profesional, Intermediación Laboral

### **I** La nueva concepción de las políticas activas y los servicios de empleo. Las nuevas herramientas de inserción

Los problemas del mercado de trabajo y de las políticas de empleo en relación con el proceso de colocación e intermediación, si bien ha tenido siempre una gran importancia, todavía es actualmente mayor por los efectos de la crisis sobre los mercados de trabajo europeos y especialmente en algunos de ellos en que se registran tasas de desempleo muy elevadas. Por ello en el análisis de las medidas a adoptar hay que partir de los aspectos comunes y de las herramientas propias de los servicios a prestar pero también de los condicionamientos y peculiaridades propias de cada país, de su sistema productivo, del nivel de cualificaciones y capacidades profesionales requeridas, del sistema educativo, de su pirámide educativa entre diversos niveles de formación, y de la estructura del sistema institucional del empleo de acuerdo con el modelo de Estado y de descentralización administrativa existente y del papel de la iniciativa privada en los intermediarios y agentes de colocación.

De ahí que haya que proceder a una replanteamiento, en mayor o menor medida y en sus diversos grados y de acuerdo con las posibilidades que ofrecen los condicionamientos derivadas de los problemas de gasto público, de una serie de cuestiones claves para las políticas de empleo en la situación actual: el papel de las políticas activas, de los servicios públicos, de todos los agentes de la intermediación, la eficiencia de los servicios públicos, la necesidad de modernización de los mismos, la coordinación de políticas pasivas de prestación por desempleo y políticas activas, desde la óptica de la empleabilidad, la activación como obligación, pero también como derecho.

Los instrumentos de colocación o herramientas de inserción ya desde hace varios años se han ido formulando tras la Estrategia de Lisboa para el empleo y son ya algo común en todos los sistemas europeos de colocación. Las llamadas "herramientas de la activación" se articulan fundamentalmente en torno a "itinerarios de inserción y de atención personalizada" a los demandantes de empleo, en función de sus características y requerimientos personales y profesionales".

La pieza clave o el instrumento "estrella", por tanto, de las medidas a adoptar son las políticas activas y dentro de ellas, los "itinerarios de inserción profesional" o itinerarios personales de inserción. Las políticas activas, si se realizaran verdaderamente, deberían permitir mantener y mejorar la disponibilidad para el empleo de las personas en un momento de crecimiento de la ocupación. Pero también son un instrumento para la mejora profesional y el aprendizaje de técnicas para la gestión de la carrera profesional en momentos de destrucción de empleo. Ayudan a un tránsito rápido del empleo al desempleo y de éste a un nuevo al empleo. Pero son también un instrumento para la mejora de la capacitación de las personas y de los puestos de trabajo de las empresas, es decir, de la competitividad de la economía.

En el caso español el nuevo concepto de activación y el llamado compromiso de actividad se introduce con las reformas de la prestación por desempleo de 2002, que da lugar en especial al art.231.f) de la LGSS hasta llegar a una visión más amplia en la Ley de empleo de 2003. La nueva concepción de la inserción y de sus instrumentos puede perfectamente detectarse leyendo su Exposición de motivos. La reforma de aquel momento toma nota de los problemas de empleo e incorpora a nivel legal las nuevas herramientas de inserción. En esa misma línea se mueve el Acuerdo de medidas de reforma del mercado de trabajo de 2006 y la ley 36/2006. De la actuación posterior se pasa ahora a una visión preventiva y a la atención personalizada del que busca empleo, ofreciendo una atención individualizada a los desempleados mediante "acciones integradas de políticas activas que mejoren su empleabilidad".

De otra parte la ley de empleo de 2003 hablaba de los agentes de intermediación, si bien de forma descriptiva, sin innovar por tanto el marco legal existente constituido por Servicios públicos de empleo, estatales y autonómicos, Agencias privadas sin ánimo de lucro- aunque la ley se limita a hablar de Agencias privadas sin más- y Entidades colaboradoras.

Todo lo anterior se sitúa en la complejidad derivada de su inserción en el marco de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en el marco de las políticas europeas tanto en materia de colocación (conexión con EURES) como de la formación y cualificación profesional (programa Leonardo, PPA). Y también con la financiación del Fondo Social Europeo que ha desempeñado un papel de primera importancia en los años anteriores a la crisis.

Pese a todo ello, hay que someter los sistemas nacionales a procesos de verificación de resultados para comprobar si los recursos destinados a políticas activas de empleo han sido suficientes y eficaces, es decir, si de los destinados a las mismas se ha hecho un uso eficiente, si han sido bien utilizados, mejorando el funcionamiento de los Servicios Públicos y llevando a cabo acciones efectivas de formación, orientación e inserción profesional, esto es, consiguiendo una mejor relación con las necesidades del mercado de trabajo y sobre todo si han conseguido una incidencia importante en la colocación directa o indirecta de los trabajadores mediante la gestión, directa o indirecta a través de entidades colaboradoras de las ofertas de empleo.

Desde el punto de vista de la incidencia de los Servicios de empleo en la intermediación hay que constatar y verificar su incidencia en la colocación de los trabajadores con especiales dificultades y su comparación con otros países europeos. También hay que analizar si se ha potenciado lo suficiente la formación profesional tanto reglada como la ocupacional y si el nivel medio de cualificación de la población trabajadora ha conseguido aumentar o sigue siendo bajo.

## 2 Su reforzamiento con motivo de la crisis económica

El papel fundamental de las políticas activas y de los citados instrumentos de activación se ha intentado reforzar en todos los países europeos con ocasión de la crisis económica si se analizan las diversas medidas adoptadas. En algunos países la crisis económica ha venido a hacer más evidentes las deficiencias existentes, que quedaban ocultas o disfrazadas mientras los niveles de desempleo eran bajos, así como las carencias de formación profesional o simplemente de formación de los jóvenes, la falta de personal especializado en inserción que lleven a cabo un diseño de los itinerarios profesionales, el cambio de los propios itinerarios al finalizar un determinado modelo productivo, la necesidad de dotar de más medios a los Servicios Públicos, en especial para que puedan hacer frente a los nuevos retos, de manera que puedan llevar a cabo verdaderas acciones de orientación profesional (CASTELLANA AREGALL, F., "Las políticas de empleo ante la crisis" Revista La Factoría n. 47/2010 marzo-abril).

