

# EKONOMIAZ

OMIAZ

I · 2018

## Servicios Públicos de Empleo Análisis y perspectivas





# EKONOMIAZ

N.º 93 - 1º SEMESTRE - 2018

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

OGASUN ETA EKONOMIA  
SAILA

DEPARTAMENTO DE HACIENDA  
Y ECONOMÍA

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Vitoria-Gasteiz, 2018

## ERREDAKZIO KONTSEILUA / CONSEJO DE REDACCIÓN

Jordi Campàs Velasco (Zuzendaria / Director)  
Ogasun eta Ekonomia Saila - Eusko Jaurlaritza  
Departamento de Hacienda y Economía - Gobierno Vasco

José Ignacio Jaca Michelena (Zuzendariordea / Subdirector)  
Ogasun eta Ekonomia Saila - Eusko Jaurlaritza  
Departamento de Hacienda y Economía - Gobierno Vasco

Jon Barrutia Güenaga (EHU-UPV)

Ibon Galarraga Gallastegui  
(Basque Centre for Climate Change-BC3)

Mikel Navarro Arancegui  
(Deustuko Unibertsitatea - Universidad de Deusto)

Arantxa Rodríguez Álvarez (EHU-UPV)

Arantza Ugidos Olazabal (EHU-UPV)

Elvira Uyarra Delgado  
(Universidad de Manchester - University of Manchester)

### AURKEZPENA

*Ekonomiaz* seihilabetekaria da, 1985etik Eusko Jaurlaritzaren Ogasun eta Ekonomia Sailak argitaratuta. Erredakzio Kontseilu profesional batek zuzentzen du eta bere helburu nagusia analisia eta eztabaida ekonomikoa bultzatzea da, herrialdeko ikuspuntuarekin eta arreta berezia jartzen eremu aplikatuari eta euskal ekonomiari. Argitalpenaren profila eta helburuak ale honen amaieran eta aldizkariaren web orrian kontsulta daitezke.

### PRESENTACIÓN

*Ekonomiaz* es una revista semestral editada desde 1985 por el Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional, que tiene por objeto el fomento del análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado, señaladamente a la economía vasca. La línea editorial y objetivos de la revista se pueden consultar al final de este ejemplar y en la página web de la revista.

## ADMINISTRAZIOA ETA ERREDAKZIOA / REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco  
Ogasun eta Ekonomia Saila - Departamento de Hacienda y Economía

Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz - Álava (Spain)

945 01 90 38 Administrazioa - Administración

945 01 90 36 Erredakzioa - Redacción

<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

[ekonomiaz@euskadi.eus](mailto:ekonomiaz@euskadi.eus)

### JABETZA ESKUBIDEAK

*EKONOMIAZ*ek, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak, *EKONOMIAZ* aldizkarian argitaratutako diren artikuluen jabetza eskubide guztiak dauka, zeintzuk Creative Commons  lizentziaren arabera kudeatuko diren.

### DERECHOS DE PROPIEDAD

*EKONOMIAZ* (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en *EKONOMIAZ*, que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons .

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia  
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco  
Donostia-San Sebastián, 1 – 01010 Vitoria-Gasteiz

Tirada: 400 ejemplares

Maquetación y montaje: Miren Unzurrunzaga Schmitz

Impresión: Gráficas IRUDI S.L. - Vitoria-Gasteiz

Depósito Legal: BI 2017-1985

ISSN: 0213-3865

# SUMARIO

## SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES. ANALYSIS AND OUTLOOK

Coordinadora:  
**Begoña Cueto**

<b>Presentación</b>	<b>7</b>	
<b>Aurkezpena</b>	<b>15</b>	
<b>Presentation</b>	<b>23</b>	
<b>El modelo de colocación español. Evolución y adaptación legislativa</b> <i>The Spanish model of job placement. Evolution and legislative alignment</i>	<b>30</b>	Gemma M <sup>a</sup> Sobrino González
<b>Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo</b> <i>An analysis of the public employment service as a job search method</i>	<b>60</b>	Begoña Cueto Patricia Suárez
<b>Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas</b> <i>Analysis of the job brokering role of the public employment service by autonomous communities</i>	<b>78</b>	Joan Antoni Alujas
<b>The performance of Portuguese job-centres</b>	<b>108</b>	Dario Sciulli António Gomes de Menezes
<b>La orientación como eje necesario a mejorar en los servicios públicos de empleo: un análisis cualitativo</b> <i>The orientation as necessary goal to improve in public employment services: a qualitative analysis</i>	<b>134</b>	José Luis García Hernández Alejandra Cortés-Pascual
<b>Percepción de la orientación laboral como política de empleo eficaz</b> <i>Perception of career guidance as an effective employment policy</i>	<b>154</b>	José A. Climent Rodríguez Yolanda Navarro Abal
<b>Lanbide, Servicio Vasco de Empleo. Gestión de la política de empleo en el País Vasco</b> <i>Lanbide: the Basque employment service. How employment policy is handled in the Basque Country</i>	<b>172</b>	Javier Ramos

**Los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe**

*Public employment services in Latin America and the Caribbean*

198

Elva López Mourelo

**El Servicio Público de Empleo español ante las nuevas orientaciones europeas: ¿Convergencia hacia un único Sistema Europeo de Empleo?**

*The Spanish Public Employment Service and the new European guidelines: Convergence towards a single European employment system?*

218

María Salas Porras

---

**COLABORACIÓN ESPECIAL**

---

**Las Finanzas del Clima. Una revisión**

*Climate Finances. A review*

246

Iker Larrea (Factor CO2)  
Ibon Galarraga (BC3)  
Kepa Solaun (Factor CO2)

A mediados de 2007 había menos de dos millones de personas registradas como demandantes en los Servicios Públicos de Empleo (SPE) en España. En aquel momento, según datos de Eurostat, se dedicaban en torno a 956,5 millones de euros a servicios relacionados con los SPE. Durante el año 2013, la cifra de paro registrado llegó a superar los cinco millones y, entonces, el gasto se situó en 933,2 millones de euros. Sirvan estos datos como ejemplo del reto al que se enfrentaron los SPE en nuestro país: atender a más del doble de demandantes con, incluso, menos recursos.

Este desafío tiene lugar, además, en un momento en el que los SPE también deben hacer frente a cambios institucionales, económicos y sociales que influyen, directamente, en su funcionamiento. La coordinación entre los distintos niveles de la Administración (nacional, regional, local) constituye un reto en un marco caracterizado por la escasez de recursos y por fenómenos que tendrán (ya tienen) importantes efectos sobre el mercado de trabajo, como son el envejecimiento de la población, la revolución tecnológica o las nuevas formas de empleo.

A pesar de su papel y de las numerosas tareas a las que deben hacer frente los SPE, sabemos muy poco sobre su funcionamiento. Es más, en general, la perspectiva es negativa y las menciones en los medios de comunicación suelen hacer referencia a su falta de efectividad, lo que quizá pueda estar relacionado con la citada disminución de recursos por persona desempleada. Esta perspectiva se basa, en muchas ocasiones, en puntos de vista sesgados, debido a que la falta de información sobre el funcionamiento del servicio público de empleo en España es manifiesta.

A nivel internacional existen numerosas evaluaciones de los servicios públicos de empleo en países como Alemania, Francia, Suiza o en los países nórdicos<sup>1</sup>. Se estudia la efectividad de los programas que desarrollan, se llevan a cabo análisis experimentales y no experimentales, y se obtienen resultados sobre qué medidas funcionan y cuáles

---

<sup>1</sup> Algunos ejemplos de estas prácticas serían: en el caso francés, la de Behaghel, Crépon y Gurgand (2014) comparando la provisión pública y privada de orientación a desempleados. La página web del profesor Bruno Crépon en el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (<https://www.povertyactionlab.org/cr%C3%A9pon>) aporta otros ejemplos realizados por estos autores, no solo en Francia. En Alemania, el Institute of Labor Economics ([www.iza.org](http://www.iza.org)) también ha llevado a cabo varias evaluaciones, tanto de los servicios públicos de empleo como de otras políticas de empleo. Los documentos de trabajo números 9.575, 3.437, 3.149 o 3.085 son algunos ejemplos. En Suecia, el Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU) también lleva a cabo proyectos relacionados con la evaluación de los servicios públicos de empleo y las políticas activas (<https://www.ifau.se/en/Research-fields/Employment-services-and-labor-market-programs/?show=projekt>).

no. También se analiza si los efectos difieren en función del perfil de las personas desempleadas, es decir, si los SPE atienden a personas poco o muy cualificadas, con o sin experiencia laboral, y si los programas tienen el mismo impacto –o distinto– en cada colectivo. En definitiva, se obtiene información con la que poder modificar, si fuera necesario, los programas y medidas que se llevan a cabo con el objetivo último de mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y contribuir a aumentar sus posibilidades de volver a incorporarse al mundo laboral.

En España, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) es el organismo que se encarga de la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo. Se trata, por tanto, de una institución clave para la consecución de los objetivos de empleo. Su relevante papel se reconoce tanto a nivel nacional como autonómico y europeo. Desde que en 1997 se pone en marcha la Estrategia Europea de Empleo, las directrices de empleo han enfatizado la necesidad de mejorar y modernizar los servicios públicos de empleo. A nivel nacional, los sucesivos Planes Anuales de Políticas de Empleo reconocen el papel central que deben jugar los SPE. Ocurre lo mismo a nivel autonómico. En el caso del País Vasco, Lanbide se encarga de la gestión de las políticas activas (orientación e intermediación, formación) y, además, también ha incorporado la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos, lo que supone un cambio y una innovación en un modelo en el que, mayoritariamente, empleo y servicios sociales han constituido áreas independientes. Su experiencia es una innovación que se debe analizar en profundidad.

En las últimas décadas se han producido numerosas reformas. Sirvan como ejemplo la ruptura del monopolio del antiguo INEM, la descentralización de las competencias en políticas activas a las comunidades autónomas y la creación de los SPE autonómicos, o la legalización de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro. La evidencia sobre los efectos de estos cambios en términos de eficiencia del SPE es escasa, entre otras razones por las dificultades para acceder a información con la que llevar a cabo análisis de este tipo. Apenas sabemos si esos cambios han contribuido a mejorar su eficacia, a estar más cerca de los demandantes, a atenderlos de mejor manera. Por ejemplo, poco sabemos sobre una modificación tan relevante como es la intermediación privada con ánimo de lucro, más allá de los análisis de su marco jurídico. No disponemos de información sobre los convenios de colaboración público-privada firmados, el número de parados atendidos por las agencias privadas, el perfil de esos parados o los resultados en términos de colocaciones.

Antes de seguir realizando reformas, cabría plantear si no sería conveniente disponer de una base de conocimiento suficiente sobre los efectos de los citados cambios. El escenario descentralizado que existe en España nos aporta una oportunidad para realizar análisis comparados muy valiosos para todos y cada uno de los SPE autonómicos. Compartir las experiencias, las dificultades de puesta en marcha de distintos programas, los resultados alcanzados –los esperados y los inesperados– ayu-

daría, sin ninguna duda, en el proceso de aprendizaje permanente en el que están inmersos los SPE. También la mayor posibilidad de conocer e intercambiar experiencias con otros SPE europeos en el marco de la Estrategia Europea de Empleo puede contribuir a la mejora de las políticas.

Por otra parte, cabría plantear un conjunto de objetivos claramente definidos para los SPE. Más allá de objetivos genéricos, debería concretarse el papel que los SPE deben jugar en el mercado de trabajo. ¿Deberían tener una elevada cuota de mercado? ¿Competir con los canales informales de búsqueda? ¿Qué podemos esperar de la colaboración público-privada? ¿A cuántos parados pueden atender los SPE con los recursos disponibles? ¿Deben establecerse colectivos preferentes? En caso afirmativo, ¿quiénes son?

La colaboración entre las administraciones públicas y las universidades podría, sin duda, contribuir a elaborar las respuestas a estas y otras preguntas. Y, en este sentido, nuestro objetivo con este monográfico de *Ekonomiaz* es aportar información para el debate y la reflexión sobre un tema que la revista decide abordar dada la importancia de fomentar el empleo como parte del primer pilar del Programa de Gobierno, concretado en el compromiso de «más y mejor empleo». Cada uno de los artículos que conforman este número nos da una imagen de la intermediación laboral. Se ha optado, además, por una perspectiva multidisciplinar, con colaboradores del ámbito del derecho, la economía, la psicología o la pedagogía. Todas las contribuciones están basadas en evidencias que ponen de manifiesto el papel que los SPE juegan en el mercado de trabajo, señalando tanto los aspectos positivos como aquellos que son susceptibles de mejora.

El número se estructura en cuatro partes. En el primer bloque, dos trabajos permiten establecer el marco y contexto jurídico sobre el que se han desarrollado los cambios en el modelo de colocación español, junto a un análisis de los distintos métodos de búsqueda de empleo y el papel que desempeñan los SPE. El segundo apartado lo forman cuatro trabajos de evaluación, dos de ellos basados en datos de tipo administrativo y otros dos en encuestas sobre la orientación laboral. El tercer bloque lo integran dos trabajos descriptivos del funcionamiento de los sistemas de intermediación laboral públicos, correspondiendo el primero a Euskadi y el segundo a América Latina y el Caribe. Finalmente, el monográfico se cierra con una aportación sobre cómo puede ser el futuro de los Servicios públicos de empleo en Europa.

**Gemma M<sup>a</sup> Sobrino** abre el monográfico con un artículo en el que nos sitúa en el marco jurídico del Servicio Público de Empleo y los cambios habidos durante los últimos años que han transformado el modelo de colocación español. La apertura en el ámbito de la intermediación laboral que se inicia tímidamente en 1994 culmina en 2010 con la legalización de las agencias de colocación, tanto públicas como privadas y tanto con ánimo de lucro como sin él. Se consigue, por tanto, jurídicamente, que los agentes de intermediación privados puedan trabajar en el mercado

de trabajo español. Sin embargo, el artículo pone de manifiesto la falta de un desarrollo reglamentario que resuelva las dudas y los vacíos jurídicos en aspectos como, por ejemplo, el registro de ofertas y demandas. Por otra parte, del análisis de la legislación relacionada con las agencias de colocación privada surgen dudas respecto a su papel. Así, la autora reconoce el riesgo de que los servicios públicos de empleo deleguen ciertas actividades en las agencias privadas, de forma que, en lugar de una colaboración entre intermediarios, se produzca un reparto de funciones. En resumen, a pesar de las novedades introducidas en los últimos años, sigue faltando una normativa clara que regule la colaboración público-privada.

**Begoña Cueto y Patricia Suárez** estudian el papel que el SPE juega como método de búsqueda de empleo. En el ámbito europeo, las autoras ponen de manifiesto la existencia de diferencias relevantes entre países, es decir, de distintos modelos. Así, en algunos casos, el SPE constituye el principal método de búsqueda (Bélgica, Alemania, Lituania y Suecia). Sin embargo, en la mayoría, los métodos más utilizados son la consulta a amigos, familiares, sindicatos, etc., el análisis de anuncios y el contacto directo con empresas. Es decir, los métodos informales se utilizan más que los formales en la mayoría de los países de la UE. En el caso de España, el examen de los microdatos de la Encuesta de Población Activa pone de manifiesto el desigual perfil de los usuarios de los distintos métodos. Así, las oficinas públicas de empleo son más utilizadas por personas de mayor edad y con menor nivel educativo, mientras que a las oficinas privadas de empleo tienden a acudir personas jóvenes y con alto nivel de cualificación. Este resultado plantea preguntas de interés sobre el papel que deben jugar los servicios públicos en el proceso de búsqueda de empleo de las personas desempleadas.

**Joan Antoni Alujas** estudia la actividad intermediadora del SPE desde un punto de vista regional. La explotación de los datos de colocaciones de la Estadística de Empleo del SEPE permite calcular tres indicadores de rendimiento de la intermediación laboral: la tasa de registro, la cuota de mercado y la tasa de éxito. Dado el contexto de descentralización de las políticas activas de empleo, el interés del análisis regional de los datos reside, principalmente, en su relación con la situación de los mercados de trabajo a dicho nivel. Para el periodo 2007-2016, los datos muestran diferencias relevantes en la actividad de intermediación entre las comunidades autónomas. Si bien la cuota de mercado se puede calificar como baja en todas ellas, Extremadura se sitúa muy por encima de la media, y en el extremo opuesto estarían Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra. No obstante, hay rasgos comunes respecto a su evolución en el tiempo. Así, se registra una disminución de la cuota de mercado entre 2007 y 2012 en todas las comunidades autónomas excepto en Andalucía y Cantabria. En el periodo 2012-2016 la cuota de mercado se incrementa ligeramente en la mayoría de las comunidades autónomas, destacando Castilla-La Mancha y Castilla y León. Cabe destacar las conclusiones del autor respecto a que una de las principales razones de la escasa eficacia de los SPE, en términos de cuota de mercado, estaría relacionada con su limitado uso por parte de los

empresarios a la hora de cubrir una vacante, que confían más en Internet como método de búsqueda de candidatos, en las agencias privadas de colocación y en las empresas de trabajo temporal a la hora de responder a las necesidades de las empresas. Además, el perfil del usuario de los SPE, muy sesgado hacia los colectivos con más dificultades en el mercado de trabajo, influiría negativamente en la percepción que tienen los empresarios sobre los propios SPE.

**Dario Sciulli y António Gomes de Menezes** nos ofrecen un ejemplo de cómo evaluar la actividad de los servicios públicos de empleo a nivel de oficina. Como en el caso español, en Portugal las oficinas de empleo constituyen el núcleo de la política de empleo. El uso de microdatos a nivel de oficina permite analizar la duración de los episodios de desempleo de los parados registrados y sus probabilidades de incorporación al mundo laboral. Los resultados muestran la existencia de importantes diferencias geográficas, de forma que las oficinas situadas en el norte y en el área de Lisboa presentan mejores indicadores que las del sur y el área central. La disponibilidad de datos a nivel de oficina permite explicar la heterogeneidad de los indicadores obtenidos en función de las diferencias en el registro de vacantes, la rigidez de los mercados locales de empleo, la proporción de trabajadores cualificados o las actividades económicas que caracterizan la zona. Un resultado a destacar es que las oficinas de empleo funcionan mejor con trabajadores no cualificados, con quienes no tienen experiencia laboral y con jóvenes. En estos casos la actuación de las oficinas contribuye a mejorar sustancialmente sus probabilidades de empleo, lo que sugiere que los SPE son un instrumento de política de empleo muy relevante para colectivos con problemas graves de empleabilidad.

**José Luis García-Hernández y Alejandra Cortés-Pascual** estudian el papel de la orientación laboral en el marco de los Servicios Públicos de Empleo, a partir de un análisis cualitativo basado en entrevistas a expertos en el tema. Una conclusión de este trabajo es que la confianza en la orientación laboral como política de empleo choca con la falta de estrategia a largo plazo y de recursos en un momento en que el crecimiento del desempleo desborda el sistema. Asimismo, se echa en falta un sistema de evaluación que priorice una adecuada atención a las personas desempleadas en lugar de poner el énfasis en la asignación de fondos. En definitiva, la confianza «teórica» en el papel de la orientación tiene que hacer frente a una realidad en la que las urgencias del día a día retrasan una toma de decisiones sosegada. Como señalan los autores, el mayor número de referencias de la investigación se relaciona con las deficiencias en la orientación en los SPE, pero también hay un buen número de propuestas para mejorar el servicio. A pesar de las dificultades, se apuesta por la orientación como política activa de empleo.

**José A. Climent y Yolanda Navarro** realizan una evaluación de la autopercepción de una muestra de personas desempleadas sobre la orientación laboral recibida. La investigación se llevó a cabo en un Centro de Orientación Laboral de Huelva, dependiente del Servicio Público de Empleo de Andalucía (SAE). Entre los resultados

cabe señalar que las personas que formaron parte del estudio tienen unas expectativas que podemos calificar como «realistas» de lo que les puede ofrecer la orientación laboral, de forma que no creen que les proporcione un acceso directo al empleo, pero tampoco se resta valor a su importancia. La percepción que tienen sobre el cometido de los servicios de orientación es la de proporcionar información relevante sobre el mercado de trabajo y sobre cómo buscar empleo. Por otra parte, existen diferencias en las expectativas de quienes acuden voluntariamente a este tipo de programas frente a quienes acuden condicionados por el cobro de algún tipo de ayuda. Este segundo grupo es escéptico respecto a la efectividad de la orientación y no muestra interés por la misma. En resumen, los usuarios de las acciones de orientación laboral tienden a valorar positivamente las mismas, destacando una percepción de aumento de su empleabilidad.

**Javier Ramos** expone la experiencia del País Vasco con una amplia descripción de las actividades que se llevan a cabo en LANBIDE, principal instrumento gestor de la política de empleo del Gobierno Vasco. Una de las particularidades a destacar es que, además de las prestaciones ligadas al empleo, también gestiona la Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda. Esta iniciativa resulta de gran interés, más aún en un momento como el actual, de discusión sobre el papel que pueden jugar las rentas mínimas o las rentas básicas y su integración con los instrumentos existentes. Por otra parte, el modelo expuesto constituye un ejemplo de cómo utilizar la información disponible en los propios servicios públicos de empleo para adaptar, mejorar y adecuar los programas a los cambios económicos y sociales que se van produciendo.

**Elva López** ofrece un panorama de los servicios de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. La implementación de políticas activas de mercado de trabajo en este territorio es reciente, lo que explica la relativa escasez de información sobre los programas que se desarrollan y sus características. Hay que tener en cuenta que el mercado de trabajo en América Latina se está transformando, de manera que aumenta el empleo cualificado y de calidad, si bien a un ritmo lento. Así, el porcentaje de empleo informal supone casi la mitad del empleo no agrícola. En este contexto, el papel que desempeñan los SPE es limitado y los recursos públicos que tienen asignados son relativamente escasos. Además de hacer frente al desempleo, el tránsito al empleo formal es un objetivo clave para los servicios del mercado de trabajo en los países de América Latina y el Caribe. Por ello, las reformas se han centrado en fortalecer y mejorar su eficiencia, en lugar de crear nuevos marcos institucionales. El artículo describe las características de los programas creados a lo largo de las últimas décadas en la región, utilizando información procedente del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT. Se concluye que la gran mayoría de las intervenciones tenían como objetivo la mejora de la eficiencia en la gestión del sistema de intermediación laboral (la incorporación de nuevas tecnologías de información y extensión de la cobertura), quedando pendiente la reestructuración y reforma institucionales.

Finalmente, **María Salas** hace un recorrido por el sistema de regulación jurídica comunitaria e internacional (OIT) a lo largo de los años, para concluir con lo que podría ser el futuro próximo de los Servicios de Empleo en Europa. En el marco de la Estrategia Europa 2020, los SPE deben desarrollar estrategias que acompañen a los trabajadores en un entorno de aprendizaje permanente, flexibilidad y adaptabilidad. Así, han pasado de ser instrumentos de registro e intermediación a convertirse en una puerta al empleo y al Estado de Bienestar. De la misma forma, la Comisión Europea, la OCDE y la OIT estudian los diferentes modelos de SPE para adaptarlos a las necesidades de los mercados de trabajo. La autora explica estos modelos en función del grado de autonomía de los SPE, de la naturaleza jurídica de la relación con el usuario, del papel de otros actores (agencias de colocación privadas, ETT) y de la capacidad de control, seguimiento y organización. En todos los casos la gobernanza tiene un papel principal. En definitiva, cabe señalar que la coordinación de los SPE a nivel europeo constituye un reto, en un entorno cambiante, y a la vez puede ser un incentivo para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En el apartado de *Colaboración especial* se presenta un trabajo de **Iker Larrea, Ibon Galarraga y Kepa Soláun** donde ofrecen una panorámica sobre las «Finanzas del Clima», un término que hace referencia a la necesidad de dotar de recursos financieros a la lucha contra el cambio climático, tanto en su vertiente de mitigación como de adaptación. Desde un punto de vista práctico, las finanzas del clima se relacionan con la progresiva incorporación de la dimensión climática en el sistema financiero, mediante la creación de determinados productos «verdes», o la inclusión de los riesgos climáticos en las obligaciones a la hora de realizar informes financieros.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHAGHEL, LUC; BRUNO CRÉPON; MARC GURGAND (2014): «Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment». *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4): 142-74.



2007. urtearen erdialdean, bi milioi pertsona baino gutxiago zeuden eskatzaile gisa erregistratuta Espainiako Enplegu Zerbitzu Publikoetan (EZP). Une hartan, Eurostat-en datuen arabera, 956,5 milioi euro bideratzen ziren EZPekin lotutako zerbitzuetara. 2013an, langabezia-tasak bost milioiak gainditu zituen, eta orduko gastua 933,2 milioi eurokoa izan zen. Datu horiek argi erakusten dute Espainian EZPek aurre egin beharreko erronka: baliabide gutxiagorekin aurreko eskatzaile kopurua-  
ren bikoitza baino gehiago artatu behar izatea, alegia.

Gainera, erronka horrez aparte, EZPek aurre egin behar izan zieten beren funtzionamenduari zuzenean eragiten dioten aldaketa instituzionalei, ekonomikoei eta sozialei ere. Administrazioaren maila desberdinen arteko (nazionala, eskualdekoa, tokikoa) koordinazioa erronka handia da; baliabide eskasia eta lan merkatuan ondorio garrantzitsuak eragingo dituzten (eragin ditu jada) fenomenoak ezaugarri dituen esparruan. Fenomeno horien adibide dira biztanleriaren zaharkitzea, iraultza teknologikoa eta enplegu mota berriak.

Nahiz eta EZPek rol garrantzitsua duten eta zeregin asko burutzen dituzten, ezer gutxi dakigu haien funtzionamenduari buruz. Are gehiago, orokorrean irudi negatiboa dute, eta komunikabideek aipatzen dituztenean, haien eraginkortasun faltari erreferentzia egiten diote (baliteke langabetu bakoitzarentzako baliabideak murriztu izanarekin lotuta egotea hori). Irudi hori, maiz, ikuspegi okerretan oinarritzen da, agerikoa baita informazio gutxi dugula Espainiako enplegu-zerbitzu publikoari buruz.

Nazioartean, ordea, enplegu-zerbitzu publikoen ebaluazio asko daude<sup>1</sup> (Alemanian, Frantzian, Suitzan eta Eskandinaviako herrialdeetan, besteak beste). Garatutako programen eraginkortasuna aztertzen dute, analisi esperimentalak eta ez-esperimentalak egiten dituzte, eta zein neurrik funtzionatzen duten eta zeintzuk ez neurtzen dute. Halaber aztertzen dute ea eraginak langabetuen profilararen arabera

---

<sup>1</sup> Praktika horien adibide batzuk hauek izango lirake: kasu frantsesean, Behaghel, Crépon eta Gurgand (2014), langabetuentzako orientazio publikoa eta pribatua alderatzen duena. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab-eko Bruno Crépon irakaslearen web-ak (<https://www.povertyactionlab.org/cr%C3%A9pon>) egile horientzako beste adibide batzuk eskaintzen ditu, ez bakarrik Frantzian. Alemanian, Institute of Labor Economics-ak ([www.iza.org](http://www.iza.org)) zenbait ebaluazio ere egin ditu. Ebaluazio horiek enplegu zerbitzu publikoei buruzkoak eta beste enplegu politika batzuei buruzkoak dira. 9.575, 3.437, 3.149 edo 3.085 lan dokumentuak adibide batzuk dira. Suedian, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy-ak (IFAU) ere enplegu zerbitzu publikoen eta enplegu-politika aktiboen ebaluazioarekin erlazionatutako proiektuak burutzen ditu, (<https://www.ifau.se/en/Research-fields/Employment-services-and-labor-market-programs/?show=projekt>)

desberdinak diren, hau da, ea EZPeK kualifikazio-maila handiko edo txikiko pertsonak artatzen dituzten –lan-esperientzia dutenak edo ez dutenak–, eta ea programek inpaktu berdina ala diferentea duten talde bakoitzean. Hitz gutxitan, beharrezkoa denean, programak eta neurriak aldatzeko aukera emango duen informazioa lortzen da, azken helburuak izanik langabetuen enplegarritasuna hobetzea eta lan-munduan berriz sartzeko aukerak areagotzea.

Espanian, Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoa da enplegu-politiken programen eta neurrien antolamenduaz, garapenez eta jarraipenez arduratzen den organismoa. Hortaz, erakundea giltzari da enpleguarekin lotutako helburuak lortzeko. Haren rola garrantzitsua da, eta nazioan, autonomian zein Europan aitortua. Enpleguaren Europako Estrategia 1997an jarri zen martxan, eta, orduz geroztik, enplegu-zuzentarauek azpimarratu dute enplegu-zerbitzu publikoak hobetu eta modernizatu behar direla. Nazio barruan, Enplegu Politiken Urteko Planek aitortzen dute enplegu-zerbitzu publikoek rol zentrala izan beharko luketela. Berdin gertatzen da erkidegoetan ere. Euskadiren kasuan, Lanbide enplegu-politika aktiboen kudeaketaz (orientazioa eta bitartekaritza, prestakuntza) arduratzen da eta, gainera, diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa ere bere gain hartu du. Zeregin berri horrek, enplegua eta gizarte zerbitzuak eremu independente legez izan dituen eredian aldatzea eta berrikuntza ekarri du. Esperientzia hori modu sakonean aztertu behar den berrikuntza da.

Azken hamarkada hauetan, erreforma ugari egon dira. Esaterako, Enplegu Institutu Nazional (INEM) zaharraren monopolioarekin hautsi zen, politika aktiboetako eskumenak autonomia-erkidegoei eskualdatu zitzaie, eta irabazi-asmoa duten enplegu-agentzia pribatuak legezatu ziren. Ez dago aldaketa horiek EZPen eraginkortasunean izandako efektuen ebidentzia askorik, ez delako erraza mota horretako analisiak egiteko informazioa lortzea, besteak beste. Ez dakigu ea aldaketa horiek lagundu duten eraginkortasuna hobetzen, eskatzaileekiko hurbiltasuna areagotzen eta haiek hobeto artatzen. Adibidez, irabazi-asmoa duen bitartekaritza pribatua oso aldatzea garrantzitsua izan zen, eta ezer gutxi dakigu horri buruz, haren esparru juridikoaren analisisiez haraindi. Ez daukagu informaziorik ere sinatutako lankidetzahitzarmen publiko-pribatuei, agentzia pribatuak artatu dituzten langabetu kopuruari, langabetu horien profilari eta lortutako enplegu-eraketari buruz.