En el caso español durante los tres años de la crisis económica que llevamos se han adoptado medidas importantes para reforzar el papel de los Servicios de Empleo. Así se puede observar por las medidas adoptadas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008 de impulso a la actividad económica, que da lugar al RDL 2/2008 de 21 de abril y en otras normas de urgencia o emergencia (RDL 10/2009, ley 27/2009 modificada por la ley 35/2010 y RD 133/2010 sobre prestaciones extraordinarias de desempleo. En el RDL 2/2008 se establece un "refuerzo de las acciones de inserción laboral y formación profesional mediante la contratación de 1.500 orientadores para que elaboren itinerarios personalizados para las personas afectadas". Lo que se reitera en la ley 35/2010 de reforma laboral y en el RDL13/2010 ampliando el plazo de actuación y definiendo las funciones de los promotores de empleo, como la atención directa y personalizada a las personas desempleadas, la información a las empresas y prospección del mercado laboral de su entorno y el seguimiento de las actuaciones realizadas con las personas desempleadas y las empresas, en especial para ciertos colectivos.

También al regular las subvenciones a la búsqueda de empleo (arts. 9 y 10) se contemplan "acciones de orientación a través de grupos específicos de búsqueda de empleo como parte de su itinerario personalizado de inserción" que en todo caso deberán ser "autorizados" por orientadores profesionales y que requieran una especial dedicación para su presentación en ofertas de empleo y otras actuaciones que determinen los orientadores. También se prevén medidas para que el propio desempleado tenga algún incentivo

## En el caso español durante los tres años de la crisis económica que llevamos se han adoptado medidas importantes para reforzar el papel de los Servicios de Empleo.

económico para participar en acciones de orientación profesional y de ahí que estas acciones tengan también un discutible componente asistencial al otorgarse una pseudoprestación por desempleo de 3000 euros al mes durante tres meses.

Por la misma razón y teniendo en cuenta los efectos de la crisis sobre ciertas capas de trabajadores se contemplan en los diversos países medidas de inserción laboral y ayudas especiales a los afectados por reestructuraciones y cierres de empresas mediante medidas de recualificación profesional y reciclaje, orientación profesional y otras políticas activas, teniendo en cuenta los perfiles de los trabajadores afectados, en especial cuando se trata de trabajadores de edad avanzada, mayores de 45 o de 52 años, mediante entrevistas personalizadas y a la vez las necesidades del mercado de trabajo en especial en aquellos sectores de actividad susceptibles de crear empleo. Así se observa en el caso español en el RD 196/2010 de 26 de febrero.

## 3 El diseño de los itinerarios profesionales y su valoración en el marco global del sistema de empleo

La configuración de itinerarios profesionales está determinada en primer lugar por la formación y experiencia profesional, lo que suele afectar de manera desigual a los tres sectores de parados más afectados por la crisis: jóvenes, especialmente menores de 24 años, parados de larga duración, trabajadores de edad avanzada mayores de 45 años.

Hay que insistir de manera importante en el papel del sistema educativo como condicionante, si bien no definitivo, de los itinerarios de inserción profesional y de las acciones a realizar (CASTELLANA AREGALL op. cit.). El diseño no es el mismo para los desempleados que no poseen formación alguna, o sólo la básica, que para los trabajadores simplemente o altamente cualificados. En este sentido, pueden también adoptarse previamente antes de que se diseñen itinerarios de inserción personalizados, acciones previas de formación básica, recuperación de escolaridad obligatoria, o labores de integración social cuando se trate de colectivos en situación de exclusión social o marginación (en coordinación con los Servicios sociales) o de integración simplemente en la sociedad de acogida, en caso de emigrantes, mediante la adquisición de competencias básicas (por ejemplo, lingüísticas).

### 3.1. Sistema productivo y formación

La estructura del modelo productivo y sus efectos sobre la formación y cualificación de los trabajadores juega un papel determinante que explica por qué no se han tomado lo suficientemente en serio las políticas activas. El papel de la formación previa en el empleo y en los cambios de empleo es fundamental. En él se valora ya un aspecto que a veces pasa desapercibido: el papel del sistema educativo reglado formal y sus efectos sobre el empleo, sobre el paro y sobre los itinerarios profesionales de las capas más golpeadas por la crisis.

Así hay que someter a valoración el propio sistema educativo en la medida en que va a asumir graves responsabilidades sobre la acción futura de los Servicios de empleo. Los bajos niveles formativos y de cualificación están asociados a mayor tasa de inactividad y de desempleo y desempeño de puestos en sectores de baja productividad. El mayor nivel educativo, al menos, está asociado a mayor acceso a la formación a lo largo del ciclo vital de las personas, a mayor productividad y mayores salarios. Pero el propio sistema educativo está condicionado por el modelo productivo, de manera que a veces éste incentiva el abandono escolar o la "huida" hacia el trabajo en trabajos de poca cualificación pero relativamente bien remunerados.

Los Servicios de empleo "sufren" las deficiencias del sistema educativo y su inadecuación a las necesidades del mercado de trabajo. Así, en el caso español y en otros similares en que se ha adoptado un determinado modelo de crecimiento económico basado en sectores de mano de obra de poca cualificación, y en muchos casos mano de obra emigrante, pueden detectarse las deficiencias formativas de los trabajadores cuando se ha agotado el citado sistema y hay que proceder a formar y recualificar a los trabajadores para nuevos sectores productivos. De otra parte también en varios países europeos (Italia, España) se observan tendencias a la sobrecualificación en niveles superiores (ROCHA, F., Coord., "Jóvenes, empleo y formación en España" Cuadernos de la Fundación Primero de mayo n.18, abril 2010 y LLOPIS, ELVIRA, S. -Coord.- "La situación de las y los jóvenes en España: más vulnerables a la crisis, Cuadernos de la Fundación Primero de Mayo n. 11, septiembre de 2009).

**El papel del sistema educativo reglado tiene gran importancia en los futuros itinerarios profesionales, dada la influencia del nivel formativo en la conformación de las trayectorias laborales y profesionales.**



Las causas de ambos fenómenos, además de la crisis económica, que hace que también la media europea de paro de jóvenes entre 16 y 24 años sea alta, un 18%, aunque no tanto como en España, que es más del doble un 40 %- son las debilidades del sistema productivo, la escasez de cualificaciones formativas intermedias y una oferta formativa poco especializada. De ahí las líneas de tendencia del espacio Universitario europeo.

El papel del sistema educativo reglado tiene gran importancia en los futuros itinerarios profesionales, dada la influencia del nivel formativo en la conformación de las trayectorias laborales y profesionales. La prevención debe iniciarse ahí. Ya la Ley de empleo de 2003 en su Exposición de Motivos expresaba las "carencias de capacitación de la población trabajadora" y el exceso de temporalidad y la precariedad y fragmentación de los mercados de trabajo. De ahí que se den situaciones diferenciadas en función de su nivel de formación y distintas relaciones entre la forma de transitar del sistema educativo al sistema productivo que determinan trayectorias laborales diversas. Con la situación de crisis económica aumentan todavía más las responsabilidades de las instituciones de formación y de los individuos ante los desajustes que se producen entre las cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo y las adquiridas en los diferentes dispositivos de formación.

La formación inicial de los profesionales exige un cambio drástico en las estrategias de orientación formativa y profesional, con el fin de aumentar la capacidad de atracción de la formación profesional en relación con otras vías educativas. Y también un cambio de regulación y de organización del sistema de formación profesional inicial. Esta reflexión se viene haciendo desde hace muchos años, como un "ritornello" pero



adquiere hoy con la crisis económica un significado mayor. Finalmente, es urgente modificar las maneras de hacer de los centros de enseñanza, de las prácticas en empresas y de las estrategias de inserción profesional de los graduados (CASTELLANA AREGALL, op. cit). Ya se han venido realizando acciones desde los centros de enseñanza profesional en el campo de la inserción laboral de sus graduados, pero hay que potenciarlas todavía más insertándolas en su entorno socioeconómico, articulando su acción con todos los recursos para la inserción presentes en dicho territorio trabajando mediante estructuras de redes como hacen otros países, y en directa relación con las empresas y el territorio, como en el Reino Unido (organizaciones sindicales y empresariales, servicios públicos de empleo, servicios a la ciudadanía, ONG, servicios sociales en especial para ciertos colectivos...). Más que la dimensión autonómica es la dimensión local la verdaderamente importante para las políticas activas y de inserción.

Un segundo aspecto de la formación es la dirigida a las personas desempleadas, no necesariamente jóvenes, sino demandantes de empleo en general, incluso trabajadores empleados, es decir, la formación ocupacional o formación para el empleo. Las políticas activas que mayor incidencia tienen sobre la misma son las relacionadas con la formación. Según la mayoría de los estudios realizados un mayor gasto en formación siempre contribuye a una reducción del desempleo. Sobre todo si va dirigida a la inserción y a otorgar competencias y empleabilidad. Por esta razón la formación que lleven a cabo directamente los Servicios de empleo o los centros colaboradores debe estar sujeta a evaluación y criterios de eficiencia en términos de inserción laboral, y no limitarse a cumplir objetivos presupuestarios de acciones a realizar. En este sentido hay que destacar que a pesar del aumento de la financiación registrado en los

últimos años, el peso económico y presupuestario de la formación de las personas desempleadas continúa siendo significativamente menor en España que en el promedio de la Unión Europea y la tasa de cobertura de la misma insuficiente, por lo que habría que redoblar los esfuerzos en este terreno. No obstante, más que un aumento de las dotaciones presupuestarias habría que intentar antes obtener mayor eficiencia de los medios de que se disponen y que cumplan los fines para los que se dotan.

Se ha avanzado mucho en la relación entre centros educativos, planes de estudios y prácticas en empresas. Sin embargo, en España se ha detectado una escasa utilización posterior de los contratos formativos (formación, pero también prácticas) que quizás se deba a la utilización alternativa de becas que encubren muchas veces contratos de trabajo.

Como ya se ha señalado antes las carencias formativas de partida de los trabajadores se intenta paliar mediante su conexión con la normativa de cualificaciones profesionales y la formación. Se trata de una cuestión abordada a nivel comunitario en un sistema integrado de formación y orientación profesional que se pone al servicio de la *"definición y ejecución de itinerarios profesionales individuales"* para la mejora de la empleabilidad y de desarrollo del espíritu emprendedor.

Se trata de un sistema que debe asegurar el asesoramiento a los trabajadores desempleados y ocupados en relación con las oportunidades de formación y de empleo, con posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación mediante certificados de profesionalidad.

En este sentido en el año 2002 se aprobó la Declaración de Copenhague, de la que surgió el programa de trabajo "Educación y formación 2010". Similar caracterización ha tenido el "Marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación 2020" "Strategic framework for European Cooperation in Education and Training", adoptado por el Consejo Europeo en Mayo de 2009, que establece el marco de actuación entre 2010 y 2020. Así se estableció un mecanismo de coordinación similar al MAC y se favoreció la movilidad y el reconocimiento transnacional comunitario de las titulaciones, para lo cual se establecieron mecanismos de actuación comunitaria más clásicos, aunque igualmente no obligatorios (por Recomendación se configuró, por ejemplo, el Marco Europeo de Cualificaciones profesionales). El concepto de formación permanente que se postula en la estrategia de Lisboa, y que se refiere al ciclo vital de los individuos, obliga a un tratamiento conjunto de educación (entendida en su versión generalista) y formación (entendida como formación profesional). En este sentido el Marco Europeo de Cualificaciones profesionales (Resolución del Consejo de 23 de Abril de 2008, DOUE 6-5-2008), configura un marco de referencia de ocho niveles de cualificación en atención a los conocimientos, destrezas, aptitudes y competencias adquiridos que se basa en los resultados del aprendizaje y no propiamente en la denominación de la titulación o en la naturaleza del centro, lo que permite incorporar todo tipo de formaciones (incluida la formación a través de la experiencia).