Erreformak egiten jarraitu aurretik, hausnartu beharko litzateke ez ote den komenigarria aipatutako aldaketa horien eraginei buruzko ezagutza-oinarri nahikoak edukitzea. Espainiako egoera deszentralizatuak aukera ematen digu autonomietako EZP guztientzat benetan baliotsuak izan daitezkeen analisi erkatuak egiteko. Zalan-tzarik gabe, lagungarria izango litzateke esperientziak, programak martxan jartzeko zailtasunak eta lortutako emaitzak (espero zirenak eta aurreikusi gabekoak) partekatzea, EZPen etengabeko ikaskuntza-prozesu horretan. Enpleguaren Europako Estrategiaren esparruan beste europar EZPak gehiago ezagutu eta horiekin esperientziak trukatzek politikak hobetzen lagun dezake.

Bestalde, helburu-multzo zehatza proposa liteke EZP guztientzat. Helburu orokorrez haraindi, EZPeK lan-merkatuan bete behar duten rola zehaztu beharko litzateke. Merkatu-kuota handia eduki beharko lukete? Bilaketa-kanal informalekin lehiatu beharko lirateke? Zer espero dezakegu lankidetzak publiko-pribatuari dago-kionez? Zenbat langabetu arta ditzakete EZPeK eskura dituzten baliabideekin? Lehenentasuneko taldeak ezarri beharko lirateke? Eta hala balitz, zer talde?

Dudarik gabe, herri-administrazioen eta unibertsitateen arteko lankidetzak galdera horiei eta beste batzuei erantzuten lagun diezaguke. Ildo horretatik, *Ekonomiaz* aldizkariaren monografiko honekin, gure helburua da Ekonomiaz-ek erabakitzen duen gai bati buruz eztabaidatzeko eta hausnartzeko informazioa ematea. Gai hori aukeratu da enplegua sustatzeak Gobernuaren Programaren lehenengo zutabearen zati gisa duen garrantzia dela eta; «enplegu gehiago eta hobea» konpromiso gisa zehazten dena. Horretarako, zenbaki hau osatzen duten artikuluetako bakoitzak lan-bitartekaritzaren ikuspegi bat ematen digu. Horrez gain, diziplina anitzeko ikuspegi baten alde egin dugu, eta, hala, zuzenbidearen, ekonomiaren, psikologiaren eta pedagogiaren alorretako kolaboratzaileek hartu dute parte. Ekarpene guztiak EZPeK lan-merkatuan betetzen duten rola agerian uzten duten ebidentzietan oinarritzen dira, eta alderdi positiboak zein hobe daitezkeenak aipatzen dituzte.

Zenbaki hau lau zatitan egituratu da. Lehen blokean, espainiar enplegu-bilaketa eremuan izan diren aldaketak garatu izan diren esparrua eta testuinguru juridikoa zein diren azaltzea ahalbidetzen dute bi lanek, lana bilatzeko metodoen eta EZPen eginkizunaren azterketa batekin batera. Bigarren atalean lau ebaluatze-artikulu daude: datu administratiboetan oinarritutako EZPen bi ebaluazio lan eta lan orientazioari buruzko inkestetan oinarritutako beste bi. Hirugarren blokea lan bitartekaritzaren publikoen funtzionamendua deskribatzen duten bi kasu deskriptibok osatzen dute; lehenengoa, Euskadiri dagokionez, eta bigarrena Latinoamerika eta Karibeari dagokionez. Azkenik, Europako enpleguaren zerbitzu publikoen etorkizuna nolakoa izan daitekeen azaltzen duen ekarpen batekin ixten da monografikoa.

**Gemma María Sobrinok** irekitzen du monografikoa, eta Enplegu Zerbitzu Publikoaren esparru juridikoaren eta enplegu-eredu espainiarra eraldatu duten azken urteotako aldaketen berri ematen digu. 1994an, lan-bitartekaritzaren eremua irekitzeko prozesua hasi zen pixkanaka, eta 2010ean amaitu, enplegu-agentziak legeztatu zirenean: hala publikoak nola pribatuak eta irabazi-asmokoak zein irabazi-asmorik gabekoak. Horrela, juridikoki, bitartekaritza-eragile pribatuei aukera eman zitzaizen Espainiako lan-merkatuan aritzeko. Dena den, artikulua adierazten du araudia garatu behar dela, hainbat alderditako zalantzak eta hutsune juridikoak ebazteko (esaterako, eskaintzen eta eskarien erregistroa). Bestalde, enplegu-agentzia pribatuekin lotutako legedia aztertzean, haien rolari buruzko galderak sortzen dira. Horrela, egileak aitortzen du ezen enplegu-zerbitzu publikoek zenbait jarduera agentzia pribatuei eskuordetzeko arriskua dagoela; hala, funtzioak banatuko liratekeela, bitartekarien arteko lankidetzak sortu beharrean. La-

burbilduz, azken urteotan nobedadeak txertatu badira ere, lankidetzeta publiko-pribatua erregulatzen duen araudi argia falta da oraindik ere.

EZPk enplegua bilatzean betetzen duten rola aztertu dute **Begoña Cuetok** eta **Patricia Suárezek**. Egileek adierazten dute ageriko desberdintasunak daudela Europako herrialdeen artean, hau da, eredu desberdinak daudela. Horrela, zenbait kasutan, EZPak dira bilaketa-metodo nagusiak (Belgika, Alemania, Lituania eta Suedia). Hala ere, gehienetan, metodorik erabilienak izaten dira lagunei, senideei, sindikatuei, etab. galdetzea, iragarkiak miatzea eta enpresekin zuzenean harremanetan jaretzea. Hortaz, metodo informalak formalak baino gehiago erabiltzen dira Europar Batasuneko herrialde gehienetan. Espainiaren kasuan, Biztanle Aktiboen Inkestaren mikrodatuak aztertzean, ikusi dute metodo bakoitzaren erabiltzaileek oso profil desberdinak dituztela. Hala, adinez zaharragoak diren eta hezkuntza-maila baxuagoa duten pertsonak gehiago erabiltzen dituzte enplegu-zerbitzu publikoak, eta kualifikazio handiagoa duten gazteek enplegu-bulego pribatuetara jo ohi dute. Eraitza horrek zenbait galdera interesgarri planteatzen ditu langabetuek lana bilatzeko prozesuan zerbitzu publikoek izan beharko luketen rolari buruz.

**Joan Antoni Alujasek** eskualdeen ikuspegitik aztertu du EZPen bitartekaritzalana. SEPEren Enplegu Estatistiken enplegu-datuak ustiatuz, lan-bitartekaritzaren errendimenduaren hiru adierazle kalkulatu daitezke: erregistro-tasa, merkatu-kuota eta arrakasta-tasa. Enplegu-politika aktiboak deszentralizatuta daudela kontuan izanik, interesekoa da datuak eskualdeen arabera aztertzea, dagokion eskualdeko lan-merkatuekin duten harremanari dagokionez, batik bat. 2007-2016 epealdiaren kasuan, datuek erakusten dute desberdintasun esanguratsuak daudela autonomia-erkidegoen artean lan-bitartekaritzari dagokionez. Nahiz eta esan daitekeen merkatu-kuota baxua dela guztietan, Extremadura batez bestekoaren oso gainetik dago eta kontrako muturrean daude Balearrak, Katalunia, Valentzia, Murtzia eta Nafarroa. Dena den, kasu orotan, denboran zehar izandako bilakaerak zenbait alderdi komun ditu. Horrela, ikus daiteke 2007 eta 2012 bitartean merkatu-kuota jaitsi zela autonomia-erkidego guztietan, Andaluzian eta Kantabrian izan ezik. 2012-2016 aldian, merkatu-kuota pixka bat igo zen autonomia-erkidego ia guztietan, eta batez ere Gaztela-Mantxan eta Gaztela eta Leonen. Azpimarratzekoak dira egileak ateratako ondorioak EZPe merkatu-kuoten arloan eraginkortasun txikiari buruz. Egilearen ustez, horren arrazoia da enpresariak EZPak gutxitan erabiltzen dituztela lanpostu hutsak betetzeko, gehienbat Internetez baliatzen baitira hautagaiak bilatzean eta enplegu-agentzia pribatuetara eta aldi baterako laneko enpresetara jotzen baitute enpresen beharrak asetzeko. Halaber, EZPen erabiltzaileen profilean, nagusi dira lan-merkatuan zailtasun gehiago dituzten langileak, eta horrek kalte egiten dio enpresariak EZPei buruz duten iritziari.

**Dario Sciullik** eta **António Gomes de Menezes** enplegu-zerbitzu publikoen jarduna bulego-zuzenaren nola ebaluatu azaltzen digute. Espainian bezala, Portugalen enplegu-bulegoak dira enplegu-politiken muina. Bulegoetan mikrodatuak erabiliz,

erregistratutako langabetuen langabezia-aldien iraupena eta lan-munduan sartzeko dituzten aukerak azter daitezke. Emaitez erakusten dute desberdintasun geografiko handiak daudela: iparraldeko eta Lisboako bulegoek hegoaldekoek eta erdialdekoek baino adierazle hobek dituzte. Bulego bakoitzaren datuak edukitzeak aukera ematen du lortutako adierazleen heterogeneotasuna azaltzeko, lanpostu hutsen desberdintasunen, tokiko lan-merkatuen zurruntasunaren, langile gaituen proportzioaren eta zonaldearen jardura ekonomiko bereizgarrien arabera. Emaizten artean, azpimarratzekoa da enplegu-bulegoek hobeto funtzionatzen dutela gaitu gabeko langileekin, lan-esperientziarik ez dutenekin eta gazteekin. Kasu horietan, bulegoaren jardunak lanpostua lortzeko aukerak nabarmen hobetzen ditu, eta horrek iradokitzen du ezen, enplegu-politiken barnean, EZPak oso tresna garrantzitsua direla enplegagarritasun-zailtasunak dituztenentzat.

**José Luis García-Hernández** eta **Alejandra Cortés-Pascual**-ek Enplegu Zerbitzu Publikoaren esparruan lan-orientazioaren eginkizuna aztertzen dute, adituei egindako elkarriketen azterketa kualitatibo batean oinarrituta. Lan honen ondorio bat da enplegu-politika gisa lan-orientazioan jartzen den konfiantzak talka egiten duela, epe luzera, estrategia ezarekin, eta langabeziaren hazkundera sistema gainditzen duen momentuan izaten den baliabide ezarekin. Era berean, ebaluazio-sistema baten hutsunea nabari da, funtsak esleitzean enfasia jarri beharrean langabeei arreta egokia ematea lehenetsiko duena. Azken batean, lan-orientazioaren eginkizunean jartzen den konfiantza «teorikoak» aurre egin behar dio egunerokotasuneko larrialdiek erabakiak era lasai batean hartzea atzeratzen duen errealitateari. Egileek adierazten duten moduan, azterketaren erreferentzia gehienak EZPko orientazioaren hutsunekin erlazionaturik daude, baina zerbitzua hobetzeko zenbait proposamen ere badakartza. Zailtasunak gora behera, orientazioaren alde egiten da apustu, enpleguaren politika aktibo gisa.

**José A. Climentek** eta **Yolanda Navarrok** hainbat langabez osatutako lagina aztertzen dute, jasotako lan-orientazioari buruz zer-nolako iritzia duten ebaluatzeko. Ikerlana egin zen Huelvako Lan Orientaziorako Zentroan, Andaluziako Enplegu Zerbitzu Publikoaren mende dagoena. Emaizten artean, nabarmentzekoa da ezen aztertutako pertsonak badituztela «errealistatza» jo ditzakegun igurikimenak lan-orientazioaren bidez lor dezaketenaren gainean, eta, nahiz eta ez duten uste zuzenean lanpostua eskuratuko dutenik, ez dutela lan-orientazioaren garrantzia gutxien. Haien iritziz, lan-merkatuari buruzko informazio esanguratsua ematea eta lana nola bilatu argitzea da orientazio-zerbitzuen zeregina. Bestalde, desberdintasunak daude borondatez programa mota horietara jo dutenen eta diru-laguntzaren bat kobratzeko joan direnen artean. Azken horien kasuan, ez dute uste orientazioa eraginkorra denik eta ez dute orientazioaren gaineko interesik. Laburbilduz, lan-orientaziorako ekintzen erabiltzaileek ongi baloratzen dituzte ekintzak oro har eta uste dute euren enplegagarritasuna hobetzen dutela.

**Javier Ramos**-ek Euskadiko esperientzia azaltzen du, LANBIDEN burutzen diren jardueren deskribapen zabalaren bitartez. LANBIDE da Eusko Jaurlaritzaren en-

plegu politikaren kudeaketa-tresna nagusia. Azpimarratzekoa den berezitasunetako bat da, enpleguari lotutako prestazioez gain, Diru-Sarrerak Bermatzeko Errenta eta Etxebizitzarako Prestazio Osagarria kudeatzen dituela ere. Interes handiko ekimena da hau, are gehiago gaur egun, gutxiengo errenten eta oinarriko errenten eginkizuna eztabaidan dagoenean, eta existitzen diren tresnetan horiek sartzeko. Bestalde, azaldutako eredia programak egokitu, hobetu eta izaten ari diren aldaketa ekonomiko eta sozialetara moldatzeko enplegurako zerbitzu publikoetan dagoen informazio eskuragarria erabiltzeko adibidea da.

**Elva Lópezek** Latinoamerikako eta Karibeko lan-merkatuaren zerbitzuen egoera aurkezten digu. Lan-merkatuko politika aktiboak berri samarrak dira bertan, eta, ondorioz, ez dago garatutako programei eta horien ezaugarriei buruzko informazio askorik. Kontuan hartu behar da Latinoamerikako lan-merkatua aldatzen ari dela, eta kalitatezko lanpostu gaituak areagotuz doazela, geldiro bada ere. Horrela, enplegu informalearen ehunekoak nekazaritzaz kanpoko enpleguaren erdia hartzen du kasik. Testuinguru horretan, EZPen rola mugatua da, eta esleituta dituzten baliabideak txiki samarrak dira. Latinoamerikan eta Karibbean, langabeziari aurre egitea eta lanpostu formaletara igarotzea dira lan-merkatuetako zerbitzuen helburu nagusiak. Horregatik, erreformen xede nagusia izan da haien eraginkortasuna indartzea eta hobetzea, esparru instituzional berriak sortu beharrean. Artikuluak deskribatzen ditu eskualdean azken hamarkadetan sortu diren programak, Nazioarteko Lan Erakundearen (NLE) lan-merkatuko politiken sintesiak emandako informazioaz baliatuz. Azkenik, ondorioetan, adierazten du esku-hartzeen helburua zela lan-bitartekaritzaren sistema eraginkortasun handiagoarekin kudeatzea (informazio-teknologia berriak txertatzea eta estaldura handitzea), eta berregituratze eta erreforma instituzionalak egiteke daudela oraindik.

Azkenik, **María Salasek** aztertu du erkidegoko eta nazioarteko arauketa juridikoaren sistemak (NLE) urteetan izandako bilakaera, eta zenbait aurreikuspen egin Europako enplegu-zerbitzuen hurbileko etorkizunari buruz. 2020rako Europar Estrategiaren barruan, EZPEk langileei laguntzeko estrategiak garatu behar dituzte, etengabeko ikaskuntza, malgutasun eta moldakortasuneko ingurune batean. Horrela, igaro dira erregistrarako eta bitartekaritzarako tresna izatetik, enplegua eta Ongizatearen Estatu eskuratzeko atari izatera. Era berean, Europar Batzordeak, Ekonomia Lankidetzeta eta Garapenerako Antolakundeak eta Nazioarteko Lan Erakundeak hainbat EZP eredu aztertzen ari dira, lan-merkatuen beharretara egokitzeko. Egileak eredu horiek honako hauen arabera azaltzen ditu: EZPen autonomia-maila, erabilitzaileekiko harremanaren izaera juridikoa, beste eragile batzuen rola (enplegu-agentzia pribatuak, ABLE) eta kontrol, jarraipen eta antolakuntzarako gaitasuna. Kasu orotan, gobernantzak funtsezko rola dauka. Hitz batez, azpimarratu behar da ezen Ezpak Europa osoan koordinatzea, ingurunea hain aldakor izanik, erronka handia dela eta, era berean, pizgarria ere izan daitekeela 2020rako Europar Estrategiaren helburuak lortzeko.

*Aparteko kolaborazioa atalean Iker Larrea, Ibon Galarraga eta Kepa Soláun-ek «Klimaren Finantzei» buruzko ikuspegia aurkezten dute. Termino horrek klima-aldaketari aurre egiteko finantza-baliabideak eman behar direla esan nahi du, bai bere efektuak arintzeko arloan zein egokitze arloan. Ikuspegi praktiko batetik, klima-finantzak lotuta daude finantza-sisteman klima-dimentsioa progresiboki txertatzearekin, produktu «berdeak» sortuz edo, finantza txostenak egiterakoan, betebeharretan klima-arriskuak sartuz.*

## **ERREFERENTZIA BIBLIOGRAFIKOAK**

BEHAGHEL, LUC; BRUNO CRÉPON; MARC GURGAND (2014): «Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment». *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4): 142-74.



In mid 2007 there were fewer than two million people registered as seeking work at with the PES (Public Employment Service) in Spain. Eurostat data indicate that at that time around €956.5 million was devoted to services related to the PES. In 2013 the number of people registered as unemployed exceeded 5 million, and spending was estimated at Symbol 933.2 million. These figures illustrate the challenge faced by the PES in Spain: dealing with twice as many people but with less funding.

At the same time, the PES had to deal with institutional, economic and social changes that directly affected its operations. Coordination between the different tiers of the administration (national, regional, local) was yet another challenge, in a setting characterised by a shortage of resources and by phenomena which were to have (and indeed are having) substantial effects on the employment market, such as the ageing population, the technological revolution and new forms of employment.

In spite of the importance of its role and the many tasks that the PES handles, we know very little about how it works. Indeed, impressions of it tend to be negative and mentions of it in the media are usually in reference to its ineffectiveness, perhaps related to the decrease in the funding available per unemployed individual. These impressions are often based on biased viewpoints, because there is a clear shortage of actual information on how public employment services work in Spain.

On an international level there are numerous assessments of public employment services e.g. in Germany, France, Switzerland and the Nordic countries<sup>1</sup>. The effectiveness of the programmes drawn up is studied, experimental and non-experimental analyses are conducted and results are obtained that indicate which measures work and which do not. There are also analyses that examine whether

---

<sup>1</sup> Examples include the study by Behaghel, Crépon & Gurgand (2014) in France, which compares public and private provisions for guidance for the unemployed. The website of Prof Bruno Crépon at the Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (<https://www.povertyactionlab.org/cr%C3%A9pon>) gives other examples of studies by the same authors, and not just in France. In Germany the Institute of Labour Economics ([www.iza.org](http://www.iza.org)) has also drawn up several assessments of both public employment services and other employment related policies. Working documents 9575, 3437, 3149 and 3085 are just a few examples. In Sweden the Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU) also conducts studies to evaluate public employment services and active policies (<https://www.ifau.se/en/Research-fields/Employment-services-and-labor-market-programs/?show=projekt>).

effects differ depending on the type of unemployed persons dealt with, i.e. whether PESs work with unskilled, highly-skilled individuals or persons without prior work experience, and whether or not their programmes have the same impact on each group. In short, information is collected that can be used if necessary to modify the programmes and measures implemented with the ultimate aim of improving the employability of unemployed individuals and increasing the likelihood of their finding work.

In Spain, the body charged with structuring, developing and monitoring programmes and measures concerned with employment policies is the *Servicio Público de Empleo Estatal* («State Public Employment Service»). Such organisations are key for the attainment of employment goals, and their role is recognised as significant at national, regional and European levels. Since the drawing up of the European Employment Strategy in 1997, employment-related directives have stressed the need to improve and modernise public employment services. At national level, successive annual employment policy plans have acknowledged the core role to be played by the PES. The same can be said at regional level. In the case of the Basque Country, Lanbide is charged with managing active policies (guidance, placement assistance & training) and also with managing guaranteed minimum income benefits. This is an innovative change in a model in which employment and social services have mostly been treated as separate areas, and that innovation deserves to be analysed in depth.

In the past few decades numerous reforms have been introduced. Examples include the breakup of the monopoly formerly held by the INEM, the devolution to the regional communities of authority for active policies, the setting up of regional PESs and the legalising of private, for-profit job placement agencies. There is little evidence as to what effects these changes in terms of efficiency have had, partly because it is difficult to access the information required to conduct such analyses. We know little about whether these changes have helped to make the system more effective, to bring it closer to job-seekers or to provide them with better service. For example, very little is known (over and above purely legal analyses) about the substantial change constituted by the introduction of private agencies run for profit. Nor do we have any information on the public/private cooperation agreements entered into, on the numbers of unemployed people handled by private agencies, on the job profiles of those people or on the outcomes in terms of job placements.

Before any further reforms are introduced, the advisability of having a sufficient body of knowledge about the effects of the changes already made needs to be considered. The devolved structure in place in Spain provides an opportunity to run highly valuable comparative analyses on all the different regional PESs. Sharing their experiences, the difficulties that they have found in starting up their various programmes, the results obtained (whether expected or unexpected) would certainly help to further the ongoing learning process in which

PESs are involved. Greater opportunities to learn about and share the experiences of other European PESs in the context of the European Employment Strategy can also help to improve policies.

Furthermore, PESs need to be given a clearly defined set of goals. Over and above generic objectives, their role in the labour market must be set out in detail. Should they have a high market share? Should they compete with informal job-seeking channels? What can be expected of public/private cooperation? How many unemployed people can PESs cater for with the resources available to them? Should preferential groups be established? If so, who should be included in them?

Cooperation between public administrations and universities can certainly help to find the answers to these and other questions. Accordingly, our goal in this monographic issue of *Ekonomiaz* is to provide information for discussion and reflection on this matter, which we have decided to tackle because of the importance of fostering employment as part of the first pillar of the programme of government drawn up, specifically the undertaking to provide «more and better jobs». All the articles in this issue seek to give a picture of the current situation as regards job placement assistance. We have chosen to take a multi-disciplinary approach, with articles by experts from the fields of law, economics, psychology and education. All these contributions are based on evidence of the role played by PESs in the employment market, and both positive aspects and areas where there is room for improvement are covered.

The issue is organised in four parts. The first comprises two articles that establish the legal context and framework that have served as the basis for the changes introduced into the Spanish job placement assistance model and analyse the various job-seeking methods and the role played by PESs. Part two comprises four articles containing assessment studies, two of them based on administrative data and the other two on employment guidance surveys. Part three consists of two descriptive articles on how public job placement assistance systems work; the first looks at the Basque Country and the second at Latin America and the Caribbean. The fourth and final part of the issue comprises an article on what public employment services may look like in Europe in the future.

**Gemma M<sup>a</sup> Sobrino** opens the issue with an article that looks at the legal framework of PESs in Spain and the changes that have taken place in recent years, in which the Spanish job placement assistance model has been transformed. The first, timid steps towards opening up the field of job placement were taken in 1994, and the process culminated in 2010 with the legalising of public and private, not-for-profit and for-profit job placement assistance agencies. Legally, private placement agencies were thus allowed to work in the Spanish job market. However, the article reveals a lack of supporting regulations for the implementation of this legislation to settle doubts and close legal loopholes on aspects such as the registration of

situations vacant and situations wanted. Moreover, an analysis of the legislation on private job placement assistance agencies gives rise to doubts concerning their role. The author acknowledges that there is a risk that public employment services will delegate certain activities to private agencies so that the end result will not be cooperation between different placement assistance organisations but rather a distribution of functions. In short, in spite of the changes introduced in recent years there is a lack of clear regulations to govern public/private cooperation.

**Begoña Cueto** and **Patricia Suárez** examine the role played by PESs as a way of finding employment. They reveal that there are substantial differences in the models in place in different European countries. In Belgium, Germany, Lithuania and Sweden, for instance, PESs are the main method, but in most countries the methods most commonly used are consultation with friends, families, trade unions, etc, job advertisements and direct contact with companies. In other words, informal job-seeking methods are used more widely than formal ones in most of the EU. In the case of Spain, micro-data from the EPA (Active Population Survey) reveals that different types of users use different methods. Public employment offices are used mainly by older and less educated persons, while younger people with higher skill-sets tend to go to private agencies. This raises interesting questions as to the role that should be played by publicly run services in helping unemployed persons to find work.

**Joan Antoni Alujas** looks at the job placement assistance efforts of PESs from a regional viewpoint. Data on job placements drawn from the employment statistics of the SEPE enable three performance indicators for job placement to be calculated: the registration rate, the market share and the success rate. Authority for active employment policies is devolved, so the interest of regional level analyses lies mainly in their links with the employment market situation at that level. From 2007 to 2016 the data show substantial differences in placement assistance from one regional autonomous community to another. The market shares involved can be considered as low in regions, but Extremadura stands out as well above average, while the Balearic Islands, Catalonia, the Community of Valencia, Murcia and Navarre are below average. However, there are shared features in trends over time: market shares dropped from 2007 to 2012 in all regional autonomous communities except Andalusia and Cantabria. From 2012 to 2016 they increased slightly in most regions, particularly in Castilla-La Mancha and Castilla y León. The author concludes that one of the main reasons for the low level of effectiveness of PESs in terms of market share may be the limited extent to which employers resort to them to cover vacancies: they have more confidence in the Internet, in private job placement agencies and in temporary employment agencies when it comes to meeting their needs and finding candidates. Moreover, the types of people who use PESs are largely those who have most difficulty finding work, which further lowers the opinion of employers about PESs themselves.

**Dario Sciulli** and **António Gomes de Menezes** give an example of how to assess the work of public employment services at the individual office level. In Portugal, as in Spain, employment offices are the hub of employment policies. Micro-data at office level are used to analyse the duration of unemployment among the individuals registered there and their likelihood of finding work. The findings reveal significant geographical differences, with offices located in the north and around Lisbon showing better figures than those in the centre and south of the country. The availability of data at individual office level helps explain the heterogeneity found in the indicators in terms of differences in the registration of vacancies, the inflexibility of local job markets, the proportion of skilled workers and the economic activities that characterise an area. One noteworthy finding is that employment offices work better for unskilled workers, for those with no prior experience and for young people. In all these cases using an employment office substantially increases the likelihood of finding work, which suggests that PESs are a highly significant employment policy instrument for groups with serious employability problems.

**José Luis García-Hernández** and **Alejandra Cortés-Pascual** examine the role of job placement guidance in the framework of public employment services, using a qualitative analysis based on interviews with experts in the field. They conclude that the confidence shown in job placement guidance as a policy clashes with the lack of a long-term strategy and a lack of funding a time when the system is overwhelmed by increases in unemployment. Moreover, there is a need for an assessment system that can establish priorities in the attention given to unemployed persons rather than emphasising the allocation of funding. In short, the theoretical confidence that exists in the role of such guidance clashes with a day-to-day reality in which urgent cases lead to delays in the taking of carefully thought out decisions. The authors point out that most of the research in this field deals with shortcomings in the guidance provided by PESs, though there are also numerous proposals on how the service can be improved. In spite of the difficulties, there is still support for job placement guidance as an active employment policy.

**José A. Climent** and **Yolanda Navarro** assess how a sample of unemployed individuals feel about the job placement guidance that they have received. This research was carried out at a job centre in Huelva belonging to the SAE (public employment service of Andalusia). They find that the expectations of the individuals who took part in the survey can be considered as realistic in terms of what job placement guidance has to offer them: they do not believe that it will provide them with direct access to a job, but they still see it as important. They believe that the remit of guidance services is to provide significant information on the job market and on how to find a job. Differences in expectations are found between individuals who use these programmes voluntarily and those who join them as a condition for receiving some form of benefit. The latter are more sceptical concerning the effectiveness of guidance services, and show little interest in them. In short, users of

employment guidance services tend to rate them positively, and in particular tend to feel that the services make them more employable.

**Javier Ramos** describes the situation in the Basque Country via a broad outline of the operations of LANBIDE, the Basque Government's main management body for employment policies. A standout feature is that this body not only handles unemployment benefit but also minimum guaranteed income benefits and supplementary housing benefits. This is a highly interesting initiative, particularly at the present time, when there is discussion as to the role that can be played by minimum income schemes and as to how they can be integrated into existing instruments. Moreover, the model described is an example of how to use the information available at public employment services to adapt, improve and tailor their programmes to economic and social changes as they take place.

**Elva López** provides an overview of job market services in Latin America and the Caribbean. The implementation of active job market policies in that region is a relatively recent phenomenon, so there is comparatively little information available on the nature of the programmes developed. It must be taken into account that the employment market in Latin America is undergoing a transformation, with an increase (albeit a slow one) in the proportion of skilled, quality jobs. At present informal jobs account for almost half of non-agricultural employment. In that context, the role of PESs is limited, and little public funding is allocated to them. Job market services in Latin American and Caribbean countries have to not only combat unemployment but also foster a transition from informal to formal employment. Reforms have therefore focused on strengthening and improving the efficiency of systems rather than creating new institutional frameworks. The article describes the programme set up in the region in the last few decades using information from the ILO's Compendium of Labour Market Policies. The conclusion reached is that most interventions seek to improve the efficiency with which the job placement assistance system is managed (by incorporating new information technologies and extending coverage), so matters of institutional reform and restructuring are still pending.

Finally, **María Salas** gives an overview of the EU and international (ILO) system of legal regulation over the years, and draws some conclusions concerning what the near future may hold for employment services in Europe. In the setting of the Europe 2020 Strategy, PESs must develop strategies to accompany workers in a context of lifelong learning, flexibility and adaptability. They are ceasing to be registration and intermediation instruments and becoming gateways to employment and to the welfare state. The European Commission, the OECD and the ILO are studying the various types of PES with a view to adapting them to the needs of job markets. The author outlines these models based on the degree of autonomy of each PES, the legal nature of their relationships with users, the roles played by other actors (private job placement agencies, temporary employment agencies) and their control, monitoring and organisation abilities. In all cases, governance has a

prominent role to play. The coordination of PESs across Europe poses a challenge in a changing environment, but at the same time can be seen as an incentive for achieving the goals of the Europe 2020 Strategy.

The *Special Contribution* section features an article by **Iker Larrea, Ibon Galarraga** and **Kepa Soláun** that takes a broad look at climate finance, in the sense of the need to provide financial resources for combating climate change, in terms of both mitigation and adaptation. From a practical viewpoint, climate finance is concerned with gradually factoring climate issues into the financial system by creating «green» products and including climate-related risks in the obligations covered in financial reports.

## **BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES**

BEHAGHEL, LUC; BRUNO CRÉPON; MARC GURGAND (2014): «Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment». *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4): 142-74.

---

# *El modelo de colocación español. Evolución y adaptación legislativa*

## *The Spanish model of job placement. Evolution and legislative alignment*

La intermediación laboral, originariamente y por un largo período de tiempo de carácter exclusivamente estatal y gratuito, ha sido una de las materias abordadas por las dos últimas reformas laborales acontecidas en España, con el objeto de liberalizar la actividad abriéndola por completo a la iniciativa privada. El escenario inmediatamente anterior y creado en la Reforma del año 1994 únicamente permitía la actuación de los Servicios Públicos de Empleo y de las agencias de colocación sin ánimo de lucro como únicos agentes de intermediación reconocidos y regulados jurídicamente. Actualmente, las vigentes: Ley 35/2010 que legaliza la intermediación privada lucrativa y la Ley 3/2012 permiten la posibilidad de que también las Empresas de Trabajo Temporal puedan constituirse como agencias privadas de colocación con fines lucrativos.

*Lan bitartekaritza, hasiera batean eta denbora luzez, estatuko izaera eta doakoa izan duena, Espainian izan diren azken bi lan erreformek jorratu duten gaietako bat izan da. Erreforma horien helburua jarduera hori liberalizatzea izan da ekimen pribatura guztiz zabaltzeko. Aurreko egoerak, 1994ko Erreformak sortua, juridikoki aitortutako eta araututako bitartekaritza agente gisa Enplegu-Zerbitzu Publikoen eta irabazi-asmorik gabeko enplegu agentzien jarduketa baino ez zituen ahalbidetzen. Gaur egun, indarrean dauden bi legek ondorengo ahalbidetzen dute: 35/2010 Legeak, diru irabazizko bitartekaritza pribatua legeztatu zuen eta 3/2012 Legeak Aldi Baterako Laneko Enpresak ere, irabazizko enplegu agentzia pribatu gisa eratzea ahalbidetzen du.*

Employment mediation was for a long time a free service which was exclusively in the hands of the state. However it is one of the areas affected by the two most recent labour reforms in Spain, which have sought to liberalise it and open it up fully to private initiatives. Under the previous scenario, which resulted from the reform of 1994, publicly run employment services and not-for-profit placement agencies were the only legally recognised, regulated bodies allowed to engage in employment mediation. Act 35/2010 legalised private mediation for profit and Act 3/2012 made it possible for temporary employment agencies to set themselves up as private placement agencies for profit.

## Índice

---

1. Introducción
2. Los servicios públicos de empleo
3. Las agencias de colocación
4. Otros agentes de colocación: las empresas de trabajo temporal
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** agencia de colocación, empresas trabajo temporal, colaboración público-privada.

**Keywords:** employment agency, temporary employment companies, public-private partnership.

**Nº de clasificación JEL:** J08, J68

Fecha de Recepción: 23/05/2017

Fecha de Aceptación: 28/12/2017

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En España, la política de colocación ha estado tradicionalmente organizada y gestionada por los Servicios Públicos de Empleo (en adelante SPE). De modo que, durante un largo periodo de tiempo, la única intermediación legalmente permitida ha venido siendo la de las oficinas públicas de empleo (como señalaba el derogado art. 40 de la Ley Básica de Empleo 51/1980, de 8 de octubre). Si bien, tras la reforma laboral efectuada en 1994, cuando se aprueba la descentralización de la función pública intermediadora y se legaliza la intermediación privada sin ánimo de lucro, se construye un escenario de coexistencia de una pluralidad de agentes mediadores en el mercado laboral.

Sin embargo, no es hasta el año 2003, con la promulgación de la primera versión de la actual Ley de Empleo, cuando se actualiza la norma a las modificaciones señaladas ajustándola a la realidad legislativa aunque no a la realidad social, puesto que seguía sin reconocerse legalmente a muchos de los sujetos privados que con ánimo de lucro intervenían en el mercado de trabajo. Dicho reconocimiento y adaptación legislativa se produce siete años más tarde, en primer lugar mediante la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, por la que se legalizan todo tipo de agencias de colocación, públicas y privadas, con

y sin ánimo de lucro. Y, en segundo lugar, con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que reconoce a las Agencias de Trabajo Temporal (en adelante ETT) como agencias de intermediación en línea con lo establecido en el Convenio nº 181 de la OIT, sobre las agencias de empleo privadas del año 1997, lo que ha supuesto la culminación de la apertura de la intermediación laboral iniciada con la Ley 10/1994 y que posteriormente con la Ley 35/2010 y la Ley 3/2012 han llevado a cabo la continuación y el desarrollo legislativo de un proceso que ya formaba parte de la realidad española del sistema de colocación.

De este modo, el nuevo modelo de liberalización absoluta del sistema de colocación español queda del todo consagrado con el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo. Hasta ese momento el antiguo art. 21 bis de la Ley de Empleo (en adelante LE), sobre agencias de colocación, tenía pendiente la actualización de su contenido a las novedades legislativas relacionadas con las ETT, asunto que ha quedado plasmado en el nuevo artículo 33 del Texto Refundido de la Ley de Empleo (en adelante TRLE) que se refiere a las ETT como agencias de colocación.

## 2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Con el inicio del actual periodo democrático de España y como consecuencia de las elevadas tasas de desempleo provocadas por la crisis económica del momento, en 1978 se elaboran los Pactos de la Moncloa por los que se crea un nuevo servicio público de empleo, integrado bajo el denominado Instituto Nacional de Empleo (INEM) a través del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.

El INEM se constituye a través de la reforma institucional de la Seguridad Social, fruto del mencionado Real Decreto Ley, como organismo unificador mediante el cual culmina el proceso de racionalización administrativa del empleo, al reunir la gestión de las prestaciones por desempleo, las oficinas de colocación, la gestión de las subvenciones de contratación y la formación profesional no reglada. De este modo, en el Instituto Nacional de Empleo se integran tanto el anterior Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF), como la Promoción Profesional Obrera y la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (AISS), perdiendo dichos organismos su condición de tales dentro de la Seguridad Social (art. 5.1, párrafo 1º del RDL 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo).

En materia de colocación, originaria y legislativamente el INEM se diseña como único agente intermediador en régimen de exclusividad, hasta que en la década de los noventa el sistema de Servicio Público de Empleo español sufre considerables

modificaciones. Por una parte, acontece la legalización de las agencias de colocación no lucrativas; y por otra, tiene lugar el proceso de descentralización autonómica de la gestión realizada por el SPE en lo referido a las políticas activas de empleo. Consecuentemente, se construye un nuevo sistema de Servicio Público de Empleo que, pese a iniciarse en 1993, no será completado legislativamente hasta la promulgación de la Ley 56/2003, de 16 de septiembre, de Empleo.

Hasta entonces, la normativa que regula la política de empleo y el sistema público de empleo permanece prácticamente inalterable, con la única supresión de algunos preceptos de la obsoleta Ley Básica de Empleo de 1980, que continúa vigente hasta la publicación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Con la finalización del proceso de transferencias y tras casi diez años desde que se iniciara, la Ley de Empleo diseña un nuevo Sistema de Servicio Público de Empleo en el cual se reconoce la distribución de la política de colocación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas.

El objetivo de esta Ley es adaptar los servicios públicos de empleo a las nuevas necesidades del mercado de trabajo, así como a la tecnología y a la organización territorial. Entre los diversos factores que han afectado al mercado de trabajo en los últimos tiempos se encuentra la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación, con el objeto de constituir un conjunto formidable de retos a los que se enfrenta una política de empleo tendente al pleno empleo.

Otros factores han sido la inclusión en el ámbito de la Política de Empleo de la Unión Europea y la descentralización de la gestión estatal del mercado de trabajo, mediante transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas. Estas políticas son financiadas por los fondos de la Unión Europea a través del Servicio Público de Empleo (según la Exposición de Motivos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo).

Con el fin de construir un servicio público de empleo más competitivo y que preste un servicio de calidad a sus usuarios, el Gobierno diseña un sistema integrado por el Servicio Público Estatal y los autonómicos que asegure la cooperación y la coordinación entre las administraciones implicadas en la intermediación laboral, de manera que se logre la máxima efectividad movilizándolo y optimizando todos los recursos disponibles (señalado en la Exposición de Motivos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo).

El resultado es la creación de un Sistema Nacional de Empleo que engloba el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. Para ello, el Servicio Nacional de Empleo (en adelante SNE) se articula mediante el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante

SPEES) y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas (antiguo art. 5 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actual art. 5 del Texto Refundido de la Ley de Empleo).

**Cuadro nº 1. DESARROLLO DEL PROCESO DEL SISTEMA DE COLOCACIÓN ESPAÑOL**

1964-1978	SEAF, PPO y AISS
1978	Creación del INEM (absorbe (SEAF,PPO y AISS)
1995	Legalización agencias no lucrativas
1997	Proceso descentralización gestión a las CCAA
2004	Creación SNE (absorbe al INEM): lo forman el Sistema Público de Empleo estatal (SPEES) y los Sistemas Públicos de las Comunidades Autónomas
2010	Legalización agencias lucrativas

Fuente: Elaboración propia.

En la nueva reestructuración se observa que muchas de las funciones y fines que anteriormente estaban destinados al INEM son ahora asumidos por el Sistema Nacional de Empleo. En lugar de mantener dichas tareas en la nueva Institución que suplanta al INEM, estas son remitidas al Servicio Nacional de Empleo, de tal modo que se produce un fraccionamiento de todo cuanto se concentraba en el INEM. Es decir, la figura del INEM no es sustituida por el SPEE, sino que realmente es fraccionada en dos nuevas figuras que ahora ocupan sus competencias: el Servicio Nacional de Empleo y el Servicio Público de Empleo Estatal.

En consecuencia, con la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo tiene lugar el reconocimiento jurídico de un mapa institucional que se articula en los tres modelos que ya venían desarrollándose desde la ruptura del monopolio público del INEM. Un modelo único y estatal; otro descentralizado, con gestión territorial de las comunidades autónomas; y otro independiente, como Agencia de Colocación Autónoma, sujeto al correspondiente Convenio de Colaboración, actualmente suprimido por el TRLE y sustituido por una «declaración responsable».

El primero de ellos, de carácter gratuito, permite la unidad del mercado de trabajo español y garantiza la no discriminación territorial en el acceso al empleo, en la igualdad de trato y en la libre circulación (en concordancia con el Convenio nº 88 y el nº 150 de la OIT, ratificados por España, que obligan a mantener un servicio público y gratuito de empleo). Se articula mediante una legislación unitaria y

se financia a través de un presupuesto único, con planificación y programación anual para los territorios y la cofinanciación del Fondo Social Europeo. Entre sus funciones destacan: el diseño de Programas Nacionales de aplicación en todo el territorio, bajo los principios de igualdad de oportunidades, solidaridad y equidad; la integración de las políticas activas y las pasivas que favorezca un tratamiento justo y dinámico de los trabajadores desempleados; la intermediación en el mercado de trabajo en concurrencia y coordinación con otras instituciones, públicas o privadas sin fines lucrativos; la intercomunicación y acceso en tiempo real de todos los gestores al Sistema de información y registro de ofertas, demandas, servicios, etcétera; y la especial atención y dedicación a los colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo (según lo establecido en el art. 13 Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actual art. 18 del Texto Refundido de la Ley de Empleo).

El modelo descentralizado se articula mediante las transferencias de competencias del INEM, el cual consigue integrar las administraciones autonómicas para conseguir una mayor eficacia de las políticas aplicables al mercado de trabajo. Las actuaciones de las referidas Administraciones están implicadas en la Administración General del Estado y se basan en los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas, regulados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por último, el modelo independiente se fundamenta en la constitución y organización autonómica de instituciones propias de colocación y de fomento del empleo, modelo factible tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que autoriza la existencia de las agencias de colocación no lucrativas, y que, entre otras cosas, permite la posibilidad de que las comunidades autónomas que no tengan transferidas las competencias de gestión del INEM puedan constituirse como tales agencias y crear su propia red de oficinas de empleo, en paralelo a las del Estado. Este es el caso con el que se iniciaron algunas comunidades como Cataluña y País Vasco que se mantuvo durante 15 años.

Así, el Servicio Vasco de Colocación surge tras la solicitud del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco al INEM de la autorización para constituir una agencia de colocación pública, dependiente de dicho Departamento, para la intermediación laboral en todo el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca. Finalmente, con fecha de 26 de febrero de 1996, se firma el Convenio de Colaboración correspondiente entre las referidas entidades, por el que se aprueba el funcionamiento del Servicio Vasco de Colocación. Subsiguientemente, mediante la Orden de 26 de junio de 1996, modificada posteriormente por la Orden de 30 de marzo de 1998, se regula la organización, funciones y desarrollo de las acciones de intermediación en el mercado de trabajo de LANGAI.

Con semejante apoyo, el Gobierno Vasco decide articular la red de oficinas de empleo que conforma LANGAI, en paralelo a las del INEM –con el consiguiente problema de duplicidad–, constituyéndose jurídicamente como una agencia de co-

locación sin fines lucrativos y, por consiguiente, sujeta a los requisitos generales que establece la normativa aplicable a tales entidades.

Los tres modelos: el único y estatal, el descentralizado, con gestión territorial de las comunidades autónomas, y el independiente, como agencia de colocación autonómica, se adaptan en su totalidad a la legislación establecida por la Ley de Empleo de 2003, que se ha limitado a recoger la realidad vigente y plasmarla en este texto normativo.

Estos tres modelos se han mantenido hasta que en 2010 la Comunidad Autónoma Vasca recibe la transferencia de las políticas activas de empleo y, con ello, la posibilidad de constituir un servicio público de empleo autonómico integrado en la red pública de oficinas del Estado. La Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, constituye la creación del nuevo Servicio Público de Empleo Autonómico Vasco dentro del cual se integra LANGAI. Así pues, la transferencia de la red de oficinas de empleo se produce mediante su integración en el sistema administrativo del Gobierno Vasco con el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, que recoge el acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de las funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal.

En este caso, y como el referido Real Decreto señala, el núcleo funcional contingente de cualquier servicio público de empleo, y en especial, el que se contiene en esta normativa, tiene su encaje natural y jurídico como organismo autónomo, y, en consecuencia, con sujeción total al derecho público y a sus controles. A estos efectos, la referida Ley 3/2011 procede a la creación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo con la naturaleza de organismo autónomo administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Por consiguiente, y tras este último proceso de transferencia autonómica, actualmente el Servicio Público de Empleo español se estructura en dos modelos: el único y estatal, y el descentralizado con gestión territorial de las comunidades autónomas. Sin embargo, y a pesar de los cinco años transcurridos desde la completa finalización del citado proceso de transferencias, el nuevo Real Decreto legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo sigue sin solucionar los problemas que acompañan a la confluencia de los mencionados modelos.

Respecto a los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, ya la Ley de Empleo de 2003 dejaba sin desarrollar la función, los fines o límites de dichos Servicios. Algo que tampoco ha regulado el reciente Real Decreto Legislativo

3/2015, de 23 de octubre, que modifica la referida Ley y aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.

La Ley de Empleo y el TRLE tan solo recogen la definición y competencias, la organización y la financiación de las políticas activas de empleo. La escueta regulación jurídica de los servicios públicos de empleo autonómicos incurre también en una deficiente definición de los mismos. El derogado art. 17. 1 LE, actual art. 19.1 TRLE, «entiende por Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas los órganos o entidades de las mismas al que dichas administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral...».

Originariamente, las competencias que recoge la Ley de Empleo de 2003 para los servicios públicos de empleo autonómicos tan solo hacen referencia a la cooperación en la elaboración del Programa Anual de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo –art. 17.2 LE–. El nuevo art. 19 TRLE añade dos puntos más al antiguo precepto 17, señalando que los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas también «participarán en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo» –art. 19.3 TRLE–; y «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» –art. 19.4 TRLE–.

Por consiguiente, en lo que se refiere a la actividad intermediadora de los servicios públicos de empleo autonómicos, el silencio normativo de la Ley de Empleo se mantiene con el TRLE, por lo que habrá que acudir a lo dispuesto en cada Real Decreto de Transferencia y en los convenios de colaboración que les acompañan.

Tanto la LE como el TRLE dedican un título entero al Sistema Nacional de Empleo y un capítulo a los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, pero omiten cualquier alusión a la actividad intermediadora de estas últimas entidades. Ni tan siquiera establecen la obligación de los servicios públicos de empleo autonómicos de mantener informado al Servicio Nacional de Empleo o al Servicio Público de Empleo Estatal de las ofertas y demandas de empleo, de los contratos formalizados o de las agencias de colocación que cuentan con autorización o con la nueva «declaración responsable». La despreocupación con que se regulan estas figuras conduce a que finalmente el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo esté sometido a la buena voluntad de las administraciones autonómicas, que como ya se ha comprobado en el pasado reciente, en muchas ocasiones deja bastante que desear.

Todo ello a pesar de que el Texto Refundido de la Ley de Empleo introduce un precepto sobre «Cooperación y colaboración entre los servicios públicos de empleo que gestionan las políticas activas y el Servicio Público de Empleo Estatal en materia de protección económica frente al desempleo». Este nuevo art. 42 mantiene la ten-

dencia de la Ley de Empleo de 2003 y se limita a señalar que «las administraciones y los organismos públicos que tengan atribuidas la competencia de la gestión del empleo y el Servicio Público de Empleo Estatal deberán cooperar y colaborar en el ejercicio de sus competencias garantizando la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo, a través de los acuerdos que se adopten en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y de los convenios de colaboración que se alcancen, en aplicación de lo previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 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».

En cuanto a la organización de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, la Ley de Empleo de 2003 da plena libertad para que cada autonomía proceda como más le interese. El art. 18 de la mencionada Ley, actual art. 20 TRLE, solamente establece la necesaria participación de las asociaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas, con carácter tripartito o paritario, en la forma en que prevean las comunidades autónomas.

Finalmente, respecto a los mecanismos de control destaca el contenido del art. 6.2 de la Ley de Empleo de 2003, nuevo art. 7.2 TRLE, que establece el sometimiento del Sistema Nacional de Empleo a evaluaciones periódicas «con el fin de adecuar sus estructuras, medidas y acciones a las necesidades reales del mercado laboral». Sin embargo, este precepto, novedoso en su día, así como el resto de la Ley, no menciona a quién corresponderá efectuar tales evaluaciones, ni cómo o mediante qué criterios y técnicas, ni cuándo. El art. 7.2 TRLE mantiene la estructura y la vaguedad del antiguo precepto sin aportar contenido o desarrollo alguno de la materia.

También resulta llamativo el mecanismo introducido por la Ley de Empleo de 2003 y modificación por el TRLE de 2015 para «asegurar el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Empleo». A este respecto, la Ley de Empleo de 2003 señalaba que «los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que el número de efectivos humanos por desempleados no ocupados no superará con carácter general el ratio de un efectivo por cada doscientos desempleados no ocupados» –Disposición Adicional Cuarta LE–. Sin embargo, el nuevo art. 7.3 TRLE suprime la ratio mínima de efectivos humanos por número de desempleados y establece que «los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán porque los servicios públicos de empleo creados en esta ley estén dota-

dos con el personal que en cada momento resulte necesario para el desempeño de las funciones que la ley les encomienda».

Con lo cual, si ya parecía contradictorio que a la construcción del nuevo Servicio Público de Empleo, creado por la LE con el fin de convertirlo en más eficiente, eficaz y competitivo, se le dispusiera de una plantilla de un volumen tan escaso, y si ya se entendía que la Ley de Empleo establecía una proporción entre el número de desempleados por cada efectivo humano del SPE no solo insuficiente, sino que además dicha proporción establecía un tipo máximo y no una garantía mínima, con la modificación introducida por el Texto Refundido de la Ley de Empleo parece del todo cuestionable que el Servicio Nacional de Empleo pueda alcanzar el nuevo fin introducido por el TRLE en el antiguo art. 6.1. LE de «fortalecer los servicios públicos de empleo y favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo» (art. 7.1.h) TRLE).

Como ya se ha señalado, la Ley de Empleo de 2003 y el TRLE dedican todo el Título Primero a desarrollar la estructura del nuevo Sistema Nacional de Empleo. En él se diseña un SNE constituido por los servicios públicos de empleo, que a su vez se integran por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas –art. 5 de LE y nuevo art. 6 TRLE–. Así pues, el SPEES forma parte del Servicio Nacional de Empleo compartiendo sus labores de intermediación laboral con los servicios públicos autonómicos y las agencias de colocación, aunque si bien el SPEES continúa gestionando en régimen de exclusividad las prestaciones por desempleo.

Como consecuencia de esto último desaparece la obligación generalizada de los trabajadores a inscribirse en las oficinas de empleo cuando hayan de solicitar ocupación – como recogía el art. 42.2 de la Ley Básica de Empleo de 1980– y tan solo se mantiene para los trabajadores beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Tal modificación parece del todo lógica puesto que no tiene sentido mantener la universalidad de dicho deber tras la Reforma Laboral de 1994 que eliminó la obligación empresarial de acudir a dichas oficinas cuando dispusieran de una oferta de trabajo. En igualdad de condiciones ambos sujetos deben estar sometidos a las mismas obligaciones y por tanto, tras la promulgación de la Ley de Empleo de 2003, solo los trabajadores desempleados perceptores de prestaciones por desempleo estarán obligados a figurar como demandantes de empleo, «con plena disponibilidad para aceptar una oferta de colocación adecuada», – art. 27 LE, nuevo art. 41 TRLE–. La cuestión es dónde deben inscribirse dichos desempleados, puesto que actualmente existe una pluralidad de agentes intermediadores del mercado laboral. El derogado art. 27 LE y el nuevo art. 41 TRLE señalan que los referidos desempleados deberán inscribirse como tales en el Servicio Público de Empleo, sin especificar nada más al respecto.

De la redacción del citado precepto se deduce que para consignar las inscripciones de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo son igualmente vali-

dos el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo autonómicos (entendiendo por estos últimos aquellos que han construido las comunidades que tienen transferidas las competencias en materia de colocación). Si bien, puesto que como ya se ha señalado, el SPEES es quien gestionará las prestaciones por desempleo y vigilará el cumplimiento de sus normas, se entiende que será a este a quien deberán llegar la totalidad de las mencionadas inscripciones obligatorias. De la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, reproducida por el Texto Refundido de la Ley de Empleo (con pequeños matices que en nada afectan a esta cuestión), puede deducirse que cuando los mencionados beneficiarios de las prestaciones por desempleo cumplan con su obligación de inscripción acudiendo a los servicios públicos de empleo autonómicos, estos últimos deben notificar tal información al SPEES. Sin embargo, cuando la referida Ley de Empleo y el TRLE regulan los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, no se establece obligación alguna que recaiga sobre estas instituciones, ni tan siquiera en lo que se refiere a la información y cooperación permanente a las que aluden los Reales Decretos de Transferencias.

Sin embargo, puesto que los SPEES se articulan mediante una estructura central y otra periférica para dar cumplimiento a sus competencias –art. 12 LE, nuevo art. 17 TRLE–, bien puede ocurrir que los citados demandantes de empleo estén obligados a inscribirse como tales directamente en el SPEES. Así, cuando los demandantes acuden a las oficinas que tiene el SPEES por las distintas Comunidades –y que en la mayoría de los casos comparte con los servicios públicos de empleo autonómicos correspondientes– para tramitar su prestación por desempleo, también deben proceder a inscribirse como demandantes de empleo en las mismas, independientemente de que ya figuren como tales en los servicios públicos de empleo autonómicos. Por tanto, el desempleado perceptor de la prestación por desempleo debe presentarse en la ventanilla de inscripciones y en la de gestión de la prestación de desempleo del SPEES, que con suerte estarán ubicadas en el mismo local que los servicios públicos de empleo autonómicos.

El silencio normativo también se mantiene en lo relativo a las inscripciones como demandantes de empleo de los mencionados beneficiarios en las agencias de colocación. Es decir, si es considerada válida tal inscripción para cumplir con la referida obligación o si es necesario formular una segunda demanda ante el Servicio Público de Empleo. La respuesta a este interrogante parece evidente ya que el propio texto de la Ley de Empleo especifica claramente la necesidad de presentar dicha demanda ante el Servicio Público de Empleo. No obstante, el mismo documento reconoce a las agencias de colocación –debidamente autorizadas– como agentes de intermediación laboral –art. 21 LE, actual art. 32 TRLE–, por tanto no estaría de más establecer que tales agencias deban notificar al SPEES las mencionadas inscripciones, liberando al desempleado perceptor de la prestación por desempleo de reiterar la inscripción de demanda de empleo frente a otra institución.

El acierto de la Ley de Empleo de 2003 de continuar con la obligada inscripción como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo únicamente a los desempleados perceptores de la prestación por desempleo, entra en contradicción con algunas de las competencias otorgadas al SPEES. Concretamente con la recogida en el art. 13.g) LE, actual art. 18.g) TRLE, que señala el deber del SPEES de «mantener las bases de datos que garanticen el registro público de ofertas, demandas y contratos, mantener el observatorio de las ocupaciones y elaborar las estadísticas en materia de empleo a nivel estatal». La incógnita revierte sobre cómo conseguirá el SPEES obtener la información referente a la totalidad de ofertas, demandas y contratos laborales presentados en el territorio español si no se establece ningún mecanismo de registro obligatorio de las mismas. La Ley de Empleo de 2003 no abordaba esta materia, pero una de las principales novedades del Texto Refundido de la Ley de Empleo de 2015 ha sido la introducción de un nuevo precepto sobre «el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo» (art. 12 TRLE).

Dicho Sistema «se configura como un sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible, y será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que realicen los servicios públicos de empleo en todo el territorio del Estado». Y «garantizará que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral, sin barreras territoriales; el registro de las personas demandantes de empleo, la trazabilidad de las actuaciones seguidas por estas en su relación con los servicios públicos de empleo; las estadísticas comunes; la comunicación del contenido de los contratos; el conocimiento de la información resultante y el seguimiento, entre otros ámbitos, de la gestión de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, la orientación profesional, las iniciativas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación». Lo que permite el cumplimiento de la «transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y establecimiento de las políticas necesarias para asegurar la libre circulación de trabajadores por razones de empleo o formación» (art. 8.2.a) LE, actual art. 13.b) TRLE).

Sin embargo, esta novedad legislativa que incorpora el TRLE continúa adoleciendo de importantes defectos, ya que a pesar de que la citada norma elabora un nuevo articulado para abordar la integración, la compatibilidad y la coordinación de los citados sistemas de información entre el SPPE y los servicios autonómicos de empleo en su nuevo art. 13, tratando de subsanar los errores del antiguo art.8 LE, todavía sigue manteniendo fuera de los imperativos de esta norma a las agencias privadas de colocación. Dicho precepto establece que este Sistema «permitirá llevar a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral sin barreras territoriales, el registro de paro, las estadísticas comunes, la comunicación del contenido de los contratos y el seguimiento y control de la utilización de fondos procedentes

de la Administración General del Estado o europea para su justificación» (art. 13.b.1<sup>o</sup> TRLE) a través de la existencia de una base de datos común, un Portal Único de Empleo (art. 13.b.2<sup>o</sup> TRLE) en la que «los servicios públicos de empleo registrarán todas las ofertas y demandas de empleo en las bases de datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo» (art. 13.b.3<sup>o</sup> TRLE), de modo que «el Servicio Público de Empleo Estatal garantizará la difusión de esta información a todos los ciudadanos, empresas y administraciones públicas como garantía de transparencia y unidad de mercado» (art. 13.b.3<sup>o</sup> TRLE).

Así pues, el Texto Refundido de la Ley de Empleo de 2015 mantiene el error de su predecesora Ley de Empleo de 2003, al no regular ningún mecanismo que permita y exija introducir las ofertas y demandas de empleo registradas en las agencias de colocación dentro del Sistema de Información de los servicios públicos de empleo, en el mismo régimen que al resto de los agentes de intermediación. Una vez más, a pesar de las novedades introducidas en el TRLE, se mantiene la dualidad de sistemas de información y registro de ofertas y demandas de empleo, así como de toda la materia relacionada con la intermediación laboral. El cauce público y el cauce privado siguen sus propios canales independientes de información permitiendo que las agencias privadas de colocación mantengan en monopolio el grueso de las ofertas y demandas de empleo que absorben del mercado de trabajo español. Por consiguiente, el Sistema de Información de SNE seguirá adoleciendo de los ya tradicionales defectos de déficit informativo que le han venido caracterizando, muy a pesar de la nueva regulación jurídica al respecto.

En estas circunstancias tan solo queda la esperanza de que junto con el nuevo Texto Refundido de la Ley de Empleo, próximamente se redacte un Reglamento de desarrollo del mismo que solvente cuantas dudas, vaguedades y vacíos jurídicos continua planteando. A este respecto, la duda surge sobre si efectivamente tendrá lugar la promulgación del mencionado Reglamento, algo que nunca se produjo durante la vigencia de la Ley Básica de Empleo, ni de la Ley de Empleo de 2003, y si su contenido solventará los problemas descritos.