# El servicio de orientación profesional juega un papel clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada.

Resulta particularmente interesante, en esta formulación conjunta de educación y formación profesional, que el objetivo educativo haya desaparecido como fin en sí mismo, y se haya integrado en la finalidad de empleabilidad y, además, ya no queda centrada exclusivamente en los momentos iniciales de las carreras profesionales. No obstante, la eficacia de la formación como instrumento de política de empleo requiere que se tenga en cuenta la adecuación formativa y el funcionamiento del mercado de trabajo más que el acceso a más y más formación, sea cual sea su contenido.

En esta línea se sitúa también la creación del Programa Leonardo (creado por Decisión de 26/4/1999, 1992, 382 y 94/818/CEE), que tiene por objeto mejorar la calidad, innovación y dimensión europea de los sistemas y prácticas de formación profesional mediante la cooperación internacional con la finalidad de mejorar las aptitudes profesionales y competencias de los participantes, reforzar el atractivo de la formación profesional y la movilidad profesional, incentivar las prácticas en empresas, conseguir una mayor transparencia y reconocimiento de cualificaciones y competencias incluyendo las del aprendizaje informal y mejorar la calidad e innovación de los sistemas institucionales y prácticas de la formación profesional

De ahí el papel de la acreditación de la experiencia laboral y su vinculación con el sistema nacional. En España se parte de un marco legal (la LO 5/2002 de 19 de junio y el RD 395/2007 de 23 de marzo sobre formación profesional para el empleo) que promueve que las competencias profesionales adquiridas a través de procesos formales y no formales como la experiencia laboral sean objeto de acreditación.

## 3.2. El papel de la orientación profesional

La orientación profesional es junto con la formación una pieza clave a la hora de trazar los itinerarios profesionales. El papel del orientador profesional va ligado a los procesos de elaboración de itinerarios profesionales. Así, es fundamental la evaluación de las competencias personales y profesionales. Es decir, la formación y conocimientos y verificación de la profesionalidad, que se lleva a cabo por los Servicios de empleo e instituciones colaboradoras. Es posible llevar a cabo pruebas profesionales teóricas y prácticas que tengan en cuenta la experiencia laboral entendida en un sentido amplio, tanto mediante relaciones laborales formales como por otras vías (becas, prácticas, voluntariado, etc.). De otra parte, es fundamental la entrevista personalizada para conocer la situación real del demandante y para detectar aptitudes y actitudes frente al empleo. A partir de ahí se inicia el proceso de orientación profesional para el empleo mediante diversas formas de tutoría: individualizada, tutoría grupal, mediante grupos de búsqueda de empleo o taller de entrevista, preparando al participante para una entrevista de trabajo.

El servicio de orientación profesional juega un papel clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada. Es posible apuntar sin embargo que la eficacia de este programa no es muy elevada, aunque tiene un efecto más positivo para los colectivos más desfavorecidos (especialmente, para los parados de larga duración) que para los trabajadores comunes.

Otra función importante que puede llevarse a cabo por los Servicios de orientación laboral es la recopilación y organización de información complementaria de cada una de las familias profesionales según se establece en la regulación de la formación profesional con vistas a elaborar "*carpetas profesionales*" que abarquen cada sector profesional y que se lleven a los centros de formación profesional de grado medio y superior. Deben recogerse a tales efectos la formación complementaria existente, reglada y no reglada, los intermediarios laborales relacionados, la situación del mercado laboral y las empresas del sector.

En los últimos años, se ha hecho un esfuerzo en relación con la atención personalizada de los usuarios que necesitan ser orientados para mejorar sus posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo. Se han analizado las características y habilidades de cada persona en relación al puesto de trabajo solicitado, estableciendo, cuando ha sido necesario, itinerarios personalizados, adaptados a la realidad de cada persona y a las oportunidades de cada territorio (CASTELLANA AREGALL, op. cit.). Sin embargo y a pesar de las mejoras alcanzadas en su extensión, estos servicios aún no son universales y han encontrado con limitaciones importantes en el momento de su ejecución, en lo que se refiere a las acciones disponibles para su desarrollo en un territorio y también a la calidad de las mismas, por lo que el efecto real de los itinerarios en términos de inserción en el mercado de trabajo no ha podido ser tan importante como cabría haber esperado. Mención final merecen las dificultades observadas en los distintos sistemas ocupacionales para poder evaluar los resultados obtenidos por ausencia, en la mayoría de los casos, de herramientas de información integradas.

Aun con las limitaciones que se derivan de la imposibilidad, muy extendida, de separar el gasto en los programas de apoyo a la búsqueda de empleo del correspondiente a la administración general de los servicios públicos de empleo, este tipo de políticas (programas de motivación de los desempleados, seguimiento individualizado y «monitorización» de su comportamiento en la búsqueda de empleo) es eficaz en cuanto se reduce el tiempo de paro, esto es, se consigue una más rápida recolocación de los desempleados.

Parece que la combinación de intermediación y apoyo es la política con mejor rendimiento respecto a su coste. Esta eficiencia podría estar asociada con programas de otros ámbitos, en particular con los de formación, y con la gestión de las prestaciones.

## ...es fundamental mejorar la coordinación del conjunto de políticas activas, especialmente, las de orientación y formación en todas sus variantes...

También parece que la intervención debe ser rápida, en el sentido de adoptar un enfoque preventivo frente al paro de larga duración.

Ahora bien, la condición de su eficacia reside, a la luz de los resultados obtenidos, en que se trate realmente de actuaciones personalizadas, lo cual implica su difícil extensión a toda la población desempleada, en especial en países con elevada tasa de paro. Hay pues, un problema de escala en este tipo de programas.