### 3. LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN

El nuevo art. 32 TRLE reconoce y enumera la relación de sujetos que pueden actuar como agentes de intermediación en el mercado de trabajo español, formando parte del Sistema Nacional de Empleo. Este precepto, que mantenido prácticamente intacto el contenido de la Ley de Empleo de 2003 y las modificaciones introducidas por la Ley 35/2010 y la Ley 3/2012, considera como tales a los servicios públicos de empleo estatales y autonómicos, a las agencias de colocación y a «aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior». En consecuencia, el modelo de colocación actualmente diseñado se configura con la suma de intervenciones de agentes públicos y privados, con y sin ánimo lucrativo,

sin la necesidad de que estos últimos cuenten con la debida autorización del Servicio Público Estatal exigida hasta la entrada en vigor del Texto Refundido de la Ley de Empleo.

El actual art. 33 TRLE mantiene el grueso del contenido del art. 21 bis de la LE, de modo que recoge el concepto de agencia de colocación en concordancia con el de intermediación laboral y establece el régimen jurídico de aplicación para todas las agencias de colocación, indistintamente de su naturaleza pública o privada y de su carácter (o no) de ánimo de lucro, desarrollado con mayor detalle por el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación (en adelante RDAC), que mantiene algunos rasgos de su derogado predecesor RD 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo, y que no ha sido actualizado a los cambios introducidos por el Texto Refundido de la Ley de Empleo de 2015. El Real Decreto 1796/2010 aborda el concepto de agencia de colocación y los tipos de agencias de colocación en que se configura el tejido privado de intermediación, en función de lo que señala el régimen de constitución, funcionamiento y desarrollo de la actividad de cada una de ellas.

### 3.1. La clasificación de las agencias de colocación

Antes de entrar a analizar la clasificación de las agencias de colocación, conviene aludir a los requisitos previos que tradicionalmente han sido exigidos a estas agencias para llevar a cabo su actividad. El RD 1796/2010 contiene parte del RD 735/1995 que preveía un régimen legal de agencias de colocación sin fines lucrativos bajo un sistema que precisaba: a) la exigencia de autorización concedida por el SPE; b) el condicionamiento de tal requisito a la actuación coordinada con el SPE, en las condiciones establecidas en el también necesario «convenio de colaboración»; y c) la garantía «en su ámbito de actuación» del «principio de igualdad en el acceso al empleo».

Respecto al primer requisito, aunque el Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo no ha modificado el RDAC actualizándolo al contenido del TRLE, se entienden por no aplicables las disposiciones relacionadas con la referida autorización. De modo que, a pesar de que el art. 31.3 TRLE (antiguo art. 20.3 LE) considera la intermediación laboral como un servicio de carácter público, con independencia del tipo de agente que medie en la actividad, la eliminación de la citada autorización rompe con la configuración del servicio como una actividad sometida a la intervención estatal.

La regulación anterior al TRLE entiende la intermediación como una actividad que no puede operar libremente, sino que, por el contrario, ha de estar sujeta a la autorización previa de los SPE para poder ser ejercida en el marco de la legalidad. Lo que significa un control por parte de los SPE para garantizar que quienes operan en el ámbito de la intermediación laboral lo hagan sujetos a los parámetros establecidos y en los términos previstos por el legislador. Sin embargo, la nueva legislación ha

preferido suprimir dicha autorización sustituyéndola por la mera presentación de la «declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones competentes» que ya señalaba el derogado art. 21 bis LE (art. 33.2 TRLE), pero como uno de los documentos que formaban parte de la autorización.

En cuanto al segundo requisito, de actuación coordinada con el SPE, en las condiciones establecidas en el también necesario «convenio de colaboración», nuevamente queda suprimido en el TRLE, sin la sucinta adaptación del RDAC, que conserva la técnica de suscripción del convenio de colaboración para las agencias de colocación que actúan como entidades colaboradoras de los SPE (arts. 16 y 17 del RDAC).

El nuevo art. 33 TRLE suprime tanto la exigida autorización como el convenio de colaboración por el que se regulan los mecanismos de comunicación por parte de las agencias de colocación de los incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo previstas en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Y queda pendiente de resolver el nuevo «instrumento jurídico en que se articule esta colaboración» (art. 33.2.5 TRLE).

Así pues, con la nueva legislación incompleta sobre agencias de colocación, parece que se mantiene la clasificación de dichas agencias en base a su condición o no de agente colaborador con el SPE, sin tener en consideración si actúan con o sin ánimo de lucro.

### 3.2. El régimen jurídico de las agencias de colocación

Todas las agencias de colocación están sometidas al Texto Refundido de la Ley de Empleo y al RDAC (pendiente de actualización). La duda es si se mantiene la vigencia de los compromisos adoptados en las autorizaciones que regulan su actividad y si las que se configuraron como agencias colaboradoras de los SPE, además, también lo están al convenio de colaboración que hayan suscrito con el SPE pertinente. Aparentemente, parece que persisten ambas normas reguladoras en su totalidad: la de carácter general, dirigida a todas las agencias de colocación, integrada por el TRLE y el RDAC; y la específica, de carácter particular, que constituye el marco de actuación de cada agencia de colocación, y que se fija, caso por caso, en el correspondiente convenio de colaboración formalizado con el Servicio Público de Empleo.

El problema se plantea respecto a las nuevas y futuras agencias de colocación constituidas tras la aprobación del TRLE, que no precisan de autorización sino de una mera «declaración responsable», y se desconoce qué nuevo «instrumento jurídico» articulará su colaboración con el SPE para iniciar y desarrollar su actividad. En estos casos, el silencio legislativo al respecto impide establecer de qué modo se regulará lo hasta ahora determinado en dichas herramientas jurídicas, como es el

ámbito de aplicación o la descripción de las acciones concretas a desarrollar. En cuanto a las obligaciones de las agencias de colocación, el RDAC las regula separando las que van destinadas a la totalidad de las agencias de colocación y las que van dirigidas exclusivamente a las que se constituyen como entidades colaboradoras de los SPE.

Con carácter general, todas las agencias de colocación deben garantizar «en su ámbito de actuación los principios de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo», en línea con lo señalado en el art. 16.2 ET, el art 35 TRLE (derogado art. 22.bis LE). Además de:

- a) Prestar servicios gratuitamente para los trabajadores.
- b) Garantizar el respeto a la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de sus datos, sometiendo la actuación en esta materia a la normativa aplicable de protección de datos de carácter personal.
- c) No subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida.

Y con carácter especial, las agencias colaboradoras de los SPE, además, deberán:

- 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 los incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo.
- 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 SPE con el fin de efectuar el seguimiento y evaluación de las actuaciones objeto del convenio de colaboración.
- e) Garantizar la gratuidad del servicio para los trabajadores y empleadores en los términos establecidos en el art. 34 TRLE (antiguo art. 22.4 LE).

### 3.3. El deber de comunicación

De entre las obligaciones señaladas cabe destacar la importancia de que las agencias de colocación dispongan de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el Sistema de Información de los SPE (SISPE: sistema por el que se intercomunican todos los sistemas de información de los servicios públicos de empleo, estatal y autonómicos), con el fin de que puedan remitir la oferta y demanda de em-

pleo disponible y concurra toda ella, junto con la recogida en las oficinas públicas, en una única fuente de datos común. Este deber permitirá incluir a las agencias de colocación dentro de la red SISPE exigiendo a estas empresas la colaboración y comunicación sistemática de todas y cada una de las ofertas y demandas de empleo recibidas, si bien esta transmisión de datos no tiene previsto que se realice de manera automática, de forma que cada vez que una agencia de colocación registre una oferta o demanda de empleo simultáneamente se grabe esa información en la base de datos general que maneja SISPE.

Lejos de ello, el nuevo art. 33.4.a) TRLE mantiene intacto el contenido del derogado art. 21 bis. 4.a) LE y señala que dicha información sea remitida por las agencias de colocación periódicamente en los plazos de tiempo que determine el reglamento de desarrollo. De manera que, tal y como está configurado actualmente el RDAC, se fija un plazo mínimo mensual de periodicidad (art. 5.m) RDAC).

No obstante, este plazo podría reducirse para el caso de las agencias de colocación colaboradoras con los SPE, por tanto, habrá que estar a lo dispuesto en el convenio de colaboración de cada una de ellas y el futuro nuevo «instrumento» de sustitución, de manera que bien podría ocurrir que se estableciesen periodos diferentes de tiempos en cada uno de ellos, de forma que, una vez más, la inexactitud legislativa va a permitir distintos ritmos de comunicación de los referidos datos y que las agencias de colocación puedan continuar apropiándose de las ofertas y demandas de empleo suscritas en sus dominios sin que fluyan por toda la red de colocación en tiempo real.

El objetivo debería ser que el Sistema de Empleo dispusiera del global de los datos relacionados con las ofertas y demandas de empleo distribuidos entre todos los agentes mediadores que operan en el mercado de trabajo, ya sean públicos o privados. De manera que todos ellos emitiesen y dispusiesen de la misma información para facilitarla a los demandantes de los servicios de intermediación.

Sin embargo, tal y como está configurada la fórmula de comunicación de datos de las agencias de colocación al Servicio Público de Empleo y el espacio telemático común en el SISPE, no parece que las ofertas y demandas de empleo de dichas agencias se vayan a incorporar a las bases de datos a las que tienen acceso los usuarios del SPE, sino que, más bien, dicho proceso de comunicación va a tener como finalidad establecer el control sobre la labor de intermediación de las referidas agencias, de manera que la ciudadanía tan solo tendrá acceso directo a la «relación actualizada de agencias de colocación autorizadas» por los SPE a través de las webs de estos (art. 6.2 RDAC), pero no a las ofertas y demandas de empleo que se registran en ellas.

Esta cuestión queda del todo recalcada en el único precepto que regula el derecho a la información. El art. 8 RDAC señala que «las personas que se inscriban como demandantes de empleo tendrán derecho a ser informadas por los Servicios Públicos de Empleo sobre las agencias de colocación autorizadas que operan en su terri-

torio», sin hacer alusión alguna al derecho a la información de las ofertas y demandas de empleo que mueve el mercado de trabajo.

Si el fin principal de la política de empleo es «ofrecer a los desempleados, bajo los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, transparencia, gratuidad, efectividad y calidad en la prestación de servicios, una atención preventiva y personalizada por los servicios públicos de empleo (...)» (Exposición de motivos de la Ley de Empleo), lo correcto es que la información referida a la intermediación fluya de manera eficaz, sin fugas o apropiaciones de la misma. Los datos relativos a las ofertas y demandas de empleo deberían ser considerados de interés social, a la vez que protegidos de su mala utilización. Esto permitiría que ninguna agencia pudiera adueñarse de los mismos produciendo segregaciones de la actividad y multiplicidad de inscripciones de los demandantes de empleo en diferentes agencias de empleo. Agilizaría el sistema en cuanto a la rapidez de casaciones; favorecería la movilidad geográfica y laboral en todo el territorio nacional, pudiéndose compensar ofertas y demandas de empleo entre diversos territorios, de manera que la optimización en la distribución de los recursos humanos permitiría realizar una política orientada al pleno empleo; garantizaría la igualdad de trato y no discriminación, así como un nivel de calidad y seguridad en la información que procuraría una gestión eficaz de los mismos; y proporcionaría a los servicios públicos de empleo una visión global de la evolución del mercado de trabajo en todo el Estado, lo que aseguraría la elaboración de las estadísticas nacionales sobre la evolución del mercado laboral que permitirían, no solo mantener el grado actual de conocimiento del mismo sino también afianzar la elaboración de las propuestas normativas básicas en materia de políticas activas de empleo que resulten necesarias en cada momento. En definitiva, constituiría una gran base de datos bajo la que poner en circulación el total de la información referida a la colocación, democratizando y socializando el cien por cien la actividad.

Además de la información referida a las ofertas y demandas de empleo, las agencias de colocación colaboradoras de los SPE, únicamente ellas, deberán comunicar los incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo previstas por la Ley General de la Seguridad Social. Es decir, dar traslado de lo que el anterior art. 7.4 del RD 735/1995 señalaba como «los rechazos de ofertas de los solicitantes y perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo, con información sobre el empleo ofrecido y las causas de su no aceptación». Por consiguiente, las referidas agencias colaboradoras van a convertirse en una extensión del SPE para el control de los citados incumplimientos, como ya preveía el derogado RD 735/1995 para las agencias de colocación sin ánimo de lucro.

### 3.4. La financiación de las agencias de colocación

El RD 735/1995 permitía que las agencias de colocación sin ánimo de lucro pudieran percibir cuantías económicas del empresario y del trabajador, pero exclusiva-

mente limitadas a los gastos ocasionados por los servicios prestados, sin hacer alusión al control de tarifas y sin que la Administración las fijase. También podían recibir subvenciones y otras posibles ayudas destinadas a entes públicos y privados, siempre que no superasen en su totalidad el coste global de la actividad a desarrollar por la agencia beneficiaria de la misma.

Con el actual Real Decreto 1796/2010, parece que las agencias de colocación pudieran obtener una financiación similar a la señalada, pudiendo encontrar como fuente de ingresos: las prestaciones cobradas a los empresarios (sin restricción alguna); las percepciones por los gastos ocasionados de los servicios prestados a los demandantes de empleo (sin limitaciones); y las subvenciones procedentes de los servicios públicos de empleo.

De forma indirecta, el TRLE y el RDAC reconocen las dos primeras fuentes de financiación, y, de manera expresa, el art. 16 del RDAC observa que las agencias de colocación constituidas como entidades colaboradoras de los SPE podrán «recibir financiación de los mismos mediante la suscripción del convenio de colaboración». Por ende, se conserva el mismo sistema de financiación de las agencias de colocación, pero restringiendo la posibilidad de recibir subvenciones económicas de los SPE a las agencias de colocación de carácter autónomo.

Lo más alarmante se refiere al silencio total con que el RDAC reconoce la subvención pública de la intermediación privada. Esta norma se limita a reconocer tal posibilidad sin hacer alusión a cómo se accede a ella, cómo se determinan las cuantías económicas que corresponden, o cómo se procede a su control. Tal y como está redactado el art. 16 del RDAC, pudiera entenderse que dichas cuestiones quedan relegadas a lo que establezca el Convenio de Colaboración. Pero si así fuera, debería estar reflejado en el art. 18 del RDAC, que alude al objeto y contenido de dichos Convenios, y es algo que no sucede. En definitiva, cabe afirmar que el art. 16 del RDAC vincula la posibilidad de recibir las citadas subvenciones a que así se haga constar en el Convenio de Colaboración, pero los requisitos, gestión y control de la misma queda abocado a la absoluta anomia legal, con los peligros que ello entraña. Ni tan siquiera el art. 20 del RDAC, referente al seguimiento y evaluación de la actividad de las agencias colaboradoras, incluye mención alguna al respecto; tan solo alude al control que ejercerán los SPE para que dichas agencias cumplan con los porcentajes de actividad de fondos no provenientes de los SPE (40% para las agencias de colocación con fines lucrativos y el 10% para las que no lo persiguen).

La legitimación de este sistema de subvención vendría dada por el cumplimiento de las agencias de una función pública, mediante un concierto de colaboración con el organismo encargado de ella. Su justificación económica estaría vinculada a la reducción de costes por desempleo que conllevaría la exitosa colocación de trabajadores; y por supuesto, permitiría reducir el precio de los servicios que prestan este tipo de agencias de colocación.

Pero los efectos negativos que puedan derivar de este régimen de subvenciones son de mayor calado, máxime cuando no existe ningún precepto legal que regule y limite su gestión. El riesgo de que los servicios públicos de empleo dejen de realizar determinadas actividades delegándolas en los agentes privados, y el enriquecimiento de estos últimos por el apoderamiento consentido de dichas actividades en régimen de monopolio, suponen una preocupación alarmante sobre lo que verdaderamente puede llegar a convertirse el sistema de colocación español.

### 3.5. El control de las agencias de colocación y la extinción de la autorización

El antiguo y derogado Real Decreto 735/1995 utilizaba el Convenio de Colaboración para establecer los mecanismos de control de las agencias de colocación, de manera que su incumplimiento suponía la extinción de la autorización y, en consecuencia, de las actividades autorizadas. Junto a este motivo de extinción, también se consideraba, a dichos efectos, la terminación del plazo de duración concebido; la vulneración del principio de igualdad en el acceso al empleo, así como de los requisitos y obligaciones legales recogidas en el RDAC; el mutuo acuerdo de las partes; la solicitud de la agencia de colocación, por incumplimiento del INEM de las estipulaciones contenidas en el Convenio de Colaboración; y las causas establecidas expresamente en el convenio de colaboración.

Como medida de control, el art. 4 del RDAC también señalaba la obligación de que las agencias de colocación llevaran a cabo una contabilidad separada en las actividades relacionadas con la intermediación. Esto permitía una vigilancia más adecuada por parte de la Autoridad Laboral con el fin de determinar si la agencia de colocación cumplía o no los requisitos legales exigidos y, en particular, si carecía o no de ánimo de lucro. Además, se establecía un control financiero por el que se debía realizar una auditoría de cada ejercicio anual por entidades independientes que diera como resultado un dictamen expreso sobre la idoneidad, racionalidad de las cuantías y el equilibrio de gastos e ingresos de la agencia. Por tanto, se trataba de un control que permitía a los SPE conocer los datos sobre la adecuación de la gestión y sobre la acomodación de las agencias a las exigencias legales. Y, por último, las citadas agencias debían realizar y presentar anualmente ante el SPE una memoria de actividades y una previsión de las del año siguiente, según los contenidos fijados en el Convenio de Colaboración.

El antiguo Real Decreto sobre agencias de colocación era mucho más preciso a la hora de establecer medidas de control de la actividad de intermediación privada. Ciertamente es que era importante el control de la falta de ánimo de lucro de las referidas agencias y que debido a ello era preciso establecer los ya mencionados criterios de vigilancia. Si bien, que el nuevo sistema pueda permitir todo tipo de agencias de colocación, públicas y privadas, con y sin ánimo de lucro, no significa que se deba renunciar a controlar la actividad que estas desempeñan, máxime cuando se trata de un servicio vinculado a un bien social escaso como es el empleo, íntimamente ligado al art. 35 de la Constitución Española (en adelante CE), que defiende el derecho y el deber de trabajar.

El Real Decreto 1796/2010 no prevé ningún mecanismo de control de las agencias de colocación de carácter autónomo, y tan solo recoge unas leves alusiones de seguimiento y evaluación únicamente referidas a las agencias de colocación constituidas como entidades colaboradoras. De manera que, aparentemente las agencias de colocación autónomas no están sometidas a ningún tipo de vigilancia y las que son colaboradoras habrán de estar a lo dispuesto en el art. 20 del RDAC. Este precepto legal tan solo alude a la necesidad de que las citadas agencias faciliten «cuantos datos, documentación e información sean necesarios, en los soportes informáticos o medios que se establezcan, para evaluar el resultado de las acciones convenidas»; asimismo, los SPE «realizarán cuantas acciones sean necesarias para el seguimiento y evaluación de las actuaciones objeto del convenio, tanto en su aspecto cualitativo como cuantitativo»; y se realizarán actividades de fiscalización y control para comprobar «que cumplen los porcentajes de actividad contemplados en el art. 17.f)» (40% las agencias de colocación con fines lucrativos y 10% para las que no lo persiguen). Y nada señala respecto a los plazos de tiempo en que dichas agencias deben notificar la información; en qué periodos el SPE va a realizar el seguimiento y evaluación de las citadas actuaciones; ni cuáles podrían ser los efectos en caso de detectar alguna anomalía.

El RDAC no solamente no previene tales cuestiones, sino que además ni tan siquiera contempla la posibilidad de que se puedan extinguir los Convenios de Colaboración. No hay rastro de alusión a esta cuestión; por consiguiente, parece que, aunque las agencias colaboradoras incumpliesen con el contenido de los citados Convenios, no sería causa para su rescisión.

El RDAC tan solo señala la posibilidad de extinción de la Autorización para todas las agencias por: a) incumplimiento de cualquiera de los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente establecidos; b) inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, descubierta con posterioridad a la concesión de la autorización; y c) renuncia o cierre de los centros de trabajo. Cuestión que debe adaptarse a la nueva regulación prevista por el TRLE, que suprime la referida Autorización pero determina «la imposibilidad de continuar con la actividad como agencia de colocación» por «la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiera acompañado o incorporado a la declaración responsable» (art. 33.2 TRLE).

#### **4. OTROS AGENTES DE COLOCACIÓN: LAS EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL**

El escenario legal previo a la Ley 3/2012 ha venido reconociendo a las empresas de trabajo temporal (en adelante ETT) única y exclusivamente en la cesión de mano de obra como actividad propia, si bien sus funciones van más allá de la mera contratación de trabajadores para cederlos a una empresa usuaria. Las ETT ejecutan investigaciones de mercado para conocer las actividades y necesidades de las empresas

clientes, proceden a la creación de bases de datos informatizadas sobre los usuarios del servicio (oferentes y demandantes de empleo), seleccionan de entre los trabajadores aquellos que se ajustan al perfil solicitado y les forman para ofrecer una mayor calidad del servicio a la empresa usuaria.

Este conjunto de funciones que desempeñan las empresas de trabajo temporal constituye la actividad material de las agencias de colocación. Las tareas de las ETT tienen conexiones evidentes con la intermediación laboral, ya que se desenvuelven con ocasión de la colocación de trabajadores. No puede negarse que existe una relación entre las ETT y la función de colocación, pues en suma el objeto de la actividad de trabajo temporal no es otro que facilitar a la empresa usuaria un trabajador dotado de ciertos perfiles profesionales, actividad esta que precisa de una previa información sobre el mercado de trabajo y sobre las cualificaciones de los demandantes de empleo.

En definitiva, la actividad de las empresas de trabajo temporal y de las agencias de colocación atiende y da respuesta a solicitudes de mano de obra a instancia de un determinado empleador. De ahí que ambas organizaciones, junto con sus respectivas actividades, interposición e intermediación; fuesen contempladas conjuntamente en el preámbulo de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, que legaliza tanto las agencias privadas de colocación como las ETT, para alcanzar por ambas vías un mismo fin genérico: hacer «más transparente y operativo el mercado de trabajo».

Dada la cercanía entre las actividades desempeñadas por las agencias de colocación y las empresas de trabajo temporal, no puede negarse que son organizaciones muy próximas en su actuación. El debate doctrinal al respecto ha estado caracterizado por la bipolarización de opiniones acerca de la consideración o no de las ETT como agentes intermediadores del mercado de trabajo, sin llegar a ninguna conclusión.

La solución al referido debate fue aportada por la OIT, cuyo Convenio nº 181 califica la interposición como una actividad propia de las agencias de colocación. Es decir, la OIT no hace una alusión directa a la labor de las empresas de trabajo temporal, sino que juzga la interposición como complementaria de la intermediación y a su vez las conceptúa equivalentes.

Esta conclusión refleja el resultado del dictamen que dio solución al interrogante planteado por el Gobierno de Suecia en 1965 a la OIT, acerca de si las ETT eran o no agentes mediadores en el mercado laboral y si en consecuencia se debía o no aplicárseles el Convenio nº 96 de la OIT. Dado que dicho Convenio no se refería expresamente a las ETT y que hasta dicha fecha no existía ningún Convenio que las contemplase, se instó a la propia OIT a que resolviera la situación.

El Director General de la OIT comenzó analizando el ámbito de aplicación del Convenio nº 96, según el cual por «agencia retribuida de colocación» habría que en-

tender «las agencias de colocación con fines lucrativos, es decir, toda persona, sociedad, institución, oficina u otra organización que sirva de intermediario para procurar un empleo a un trabajador, o un trabajador a un empleador, con objeto de obtener de uno y otro un beneficio material directo o indirecto». La cuestión principal para resolver el supuesto era determinar si el Convenio, al referirse a «trabajador» y «empleador», estaba limitando su campo de aplicación únicamente a los supuestos en que la relación contractual se establecía entre el empresario y el trabajador, permaneciendo la agencia como mero intermediario no vinculado con un contrato de empleo con sus trabajadores. De esta manera, el interrogante giraba en torno a la distinción entre las actividades de colocación y de trabajo temporal, para determinar la aplicación de la normativa internacional de aquella a esta, carente hasta el momento de una regulación específica en instrumentos internacionales.

Según la interpretación del Director General de la OIT, «no parece que haya nada inherente en los términos «empleo» y «empleador» para dar un sentido restrictivo al Convenio». El Informe examinó la relación que se establecía entre los trabajadores y las empresas usuarias de sus servicios, y llegó a la conclusión de que dicha relación era de tal índole que se ajustaba el criterio generalmente aplicado por los sistemas legislativos nacionales para determinar la existencia de una relación de empleo. La relación de trabajo real existía entre el trabajador y la empresa usuaria, mientras que la que se configuraba entre aquel y la agencia era puramente formal. En consecuencia la agencia, en realidad, «sirve de intermediario para procurar un empleo a un trabajador o un trabajador a un empleador». Lo esencial para solucionar esta cuestión era la naturaleza real de la transacción, y no la forma jurídica que esta pudiera revestir.

Basándose en esta tesis, el Informe llegó a la conclusión de que las referidas agencias tenían como objeto principal suministrar mano de obra y no los productos del trabajo; servir de «intermediarias para procurar un empleo a un trabajador o un trabajador a un empleador». La aplicación de este criterio supuso que la actividad de las empresas de trabajo temporal fuese calificada de mediación en el mercado de trabajo, lo que las colocaba bajo la aplicación del Convenio nº 96.

El dictamen elaborado por el Director General de la OIT en 1966 equiparó las empresas de trabajo temporal con los servicios de colocación, con la intermediación laboral. Tras dicha conclusión, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT adoptó la misma, que fue publicada en el Boletín Oficial OIT. Y en 1997 esta postura queda plasmada en el Convenio nº 181 de la OIT, sobre las agencias de empleo privadas. Durante los 30 años que transcurren desde la publicación del citado dictamen hasta su plasmación legislativa, las actuaciones de la gran mayoría de los Estados fueron de inobservancia y rechazo del mismo. Es más, numerosos países comenzaron a legalizar y reglamentar las ETT con absoluta indiferencia respecto a las consideraciones de la OIT. De manera generalizada, la regulación de las empresas de trabajo temporal se configuró en base a una naturaleza jurí-

dica diferente de la de las agencias de colocación. Es decir, lejos de articular las ETT como agencias lucrativas de empleo, tal y como permite el Convenio nº 96, los Estados crearon empresas radicalmente separadas de la intermediación laboral. Todos los gobiernos que legalizaron las ETT lo hicieron fundamentándose en la distinta naturaleza jurídica de cada actividad, lo que conllevó a la conceptualización de la intermediación y la interposición como prácticas totalmente diferentes. Si bien ambas poseen una naturaleza funcional idéntica, la intermediación y la interposición laboral constituyen mecanismos para satisfacer demandas de mano de obra por parte de las empresas.

Las dudas que han venido rodeando la legalización de las empresas de trabajo temporal han quedado del todo solventadas mediante la inclusión y consideración que el Convenio nº 181 de la OIT hace de las ETT como agentes mediadores en el mercado laboral.

El nuevo Convenio regulador de las agencias de empleo privadas incluye a las ETT en la definición de estas. El art. 1.1 considera como servicios de empleo los consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica, que determine sus tareas y supervise su ejecución. Así pues, el concepto de agencias de empleo privadas engloba entre otras a las ETT, equiparando a la misma actividad la intermediación y la interposición en el mercado de trabajo. Pero el Convenio nº 181 va más allá y también regula los derechos de los trabajadores en las empresas de trabajo temporal.

En el caso español, la intermediación laboral está abierta a nuevos agentes privados formalizados como agencias de colocación y ETT. Si bien, el legislador ha venido regulando ambas organizaciones separadamente en cuanto a considerarlas que están relacionadas con actividades diferentes: la mediación y la interposición laboral. El ordenamiento laboral español no se ajusta a las directrices internacionales ni con la Ley 3/2012 que permite a las ETT operar como agencias de colocación, ni con el reciente Texto Refundido de la Ley de Empleo. Es cierto que la actual regulación se aproxima más al contenido del Convenio nº 181 de la OIT y al menos no lo incumple.

La Ley 3/2012 inició la primera adaptación legislativa española a la norma internacional, aunque no con rigurosidad plena. Dicha Reforma Laboral procede a la liberalización absoluta del modelo de colocación español mediante la apertura de la intermediación laboral a las ETT, con el objeto de favorecer la empleabilidad de los trabajadores. La fórmula empleada ha consistido en la modificación del art. 16.3 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET) y del art. 1 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal; sin entrar a rectificar los art. 20, 21 y 21 bis LE con el fin de adaptar el concepto de intermediación laboral, el de agencia de colocación, así como la enumeración de los agentes de intermediación a la nueva situación. Posteriormente el Texto Refundido de la Ley de Em-

pleo trata de corregir los errores de la Ley de Empleo de 2003 pero no subsana ninguno de los defectos de fondo y se limita a retocar el art. 21 bis LE.

Así pues, tras las dos últimas modificaciones legislativas sobre la materia, es cierto que, tal y como está configurada la redacción de los referidos preceptos de la Ley de Empleo, no existe impedimento legal que obstaculice la actuación de las ETT en el terreno de la intermediación laboral, o que las reconozca como agencias de colocación. Por consiguiente, el legislador se ha limitado a reformular únicamente los artículos que suponían un freno para tales consideraciones. La nueva redacción del art. 16.3 del ET señala que las empresas de trabajo temporal, además de realizar en exclusiva la actividad de cesión temporal de mano de obra, también podrán «operar como agencias de colocación, siempre y cuando presenten una declaración responsable mediante la cual se manifieste que cumple con los requisitos establecidos en la LE, y su normativa de desarrollo al SPE competente». Sucintamente, el art. 1 de la Ley 14/1994 reitera que las ETT «podrán, además, actuar como agencias de colocación siempre y cuando presenten una declaración responsable mediante la cual se manifieste que cumple con los requisitos establecidos en la LE, y su normativa de desarrollo».

El legislador entiende que las ETT, además de realizar actividades de interposición de mano de obra, pueden decidir ampliar estas a las vinculadas con la mediación laboral. De manera que se delimitan dos tipos de empresas de trabajo temporal: las que únicamente se dedican a la interposición y las que además de esta actividad realizan tareas de intermediación. Una consideración que se aleja por completo de los planteamientos de la OIT y que mantiene las tradicionales diferencias entre la interposición y la intermediación laboral.

No resulta acertado clasificar separadamente la naturaleza jurídica de cada actividad, sino que, por el contrario, intermediación e interposición laboral deberían constituir una naturaleza funcional única, en la medida en que ambas son inseparables y constituyen mecanismos para satisfacer demandas de mano de obra por parte de las empresas. Y es que, resulta imposible pensar en ETT que se dediquen en pureza a la interposición sin rozar siquiera leves actuaciones de intermediación. Ambas van unidas irremediabilmente y por consiguiente es absurdo plantear un escenario donde las empresas de trabajo temporal puedan optar por constituirse como agencias de colocación o no en base a si prestan actividades de colocación, puesto que todas y cada una de ellas las vienen realizando y por consiguiente todas son agencias de colocación.

Por esta razón, la posibilidad de que las ETT puedan operar como agencias de colocación tendría que haberse regulado de manera más precisa y completa. Debería haberse reelaborado el concepto de intermediación laboral del art. 31 TRLE (antiguo art. 20 de la LE) haciendo una alusión expresa no solamente a la recolocación de trabajadores, sino también a la interposición, como nuevas actividades de inter-

mediación. También debería haberse modificado el art. 32 TRLE (antiguo art. 21 LE) incluyendo a las empresas de trabajo temporal entre los agentes legales reconocidos en materia de colocación.

Por consiguiente, los defectos detectados en la Ley de Empleo de 2003 se mantienen en el Texto Refundido de la Ley de Empleo de 2015, a pesar de la adaptación del antiguo art. 21 bis LE que de manera totalmente residual añade un último apartado al artículo dedicado a las agencias de colocación por el cual señala que «las empresas de trabajo temporal podrán actuar como agencias de colocación si se ajustan a lo establecido respecto de dichas agencias en esta ley y sus disposiciones de desarrollo, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios» (art. 33.6 TRLE). Lo acertado habría sido adaptar el apartado primero de esta disposición a la nueva reconsideración de la actividad de las ETT, ya que tal y como está redactado, el concepto de agencia de colocación continúa estando ligado exclusivamente al de intermediación laboral, y a las «actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como la orientación e información profesional, y con la selección de personal».

Las empresas de trabajo temporal son agencias de colocación que van más allá de las actividades tradicionalmente ligadas a estas, al haberse adaptado a las nuevas necesidades y demandas del mercado de trabajo. Las ETT realizan tareas de interposición que resultan inseparables de las de intermediación. No en vano, las ETT prestan ambas actividades en el mismo espacio físico, por parte de los mismos empleados y dirigido a los mismos usuarios. No hay diferenciación de tareas que pueda argumentarse. Por tanto, las empresas de trabajo temporal deberían regularse como agentes de intermediación en toda su pureza, siendo añadidas a la lista de sujetos mediadores como agencias de colocación con características especiales dotadas de una reglamentación específica que legisle su actividad.

Sin embargo, tal y como lo ha instrumentalizado la Ley 3/2012 y mantenido el TRLE, se está produciendo una situación de ventaja de las ETT sobre el resto de las agencias de colocación, ya que la regulación jurídica de las ETT no solamente se mantiene intacta, sin sufrir modificación alguna, sino que además ahora pueden constituirse también como agencias de colocación, sometidas a la reglamentación oportuna, pero únicamente en la parte que se corresponde con las tareas de intermediación, de manera que las obligaciones establecidas para las agencias de colocación, como la gratuidad del servicio para los trabajadores, solamente será aplicable a la parte de la actividad de las empresas de trabajo temporal que se registre como tal.

Separar la interposición de la intermediación laboral permite que se establezcan regímenes jurídicos diferentes que, en este caso, suponen un agravio comparativo para las agencias de colocación tradicionales, colocando a las empresas de trabajo temporal en clara situación de ventaja frente a las agencias de colocación.

Las ETT seguirán realizando la actividad de interposición de manera lucrativa y sin control alguno respecto a los honorarios que decidan establecer, a la vez que podrán constituirse como agencias de colocación colaboradoras de los SPE y beneficiarse de las subvenciones económicas correspondientes, de forma que bien podría suceder que percibiesen ingresos duplicados por una misma actividad cada vez que cedieran un trabajador a una empresa usuaria, ya que por una parte recibirían lo pactado en el contrato mercantil suscrito con la referida empresa y por otra la cuantía fijada en el convenio de colaboración con el SPE por haber colocado a un trabajador. Por consiguiente, en base a la nueva regulación, las ETT ahora podrán obtener mayores beneficios económicos realizando la misma actividad que han venido desarrollando tradicionalmente.

Por estas razones entiendo que las empresas de trabajo temporal deberían catalogarse como agencias de colocación, con ordenación propia, separada del RDAC y que se les impida constituirse como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

## 5. CONCLUSIONES

Desde la redacción original de la Ley de Empleo de 2003 han tenido lugar diversas modificaciones legislativas que han tratado de ajustar esta norma a los imperativos legales supranacionales, muchos de ellos defectuosamente observados desde el inicio, y a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo.

El Texto Refundido de la Ley de Empleo nace con el objetivo de aprobar un documento en que se «integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas» todas las normas que afectan a la referida materia de empleo y colocación. Sin embargo, el TRLE no se limita a realizar una mera unificación legislativa al respecto, sino que va más allá e introduce algunas modificaciones que apenas corrigen los vicios de su predecesor normativo.

En cuanto al Sistema Nacional de Empleo, y con el fin de «fortalecer los servicios públicos de empleo y favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo» (derogado art. 6.1. LE y nuevo art. 7.1.h) TRLE), presta atención, en primera instancia, al nuevo art. 7.3 TRLE que establece que «los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán porque los servicios públicos de empleo creados en esta ley estén dotados con el personal que en cada momento resulte necesario para el desempeño de las funciones que la ley les encomienda», pero suprime la garantía de la Ley de Empleo de 2003 de garantizar «el número de efectivos humanos por desempleados no ocupados» en una ratio de un efectivo por cada doscientos desempleados no ocupados» –*Disposición Adicional Cuarta LE*–.

En segunda instancia, el TRLE de 2015 mantiene el error de la Ley de Empleo de 2003 al no regular ningún mecanismo que permita y exija introducir las ofertas y

demandas de empleo registradas en las agencias de colocación dentro del Sistema de Información de los servicios públicos de empleo en el mismo régimen que al resto de los agentes de intermediación. Una vez más, se mantiene la dualidad de sistemas de información y registro de ofertas y demandas de empleo, así como de toda la materia relacionada con la intermediación laboral. El cauce público y el cauce privado siguen sus propios canales independientes de información permitiendo que las agencias privadas de colocación mantengan en monopolio el grueso de las ofertas y demandas de empleo del mercado de trabajo español que absorben. Por consiguiente, el sistema de información de SNE seguirá adoleciendo de los ya tradicionales defectos de déficit informativo que le han venido caracterizando, muy a pesar de la nueva regulación jurídica al respecto.

En lo que se refiere a los agentes de intermediación privada, cabe destacar, en primer lugar, la supresión de la autorización del SPE exigida hasta ahora a las agencias de colocación para constituirse como tal y para poder llevar a cabo su actividad, lo que agiliza el trámite administrativo constitutivo de estas, que pueden comenzar a operar desde el mismo instante en que presentan la mera «declaración responsable» sin tener que esperar los plazos de respuesta previstos para el inicio y la continuidad tras los primeros 5 años de actividad en los que se alcanzaba la prórroga indefinida. Aunque, también reduce las posibilidades de información y control de la actividad intermediada de origen privado, en tanto en cuanto la «declaración responsable» con que ahora se registran las agencias de colocación (que era uno de los documentos que acompañaban a la Autorización) posee un contenido considerablemente reducido.

Dicha «declaración responsable» carece, entre otras, de la memoria-proyecto técnico y de gestión para el ámbito solicitado, la cual contendrá, al menos, los siguientes apartados:

- a) Actividades a desarrollar, especificando en su caso su especialización como empresa de recolocación.
- b) Ubicación y descripción del centro o centros desde donde vaya a desarrollarse su actuación. Las entidades que casen ofertas y demanda de empleo utilizando exclusivamente medios electrónicos estarán exentas de aportar esta información.
- c) Previsiones de dotación de personal.
- d) Descripción de los sistemas informáticos compatibles con los de los servicios públicos de empleo.
- e) Aquella otra información que permita evaluar los aspectos relacionados con la solvencia técnica suficiente para desarrollar la actividad de intermediación; los centros de trabajo adecuados, teniendo en cuenta su dimensión, equipamiento y régimen de titularidad de los mismos; y la experiencia mínima previa en ejecución de programas de empleo y/o gestión de recursos humanos.

En segundo lugar, el TRLE suprime también los convenios de colaboración de las agencias de colocación que colaboran con el SPE y alude a un nuevo «instrumento jurídico» que establecerá los criterios del mismo y que está pendiente de desarrollar legislativamente, lo que presumiblemente modificará el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

Por último, con el fin de mejorar la inclusión de las ETT en la actividad intermediadora, introduce a las empresas de trabajo temporal en el apartado dedicado a las agencias de colocación (hasta ahora en la D.A. 2<sup>a</sup> LE), permitiendo que puedan actuar como tales siempre que se ajusten a lo establecido para estas en la norma y disposiciones de desarrollo, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios (art. 33.6 TRLE). Sin embargo, el TRLE mantiene inalterados los defectos básicos con los que se promulgó la Ley de Empleo a este respecto. Por una parte, se mantiene intacto el concepto de intermediación laboral, ahora recogido en el art. 31 TRLE (antiguo art. 20 LE), sin incluir la interposición laboral como parte de su actividad. Y por otra, no se incluyen a las ETT en la enumeración de agentes de colocación expresada en el actual art. 32 TRLE (derogado art. 21 LE).

De poco sirve que se permita a las ETT actuar como agencias de colocación si no se las considera como tales y, por consiguiente, se mantiene la actividad de interposición separada de la de intermediación. Consecuentemente, el recién estrenado Texto Refundido de la Ley de Empleo mantiene los déficits de contenido que ya caracterizaban la Ley de Empleo de 2003 a este respecto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALVO GALLEGO, F.J.; RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.; VALDÉS ALONSO, A. (1999): «Sobre el régimen jurídico de la colocación en España y algunos de los problemas que plantea», *Inserción Laboral*, Editado por la Universidad de Huelva.
- LÓPEZ PARADA, R. (2000): «Transferencia y privatización del Servicio Público de colocación (Materiales para un estudio sobre la incidencia de los procesos de privatización en el Derecho del Trabajo)», *Estudios Financieros, Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 212, pág. 93.
- RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (1991): «Las Empresas de trabajo temporal en la Europa Comunitaria», *Relaciones Laborales*, (1991-I).
- (1992): *Cesión de trabajadores y Empresas de trabajo temporal*, Madrid, MTSS.
- SOBRINO GONZALEZ, G.M<sup>a</sup>. (2006): *La política de Colocación*, Albacete, Bomarzo.
- VALDES DAL-RE, F. (2010): «La reforma de la intermediación laboral», en *Relaciones Laborales*, 2010, nº 21-22 (monográfico especial sobre la Reforma Laboral), pág. 45.

---

# *Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo*

## *An analysis of the public employment service as a job search method*

El objetivo de este artículo es analizar los métodos de búsqueda utilizados por las personas desempleadas en España, con un especial interés en el papel que desempeñan las oficinas públicas de empleo. Para ello, en primer lugar, se presenta un panorama a nivel europeo, que muestra, mayoritariamente, el predominio de los métodos informales sobre los formales, si bien en cuatro países las oficinas públicas de empleo son el principal método de búsqueda. Posteriormente, el análisis para España muestra que las personas que utilizan las oficinas públicas de empleo son personas de mayor edad y con un menor nivel educativo.

*Artikulu honen helburua Espainiako langabeek lana aurkitzeko erabiltzen dituzten metodoak aztertzea da; bertan, enplegurako bulego publikoek betetzen duten eginkizunean arreta berezia jarri da. Horretarako, lehendabizi, Europar-mailako ikuspegia aurkezten da. Hor ikusten denez, metodo informalak formalei nagusitzen zaizkie, nahiz eta lau herrialdetan enplegurako bulego publikoak lana aurkitzeko metodo nagusia izan. Geroago, Espainiarako azterketak erakusten du enplegurako bulego publikoak erabiltzen dituztenak pertsona nagusiak eta hezkuntza-maila baxuagokoak direla.*

The objective of this article is to analyse the job search methods used by unemployed people in Spain, with a special interest in the role of public employment offices. The panorama at the European level shows the prevalence of informal methods on formal ones, although public employment offices are the main job search method in four countries. Subsequently, the analysis for Spain shows that people who use the public employment offices are older and with a lower level of education.

## Índice

---

1. Introducción
2. Perspectiva comparada en la Unión Europea
3. Búsqueda de empleo en España
4. Determinantes de la búsqueda de empleo mediante una oficina pública de empleo
5. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** métodos de búsqueda de empleo, oficinas públicas de empleo

**Keywords:** job search methods, public employment offices

**Nº de clasificación JEL:** J08, J64

Fecha de Recepción: 01/09/2017

Fecha de Aceptación: 18/01/2018

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2010, Diamond, Montersen y Pissarides recibieron el Premio Nobel por sus contribuciones en el ámbito de la economía laboral. Estos autores entienden el mercado de trabajo como un lugar donde los trabajadores buscan empleo seleccionando la mejor oferta posible y las empresas buscan cubrir sus vacantes con el mejor trabajador disponible. Por tanto, sus modelos tienen en cuenta los costes de búsqueda de empleo, la existencia de información imperfecta sobre vacantes y desempleados y la relevancia de la duración de los periodos de desempleo.

La teoría de la búsqueda de empleo centra su atención en la importancia de la información y la reducción de la incertidumbre en dicho proceso de búsqueda. En este marco de información imperfecta, trabajadores y empresas incurren en costes de transacción para mejorar su información. Por ello, los intermediarios en el mercado de trabajo tienen una función clave. Se trata de instituciones o entidades

---

\* Las autoras agradecen la financiación recibida del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (proyectos ECO213-43925-R y ECO2017-86402-C2-1-R).

que intervienen entre trabajadores y empresas para facilitar, informar o regular cómo se produce el emparejamiento entre vacantes y personas sin empleo (Autor, 2009). La idea central es que estos intermediarios pueden incrementar la eficiencia en el proceso de búsqueda reduciendo los costes asociados a la recopilación de información y a dicha búsqueda.

Podemos clasificar los intermediarios como formales (instituciones, organismos, empresas especializadas, como pueden ser las oficinas de empleo –tanto públicas como privadas-, portales específicos en internet, redes profesionales, entre otros) o informales (amigos, contactos, familiares,... personas no especializadas). Por otra parte, también podemos diferenciar entre canales de búsqueda tradicionales (teléfono, correo ordinario, prensa escrita) y *online* (aquellos que requieren acceso a red y dispositivos de acceso).

Uno de los principales intermediarios existentes son los servicios públicos de empleo (SPE), los cuales han existido en muchos países desde principios del pasado siglo y, desde la década de los años cincuenta del siglo pasado, en la mayor parte de los países de la OCDE (Walvei, 1996). Los SPE desarrollan un amplio abanico de funciones, entre las que cabe destacar la gestión tanto de las políticas pasivas como de las políticas activas de mercado de trabajo. Además, han experimentado numerosos cambios durante las últimas décadas, pudiendo subrayar el aumento de la competencia por la aparición de nuevos intermediarios –como pueden ser las agencias privadas de colocación-. No obstante, siguen siendo una institución de referencia en el ámbito de la intermediación.

La búsqueda de empleo mediante canales informales (contactos, amigos, familiares, etc.) es un método de bajo coste y, en general, muy productivo para encontrar empleo (Rees, 1966; Pellizzari, 2010; Alva *et al.*, 2017). De la misma forma, los empleadores también pueden utilizar este tipo de referentes para contratar empleados. De esta forma, las personas con pocos contactos tienen más dificultades para la búsqueda informal y, por tanto, el acceso a canales formales de búsqueda puede resultar un complemento, o una alternativa, para encontrar empleo (Weber y Mahringer, 2008). Es decir, las oficinas públicas de empleo pueden constituir un elemento clave en la búsqueda de empleo de un determinado grupo de parados, con más dificultades para acceder a información sobre vacantes.

Un resultado común en la literatura sobre esta cuestión es que las oficinas públicas de empleo atienden a parados que tienen características muy concretas. Normalmente, son personas con bajo nivel de cualificación, con trayectorias laborales inestables y bajos salarios (Holzer, 1988; Gregg y Wadsworth, 1996; Addison y Portugal, 2002) o con pocos contactos, pues aquellas personas que disponen de más y mejores redes suelen hacer uso de los canales informales (Caliendo *et al.*, 2011). De la misma forma, las ofertas que las empresas hacen llegar a los servicios públicos de empleo son, en muchos casos, de baja calidad (Weber y Mahringer,

2008). Como resultado, las oficinas públicas de empleo son calificadas, habitualmente, como burocráticas e ineficientes. Sin embargo, al tener en cuenta las características de vacantes y personas registradas, su eficiencia es similar a la de otros canales de búsqueda (Weber y Mahringer, 2008). Es decir, las oficinas públicas de empleo gestionan vacantes de menor calidad que las que suelen cubrirse con métodos informales y, además, las personas que utilizan los canales formales de búsqueda, en general, suelen tener más problemas de acceso al empleo.

Nuestro objetivo en este artículo es ofrecer un panorama del papel desarrollado por los SPE como forma de búsqueda de empleo en el ámbito europeo, con especial referencia al caso español. Para ello, en primer lugar, se muestran las formas de búsqueda de empleo en los Estados miembros de la Unión Europea. A continuación, el análisis se centra en España para, con los datos de la Encuesta de Población Activa de 2016, analizar qué métodos utilizan las personas desempleadas y cuáles son las características de aquéllos que usan las oficinas públicas de empleo.

## 2. PERSPECTIVA COMPARADA EN LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado se utilizan los datos de Eurostat, con el fin de explicar qué métodos de búsqueda de empleo son los más utilizados a nivel europeo y valorar si existen diferencias entre los distintos países. Existen numerosas formas de búsqueda. La búsqueda que podemos denominar «formal» utiliza intermediarios formales, como son las oficinas públicas de empleo y las agencias de intermediación privadas. No obstante, también existen métodos informales de búsqueda, como son los contactos con empresas, la consulta a amigos, familiares, etc. o la respuesta a anuncios, entre otros.

La información de Eurostat permite distinguir 10 métodos de búsqueda: contacto con una oficina pública de empleo, contacto con una oficina privada de empleo; solicitudes directas a empresas; pregunta a amigos, familiares, sindicatos, etc.; publicar o responder anuncios; estudiar anuncios; hacer entrevistas o exámenes; búsqueda de equipos o instalaciones; búsqueda de permisos, licencias o financiación; y otros métodos.

En el cuadro nº 1 se muestran los métodos más utilizados en cada uno de los países de la Unión Europea. Tres métodos destacan sobre los demás, siendo usados por más del 60% de las personas desempleadas en 2016. Así, un 70,7% pregunta a amigos, familiares, sindicatos, etc. Un 62,7% estudia anuncios y un 60,7% tiene un contacto directo con empresas. Este es un patrón común a la mayoría de los países de la UE, puesto que en 16 de los 28 Estados miembros la consulta a amigos, familiares, sindicatos, etc. es el método más utilizado y, en otros seis, se utiliza en mayor medida el estudio de anuncios. Es decir, los métodos informales se utilizan más que los formales en la mayoría de los países de la UE. Sólo en cinco países (Bélgica, Alemania, Finlandia, Suecia y Reino Unido) menos de la mitad de los desempleados utilizan los contactos personales como método de búsqueda.

Cuadro nº 1. FORMAS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO (2016)

	SPE	Oficina privada de empleo	Contacto directo con empresas	Preguntar a amigos, familiares, sindicatos, ...	Publicar o responder a anuncios	Estudiar anuncios	Hacer entrevistas, exámenes, etc.
UE-28	46,2	22,3	60,6	70,7	42,8	62,7	16,0
UE-15	43,7	23,8	61,6	69,3	43,5	61,3	15,9
Bélgica	66,1	44,0	32,3	32,3	18,5	58,5	10,7
Bulgaria	38,9	12,4	49,6	71,5	29,2	43,0	16,1
Rep. Checa	82,2	32,8	73,1	88,6	32,2	68,9	43,9
Dinamarca	40,3	8,4	77,7	68,0	61,6	81,5	27,8
Alemania	75,6	13,7	21,9	40,4	56,7	54,9	13,9
Estonia	54,0	9,2	30,2	56,5	50,9	67,9	10,6
Irlanda	41,6	29,6	74,3	82,4	30,8	86,6	16,5
Grecia	71,9	4,2	87,6	93,0	41,2	74,3	17,4
España	24,6	28,2	74,2	83,3	40,2	67,2	12,7
Francia	58,1	36,0	57,9	66,0	48,7	33,7	15,9
Croacia	74,3	9,2	54,4	90,2	19,2	56,4	10,3
Italia	25,6	15,2	69,0	84,4	31,3	65,5	24,3
Chipre	52,7	3,2	59,7	84,3	17,7	67,8	13,6
Letonia	48,9	4,6	66,8	83,8	35,2	72,3	8,6
Lituania	78,1	5,8	56,8	73,9	8,6	73,6	9,9
Luxemburgo	68,8	31,0	67,4	65,8	48,0	74,3	15,9
Hungría	69,5	35,1	70,1	84,1	49,2	82,7	8,2
Malta	45,6	23,8	52,3	60,6	21,8	48,2	34,0
Holanda	35,5	37,9	66,6	61,9	29,2	46,3	28,3
Austria	75,7	18,9	79,1	77,0	55,6	86,7	47,2
Polonia	64,8	8,1	52,0	69,7	36,2	66,8	10,5
Portugal	39,9	41,0	71,3	76,0	54,8	74,3	24,0
Rumania	30,7	10,4	55,9	84,2	56,3	83,1	23,8
Eslovenia	73,0	36,0	78,5	88,3	61,6	91,3	52,9
Eslovaquia	79,2	20,6	35,8	84,9	49,1	80,2	10,6
Finlandia	40,0	20,3	48,4	38,3	55,4	84,5	19,2
Suecia	66,3	6,8	38,2	24,5	18,8	41,9	2,1
Reino Unido	38,0	21,3	47,8	44,6	60,4	78,9	-

Fuente: Eurostat.

Debemos destacar cuatro países que no encajan en el patrón citado. Se trata de Bélgica, Alemania, Lituania y Suecia, en los que el método de búsqueda de empleo más utilizado en el contacto con una oficina pública de empleo. En estos países, no sólo los métodos formales de búsqueda se utilizan en mayor medida que los informales, sino que la oficina pública de empleo es el método más utilizado. Bachmann y Baumgarten (2013) obtienen este mismo resultado para los años 2006 a 2008. Los autores se preguntan si el bajo uso de las oficinas públicas de empleo, en particular en los países mediterráneos, puede reflejar una percepción de baja calidad del servicio, en comparación con los países del resto de Europa. Su respuesta es que no hay evidencia de que esta sea la respuesta y, de hecho, aportan varias razones alternativas para explicar este resultado. En primer lugar, el bajo uso del servicio público de empleo puede reflejar un mejor acceso a canales informales que, como se ha dicho previamente, son más efectivos para acceder al empleo. Y, en segundo lugar, puede estar relacionado con los criterios de búsqueda y seguimiento asociados a la inscripción en las oficinas públicas de empleo. Bachmann y Baumgarten (2013) concluyen que el uso de las oficinas públicas de empleo es independiente de otras formas de búsqueda y que parece utilizarse cuando métodos alternativos no están disponibles o es probable que no den lugar a un resultado positivo.

Por otro lado, las oficinas privadas de empleo son muy utilizadas en Bélgica, lo que parece reflejar que, en este país, las personas desempleadas optan principalmente por intermediarios formales para la búsqueda de empleo. En cambio, en los otros tres países señalados con un patrón distinto a la mayoría (Alemania, Lituania y Suecia), su papel es minoritario, con un uso inferior al 15% (casi diez puntos inferior a la media).

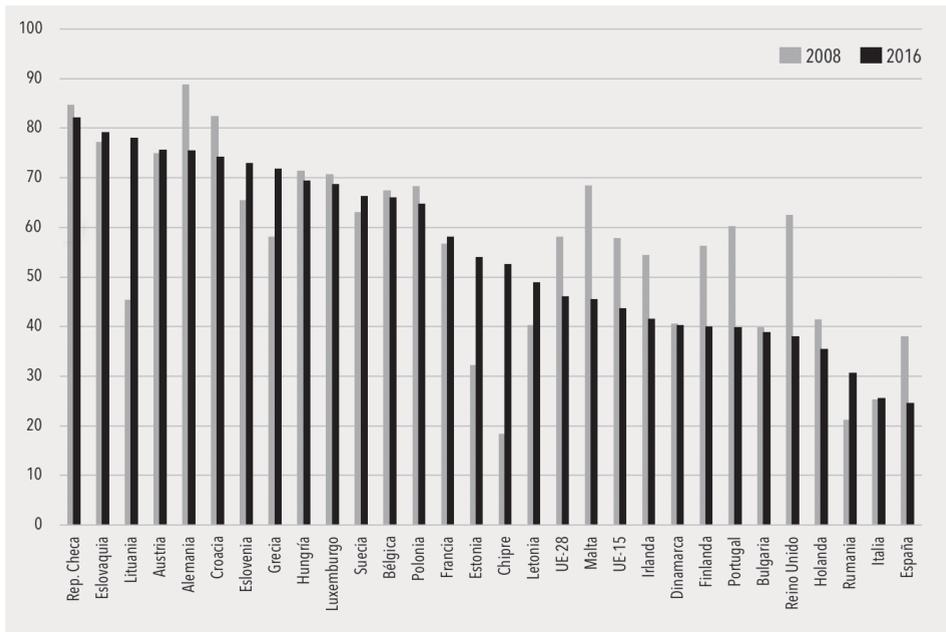
En general, este método de búsqueda es utilizado por un porcentaje menor de desempleados. Sólo en España, Portugal y Holanda, se utiliza más este método que la búsqueda en las oficinas públicas de empleo.

Finalmente, en el gráfico nº 1 se muestra el porcentaje de personas desempleadas que utilizan el SPE como método de búsqueda en 2008 y en 2016, es decir, en el año en que comienza la crisis económica y en el último año con información disponible. Se puede observar que son mayoría los países en los que se ha incrementado su uso. Así, únicamente en nueve ha disminuido, situándose entre ellos España. Con los datos que se presentan, resulta difícil explicar las razones de este comportamiento. No obstante, se puede señalar que los países con mayor uso de este método aumentan su utilización durante el periodo considerado. Es decir, en aquellos Estados que registran un uso de las oficinas públicas de empleo superior a la media de la UE, dicho porcentaje se incrementa o se mantiene (con la única excepción de Alemania y Croacia). En cambio, los países cuyo porcentaje está situado por debajo de la media, en general, disminuyen su uso en el periodo analizado en cifras elevadas.

En el caso de España, si, en 2008, utilizaban como método de búsqueda las oficinas públicas de empleo un 38,1% de las personas desempleadas, en 2016 se reduce hasta si-

tuarse en un 24,6%, lo que sitúa a España como el país con menor uso de los servicios públicos de empleo de la UE. Los datos parecen mostrar que en aquellos países en los que los desempleados utilizan las oficinas públicas de empleo en gran medida, durante la crisis han mantenido su confianza en los mismos. En cambio, los países con menor intensidad de uso de este método, durante la crisis han tendido a reducir aún más su uso. Por el contrario, han utilizado en mayor medida los métodos informales.

Gráfico nº 1. USO DEL SPE COMO MÉTODO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO



Fuente: Eurostat.

### 3. BÚSQUEDA DE EMPLEO EN ESPAÑA

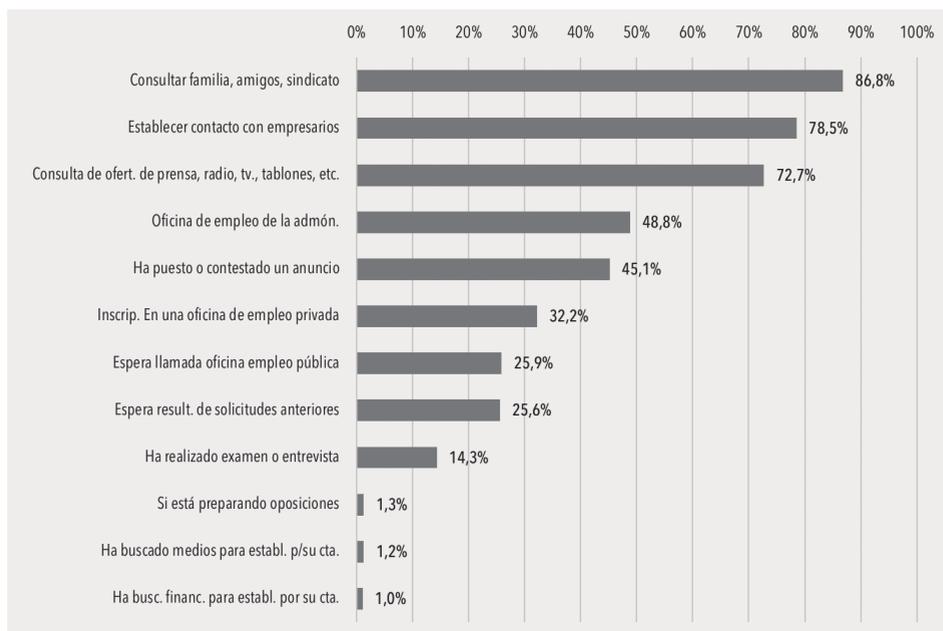
Para analizar con detalle los métodos de búsqueda de empleo de la población desempleada en España, se utilizarán los microdatos de la Encuesta de Población Activa correspondientes al año 2016. En su cuestionario, la EPA pregunta las distintas formas de búsqueda que utilizan las personas desempleadas, con diez posibles métodos, cada uno de los cuales puede ser indicado por la persona encuestada. Es decir, se pueden señalar todos los métodos que la persona utilice. Dichos métodos son: el contacto con una oficina de empleo de la administración; la inscripción en una oficina de empleo privada; la consulta con familia, amigos, sindicatos, etc.; establecer contacto con empresarios; consulta de ofertas en prensa, radio, tv., tablones, etc.; poner o responder anuncios; realizar exámenes o entrevistas; preparar oposiciones; buscar medios para establecerse por su cuenta; y buscar financiación para es-

tablecerse por su cuenta. El cuestionario también solicita información sobre si la persona espera resultados de solicitudes anteriores o la llamada de una oficina de empleo pública.