Se discute en algunos casos las técnicas concretas usadas en los programas de apoyo y en las funciones de intermediación laboral: entrevistas en profundidad al desempleado, y en qué momento, medios para incentivar la búsqueda y para hacerla más eficaz, combinación con cursos, etc. Los resultados apuntan a que un tratamiento intensivo y muy personalizado, reduciendo el número de personas bajo la supervisión de un agente del servicio de empleo y aumentando la responsabilidad de dicho agente en los resultados de su intermediación y apoyo a esas personas, mejora la probabilidad de encontrar empleo, aumenta la tasa de salida del paro de larga duración, e incluso mejora ligeramente la probabilidad de acceder a puestos con mayor salario que los desempeñados antes de quedar en paro.

En este sentido, es fundamental mejorar la coordinación del conjunto de políticas activas, especialmente, las de orientación y formación en todas sus variantes, que deberían estar dirigidas a lograr los objetivos en materia de empleo y su desarrollo estratégico, por lo que la reformulación y flexibilización de estas políticas activas sigue siendo también un tema pendiente de conseguir (CASTELLANA AREGALL, op. cit).

La información sobre el mercado de trabajo local, regional y nacional, el análisis de las potencialidades de un territorio, es un instrumento básico para el orientador y para las personas que reciben la orientación y, sin embargo, en muchos entornos no se tiene o no se utiliza, bien por la ausencia de instrumentos que faciliten la información, por la falta de claridad y/o adecuación de esta información a las necesidades propias de la orientación y/o por la falta de preparación de los propios técnicos orientadores, a la hora de interpretar la información estadística que se les proporciona y adecuarla a las necesidades de la persona orientada.

Otro recurso importante para que se pueda realizar bien la orientación, es conocer y contar con la información relacionada con las competencias necesarias para desempeñar correctamente un puesto de trabajo y los cambios que se van produciendo en los distintos entornos laborales y, por eso, es necesario que esté actualizada.

Ya se ha puesto de manifiesto las carencias en nuestro país como se observó en el Acuerdo de 2006 y en el Acuerdo del Consejo de Minis-

tros de 2008 y el RDL 2/2008. En este sentido el Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo de mayo de 2006, en cuanto a medidas dirigidas a los Servicios Públicos de Empleo e intermediación en el mercado de trabajo previó la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, tanto Estatal como Autonómicos. Entre ello se planteó el objetivo de que, en un plazo no superior a 6 meses desde su inscripción en la Oficina de Empleo, los demandantes de empleo reciban una oferta de orientación, formación profesional o inserción laboral. Y el RDL 2/2008 estableció la contratación de 1500 orientadores profesionales, lo que se ha vuelto a reiterar en la ley 35/2010.

Sin embargo, un condicionamiento importante para la eficacia de las políticas activas de empleo es su organización administrativa, la disociación que se produce cuando es distinta la Administración que abona las prestaciones de desempleo y la que se encarga de las políticas activas. Puede que como ocurre con otras prestaciones, como la asistencia sanitaria en relación con las prestaciones de Incapacidad temporal, no sea muy eficiente. Aun así hay que valorar positivamente que algunas Comunidades Autónomas han puesto en marcha programas de orientación personalizada diseñando itinerarios personalizados de inserción (IPI).

Téngase en cuenta que un factor condicionante en el caso español es que la gestión de las prestaciones por desempleo corresponde a los Servicios Públicos estatales mientras que las políticas activas transferidas corresponden a otros Servicios de Empleo de otros ámbitos territoriales, como locales y Autonómicos. Es cuestionable si esto favorece la eficiencia pues en definitiva las políticas activas y el compromiso de actividad en caso de perceptores forman parte de la prestación. Ciertamente las políticas activas deben estar más próximas al territorio, pero quien asume políticas activas debe tener incentivos, intereses y ciertas responsabilidades en colocar a los perceptores de prestaciones.

Por otra parte, España todavía presenta un importante grado de incumplimiento en cuanto a las medidas preventivas para reducir el desempleo juvenil mediante el ofrecimiento, por parte del servicio público de empleo, de un plan individual de orientación o formación a todos los jóvenes desempleados durante los seis primeros meses de paro.

En este sentido hay que tener en cuenta los colectivos laborales principales usuarios de estas medidas. En el caso español los mejores resultados se han dado sistemáticamente entre varones de 30 a 40 años de edad, con un nivel educativo relativamente alto y con un periodo previo en desempleo relativamente corto; los resultados indicaron la relevancia de articular estos programas con otro tipo de medidas además de la financiación, en concreto con servicios de consultoría y orientación.

## 4 El papel institucional de los intermediarios en el mercado de trabajo

### 4.1. La mejora de los servicios públicos

Una de las cuestiones que debe plantearse es si se considera suficiente o todavía insuficiente la penetración de los Servicios Públicos de empleo en el mercado de trabajo, en el número de colocaciones que se llevan a cabo y si la colocación sigue llevándose a cabo preferentemente por otras vías, en especial en aquellos sistemas en que no están reconocidas las Agencias privadas de colocación con ánimo de lucro: relaciones personales, políticas, familiares, contactos, redes relacionales, anuncios de prensa, Internet, agencias privadas de facto, etc. Se trata de reforzar el papel de los Servicios públicos, no de despreciar otras vías de acceso al empleo.

Todo plan de modernización de los Servicios Públicos de Empleo debe tener como objetivo estratégico mejorar la atención a los usuarios y la calidad de los servicios, garantizando la coordinación entre políticas activas y protección por desempleo y elevando la tasa de intermediación en el mercado laboral de los Servicios Públicos de Empleo.

Las empresas necesitan además de rapidez en la gestión, un conocimiento de su realidad y de sus necesidades, que hasta ahora han encontrado en las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), y agencias privadas de empleo no declaradas, que han sabido ganarse un espacio importante en la gestión de la intermediación (CASTELLANA AREGALL, op. cit.).

En los últimos años se ha afinado la metodología de gestión de ofertas de empleo, por parte de los Servicios Públicos de Empleo, pero hay que verificar si estas mejoras han redundado en el aumento del número de ofertas gestionadas o si han quedado prácticamente relegados a la gestión de ofertas de empleos poco cualificados, aunque esto es frecuente en otros países en que coexisten agencias públicas y privadas con ánimo de lucro.