Tal y como se veía en el apartado anterior<sup>1</sup>, los métodos más utilizados son la consulta a familia, amigos, etc. (86,8%), el contacto con empresas (78,5%) y la consulta de oferta en medios de comunicación (72,7%), de acuerdo con los datos del gráfico nº 2.

La inscripción en oficinas de empleo público se sitúa en cuarto lugar, siendo un método utilizado por el 48,8% de los parados. La inscripción en oficinas privadas de empleo es utilizada como forma de búsqueda por el 32,2% de las personas desempleadas. La EPA incluye información adicional a Eurostat. Así, vemos que un 25% espera resultados de solicitudes previas y de las oficinas públicas de empleo. Finalmente, de acuerdo con estos datos son porcentajes minoritarios quienes están preparando oposiciones o tienen la intención de establecerse por su cuenta.

Gráfico nº 2. **MÉTODOS DE BÚSQUEDA UTILIZADOS POR LA POBLACIÓN DESEMPLEADA EN ESPAÑA (2016)**



Fuente: elaboración propia a partir de EPA.

<sup>1</sup> Las cifras son distintas a las presentadas previamente, obtenidas de Eurostat. No obstante, la ordenación de métodos se mantiene.

Cuadro nº 2. FORMAS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO DE LA POBLACIÓN DESEMPLEADA EN ESPAÑA (2016)

	Nº	Consultar a familia, amigos, sindicato	Establecer contacto con empresarios	Consulta de ofertas en prensa, radio, tv, tablones, etc.	Oficina de empleo de la Admón.	Ha puesto o contestado un anuncio	Inscrip. en una oficina de empleo privada	Espera llamada oficina empleo pública	Espera resultados solicitudes anteriores	Ha realizado examen/ entrevista	Si está preparando oposiciones
Hombres	4,4	87,4%	80,7%	71,5%	48,6%	45,2%	32,9%	25,9%	26,8%	15,5%	1,0%
Mujeres	4,3	86,2%	76,4%	73,8%	49,0%	45,1%	31,4%	25,8%	24,4%	13,2%	1,6%
Edad:											
16 a 24	4,3	83,8%	80,8%	78,3%	35,7%	51,2%	29,3%	21,5%	25,4%	16,6%	0,9%
25 a 29	4,5	86,4%	82,9%	80,9%	44,4%	47,8%	32,4%	25,8%	28,6%	17,0%	1,8%
30 a 44	4,4	86,2%	79,4%	76,7%	46,8%	48,5%	33,5%	25,6%	26,3%	16,0%	1,7%
45 a 54	4,3	88,8%	77,0%	66,4%	56,9%	41,2%	33,6%	28,0%	25,2%	11,0%	1,0%
55 a64	3,9	89,3%	70,6%	55,1%	60,8%	30,6%	28,1%	28,3%	20,0%	8,9%	0,5%
Nivel de estudios:											
Básicos	4,2	89,3%	78,0%	63,1%	53,8%	37,2%	29,4%	27,7%	23,0%	11,4%	0,4%
Bachiller	4,5	86,0%	78,9%	79,9%	45,6%	47,8%	32,9%	27,2%	28,2%	14,6%	0,9%
FP	4,5	85,4%	80,6%	80,8%	46,2%	52,6%	33,9%	24,6%	28,2%	14,6%	1,3%
Universitarios	4,6	81,8%	77,0%	85,6%	39,8%	57,1%	37,7%	21,0%	27,7%	22,5%	4,1%

.../...

.../...

	Nº	Consultar a familia, amigos, sindicato	Establecer contacto con empresarios	Consulta de ofertas en prensa, radio, tv., tablones, etc.	Oficina de empleo de la Admón.	Ha puesto o contestado un anuncio	Inscrip. en una oficina de empleo privada	Espera llamada oficina empleo pública	Espera resultados solicitudes anteriores	Ha realizado examen/ entrevista	Si está preparando oposiciones
<b>Tiempo en desempleo:</b>											
< 1 mes	3,8	75,0%	72,8%	59,8%	51,6%	33,8%	26,1%	18,8%	25,1%	13,6%	1,3%
1 - 3 meses	4,2	82,1%	79,2%	71,7%	43,1%	44,3%	30,2%	21,1%	26,6%	13,9%	1,3%
3 - 6 meses	4,3	86,0%	77,8%	76,5%	43,8%	48,6%	31,9%	22,1%	24,6%	17,0%	1,0%
6 meses - 1 año	4,4	86,8%	79,7%	73,9%	48,9%	47,1%	34,3%	27,2%	25,0%	16,8%	1,9%
1- 1,5 años	4,6	88,6%	82,2%	78,0%	45,5%	50,0%	35,6%	25,9%	31,9%	17,3%	1,3%
1,5 - 2 años	4,5	88,5%	79,8%	76,0%	49,8%	52,2%	33,7%	27,9%	26,6%	11,5%	1,8%
2 - 4 años	4,4	87,7%	80,3%	73,5%	49,2%	44,5%	32,7%	27,1%	24,0%	14,6%	1,3%
4 años o más	4,3	90,2%	76,4%	70,5%	53,7%	42,3%	31,4%	28,9%	24,7%	12,0%	0,9%

Fuente: elaboración propia a partir de EPA.

Nuestro objetivo es estudiar la existencia de diferencias en función de los perfiles de desempleados. Así, en el cuadro nº 2 se muestra el uso de los distintos métodos en función de las características de la población desempleada, en términos de género, edad, nivel de estudios y tiempo en desempleo. Un primer dato a destacar son las escasas diferencias en el número medio de métodos de búsqueda utilizados. Sólo para las personas desempleadas durante un periodo inferior al mes y entre los mayores de 54 años, es menor de 4. En el resto de los casos, se utilizan en torno a 4,3 métodos.

La ordenación de los métodos según porcentaje de uso es similar para todos los grupos considerados. Así, tal y como se indicaba previamente, la consulta a familia, amigos, etc., el contacto con empresas y la consulta de ofertas en medios de comunicación son los más utilizados.

Las mayores diferencias se encuentran en la intensidad de uso de cada método según grupo. Por ejemplo, la consulta a familia y amigos es utilizada por el 90,2% de los parados que llevan más de 4 años buscando empleo, mientras que se reduce al 75% entre los que llevan menos de un mes. Es decir, parece que este método está asociado positivamente con el tiempo en desempleo. También se observa un menor uso de esta forma de búsqueda entre los universitarios (ocho puntos porcentuales menos que las personas con estudios básicos) y las personas de menor edad (lo utilizan el 89% de los mayores de 45 años y el 84% de los menores de 24).

El contacto con empresas es empleado fundamentalmente por los menores de 30 años (diez puntos porcentuales más que los mayores de 45 años), mientras que las diferencias entre el resto de grupos son escasas. Así, en términos de nivel educativo, apenas hay 3 puntos de diferencia entre las cuatro categorías consideradas. Ocurre lo mismo en función del tiempo de búsqueda, si excluimos los que llevan menos de un mes de búsqueda, cuyo porcentaje es ligeramente inferior.

Si atendemos a la consulta de ofertas en medios de comunicaciones y otros soportes como forma de búsqueda, es donde encontramos mayor diferencia entre colectivos. Así, solo lo utiliza el 55,1% de los mayores de 54 años frente al 85,6% de los universitarios. El uso de este método parece estar asociado negativamente con la edad y positivamente con el nivel educativo. La respuesta a anuncios sigue esta misma tendencia, de forma que es utilizado por el 30,6% de los desempleados de mayor edad y, en cambio, por el 57,1% de los universitarios.

Las oficinas públicas de empleo son utilizadas por el 48,8% de las personas desempleadas como método de búsqueda. Son utilizadas en mayor medida por los mayores (60,8%) que por los jóvenes (35,7%) y por las personas con menor nivel educativo (53,8%) frente a las universitarias (39,8%). Asimismo, su uso aumenta a medida que lo hace el tiempo en desempleo.

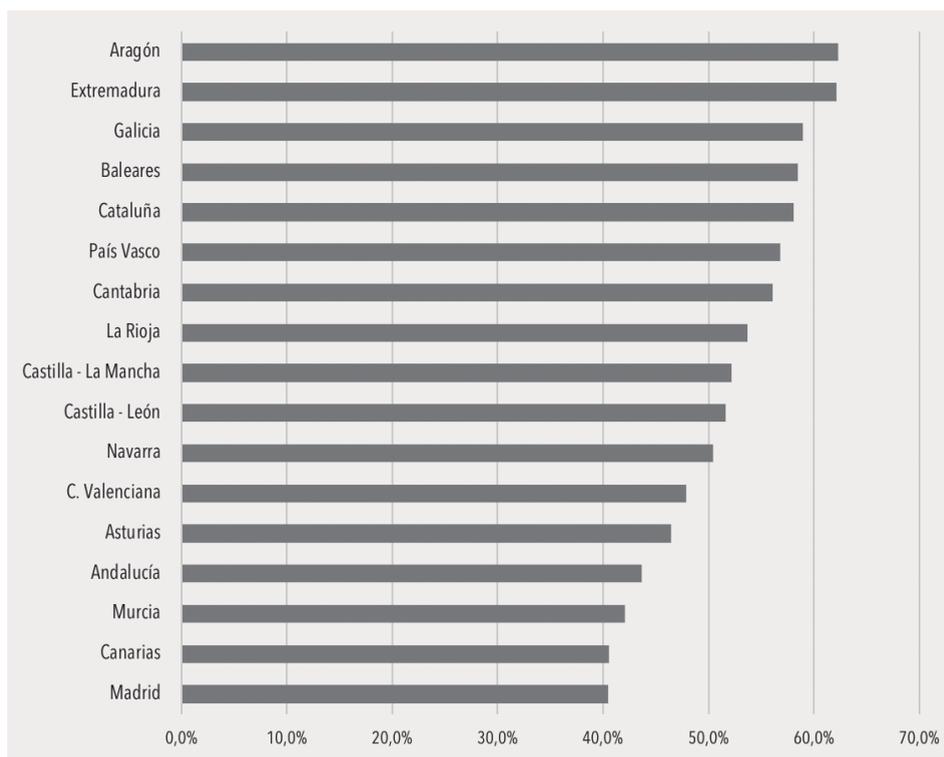
En cuanto a las oficinas privadas de empleo, son más utilizadas por quienes tienen estudios universitarios, con un porcentaje ocho puntos superior al uso de las personas con estudios básicos. Y, también, en mayor medida por los jóvenes que por las personas de mayor edad.

Es decir, aunque oficinas de empleo –públicas y privadas– son métodos formales de búsqueda, el perfil de la persona usuaria es diferente. De acuerdo con estos datos, las oficinas públicas de empleo son más utilizadas por personas de más edad y con menor nivel educativo, mientras que a las oficinas privadas de empleo tienden a acudir personas jóvenes y con alto nivel de cualificación. Estos datos deberían tenerse en cuenta a la hora de valorar la posible eficacia de las oficinas de empleo, dado que se enfrentan a usuarios muy distintos. La percepción de la mayor eficacia de las oficinas privadas frente a las públicas puede estar motivado, al menos en parte, porque sus usuarios tienen menores problemas de empleabilidad.

### 3.1. Diferencias regionales en el uso de las oficinas públicas de empleo

Para finalizar este apartado se muestran los datos correspondientes al uso de las oficinas públicas de empleo como método de búsqueda de trabajo por comunidades autónomas. Análisis previos han mostrado la existencia de diferencias en términos de

Gráfico nº 3. **USO DE LAS OFICINAS PÚBLICAS DE EMPLEO COMO FORMA DE BÚSQUEDA DE TRABAJO SEGÚN COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2016)**



Fuente: elaboración propia a partir de EPA.

intermediación laboral (Cueto y Suárez, 2015; Alujas, 2017), por lo que cabe esperar que también en términos de métodos de búsqueda se muestren diferencias a nivel de comunidad autónoma. En el gráfico nº 3 se muestra que, efectivamente, existen más de 20 puntos porcentuales de diferencia entre la región que más utiliza como método de búsqueda las oficinas públicas de empleo (Aragón) y la que menos (Madrid).

Las razones de estas diferencias pueden ser muchas y diversas. Así, las distintas características de la población desempleada de cada territorio pueden explicar al menos parte de estas diferencias.

#### 4. DETERMINANTES DE LA BÚSQUEDA DE EMPLEO MEDIANTE UNA OFICINA PÚBLICA DE EMPLEO

Para analizar con más detalle la búsqueda mediante una oficina pública de empleo, se presentan los datos en función de la inscripción en el SPE (cuadro nº 3). De acuerdo con esta información, quienes están inscritos (ya sea recibiendo prestaciones o no) buscan empleo con un mayor número de métodos que los no inscritos. A las diferencias en el uso de las oficinas públicas de empleo, se asocian otras, aunque de pequeña magnitud pues los porcentajes de uso del resto de métodos son similares. Así, la consulta con familia o amigos son el método de búsqueda más utilizado en los tres grupos considerados (más del 80% lo emplean). Le sigue el contacto con empresas, si bien en este caso, el porcentaje de uso es más bajo entre los no inscritos (diez puntos de diferencia). En el caso de la consulta de ofertas en los medios de comunicación y la respuesta a anuncios, los porcentajes de los tres grupos son muy similares.

Aparece una nueva diferencia en el caso de la inscripción en una oficina privada de empleo, que es utilizado como método por más del 30% de los inscritos en oficinas públicas y por menos del 24% de los no inscritos. A partir de estas cifras, podemos señalar que las personas no inscritas tienden a utilizar más los métodos informales de búsqueda que los formales. Estas cifras nos pueden llevar a concluir que, el mayor uso de los métodos formales por parte de las personas inscritas en los SPE, puede indicar un menor acceso a redes informales y menos contactos.

Finalmente, en el cuadro nº 4 se muestran los resultados correspondientes a las estimaciones de modelos *logit* sobre la probabilidad de utilizar como método de búsqueda las oficinas públicas de empleo. Las estimaciones se muestran como ratios de probabilidad relativa (*odds ratio*) de forma que la interpretación resulta más sencilla. Así, el coeficiente 1.130 correspondiente a los nacidos en España nos indica que este colectivo tiene una probabilidad de utilizar como método de búsqueda los SPE un 13% superior a las personas nacidas fuera de España. De la misma forma, la probabilidad correspondiente a los hombres es un 9,3% (1/0,915) inferior a la de las mujeres.

**Cuadro nº 3. BÚSQUEDA DE EMPLEO SEGÚN LA SITUACIÓN EN EL SPE (2016)**

	inscrito y recibe prestación	inscrito y no recibe prestación	no inscrito
Consultar con familia, amigos, sindicato	88,2%	89,3%	82,0%
Establecer contacto con empresarios	82,4%	81,2%	71,5%
Consulta de ofertas en prensa, radio, tv., tablones, etc.	70,7%	74,0%	72,3%
Oficina de empleo de la Admón.	68,4%	62,3%	12,5%
Ha puesto o contestado un anuncio	44,0%	45,9%	45,0%
Inscripción en una oficina de empleo privada	37,0%	34,9%	24,4%
Espera llamada de oficina empleo pública	32,9%	33,3%	8,7%
Espera resultados de solicitudes anteriores	27,8%	25,8%	23,6%
Ha realizado examen o entrevista	15,0%	13,8%	14,9%
Si está preparando oposiciones	0,9%	1,4%	1,3%
Ha buscado medios para establecerse por su cuenta	0,8%	0,8%	2,5%
Ha buscado financiación para establecerse por su cuenta	0,7%	0,9%	1,5%
Nº de métodos de búsqueda	4,7	4,6	3,6

Fuente: EPA.

La variable que tiene una mayor influencia sobre la probabilidad de utilizar como método de búsqueda los SPE es la inscripción en los mismos. Quienes están inscritos utilizan los SPE como forma de búsqueda 10 veces más que los no inscritos, ya sea recibiendo algún tipo de prestación o subsidio de desempleo o no. El resultado es esperable aunque, como se ha visto en el cuadro previo, una tercera parte de las personas inscritas no utilizan el SPE como método de búsqueda de empleo. En todo caso, esta estimación nos dice que la inscripción en las oficinas públicas de empleo favorece su uso como forma de búsqueda de empleo.

Los resultados de los modelos estadísticos también confirman la relación positiva entre uso de las oficinas públicas de empleo como forma de búsqueda y edad. Así, tomando como referencia a los más jóvenes (personas entre 16 y 24 años), para quienes tienen entre 25 y 29 años la probabilidad de uso aumenta un 31,5%. En el grupo situado entre los 45 y los 54 años se incrementa un 52,3% y lo hace en un 64,2% para quienes tienen entre 55 y 64 años. En resumen, la probabilidad de utilizar de los SPE aumenta conforme lo hace la edad. Este resultado se obtiene tanto para hombres como para mujeres, si bien los efectos son mayores entre los primeros.



...

Ha realizado un examen o entrevista	1.260	0.092	***	1.275	0.133	**	1.260	0.131	**
Ha buscado medios para establecerse por su cuenta	0.998	0.317		0.689	0.299		1.404	0.663	
Ha buscado financiación para establecerse por su cuenta	0.730	0.225		0.890	0.339		0.689	0.382	
Consulta de ofertas de medios de comunicación	0.919	0.059		0.947	0.089		0.890	0.080	
Espera llamada de la oficina empleo pública	1.873	0.105	***	1.765	0.143	***	1.988	0.156	***
Espera resultados de solicitudes anteriores	0.841	0.051	***	0.863	0.074	*	0.823	0.070	**
Si está preparando oposiciones	1.048	0.211		1.118	0.352		0.986	0.260	
Aragón	2.386	0.342	***	1.704	0.353	**	3.246	0.655	***
Asturias	1.166	0.182		1.197	0.260		1.128	0.257	
Baleares	3.671	0.780	***	3.630	1.052	***	3.623	1.139	***
Canarias	0.773	0.079	**	0.650	0.097	***	0.904	0.127	
Cantabria	2.027	0.367	***	1.998	0.538	**	2.111	0.518	***
Castilla - León	1.379	0.130	***	1.154	0.158		1.630	0.215	***
Castilla - La Mancha	1.271	0.119	**	1.126	0.159		1.418	0.180	***
Cataluña	3.288	0.347	***	2.628	0.397	***	4.071	0.607	***
C. Valenciana	1.480	0.139	***	1.592	0.220	***	1.406	0.180	***
Extremadura	2.107	0.249	***	1.701	0.288	***	2.549	0.424	***
Galicia	2.256	0.200	***	2.113	0.276	***	2.412	0.294	***
Madrid	1.125	0.128		1.017	0.166		1.205	0.194	
Murcia	1.322	0.181	**	1.282	0.258		1.362	0.255	
Navarra	1.963	0.399	***	2.245	0.649	***	1.697	0.483	*
País Vasco	2.173	0.295	***	1.912	0.372	***	2.474	0.473	***
La Rioja	1.492	0.339	*	2.479	0.959	**	1.121	0.331	
Ceuta	0.944	0.307		0.882	0.438		1.038	0.447	
Melilla	1.243	0.324		0.890	0.323		1.799	0.697	

\*: significativo al 10%; \*\*, al 5%; \*\*\*, al 1%.

Fuente: EPA.

Respecto al nivel educativo, se encuentra una relación inversa de forma que la probabilidad de uso es menor conforme el nivel de estudios es mayor. Así, tomando como referencia a las personas con estudios universitarios, quienes tienen estudios básicos tienen una probabilidad un 31,4% superior de utilizar las oficinas públicas de empleo como forma de búsqueda. Mientras que para las mujeres este efecto es pequeño (17,3%, significativo al 10%), los efectos son superiores en el caso de los hombres y, además, son significativos para todos los niveles educativos. En este sentido, los hombres con estudios básicos tienen una probabilidad un 62,2% superior de utilizar las oficinas públicas de empleo como método de búsqueda en comparación con los hombres con estudios universitarios. Para quienes tienen estudios de bachiller la probabilidad aumenta en un 46,9% y en un 35,8% para aquellos con estudios de formación profesional.

En cuanto al efecto del uso de otros métodos de búsqueda, se obtiene una asociación positiva entre la búsqueda mediante oficinas públicas de empleo con la inscripción en oficinas de empleo privadas, la realización de entrevistas y la espera de resultados. En cambio, la probabilidad de utilizar oficinas públicas de empleo no se relaciona con el uso de métodos informales. Sólo en el caso de los hombres, se obtiene un efecto positivo asociado a la consulta de amigos y familiares.

También se puede destacar que para ningún método de búsqueda se obtiene un efecto negativo. Es decir, el empleo de otros métodos no desincentiva el uso de las oficinas públicas de empleo. Únicamente se obtiene ese efecto negativo si se está esperando resultados de solicitudes anteriores.

## 5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido ofrecer una panorámica de los métodos de búsqueda utilizados por la población desempleada en España, prestando especial atención a las oficinas públicas de empleo. En primer lugar, a partir de los datos de Eurostat se ha mostrado que nuestro país presenta un patrón similar a la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Sólo en cuatro países, las oficinas públicas de empleo constituyen el principal método de búsqueda de trabajo. Las personas desempleadas utilizan en mayor medida métodos informales de búsqueda, en especial, el contacto con familiares y amigos. España se sitúa en el grupo de países en los que menos se usan los métodos formales, en particular, las oficinas públicas de empleo.

A partir de los microdatos de la EPA, se ha analizado el uso de los distintos métodos en función de diferentes características de las personas desempleadas. Esta información muestra que los métodos formales de búsqueda son empleados fundamentalmente por personas con bajo nivel de estudios y de mayor edad. Tanto el análisis descriptivo como los resultados de los modelos estadísticos señalan que el

perfil de la persona usuaria de las oficinas públicas de empleo se corresponde con una persona de más edad y, en general, con nivel educativo bajo. En cambio, los jóvenes y más educados tienden a utilizar métodos informales de búsqueda y, también, en mayor medida, las oficinas privadas de empleo.

A la hora de valorar los datos, debemos plantearnos, en primer lugar, cuál es el objetivo de los servicios públicos de empleo. ¿Se trata de competir con otros intermediarios en el mercado de trabajo? O, por el contrario, ¿debe tratar de dirigirse a quienes tienen más dificultades para acceso a esos otros intermediarios? Es decir, ¿es su objetivo tener una cuota de mercado elevada? O, en cambio, ¿resulta más relevante saber las características de sus usuarios?

Los datos nos muestran que, en general, el perfil de usuario de los servicios públicos de empleo se corresponde con una persona con mayores problemas de empleabilidad que los desempleados promedio. Es decir, un acceso más limitado a los métodos informales favorecería el uso de los métodos formales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDISON, J.T. y PORTUGAL, P. (2002): «Job search method and outcomes». *Oxford Economic Papers*, 54: 505-533
- ALUJAS, J. (2017): «Análisis de la intermediación laboral del Servicio Público de Empleo por Comunidades Autónomas». *Ekonomiaz* (de próxima aparición).
- ALVA, K., ESCOT, L., FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. y CÁCERES RUIZ, J.I. (2017): «Intermediarios del mercado de trabajo y eficacia de los métodos de búsqueda de empleo durante la crisis económica». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(2): 415-442.
- AUTOR, D. H. (2009): «Studies of Labour Market Intermediation: Introduction», en Autor, D.H. (ed.), *Studies of labor market intermediation*, National Bureau of Economic Research, Chicago.
- BACHMANN, R. y BAUMGARTEN, D. (2013): «How do the unemployed search for a job? – Evidence from the EU Labour Force Survey», *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(1): 22.
- CALIENDO, M., SCHMIDL, R. y UHLENORFF, A. (2011): «Social networks, job search methods and reservation wages: Evidence for Germany», *International Journal of Manpower*, 32(7): 796-824.
- CUETO, B. y SUÁREZ, P. (2015): «El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas». *Ekonomiaz*, 87: 282-309
- GREGG, P. y WADSWORTH, J. (1996): «How effective are state employment agencies? Jobcentre use and job matching in Britain» *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58: 443-467.
- HOLZER, H. J. (1988): «Search methods use by unemployed youth», *Journal of Labor Economics*, 6(1): 1-20.
- PELLIZZARI, M. (2010): «Do Friends and Relatives Really Help in Getting a Good Job?», *ILR Review*, 63(3): 494 – 510.
- REES, A. (1966): «Information networks in labor markets». *American Economic Review*: 56, 559-566.
- WALWEI, U. (1996): «Improving Job-matching through Placement Services», en G. Schmid, J. O'Reilly and K.Schömann (eds.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar: Cheltenham, pp. 402-428.
- WEBER, A. y MAHRINGER, H. (2008): «Choice and success of job search methods». *Empirical Economics*, 35:153-178.

---

# *Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas*

## *Analysis of the job brokering role of the public employment service by autonomous communities*

En este artículo se analiza la labor de intermediación laboral del Servicio Público de Empleo (SPE) por comunidades autónomas. A partir de dicho análisis podemos señalar las diferencias entre comunidades y establecer, por tanto, dónde funcionan mejor o peor las oficinas públicas de empleo y si ha influido la crisis económica. Los resultados obtenidos nos permiten afirmar que la presencia de los servicios públicos en el ámbito de la colocación es muy exigua en todas las comunidades excepto en Extremadura y también que, por regla general, en los mercados de trabajo regionales con mejores datos en tasas de empleo y de temporalidad, la cuota de mercado de los SPE en la intermediación laboral es inferior a la media española.

*Enplegu Zerbitzu Publikoak (EZP) autonomia-erkidegoka egiten duen lan-bitartekaritza aztertu da artikulu honetan. Azterketa hori oinarri hartuta, erkidegoen arteko aldeak zehaztu ditzakegu, eta, beraz, berariaz ezar daiteke enplegu-bulego publikoek non funtzionatzen duten hobeto edo txartoago, eta krisi ekonomikoak eraginik izan ote duen. Lortutako emaitzen arabera, enpleguaren eremuan zerbitzu publikoek duten presentzia oso urria da erkidego guztietan, Extremaduran izan ezik. Halaber, orokorrean, eskualdeetako lan-merkatuetan, non enplegu-tasen eta behin-behinekotasun-tasen datuak hobek diren, EZPen merkatuko kuota, lan-bitartekaritza, Espainiako batez bestekoa baino baxuagoa da.*

In this article we analyse the job brokering role of the public employment service (PES) by Autonomous Communities. From this analysis we can point out the differences between communities and establish, therefore, where public employment offices work better or worse and if the economic crisis has any influence. The results obtained allow us to state that the presence of public services in the field of placement is very low in all communities except Extremadura and also, as a rule, in regional labour markets with better data are recorded in terms of employment rates and temporary employment rates, the market share of PES as an intermediary is lower than the Spanish average.

## Índice

---

1. Introducción
2. Evolución y transformación del servicio público de empleo
3. Resultados de la intermediación laboral
4. Intermediación de los servicios públicos de empleo y diferencias en los mercados de trabajo
5. Conclusiones

Referencias Bibliográficas

Anexo

**Palabras clave:** Colocación, cuota de mercado, tasa de registro de vacantes, tasa de éxito.

**Keywords:** Placement, market share, vacancy registration rate, success rate.

**Nº de clasificación JEL:** J64, J68

Fecha de Recepción: 14/06/2017 Fecha de Aceptación: 28/11/2017

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos de empleo son los encargados en la mayoría de países de implementar las políticas de mercado de trabajo, tanto activas (aplicación de programas de formación y de fomento del empleo, y también la intermediación laboral) como pasivas (gestión de las prestaciones por desempleo).

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). En este contexto, la tarea principal de los servicios públicos de empleo es reunir y clasificar la información disponible sobre ofertas y demandas de trabajo, para conseguir casar adecuadamente el perfil de los trabajadores con las demandas de los empresarios<sup>1</sup>. Los intermediarios públicos pueden incrementar la cantidad y la calidad de la información disponi-

---

<sup>1</sup> En este sentido, un servicio público de empleo eficiente puede ayudar a los trabajadores a encontrar los puestos vacantes para los cuales están más capacitados y en los que, por tanto, serán más productivos (Calvo-Gallego y Rodríguez-Piñero, 2011).

ble para disminuir la duración de los períodos de paro y facilitar así las transiciones del paro al empleo. En consecuencia, la mejora del funcionamiento del servicio público de empleo como intermediario en el mercado laboral requiere de un contacto más estrecho y especializado con los empresarios, compartir información con las agencias privadas, mejorar las cualificaciones y la motivación de los candidatos que se proponen (OCDE, 2001).

Las principales líneas de reforma de los servicios públicos de empleo (SPE) en los países de la Unión Europea se han centrado, por un lado, en la liberalización en el ámbito de la colocación, y por otro, en la descentralización. En el primer caso, se traduce en una apertura a las agencias de empleo privadas, ya que se supone que pueden intervenir de una forma más rápida y eficiente en el mercado de trabajo, y a la vez aprovechar las potencialidades de una colaboración público-privada.

Por su parte, el objetivo del proceso de descentralización es facilitar el acceso y la adaptación de las medidas de política de empleo a los cambios que se han producido en el mercado de trabajo regional o local, así como a la diversidad de necesidades que tienen los usuarios de los SPE, que hace que estos últimos deban elaborar estrategias apropiadas al mercado laboral de referencia (Thuy *et al.*, 2001).

El análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico tiene su razón de ser en dos cambios fundamentales llevados a cabo en la década de 1990 y que cambiarán la fisonomía del servicio público de empleo en España: la ruptura del monopolio del INEM en el ámbito de la colocación y el proceso de descentralización de las políticas activas de empleo desde el INEM hacia los SPE de las Comunidades Autónomas.

Las funciones de intermediación laboral, principalmente las relativas a la inscripción y registro de los demandantes de empleo y puestos de trabajo ofrecidos por parte de las empresas para su gestión, pueden ser consideradas como el origen de los servicios públicos de empleo autonómicos. Sin embargo, en la actualidad los servicios públicos de empleo autonómicos han asumido prácticamente la función de regulación del mercado de trabajo, de manera que su ámbito de actuación no se limita a la gestión de la intermediación laboral sino que engloba un conjunto de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo.

Nuestro estudio tiene como objetivos, por un lado, analizar la labor de intermediación de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, y por otro, relacionar el alcance de la intermediación pública con la situación de los mercados de trabajo regionales. Después de repasar el proceso de transformación del servicio público de empleo en España, se analizan los resultados de la intermediación laboral a nivel autonómico, tanto de forma agregada como por género. A continuación se relacionan las diferencias observadas entre los SPE a nivel regional con las tasas de empleo y de temporalidad de los mercados de trabajo de las distintas comunidades. Finalmente, se extraen una serie de conclusiones y se destacan algunas de las medidas necesarias para mejorar la eficacia de la intermediación de los SPE.

## 2. EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

El servicio público de empleo en España inició un proceso de transformación en la década de los años noventa del siglo veinte que cambiará de forma definitiva su estructura monopolista y centralizada.

En primer lugar, la supresión del monopolio de la colocación supuso una apertura progresiva hacia mayores ámbitos de actuación para las iniciativas privadas, tanto en materia de colocación como de prestamismo laboral (Casas y Palomeque, 1994). A partir de ese momento se autoriza la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos y se permite la actividad de las empresas de trabajo temporal. En consecuencia el SPE, además de perder el carácter exclusivo como único agente autorizado para la intervención en el mercado de trabajo, perdió también su carácter obligatorio. Los empresarios ya no tenían la obligación de contratar a través del INEM, aunque sí persistía la obligación de inscribirse para los trabajadores demandantes de empleo. La modificación de las estructuras del antiguo INEM incluía la apertura a nuevos intermediarios y la colaboración con otras instituciones para desarrollar sus funciones, pero sin llegar todavía a constituir realmente un sistema de coexistencia colaborativa entre operadores públicos y privados. Este nuevo escenario está compuesto por tres agentes (Rodríguez-Piñero, 1994):

- Las empresas de trabajo temporal, que se definen como aquellas cuya actividad consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados. El ámbito de actuación se limita a determinados supuestos de necesidad temporal de mano de obra, a la vez que se establece un sistema de derechos para los trabajadores temporales.
- Las agencias de colocación sin fines lucrativos, colaboradoras del INEM en la intermediación laboral y cuyo principal objetivo es ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a los empresarios a contratar a los trabajadores adecuados para cubrir sus necesidades. Dichas agencias tienen un carácter territorial (primeros servicios de colocación autonómicos: catalán, gallego, valenciano y vasco), profesional o se inscriben en la economía social.
- Los servicios integrados para el empleo, que son un instrumento básico para organizar y articular la política activa de empleo. La mayoría de entidades que constituyeron un servicio integrado para el empleo fueron ayuntamientos, mancomunidades de municipios, organizaciones sin ánimo de lucro, sindicatos y patronales.

En segundo lugar, la puesta en marcha del proceso de descentralización desde el antiguo INEM hacia las Comunidades Autónomas (CC.AA.), iniciado con los traspasos de la gestión de la formación ocupacional a partir de 1992 y completado con el traspaso de la ejecución de todas las políticas activas de mercado de trabajo (intermediación en el mercado laboral y medidas de fomento del empleo) que tiene lugar entre 1998 y 2003. Dicho proceso supone una nueva configuración del SPE que establece un

modelo único y estatal de carácter gratuito, descentralizado y gestionado por las CC.AA. Desde ese momento el SPE se compone del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y de los servicios públicos de empleo de las CC. AA, en el ámbito de sus competencias. El primero mantiene la gestión de la protección por desempleo, mientras que las segundas gestionan la intermediación laboral y las políticas activas<sup>2</sup>.

El diseño institucional que se deriva de la transformación del SPE viene recogido en la Ley de Empleo de 2003, creando el Sistema Nacional de Empleo con representación de las Comunidades Autónomas y de los interlocutores sociales. Dicho sistema prevé un servicio público en el que la gestión de las políticas activas se realiza también por una red de Entidades Colaboradoras de carácter público privado y sin ánimo de lucro<sup>3</sup>. Los servicios públicos de empleo autonómicos y el SEPE deberán garantizar la coordinación entre las medidas de intermediación e inserción laboral y el reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo. En ese contexto, destaca la puesta en marcha del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) con el objetivo de modernizar los SPE. Dicho sistema permitirá al SEPE y a los SPE autonómicos compartir una información básica y coordinada sobre políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo<sup>4</sup>. El proceso de implantación del SISPE contempla la introducción del registro informático en la totalidad de la contratación, la posibilidad de acceder a través de Internet a las ofertas y demandas de empleo y a las oportunidades de formación en cualquier comunidad autónoma, así como la creación de un portal de empleo que permita el contacto directo entre trabajadores y empresarios. El fin último de dichos instrumentos era asegurar que los demandantes de empleo pudieran seguir accediendo a ofertas de empleo de todo el país (Calvo-Gallego y Rodríguez-Piñero, 2011).

En la reforma laboral de 2010 se regulan las agencias de colocación con ánimo de lucro, de manera que los servicios públicos de empleo podrán autorizar la existencia de dichas agencias según las condiciones que establece la ley y siguiendo las normas y criterios de la OIT (convenio 181) y la línea de modernización de los SPE promovida por la Estrategia Europea de Empleo. El Real Decreto 1796/2010 desarrollará las actividades de las agencias de colocación en el ámbito de la intermediación laboral, incluida la apertura a la colaboración público-privada.

<sup>2</sup> La descentralización territorial no se agota en el plano autonómico y también las entidades locales a través de acuerdos con las CCAA, y por delegación, están creando sus propios servicios públicos o «centros de empleo», con la misma estructura y funciones, pero con un perímetro más delimitado y reducido (Fernández, 2015).

<sup>3</sup> Las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo no cuentan con un régimen jurídico completo a nivel estatal, creando cada Comunidad Autónoma el suyo propio, lo que implica la existencia de diferentes modelos de servicios de empleo autonómicos en vez de un Sistema Nacional de Empleo (Serrano, 2009).

<sup>4</sup> En este sentido cabe destacar la firma de convenios de colaboración entre el SEPE y los SPE de distintas CC.AA. (Asturias, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y Navarra) para coordinar la gestión del empleo y de la formación profesional con la protección por desempleo.

Por un lado, se extienden las funciones que pueden desempeñar las agencias de colocación a la orientación e información profesional, la selección de personal y las actividades de recolocación de trabajadores, y por otro, las agencias privadas podrán actuar en colaboración con el SPE o de forma autónoma, garantizándose en ambos casos la gratuidad del servicio para los trabajadores. En el primer caso, los servicios públicos de empleo podrán suscribir convenios con las agencias que hayan sido autorizadas para operar en su ámbito territorial. Sin embargo no será regulado hasta la culminación en junio de 2014 del Acuerdo Marco, que es un procedimiento de selección de agencias de colocación para la colaboración con SPE en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas.

Este procedimiento, que se pone en marcha por fin, regula la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro, permitiendo seleccionar a las agencias que podrán colaborar con los SPE autonómicos<sup>5</sup> que se hayan adherido a dicho acuerdo (Cueto, 2015).

La reforma laboral de 2012 da un paso más al contemplar las agencias globales de empleo, las cuales pueden desarrollar todas y cada una de las políticas activas de empleo, y además se permite a las empresas de trabajo temporal actuar como agencias de colocación si se ajustan a lo establecido respecto de dichas agencias en la Ley 56/2003 y sus disposiciones de desarrollo, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios.

Finalmente, cabe señalar que la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016 comprende entre sus objetivos la mejora de la intermediación entre oferta y demanda, incluyendo dentro de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo un servicio de colocación y asesoramiento a empresas para lograr la mejor casación entre ofertas y demandas de empleo. En este sentido, la definitiva puesta en marcha del Portal Único de Empleo pretende agregar toda la oferta de empleo existente en los portales públicos y privados con el objetivo de contribuir a dinamizar la colocación y conferir una mayor transparencia al mercado de trabajo. Dicho portal ofrece la oportunidad a los demandantes de empleo de poner su currículum a disposición de las empresas y recibir ofertas de trabajo, y también de formación, para mejorar su empleabilidad. Por su parte las empresas pueden publicar sus ofertas, ver el currículum de los demandantes de empleo y hacer un seguimiento de los puestos ofertados.

### 3. RESULTADOS DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

La evaluación de los servicios públicos de empleo se realiza en base al análisis de los resultados de la actividad de intermediación laboral en términos de rendimiento, lo que requiere la utilización de una serie de indicadores (Walwei, 1996):

---

<sup>5</sup> Estas comunidades autónomas son Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana.

- a) La tasa de registro o utilización: se define como el cociente entre los puestos de trabajo ofrecidos para gestión al SPE por parte de los empresarios y el número de colocaciones totales<sup>6</sup>.
- b) La cuota de mercado: se define como la proporción entre el número de colocaciones en las que intervienen de forma directa las oficinas del SPE y el número total de colocaciones registradas en el mercado laboral.
- c) La tasa de éxito: es la relación entre las colocaciones gestionadas por el SPE y los puestos ofrecidos para gestión por parte de los empresarios. Este indicador señala el grado de ajuste entre oferta y demanda de trabajo conseguido por el SPE.

Para poder efectuar un balance de la intermediación laboral llevada a cabo por los servicios públicos de empleo autonómicos, resulta necesario conocer previamente la evolución de las colocaciones totales, las colocaciones que son objeto de gestión por los SPE<sup>7</sup> y el número de puestos ofrecidos para gestión por parte de los empresarios.

El análisis del alcance de las actividades de intermediación laboral a nivel autonómico comprende el período 2007-2016, es decir, antes, durante y después de la crisis económica. La actual Estadística de Empleo se basa en la metodología SISPE, que ofrece una información más completa puesto que recoge información procedente del fichero de contratos y permite, además, saber si las colocaciones llevadas a cabo se han cubierto o no con una oferta registrada en los SPE y si dicha vacante se ha cubierto con una persona que era demandante de empleo o no.

Los resultados obtenidos reflejan importantes diferencias regionales en el alcance y la eficacia de las actividades de intermediación laboral en las distintas Comunidades Autónomas en el período 2007-2016, tal como se muestra en los distintos gráficos y en el Anexo. En este sentido, el análisis detallado a nivel autonómico nos permite señalar las diferencias y establecer dónde funcionan mejor o peor las labores de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo.

Las colocaciones totales disminuyen en todas las Comunidades en el período 2007-2012 como consecuencia de la crisis económica (ver cuadro nº 1 del Anexo). Los descensos son especialmente pronunciados en Madrid, Comunidad Valenciana, Canarias y Murcia, que superan la media española. Entre 2012 y 2016 dichas coloca-

<sup>6</sup> La variable idónea sería el número de vacantes totales, pero como en la mayoría de casos no se dispone del dato, se aproxima mediante el total de colocaciones registradas en el mercado de trabajo (Comisión Europea, 1999).

<sup>7</sup> En este caso la cuota de mercado del SPE se define como el cociente entre las colocaciones de demandas activas con oferta previa y el total de colocaciones. El motivo de utilizar el concepto de demanda activa con oferta previa se basa en que es el único tipo de colocación en que el SPE puede intervenir activamente en el emparejamiento entre oferta y demanda de trabajo. El resto de colocaciones del mercado laboral provienen de demandas activas que encuentran empleo sin la intermediación del SPE (sin una oferta previa gestionada por este organismo) y de otras colocaciones.

ciones aumentan de forma generalizada, registrándose un número más elevado que en 2007 en todas las Comunidades excepto en Madrid. Los mayores aumentos se registran en Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra.

Las colocaciones gestionadas por los servicios públicos de empleo (cuadro nº 2 del Anexo) muestran una evolución algo distinta. En conjunto, dichas colocaciones disminuyen con fuerza antes de la crisis y la caída entre 2007 y 2012 es superior a la de las colocaciones totales en el conjunto de España (38,3% frente al 22,3%). Las colocaciones gestionadas disminuyen en todas las Comunidades excepto en Extremadura, donde se mantienen prácticamente en el mismo nivel en ese periodo 2007-2012 (45,5-45,1). Por el contrario, entre 2012 y 2016 las colocaciones gestionadas aumentan en todas las Comunidades a excepción de Asturias. Cabe destacar los aumentos en Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid y Murcia, muy superiores a la media española. En 2016 las colocaciones gestionadas son mayores que las registradas en 2007 en Andalucía, Cantabria, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco, mientras se han reducido a menos de la mitad en Asturias y en la Comunidad Valenciana.

Los puestos de trabajo ofrecidos para gestión presentan una evolución más negativa que la de las colocaciones gestionadas por los SPE (cuadro nº 3 del Anexo). El descenso entre 2007 y 2016 es del 46,7%, aunque la caída durante la crisis es mucho mayor (65%), acorde con las menores necesidades de mano de obra. La caída en los puestos ofrecidos durante el periodo 2007-2012 se registra en todas las comunidades excepto en el País Vasco. Por el contrario, entre 2012 y 2016 los aumentos en los puestos ofrecidos para gestión son generalizados con la excepción de Asturias. En 2016 dichos puestos son mayores que en 2007 en el País Vasco y Cantabria, mientras que se reduce en una proporción muy superior a la media española en Galicia, Comunidad Valenciana y Castilla y León.

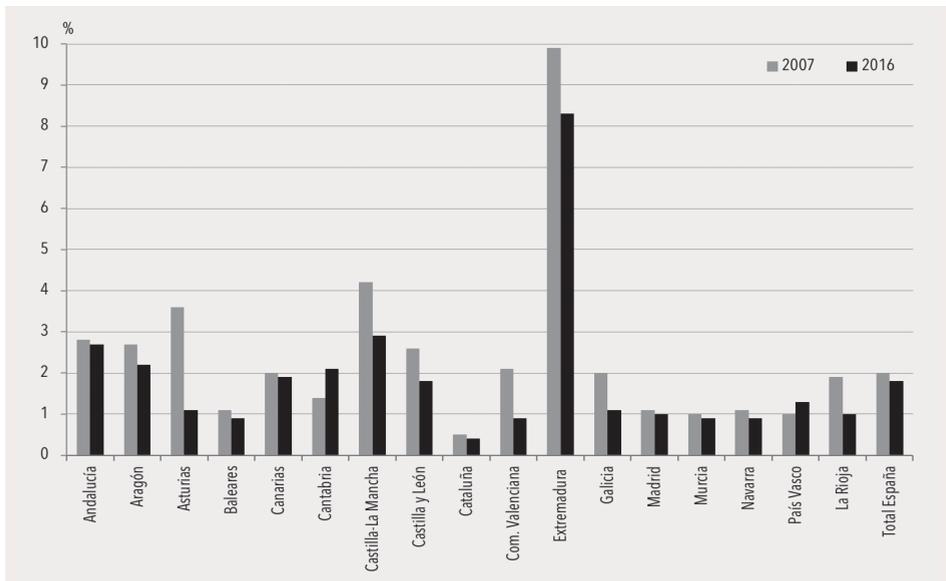
El principal indicador que nos permite analizar la eficacia de la intermediación laboral es la cuota de mercado de los servicios públicos de empleo (cuadro nº 4 del Anexo). Las diferencias entre Comunidades Autónomas son aquí mucho más evidentes que en las magnitudes absolutas. Extremadura se sitúa con diferencia muy por encima de la media española, alcanzando en 2016 una cuota de mercado del 8,3%. Por el contrario Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra registran cuotas iguales o inferiores a la mitad de la media nacional (gráfico nº 1). La disminución de la cuota de mercado entre 2007 y 2012 se registra en todas las comunidades excepto en Andalucía y Cantabria. Entre 2012 y 2016 la cuota de mercado se incrementa de forma leve en la mayoría de Comunidades Autónomas. Dicho indicador disminuye en Andalucía, Asturias, Extremadura y La Rioja.

El análisis de la proporción de los puestos de trabajo ofrecidos para gestión respecto a las colocaciones totales (cuadro nº 5 del Anexo) permite hacernos una idea

del grado de utilización del SPE por parte de los empresarios con el objeto de cubrir una vacante. La tasa de registro ha disminuido entre 2007 y 2016 en todas las comunidades excepto en Cantabria y País Vasco. Cabe destacar que en Extremadura dicha tasa alcanza más del triple de la media española en 2016, en consonancia con su cuota de mercado (gráfico nº 2). La disminución de la tasa de registro entre 2007 y 2012 se registra en todas las comunidades excepto en Cantabria y País Vasco. Por otro lado, entre 2012 y 2016 la tasa de registro registra una leve mejora en la mayoría de Comunidades. Las excepciones son Andalucía, Asturias, Canarias, y Extremadura donde dicha tasa disminuye.

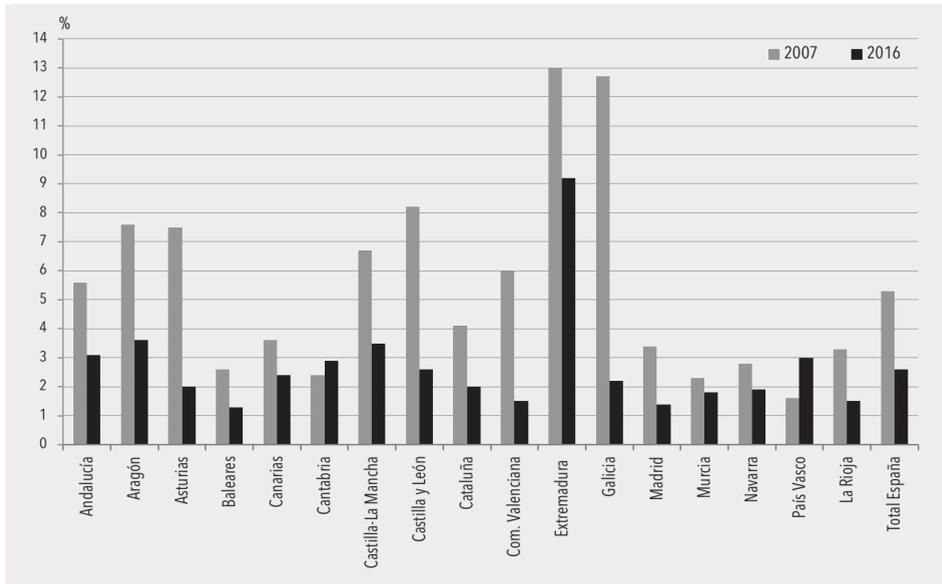
Si analizamos el porcentaje de colocaciones gestionadas por los SPE respecto al número de puestos de trabajo ofrecidos para gestión, la tasa de éxito en la intermediación laboral ha aumentado entre 2007 y 2016 en todas las Comunidades Autónomas, con la excepción del País Vasco. La tasa de éxito es muy superior a la media española en Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura (gráfico nº 3). Entre 2012 y 2016 se registra una mejora de la tasa de éxito en la mayoría de las comunidades excepto en Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y La Rioja. Aunque en el conjunto del período analizado la eficacia de los servicios públicos de empleo a la hora de cubrir las vacantes ofrecidas por los empresarios se ha visto incrementada, en los últimos años se ha ralentizado la mejora, tal como se muestra en el cuadro nº 6 del Anexo.

Gráfico nº 1. CUOTA DE MERCADO DE LOS SPE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2007 y 2016



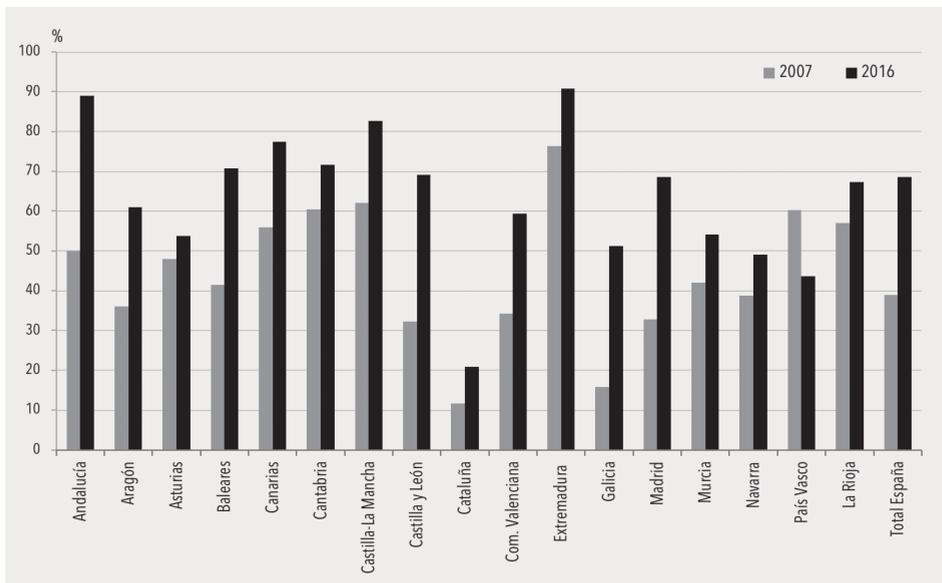
Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

**Gráfico nº 2. TASA DE REGISTRO DE LOS SPE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2007 y 2016**



Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

**Gráfico nº 3. TASA DE ÉXITO DE LOS SPE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2007 y 2016**



Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

En cuanto a la desagregación por género (cuadro nº 7 del Anexo), cabe señalar que las diferencias en la cuota de mercado de los SPE entre hombres y mujeres se han reducido entre 2007 y 2016 en la mayoría de comunidades excepto en Cantabria, Castilla y León, Murcia y Navarra. Las diferencias muestran un efecto favorable a la labor de intermediación laboral en el caso de las mujeres en once comunidades en 2007, mientras que en 2016 solo se registra dicho efecto en siete. Las mayores diferencias favorables a las mujeres se registran en Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura, coincidiendo con las comunidades con una mayor cuota de mercado tanto femenina como total. Por el contrario, las mayores diferencias favorables a los hombres en 2016 se registran en Cantabria y Castilla y León (cuadro nº 7 del Anexo).

En el período 2007-2012 se produce casi toda la reducción de las diferencias entre hombres y mujeres en la mayoría de comunidades. Las diferencias en la cuota de mercado disminuyen entre 2012 y 2016 excepto en Andalucía, Canarias, Castilla y León, Madrid y País Vasco. Por otro lado, la cuota de mercado de las mujeres entre 2007 y 2016 disminuye en todas las comunidades menos en Cantabria, Cataluña, Murcia y País Vasco, mientras que la cuota de mercado masculina solo aumenta en Andalucía, Canarias, Cantabria y País Vasco en dicho período. La disminución de la cuota de mercado en el período analizado es mayor en el caso de las mujeres en la mayoría de comunidades excepto en Cataluña y País Vasco. Por tanto, la reducción de las diferencias en la cuota de mercado entre hombres y mujeres se debe casi en su totalidad a la disminución de la cuota femenina.

Finalmente, el análisis de la proporción de mujeres en las colocaciones por Comunidades Autónomas (cuadro nº 8 del Anexo) nos permite comparar su peso en las colocaciones intermediadas por los servicios públicos de empleo con el que tienen en el total de colocaciones y ver si hay un efecto diferencial. En la mayoría de comunidades, y durante todo el período analizado, el peso de las mujeres en las colocaciones de los SPE es superior a su proporción en las colocaciones totales. Las diferencias favorables a las colocaciones intermediadas se reducen entre 2007 y 2016 en la mayoría de comunidades excepto en Asturias, Castilla La Mancha y Murcia. El peso de las colocaciones en las que intervienen los SPE disminuye entre 2007 y 2016 en todas las Comunidades a excepción de Cataluña y Murcia. En el caso de las colocaciones totales, la proporción se reduce entre 2007 y 2016 en la mayoría de comunidades excepto en Baleares, Canarias, Cantabria y Navarra.

En definitiva, la reducción de las diferencias se explica por la mayor caída en la proporción de las colocaciones SPE (5,7 puntos de media) en relación a las colocaciones totales (2,2 puntos de media) en el período analizado, y dicha reducción se concentra sobre todo en el período 2007-2012.

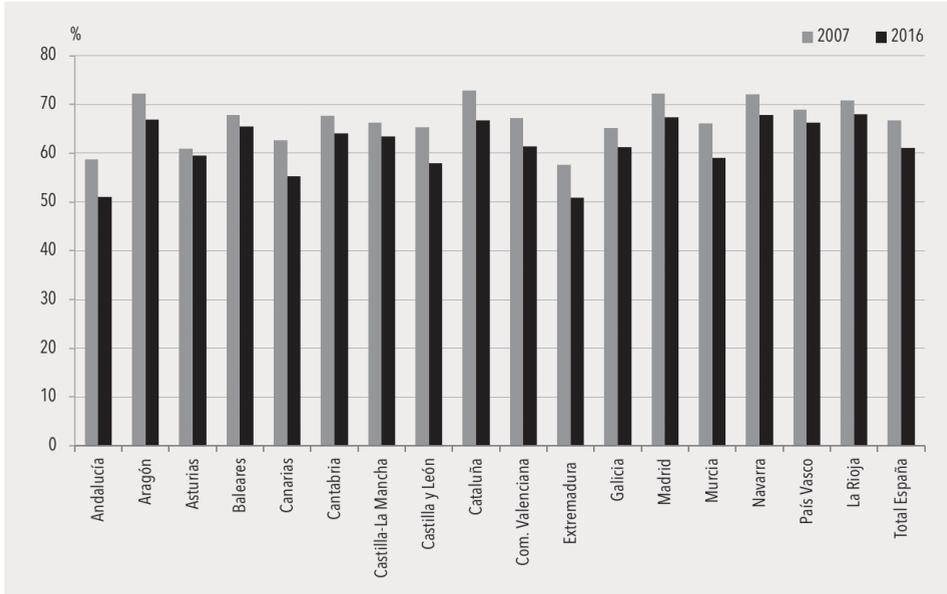
#### 4. INTERMEDIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y DIFERENCIAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO

El análisis de la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo a nivel autonómico no sería completo sin plantearse si existe alguna relación entre la cuota de mercado de los SPE y las tasas de empleo y de temporalidad que se registran en los mercados de trabajo de las distintas Comunidades Autónomas. A continuación se establece una serie de correlaciones pero de las que no se puede concluir la existencia de causalidad entre las variables analizadas.

Si relacionamos la cuota de mercado de los SPE con las tasas de empleo (gráficos nº 1 y 4), se observa que tanto en 2007 como en 2016, la mayoría de las comunidades que tienen tasas de empleo superiores a la media española registran una cuota de mercado de los SPE inferior a la media, excepto en Aragón. La crisis económica no afecta a dicha relación ya que en 2012 también se constata, a excepción de Castilla La Mancha (cuadros nº 4 y 9 del Anexo). Por el contrario, en 2007 y en 2016 la mayoría de las Comunidades con tasas de empleo inferiores a la media registran cuotas de mercado iguales o superiores a la media nacional, excepto en Murcia (gráficos nº 1 y 4). No obstante, dicha relación no se registra en plena crisis como muestran los datos de 2012, a excepción de Andalucía y Extremadura (cuadros nº 4 y 9 del Anexo). Por tanto, en conjunto parece existir una correlación entre los SPE con un menor grado de eficacia y las Comunidades con una mayor tasa de empleo a lo largo del período analizado.

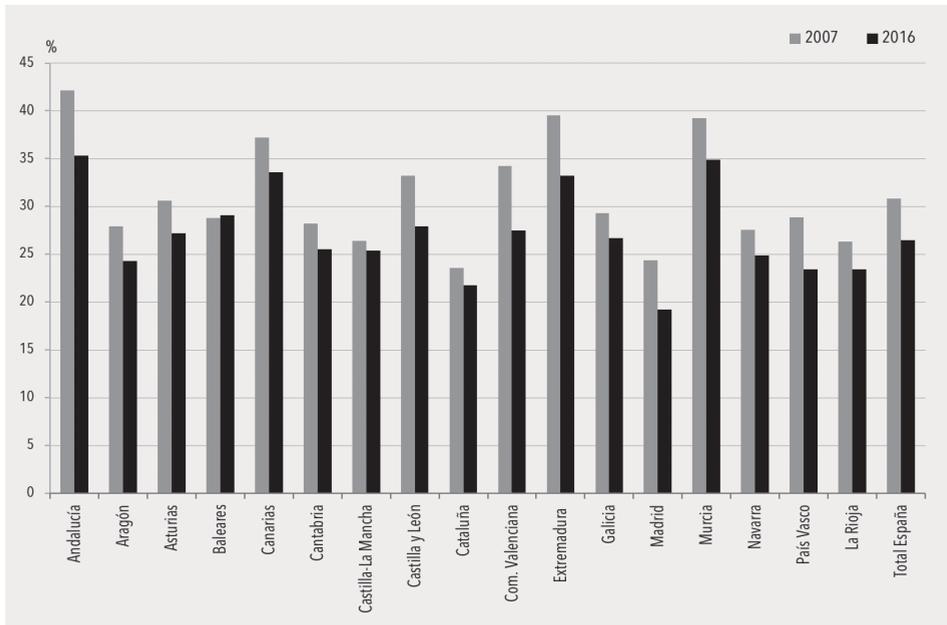
La relación entre la cuota de mercado de los SPE y las tasas de temporalidad (gráficos nº 1 y 5), nos muestra que la mayoría de las comunidades que registran tasas de temporalidad inferiores a la media española presentan también una cuota de mercado de los SPE inferior a la media, tanto en 2007 como en 2016. Las excepciones son Aragón y Castilla La Mancha. La crisis tampoco afecta a dicha relación, registrándose también en 2012 a excepción de Aragón, Cantabria y Castilla la Mancha (cuadros nº 4 y 10 del Anexo). Por otro lado, la mayoría de las Comunidades con tasas de temporalidad superiores a la media nacional también registran una cuota de mercado de los SPE superior a la media en el período analizado, excepto en Murcia (gráficos nº 1 y 5). En cambio dicha relación no se constata en 2012, a excepción de Andalucía y Extremadura (cuadros nº 4 y 10 del Anexo). Por tanto, en general parece existir una correlación entre los SPE con una menor eficacia y las comunidades con una menor tasa de temporalidad en el conjunto de los años objeto de análisis.