En este sentido en el caso español el Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo de mayo de 2006, en cuanto a medidas dirigidas a los Servicios Públicos de Empleo e intermediación en el mercado de trabajo previó la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, tanto Estatal como Autonómicos (pese a ser éstos de reciente creación), que debía incluir necesariamente la mejora de los recursos materiales y tecnológicos de la red de oficinas y un Plan Estratégico de Recursos Humanos del Servicio Público de Empleo Estatal (plasmado en la disp. ad. 6ª de la ley 43/2006).

A tal efecto, se incorporaron medidas específicas tales como el establecimiento de un Portal de Empleo que incrementa la captación de ofertas de trabajo y asegura la difusión de las mismas, así como programas de incentivación de la búsqueda de empleo por parte de los propios desempleados.

La puesta en marcha del modelo de la ley de empleo de 2003 y del sistema de transferencias a las Comunidades Autónomas de los servicios de intermediación y de las políticas activas, parece señalar que pese a la mayor proximidad al lugar donde se aplican las medidas a favor del empleo no está aumentando por el momento de forma significativa la confianza de las empresas en los Servicios Públicos de Empleo, ni su utilización por los trabajadores, como vía para encontrar ocupación, a pesar de las mejoras que se están implantando, 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. Si se comparan los datos de gasto –o inversión– del Reino de España en este apartado es evidente no llegan a los de los sistemas más eficientes como los de Dinamarca, que alcanza un 4'5 por 100 del presupuesto total del Estado (LANG, *Can de Danish model of "flexicurity" be a matrix for the reform of European labour markets?*, Burdeos, 2006 p. 9). Pero sí que es necesario acercarse algo y mejorar unas cifras que ni de lejos llegan a la mitad de dicho porcentaje, y sobre todo no ya sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos y de eficiencia.

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 régimen de colocación en nuestro país, no obstante, es altamente ineficiente, pese a que no existe monopolio de la colocación.

Así se constata la ya tradicional escasa incidencia de los Servicios Públicos en la colocación (3'17 % de las colocaciones) cuya situación se ha hecho cada vez más compleja y conflictiva dada la transferencia de los mismos y de las políticas activas a las Comunidades Autónomas, al separar la gestión de la prestación por desempleo de las políticas activas y de la colocación; el bajo porcentaje de PIB dedicado a estos servicios públicos (0'13 en España frente al 0'27 en Alemania y 0'33 en Dinamarca); no han dado los resultados esperados las Agencias de Colocación sin fines lucrativos.

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, buscaba 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 dando entrada en la gestión de la intermediación a las agencias de colocación sin ánimo de lucro, así como la diversificación de los agentes que colaboran en las políticas de acompañamiento a la colocación, como ayuntamientos, agentes sociales, entidades asociadas y colaboradoras, entre otras, debían abrir indudables perspectivas de mejora de la eficacia de las políticas activas.

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

En cuanto a la gestión de la colocación, sigue siendo necesario mejorar la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo con los agentes sociales y económicos, para conocer las necesidades reales de las empresas y conseguir así una mayor eficiencia del sistema público, anticipando y planificando las necesidades de recursos humanos, estructurales y estacionales y la formación en nuevas competencias que se vayan a requerir en el medio y largo plazo (CASTELLANA AREGALL, *op. cit.*).

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 con-

seguir ser accesible para todo ciudadano. Sin ello, la orientación adolece del primer elemento que la facilita, la transparencia del mercado de trabajo.

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, al menos cuando se produce el Acuerdo de 2006. El análisis comparado de los efectivos existentes en los SPE de la Unión Europea permite constatar que España registraba en 2006 un ratio de 4,4 efectivos por cada mil personas desempleadas. Una situación que contrastaba con la los países nórdicos, centroeuropeos y el Reino Unido (gráfico 13). La incorporación de nuevos efectivos a raíz de las medidas urgentes adoptadas por el Gobierno con motivo de la crisis ha elevado ligeramente el ratio en 2008 a 4,7 efectivos por cada mil desempleados. Un incremento que sigue siendo en todo caso claramente insuficiente, considerando la magnitud de la crisis actual, y que plantea la necesidad de un aumento significativo de la dotación de personal en los SPE, principalmente en todas las tareas vinculadas a la orientación, formación, e intermediación.

Difícilmente pueden concebirse hoy modelos en los que no se garantice una atención individualizada a través de itinerarios adaptados a cada individuo y mediante sistemas de seguimiento que vinculen a ambas partes, servicio y usuario del mismo, a unas "obligaciones recíprocas", a través de unas dinámicas que han sido descritas como de "contractualización" de las prestaciones de Seguridad Social. Es necesario el desarrollo de agendas individuales, cuya inexistencia ha sido señalada como el principal motivo de fracaso de los sistemas clásicos de Seguridad Social (NECTOUX y VAN

DER MAESEN, "For unemployment to security –Opportunities and issues for social quality in the world of work in Europe", *European Journal of Social Security*, vol. 4, 2003, p. 8).

El reforzamiento de "urgencia" de los efectivos de los SPE es una medida indudablemente positiva pero cuya efectividad presenta algunas dificultades ante el rápido e intenso aumento del desempleo, ya que el nuevo personal ha de recibir formación, las herramientas necesarias y las oficinas adecuadas.

En el documento del gobierno de febrero de 2010 se vuelve a insistir en que "resulta necesario dar un nuevo impulso a la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, en concertación con las Comunidades Autónomas, lo cual se traduce en el desarrollo de diferentes actuaciones. Preservando la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo en el Sistema Nacional de Empleo, debe fomentarse la mejora de la empleabilidad de los trabajadores desempleados mediante la realización por los mismos de itinerarios individuales de inserción laboral. Además, debería avanzarse en la eficacia y la 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 el énfasis para ello, básicamente, en cuestiones como ofrecer una atención personalizada".

Prueba de ello es que ley de reforma laboral 35/2010 (art.28.1) vuelva a insistir en la cuestión de la coordinación entre políticas pasivas y políticas activas y ambas en relación con todos los agentes que intervienen en la colocación a través de los acuerdos que se adopten en Conferencia Sectorial y de los convenios de colaboración que se alcancen. En estos convenios de colaboración se podrán establecer las condiciones de utilización de las cantidades no ejecutadas en la financiación de gastos de las distintas prestaciones por desempleo, para financiar programas de fomento del empleo y de formación profesional para el empleo, siempre que la disminución de los gastos inicialmente previstos se deba al efectivo cumplimiento por las Administraciones Públicas competentes de las funciones establecidas en los apartados 3 y 4 del artículo anterior".

## Hay un debate intenso pendiente de traducirse en proyectos normativos relativo a la intermediación en el mercado de trabajo.

De otra parte la disposición adicional decimoséptima de la ley de reforma laboral vuelve a recordar que "el Gobierno seguirá reforzando los Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos mediante la mejora de sus recursos humanos, tecnológicos organizativos y de la red de oficinas. Así mismo, incrementará el grado de coordinación y eficacia entre los Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos para promover los cambios en el acceso y la mejora del empleo y para gestionar las prestaciones por desempleo".

Además, el RDL 10/2010 y la ley de reforma laboral establecen en su art. 13 que se autoriza al Gobierno para que apruebe, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, una nueva prórroga, hasta el 31 de diciembre de 2012, del citado Plan Extraordinario de 2008 con participación en la gestión de las Comunidades Autónomas.

En este marco deberán analizarse, entre otras cuestiones, el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: Servicios Públicos de Empleo, Entidades Colaboradoras, Agencias de Colocación privadas con o sin ánimo de lucro y Empresas de Recolocación.

Es lo que ha venido a abordar la ley 37/2010 de reforma del mercado de trabajo.

### 4.2. Reformas de los intermediarios laborales

Existen realidades en Europa con unas claves sobre las que conviene realizar algunas consideraciones de interés. En primer lugar, la clave fundamental ha consistido en una reforma del régimen legal de las empresas de trabajo temporal, que a la postre han merecido en no pocos casos el reconocimiento como agencias de empleo por antonomasia.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que los sistemas tradicionales de monopolio público de la colocación han sido puestos en entredicho por parte del Tribunal de Justicia de la Unión, ya desde los años 1990, desde la perspectiva de que podían contradecir las normas europeas de la competencia en la medida en que no mostraran una eficacia suficiente.

En tercero, y desde una perspectiva más material, ha sido suficientemente constatado el escaso éxito de los modelos en los que se han mantenido los paradigmas más tradicionales procedentes de los convenios de la OIT anteriores al 181 ("Private employment agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market", OIT, Geneve, 2009).

Hay un debate intenso pendiente de traducirse en proyectos normativos relativo a la intermediación en el mercado de trabajo. A nivel internacional y comunitario deben tenerse en cuenta dos instrumentos fundamentales. Básicamente, el Convenio 181 OIT, de 1997, sobre agencias privadas de empleo y la Directiva 2008/104/CE, de 19 noviembre, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. Y, si bien el convenio de la OIT ya ha sido ratificado por el Reino de España en 1999, lo cierto es que no supuso ningún

## Nos encontramos con una escasa regulación de las Empresas de Selección de Personal, de los Portales de Empleo y de las Agencias de Outplacement que cada vez con más auge funcionan en España.

replanteamiento del modelo. Antes bien, la Ley 56/2003, de empleo, dio por bueno el sistema anterior de monopolio público de la colocación, con la pequeña e ineficiente excepción de las agencias de colocación sin ánimo de lucro.

Por todo ello es necesaria una completa reforma de la actividad de colocación, que vaya acorde con la realidad práctica y tenga por finalidad ordenar y controlar tal actividad así como ajustarse a la normativa internacional. Sin perjuicio de las posibles reformas que se puedan llevar a cabo para mejorar la actividad de los Servicios Públicos de Empleo, las medidas deben afectar también a las entidades públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro que participan en nuestro país en la actividad de intermediación.

El régimen de colocación en nuestro país es altamente insuficiente, pese a que no existe monopolio de la colocación. No han dado los resultados esperados las Agencias de Colocación sin fines lucrativos mientras se está asistiendo a una proliferación "aceptada" de las Agencias de Empleo Privadas de facto, lucrativas, que, salvo en el caso de las ETT, actúan sin una regulación específica y especialmente en algunos sectores con condiciones de trabajo que ya de por sí son precarias y escasamente reguladas, como los empleados de hogar.

De acuerdo con las tendencias recientes en los países de nuestro entorno antes de la reforma laboral de 2010 se discute sobre el papel de las Agencias de Colocación con fines lucrativos, ya que se admiten por el Convenio 181 de la OIT ratificado por España. Pese a ello España hasta el RDL 10/2010 y la ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo no se adaptaba al Convenio núm. 181 OIT, sino a la parte II de un Convenio de la OIT anterior al ratificado actualmente, y es el Convenio núm. 96 sobre Agencias retribuidas de colocación, que ya ha sido denunciado.

Por otro lado, nos encontramos con una escasa regulación de las Empresas de Selección de Personal, de los Portales de Empleo y de las Agencias de Outplacement que cada vez con más auge funcionan en España.

No existe actualmente un régimen jurídico unificado de todas las Entidades Colaboradoras y además, en cuanto a los Servicios para los trabajadores en el exterior, no se han creado, pues la Ley de Em-

pleo remite a un reglamento de desarrollo para la creación de éstos, que se ha aprobado por el RD 1796/2010 de 30 de diciembre.

La ley 35/2010 ha procedido a la reforma de todas las entidades, tanto públicas como privadas con o sin ánimo lucrativo que "colaboran" en la actividad de colocación con el Servicio Público de Empleo. Se ha creado por otra parte una regulación general para las agencias privadas lucrativas, unificando a nivel estatal quiénes pueden ser Entidades Colaboradoras, qué tipo de acciones pueden desarrollar y las condiciones de su actuación así como aquellas acciones que no podrían realizar dejándolas de forma exclusiva al Servicio de Empleo. El nuevo régimen jurídico unifica determinados aspectos para evitar modelos diferentes de Colocación en las Comunidades Autónomas. Lo que se extiende también a las Agencias privadas no lucrativas.

En la práctica, faltaba una adecuada transmisión de datos entre los Servicios públicos y las entidades colaboradoras, que se intenta poner en marcha tras la reforma laboral de 2010. De este modo no haría falta que el demandante de empleo acudiera personalmente a inscribirse en el Servicio de Empleo, sino que se haría automáticamente desde el momento en que se inscribiera en la correspondiente Agencia de colocación.

En este sentido se ha planteado si la legalización y regulación de las Agencias de Empleo Privadas lucrativas y sus formas de colaboración con las públicas o no lucrativas pone en peligro la idea de servicio público y su potenciación. La regulación de las Agencias de Empleo Privadas no excluiría el funcionamiento de los Servicios de Empleo. La relación de las Agencias de Empleo Privadas y de los Servicios Públicos de Empleo- se afirma insistentemente- debe basarse en un régimen de cooperación, mediante la celebración de Convenios entre el Servicio Público de Empleo y las Agencias de Empleo Privadas para la inserción de los desempleados de larga duración.

Se argumenta a favor de tal legalización y regulación las siguientes razones. Su reconocimiento por el convenio 181 de la OIT, que se trata de una realidad ya existente, su mayor incidencia en la colocación y en la creación de empleo, que las demandas de empleo no queden insatisfechas, sin que por ello se vean perjudicados los derechos de los trabajadores, al fijarse que no podrán percibir retribución de los trabajadores sino sólo de las empresas. Y además estableciendo



principios y reglas de funcionamiento y ciertos controles y con necesidad de autorización administrativa. Se alega también que en las experiencias comparadas coexisten Agencias públicas con agencias privadas aumentando la cooperación entre ellas. Así, se han puesto en marcha acuerdos de colaboración entre la Agencias Públicas y las ETT y entre Agencias públicas y agencias privadas. Las oficinas públicas de empleo locales difunden las ofertas de empleo de las agencias privadas, poniéndolas a disposición de todos sus clientes. Además, las agencias privadas se benefician de los servicios de las Públicas a la hora de buscar y seleccionar candidatas, intercambian información perteneciente al mercado laboral local, el mercado de trabajo temporal y las medidas de empleo públicas específicas, con el fin de adaptar mejor sus respectivos servicios a las necesidades de los demandantes de empleo. Esto resulta especialmente útil para los colectivos de trabajadores más desfavorecidos, como los desempleados de larga duración, los jóvenes y los discapacitados. De

acuerdo con estos argumentos habría que superar una visión basada en prejuicios según la cual los servicios privados de empleo competirían con las agencias de empleo públicas. Al contrario, la cooperación y alianzas con agencias comerciales u organismos públicos o no gubernamentales resultan positivas.

Desde esta perspectiva jugarían desde esta visión un papel complementario de las Oficinas Públicas, con comunicación mutua de datos y una mayor colaboración entre lo público y lo privado como por ejemplo, en recopilación y la utilización de datos personales, la elaboración y el destino de los ficheros computadorizados, el recurso a ciertas pruebas de selección, la publicación en la prensa de las ofertas de empleo y las encuestas a que se proceda para reunir informaciones sobre la vida privada de los candidatos a un empleo, entre otros conceptos. Y también se plantearía la cuestión de su vinculación con la Red EURES, ya que sólo la gestiona actualmente



La duda que se puede formular es si la legalización de las Agencias privadas lucrativas y las bajas tasas actuales de penetración de los Servicios Públicos pueden llevar a que no se reformen éstos, ni mejore su funcionamiento.

de Empleo, sin pretender competir con estas entidades, ya que puede haber espacio para todos, sí deben trabajar para recuperar la confianza del sector empresarial. El establecimiento de esos mecanismos estables de coordinación con las Agencias privadas lucrativas puede contribuir positivamente a ello. Pero no es seguro, al contrario, las empresas pueden acudir todavía más a los servicios privados. Puede que incluso dificulte la introducción de nuevos servicios como el establecimiento de agencias de servicios personales y "buscadores de empleo" (job seekers) públicos. O la creación efectiva de Servicios Públicos de recolocación en ERES o servicios de *Outplacement*, que ya existen en otros países y anunciados para España por la disposición adicional 4ª de la ley 27/2009 y por la ley 35/2010.

Además, al abrir la colocación a la participación privada con ánimo de lucro se corre el riesgo de que en lugar de mejorar el funcionamiento de los servicios públicos, con la excusa de legalizar lo existente, se acabe ya confiando a lo privado lo que los servicios públicos no son capaces de hacer. De otra parte el afán de lucro hará que las agencias privadas se centren sobre todo en los trabajadores que mayores posibilidades de encontrar empleo de manera que en la práctica pueden quedar excluidos aquellos con especiales dificultades o con menor empleabilidad. Estos no podrán más que confiar en los servicios públicos cuya tasa de penetración en el mercado de trabajo, como hemos visto, es muy baja. Sobre todo porque en el caso español se parte de porcentajes de reparto del mercado entre lo público y lo privado muy desigual a diferencia de otros países donde lo privado resulta complementario, no sustitutorio.

Como conclusión puede decirse que aunque hoy tenemos en España la red de servicios para el empleo más dotada económicamente que ha habido nunca en nuestra historia todavía no es suficiente en recursos y en resultados. La dimensión del desempleo y, por encima de todo ello, los retos estructurales de nuestro mercado laboral nos exigen más reformas que aumenten la eficiencia de los servicios de empleo y supongan más protección social.

el Servicio Público de Empleo, ni siquiera las Agencias privadas no lucrativas, ya que la normativa comunitaria permite que otras instituciones puedan estar dentro de esta Red.

Incluso en algunos países gestionan también las medidas de fomento del empleo de colectivos específicos que lleven a cabo las empresas rompiendo el monopolio de las públicas en este terreno y quedando a las Agencias Públicas la información y eventual control sobre la realidad de dichas contrataciones al estar implicadas las cuotas de la Seguridad Social, como se observa en otras experiencias como en el sistema de bonos de colocación en Alemania.

La duda que se puede formular es si la legalización de las Agencias privadas lucrativas y las bajas tasas actuales de penetración de los Servicios Públicos pueden llevar a que no se reformen éstos, ni mejore su funcionamiento. Se alega que los Servicios Públicos