Gráfico nº 4. TASAS DE EMPLEO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2007 y 2016



Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

Gráfico nº 5. TASAS DE TEMPORALIDAD POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2007 y 2016



Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

El análisis por género de la relación entre la cuota de mercado de los SPE y las tasas de empleo que se registran en los mercados de trabajo de las distintas comunidades autónomas (cuadros nº 7 y 11 del Anexo) nos muestra que en 2007 como en 2016 la mayoría de las comunidades con tasas de empleo masculinas superiores a la media española registran una cuota de mercado de los SPE inferior a la media. Las excepciones son Aragón, Castilla La Mancha y Castilla y León. En el caso de las mujeres se registra la misma relación con la excepción de Aragón. La crisis económica no afecta a dicha relación ya que en 2012 también se constata, a excepción de Aragón, Cantabria y Castilla La Mancha en el caso de los hombres y de solo Castilla La Mancha en el de las mujeres.

Por el contrario, en 2007 como en 2016 la mayoría de las comunidades con tasas de empleo masculinas inferiores a la media registran cuotas de mercado iguales o superiores a la media nacional. En el caso de las mujeres, se constata la misma relación a excepción de Murcia. No obstante dicha relación no se registra en plena crisis en la mayoría de comunidades, tal y como muestran los datos de 2012 (cuadros nº 7 y 11 del Anexo). Por tanto, en conjunto parece existir una correlación entre las comunidades con una mayor tasa de empleo y las que registran una menor eficacia de los SPE tanto para hombres como para mujeres en el conjunto de los años objeto de análisis, aunque no así en sentido contrario.

La relación entre la cuota de mercado de los SPE y las tasas de temporalidad (cuadros nº 7 y 12 del Anexo), nos muestra que la mayoría de las comunidades que registran tasas de temporalidad masculinas inferiores a la media española presentan también una cuota de mercado de los SPE inferior a la media, tanto en 2007 como en 2016. Las excepciones son Aragón y Castilla La Mancha. En el caso de las mujeres se registra la misma relación excepto en Castilla La Mancha. La crisis tampoco afecta a dicha relación, registrándose también en 2012 a excepción de Aragón, Cantabria y Castilla la Mancha en el caso de los hombres, y en todas las comunidades sin excepción en el de las mujeres.

Por otro lado, la mayoría de las comunidades con tasas de temporalidad masculinas superiores a la media nacional también registran una cuota de mercado de los SPE superior a la media en el período analizado. Las excepciones son Baleares y Murcia. No ocurre lo mismo con las mujeres, donde dicha relación no se da ni en 2007 ni en 2016, excepto en Andalucía y Extremadura. En cambio, la mayoría de comunidades con tasas de temporalidad (tanto masculina como femenina) superiores a la media española registran una cuota de mercado de los SPE inferior a la media en 2012 (cuadros nº 7 y 12 del Anexo).

Por tanto, en el conjunto del período analizado parece existir una correlación entre las comunidades con una menor tasa de temporalidad y las que registran una menor eficacia de los SPE tanto en los hombres como en las mujeres, pero no así en sentido contrario; esto es, no se aprecia correlación en ningún caso entre las comunidades con mayor tasa de temporalidad y las que registran una mayor eficacia de los SPE.

## 5. CONCLUSIONES

El análisis de los datos nos muestra, en primer lugar, que la cuota de mercado en la intermediación laboral entre 2007 y 2016 disminuye en todas las comunidades autónomas excepto en Cantabria y País Vasco. La disminución de la cuota de mercado se concentra entre 2007 y 2012 en todas las comunidades excepto en Andalucía y Cantabria. En cambio, entre 2012 y 2016 la cuota de mercado se incrementa de forma leve en la mayoría de comunidades autónomas, a excepción de Andalucía, Asturias, Extremadura y La Rioja, donde disminuye. Por tanto, estos resultados nos muestran una reducción de la ya escasa eficacia en el ámbito de la colocación por parte de los SPE.

En segundo lugar, la tasa de registro también disminuye entre 2007 y 2016 en todas las Comunidades excepto en Cantabria y País Vasco, concentrándose la caída entre 2007 y 2012. Por el contrario, la tasa de registro mejora levemente entre 2012 y 2016 en la mayoría de comunidades excepto en Andalucía, Asturias, Canarias y Extremadura, donde dicha tasa disminuye, aunque esta última supera con creces la media española.

Por otro lado, la tasa de éxito en la intermediación laboral ha aumentado entre 2007 y 2016 en todas las comunidades autónomas, con la excepción del País Vasco, concentrándose también el aumento entre 2007 y 2012. Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura destacan con una tasa de éxito muy superior a la media española. Entre 2012 y 2016 se registra una mejora de la tasa de éxito en la mayoría de las comunidades, excepto en Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y La Rioja.

Respecto a la desagregación por género, cabe señalar que las diferencias entre hombres y mujeres en la cuota de mercado de los SPE se han reducido entre 2007 y 2016 en la mayoría de comunidades excepto en Cantabria, Castilla y León, Murcia y Navarra. Las diferencias en la labor de intermediación laboral eran favorables a las mujeres en once comunidades en 2007, mientras que en 2016 solo se registra dicho efecto en siete, siendo la cuota de mercado masculina igual a la femenina en cinco comunidades. Por tanto, la reducción de las diferencias en la cuota de mercado entre hombres y mujeres se debe casi en su totalidad a la disminución de la cuota femenina.

El análisis de la proporción de mujeres en las colocaciones nos muestra que en la mayoría de comunidades, y durante todo el período analizado, el peso de las mujeres en las colocaciones intermediadas por el SPE es superior a su proporción en las colocaciones totales. Las diferencias se reducen entre 2007 y 2016 en la mayoría de comunidades excepto en Asturias, Castilla La Mancha y Murcia, donde aumentan. La reducción de las diferencias se explica por la mayor caída en la proporción de las colocaciones del SPE en relación a las colocaciones totales en el período analizado, y dicha reducción se concentra sobre todo en el período 2007-2012.

La relación de la intermediación laboral con las tasas de empleo muestra que tanto en 2007 como en 2016, la mayoría de las comunidades que tienen tasas de empleo superiores a la media española registran una cuota de mercado de los SPE inferior a la media. Por el contrario, en 2007 y en 2016 la mayoría de las comunidades con tasas de empleo inferiores a la media registran cuotas de mercado iguales o superiores a la media nacional. Por tanto, en conjunto se observa una correlación entre los SPE que registran una menor eficacia y las comunidades con una mayor tasa de empleo.

Asimismo, la relación entre la cuota de mercado de los SPE y las tasas de temporalidad nos muestra que la mayoría de las comunidades que registran tasas de temporalidad inferiores a la media española presentan también una cuota de mercado de los SPE inferior a la media, tanto en 2007 como en 2016. Por otro lado, la mayoría de las comunidades con tasas de temporalidad superiores a la media nacional también registran una cuota de mercado de los SPE superior a la media en el período analizado. Por tanto, en general también se observa una correlación entre los SPE que tienen una menor eficacia y las comunidades con una menor tasa de temporalidad.

En el análisis por género de la relación de la intermediación laboral con la situación del mercado de trabajo se observa una correlación entre las comunidades autónomas con unas mayores tasas de empleo y unas menores tasas de temporalidad y las que registran una menor eficacia de los SPE tanto para hombres como para mujeres, aunque no así en sentido contrario.

La escasa eficacia de los servicios públicos de empleo autonómicos en la intermediación laboral sigue fundamentándose en el muy limitado uso de los mismos por parte de los empresarios a la hora de cubrir una vacante. Las principales razones de dicho comportamiento serían la creciente confianza de los empresarios en Internet como método de búsqueda de candidatos, la mayor adecuación de los usuarios de las empresas de trabajo temporal a las necesidades de las empresas, en contraste con un perfil del usuario de los SPE muy sesgado hacia los colectivos con más dificultades en el mercado de trabajo, lo que influye de forma negativa en la percepción que tienen los empresarios sobre las posibilidades y el lapso de tiempo necesario para cubrir las vacantes ofrecidas. En teoría, la colaboración público-privada podría contribuir a cambiar dicha percepción ya que al liberar de carga de trabajo a los SPE, estos podrían dedicar más recursos para mejorar la empleabilidad de sus usuarios.

La mejora de la eficacia de los SPE en la intermediación laboral requiere, tal como se contempla en la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016, de un servicio de colocación y asesoramiento a empresas para lograr un mejor ajuste entre ofertas y demandas de empleo. En este sentido, es crucial la asignación dentro de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Empleo a la prospección e identificación de ofertas de empleo potenciales y de necesidades de personal por parte de los empleadores. Además, la definitiva puesta en marcha del Portal Único de Empleo debería contribuir a dinamizar la colocación y a conferir una mayor transparencia al mercado de trabajo.

En consecuencia, se precisa una apuesta por una mayor profesionalización, por la formación y la organización de equipos técnicos que puedan atender a las demandas de sus clientes, bien sean trabajadores o empresas. Por tanto, es necesario dotar a los SPE de los medios humanos, materiales y técnicos adecuados, compensando la descapitalización que ha sufrido la plantilla de agentes en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo. Las limitaciones presupuestarias pueden disminuir la capacidad necesaria de los SPE para mantener o gestionar vacantes, y sin un importante registro de vacantes es muy difícil aumentar las colocaciones, en especial de los colectivos más desfavorecidos en el mercado laboral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALVO, F.J.; RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.C. (2011): *Colocación y servicios de empleo*. Colección Estudios nº 228. Consejo Económico y Social. Madrid.
- CASAS, M.E.; PALOMEQUE, M.C. (1994): «La ruptura del monopolio público de colocación: colocación y fomento del empleo». *Relaciones laborales*, 1994 I, 6/7: 236-253.
- CUETO, B. (2015): «El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas». *Ekonomiaz*, 87: 282-309.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*. Luxemburgo.
- FERNÁNDEZ, M. (2015): «La modernización del sistema nacional de empleo español: Un reto en ciernes». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 41: 112-157.
- INE: Encuesta de Población Activa. Madrid.
- MORTENSEN, D.T. (1986): «Job search and labour market analysis», en *Handbook of Labour Economics*, II: 849-919, North-Holland.
- OCDE (2001): *Labour Market Policies and the Public Employment Service. Proceedings of the Prague Conference*, July 2000. París.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.C. (1994): *Público y privado en el mercado de trabajo de los 90*, Universidad de Huelva.
- SEPE: *Estadística de Empleo*. Madrid.
- SERRANO, C. (2009): *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación*. Colección Trabajo y Seguridad Social nº 38. Editorial Comares. Granada.
- THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. (2001): *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. Colección Informes OIT, 55. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- WALWEI, U. (1996): «Improving Job-matching through Placement Services», en Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly y Klaus Schömann (ed.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, 402-428. Cheltenham.

## ANEXO

Cuadro nº 1. COLOCACIONES TOTALES (miles)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	4.120	3.794	3.458	3.538	3.606	3.423	3.717	4.196	4.378	4.682
Aragón	477,3	449	364,5	377,8	389,4	383,1	401,4	467,4	504,3	563,1
Asturias	309,2	289,2	249,4	263,8	258,3	246,0	261,0	288,9	316,9	335,8
Baleares	464,5	410,2	343,3	343,6	351,1	354,9	390,0	436,3	491,1	540,2
Canarias	751,2	624,5	527,7	536	555,6	518,3	566,5	638,8	688,3	759,1
Cantabria	194,8	174,4	149,8	151	151,8	151,2	157,1	191,4	216,4	238,3
Castilla-La Mancha	655,5	625,1	571,2	574,9	563,2	536,4	601,2	684,1	768,2	839,0
Castilla y León	774,2	714,4	637,8	638,2	646,0	601,1	654,3	739,1	813,4	883,1
Cataluña	2.696	2.426	2.031	2.128	2.133	2.060	2.185	2.466	2.725	2.977
Com. Valenciana	1.864	1.575	1.276	1.322	1.352	1.326	1.409	1.614	1.792	1.911
Extremadura	457,6	449,4	445,1	438	462,0	481,8	522,3	575,4	621,9	630,3
Galicia	830,6	782,2	743,5	741,7	746,9	769,1	819,9	900,6	975,2	1.026
Madrid	2.472	2.122	1.613	1.648	1.702	1.566	1.641	1.863	2.116	2.304
Murcia	737,1	656,9	552,7	530,5	546,3	566,4	651,3	770,3	857,2	934,7
Navarra	249,9	238,2	205,6	217,5	227,4	216,6	264,5	302,8	341,0	361,4
País Vasco	847,1	813,2	667,8	696	718,2	676,3	687,5	765,3	857,2	923,2
La Rioja	118,2	109,9	96,1	102,6	105,3	104,7	114,7	134,2	148,5	160,6
<b>Total España</b>	<b>18.059</b>	<b>16.297</b>	<b>13.977</b>	<b>14.295</b>	<b>14.561</b>	<b>14.022</b>	<b>15.087</b>	<b>17.079</b>	<b>18.654</b>	<b>20.116</b>

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo.

**Cuadro nº 2. COLOCACIONES GESTIONADAS POR EL SPE**  
(miles)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	116,3	112,6	132,8	137,5	134,5	107,4	132,9	156,5	156,0	128,3
Aragón	13,0	12,5	10,7	9,7	8,7	6,3	8,5	9,0	11,8	12,3
Asturias	11,2	8,7	7,9	7,3	6,4	4,5	3,2	3,0	3,9	3,5
Baleares	5,0	4,4	5,0	4,9	4,2	2,1	2,3	3,5	4,2	4,8
Canarias	15,2	12,6	15,2	19,4	19,5	7,8	7,2	12,3	12,6	14,2
Cantabria	2,8	2,5	2,9	3,0	2,6	2,5	2,7	4,0	5,4	5,0
Castilla-La Mancha	27,5	24,9	35,7	32,3	26,9	10,4	12,4	13,7	15,3	24,2
Castilla y León	20,5	19,5	21,1	16,0	14,6	5,5	11,0	12,9	15,2	16,1
Cataluña	12,9	14,8	16,8	25,8	18,5	7,4	5,0	8,8	11,8	12,4
Com. Valenciana	38,7	26,2	25,5	25,4	21,3	11,0	12,8	16,8	21,1	16,9
Extremadura	45,5	51,1	50,5	50,9	50,9	45,1	54,6	55,3	53,6	52,5
Galicia	16,8	14,6	15,1	12,1	10,9	7,2	8,3	7,9	11,2	11,3
Madrid	27,8	25,7	22,5	22,5	22,0	10,2	13,4	20,5	23,5	22,7
Murcia	7,2	5,6	5,5	5,4	5,5	3,7	3,5	4,5	6,7	8,9
Navarra	2,8	2,4	2,5	2,4	2,3	2,0	2,3	2,6	3,1	3,3
País Vasco	8,3	7,1	5,7	4,9	6,8	5,8	5,1	7,7	10,4	12,1
La Rioja	2,2	1,8	1,5	1,5	1,5	1,1	0,6	0,6	1,3	1,7
<b>Total España</b>	<b>376</b>	<b>350</b>	<b>381</b>	<b>385</b>	<b>359</b>	<b>241</b>	<b>287</b>	<b>341</b>	<b>370</b>	<b>352</b>

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo.

**Cuadro nº 3. PUESTOS DE TRABAJOS OFRECIDOS PARA GESTIÓN AL SPE  
(miles)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	233,1	181,9	195,8	202	169,0	115,5	153,8	187,8	165,6	144,3
Aragón	36,3	24,4	14,5	13,4	12,7	12,1	12,9	14,2	19,1	20,1
Asturias	23,3	13,3	11,4	11,1	11,1	8,1	5,7	5,9	7,4	6,6
Baleares	12,2	6,7	7,9	5,8	7,3	4,0	5,0	5,3	6,7	6,8
Canarias	27,0	21,4	20,3	29,8	26,0	13,8	17,8	16,2	16,2	18,3
Cantabria	4,7	3,7	4,5	4,5	4,0	4,3	3,2	4,3	4,6	7,0
Castilla-La Mancha	44,3	36,2	41,8	38,1	30,2	12,7	14,0	15,9	19,1	29,3
Castilla y León	63,8	40,3	40,5	23,7	24,2	8,7	17,7	22,8	22,1	23,3
Cataluña	111,2	66,3	52,1	78,2	44,6	18,4	21,2	29,9	48,7	59,9
Com. Valenciana	113,3	63,2	43,5	35,5	25,4	17,2	18,6	22,4	25,6	28,4
Extremadura	59,5	62,2	61,4	61,1	62,1	52,8	60,4	60,3	58,7	57,8
Galicia	106,1	49,9	34,6	28,6	21,5	16,3	16,9	18,0	23,1	22,1
Madrid	84,9	53,5	37,6	46,7	34,2	22,6	25,9	28,0	35,9	33,1
Murcia	17,1	10,3	8,1	8,5	9,5	8,1	7,4	9,2	12,0	16,4
Navarra	7,1	5,9	5,6	4,8	4,4	3,8	4,5	4,6	6,3	6,8
País Vasco	13,7	11,1	8,2	7,3	19,3	14,5	14,1	18,8	103,5	27,7
La Rioja	3,9	3,1	2,3	2,3	2,4	1,6	1,1	1,3	2,2	2,5
Total España	966	659	595	606	512	338	403	469	581	515

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo.

**Cuadro nº 4. CUOTA DE MERCADO DE LOS SPE**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	2,8	2,9	3,8	3,9	3,7	3,1	3,6	3,7	3,6	2,7
Aragón	2,7	2,7	2,9	2,5	2,2	1,7	2,1	1,9	2,3	2,2
Asturias	3,6	3,0	3,2	2,7	2,4	1,8	1,2	1,0	1,2	1,1
Baleares	1,1	1,1	1,4	1,4	1,2	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9
Canarias	2,0	2,0	2,8	3,6	3,5	1,5	1,3	1,9	1,8	1,9
Cantabria	1,4	1,4	1,9	2,0	1,7	1,7	1,7	2,1	2,5	2,1
Castilla-La Mancha	4,2	4,0	6,2	5,6	4,7	1,9	2,1	2,0	2,0	2,9
Castilla y León	2,6	2,7	3,3	2,5	2,2	0,9	1,7	1,7	1,9	1,8
Cataluña	0,5	0,6	0,8	1,2	0,8	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4
Com. Valenciana	2,1	1,6	2,0	1,9	1,5	0,8	0,9	1,0	1,2	0,9
Extremadura	9,9	11,4	11,3	11,6	11,0	9,4	10,4	9,6	8,6	8,3
Galicia	2,0	1,8	2,0	1,6	1,4	0,9	1,0	0,9	1,1	1,1
Madrid	1,1	1,2	1,4	1,3	1,2	0,7	0,8	1,1	1,1	1,0
Murcia	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0	0,7	0,5	0,6	0,8	0,9
Navarra	1,1	1,0	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9
País Vasco	1,0	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	0,7	1,0	1,2	1,3
La Rioja	1,9	1,6	1,6	1,5	1,4	1,1	0,5	0,5	0,9	1,0
<b>Total España</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

**Cuadro nº 5. TASA DE REGISTRO DE LOS SPE**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	5,6	4,7	5,6	5,7	4,7	3,4	4,1	4,5	3,8	3,1
Aragón	7,6	5,4	3,9	3,5	3,3	3,1	3,2	3,0	3,8	3,6
Asturias	7,5	4,6	4,5	4,2	4,3	3,3	2,2	2,0	2,4	2,0
Baleares	2,6	1,6	2,3	1,7	2,1	1,1	1,3	1,2	1,4	1,3
Canarias	3,6	3,4	3,8	5,5	4,7	2,7	3,2	2,5	2,4	2,4
Cantabria	2,4	2,1	3,0	2,9	2,6	2,8	2,0	2,3	2,1	2,9
Castilla-La Mancha	6,7	5,8	7,3	6,6	5,4	2,4	2,3	2,3	2,5	3,5
Castilla y León	8,2	5,6	6,3	3,7	3,8	1,5	2,7	3,1	2,7	2,6
Cataluña	4,1	2,7	2,5	3,6	2,1	0,9	1,0	1,2	1,8	2,0
Com. Valenciana	6,0	4,0	3,4	2,6	1,9	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5
Extremadura	13,0	13,8	13,7	13,9	13,4	11,0	11,6	10,5	9,4	9,2
Galicia	12,7	6,4	4,6	3,8	2,9	2,1	2,1	2,0	2,4	2,2
Madrid	3,4	2,5	2,3	2,8	2,0	1,4	1,6	1,5	1,7	1,4
Murcia	2,3	1,5	1,4	1,6	1,7	1,4	1,1	1,2	1,4	1,8
Navarra	2,8	2,4	2,7	2,2	1,9	1,7	1,7	1,5	1,8	1,9
País Vasco	1,6	1,3	1,2	1,0	2,7	2,1	2,0	2,5	2,1	3,0
La Rioja	3,3	2,8	2,4	2,2	2,2	1,5	0,9	1,0	1,5	1,5
Total España	5,3	4,0	4,2	4,2	3,5	2,4	2,7	2,7	3,1	2,6

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

Cuadro nº 6. TASA DE ÉXITO DE LOS SPE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	49,9	61,9	67,8	68,0	79,6	92,9	86,4	83,3	94,3	88,9
Aragón	36,0	51,1	74,1	72,6	68,7	52,6	65,9	63,1	61,7	61,0
Asturias	47,9	65,7	69,6	65,5	57,8	55,9	57,4	50,3	52,8	53,7
Baleares	41,4	64,9	64,3	84,1	58,3	52,1	46,9	65,0	61,7	70,8
Canarias	56,0	59,0	74,6	65,2	75,2	56,3	40,1	75,8	77,4	77,5
Cantabria	60,4	66,6	63,5	66,7	66,1	58,5	85,1	91,8	94,6	71,7
Castilla-La Mancha	62,0	68,6	85,4	84,7	89,2	81,4	88,4	86,2	79,8	82,7
Castilla y León	32,2	48,5	52,1	67,5	60,4	62,9	62,2	56,5	68,8	69,1
Cataluña	11,6	22,3	32,2	32,9	41,5	40,4	23,5	29,6	24,2	20,8
Com. Valenciana	34,2	41,5	58,7	71,6	84,0	63,9	68,8	74,9	82,4	59,4
Extremadura	76,4	82,1	82,2	83,3	82,0	85,3	90,3	91,7	91,2	90,8
Galicia	15,8	29,2	43,7	42,5	51,1	44,3	49,1	43,8	48,5	51,3
Madrid	32,8	48,1	59,8	48,2	64,3	45,1	51,7	73,2	65,4	68,5
Murcia	42,0	54,2	68,1	62,9	58,6	45,8	46,7	49,2	55,8	54,1
Navarra	38,8	41,6	44,6	50,2	53,5	52,6	50,8	55,4	49,1	49,1
País Vasco	60,3	64,0	69,0	68,2	35,3	39,9	36,5	41,2	10,1	43,6
La Rioja	57,0	59,7	67,4	67,0	63,7	69,7	54,1	46,4	60,3	67,3
Total España	39,0	53,1	64,0	63,5	70,3	71,3	71,2	72,8	63,7	68,5

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

Cuadro nº 7. CUOTA DE MERCADO DE LOS SPE POR GÉNERO

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Andalucía	1,8	4,1	1,9	4,2	3,1	4,7	3,3	4,7	3,1	4,6	2,5	3,9	2,9	4,5	3,1	4,7	2,9	4,5	2,1	3,7
Aragón	2,6	2,9	2,7	2,9	3,1	2,8	2,6	2,5	2,2	2,3	1,6	1,8	2,2	2,0	1,9	1,9	2,3	2,4	2,2	2,2
Asturias	3,6	3,7	2,9	3,2	3,1	3,3	2,6	2,9	2,0	2,9	1,4	2,2	1,2	1,3	1,0	1,0	1,3	1,2	1,0	1,1
Baleares	1,0	1,2	1,1	1,1	1,6	1,4	1,6	1,3	1,2	1,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Canarias	1,6	2,5	1,7	2,3	2,7	3,0	3,7	3,6	3,7	3,3	1,4	1,6	1,3	1,3	1,9	2,0	1,8	1,9	1,7	2,1
Cantabria	1,6	1,4	1,6	1,3	2,3	1,6	2,5	1,6	2,0	1,5	2,2	1,2	2,1	1,4	2,6	1,5	3,4	1,6	2,5	1,7
Castilla-La Mancha	2,8	6,2	2,7	5,8	5,3	7,6	4,4	7,5	3,6	6,7	1,6	2,4	1,7	2,7	1,6	2,6	1,6	2,6	2,3	3,8
Castilla y León	2,8	2,5	2,9	2,6	4,0	2,6	2,9	2,2	2,5	2,0	1,0	0,9	2,1	1,3	2,1	1,3	2,1	1,6	2,1	1,5
Cataluña	0,6	0,4	0,7	0,5	1,0	0,6	1,5	0,9	1,0	0,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4
Com. Valenciana	2,1	2,1	1,6	1,8	2,2	1,8	2,0	1,8	1,6	1,6	0,9	0,7	1,1	0,7	1,2	0,8	1,2	1,1	0,9	0,8
Extremadura	7,9	12,8	8,7	14,8	9,1	14,4	9,4	15,0	9,0	14,1	7,6	12,1	8,6	13,5	8,1	12,1	7,2	11,1	7,1	10,3
Galicia	2,0	2,1	1,8	1,9	2,0	2,1	1,6	1,7	1,4	1,5	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,2	1,1	1,1	1,1
Madrid	1,0	1,3	0,9	1,5	1,2	1,6	1,2	1,5	1,1	1,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,0	1,2	0,8	1,1
Murcia	0,9	1,2	0,7	1,1	0,9	1,2	0,9	1,2	0,8	1,4	0,5	0,9	0,5	0,7	0,5	0,9	0,6	1,1	0,8	1,3
Navarra	1,2	1,1	1,0	1,0	1,4	1,0	1,2	1,0	1,1	1,0	1,1	0,8	1,1	0,7	1,1	0,7	1,1	0,7	1,1	0,8
País Vasco	1,1	0,9	1,0	0,8	1,0	0,7	0,8	0,6	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	1,2	0,9	1,4	1,1	1,5	1,2
La Rioja	1,6	2,3	1,4	2,0	1,5	1,7	1,4	1,7	1,2	1,8	0,9	1,2	0,5	0,6	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0
Total España	1,7	2,5	1,8	2,6	2,5	3,0	2,5	2,9	2,2	2,8	1,5	1,9	1,8	2,1	1,9	2,2	1,8	2,2	1,6	2,0

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

Cuadro nº 8. PROPORCIÓN DE MUJERES EN LAS COLOCACIONES

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	SPE	Total																		
Andalucía	65,0	44,5	65,1	45,6	55,9	45,2	52,5	43,8	53,6	43,4	54,6	43,6	52,2	41,6	51,0	40,2	51,1	40,2	53,7	40,2
Aragón	47,8	45,9	49,5	47,4	43,9	46,9	44,9	46,0	47,5	45,8	48,9	45,7	42,9	45,2	44,2	44,7	45,3	44,6	45,1	44,9
Asturias	52,1	51,3	55,5	53,0	55,8	54,4	56,1	53,2	62,2	52,5	63,1	52,3	51,9	50,9	51,0	50,1	48,7	49,5	51,2	49,3
Baleares	49,0	46,0	48,4	47,9	45,7	48,5	43,0	48,4	46,7	48,1	51,0	47,9	48,9	47,8	42,5	46,9	49,4	46,7	48,4	46,6
Canarias	58,0	46,7	56,7	49,6	53,3	50,8	50,0	50,9	47,4	50,4	53,1	50,4	50,2	50,3	49,6	48,9	49,6	48,6	52,9	48,3
Cantabria	46,1	49,6	48,6	52,8	45,1	54,5	43,4	54,4	47,0	54,1	40,9	54,6	41,9	52,2	37,1	50,5	32,0	50,2	40,4	50,4
Castilla-La Mancha	60,3	41,0	61,1	41,7	50,2	41,3	53,0	39,9	55,0	39,4	48,6	38,4	49,2	36,9	48,2	36,6	48,7	37,4	50,8	38,2
Castilla y León	46,0	49,2	47,3	50,7	40,5	50,8	41,8	48,8	42,4	48,4	45,9	49,0	35,6	47,8	36,4	47,3	40,7	47,7	40,0	48,4
Cataluña	37,0	48,2	40,2	49,2	38,6	50,0	36,7	49,3	39,9	48,8	47,6	49,3	45,0	49,2	42,5	48,5	43,3	48,1	47,2	48,0
Com. Valenciana	44,9	44,3	47,8	45,3	41,4	46,0	41,8	44,7	44,7	44,5	36,4	44,1	33,2	43,1	33,5	41,9	38,0	41,6	37,8	42,1
Extremadura	54,2	42,1	57,0	43,9	53,5	42,2	52,1	40,5	50,7	39,7	49,9	38,7	48,4	37,4	46,9	37,4	47,8	37,1	48,1	38,7
Galicia	49,7	47,7	49,4	48,3	47,1	45,9	45,4	44,7	47,0	45,6	45,8	44,4	43,0	43,4	45,0	43,8	42,5	44,4	46,0	45,5
Madrid	56,4	49,0	60,7	49,7	56,7	48,5	52,8	47,3	55,9	47,5	54,5	48,1	51,7	48,4	52,9	47,8	53,1	47,3	54,9	47,4
Murcia	45,1	38,2	49,0	37,7	45,1	36,7	42,5	35,7	47,3	34,4	45,7	34,0	43,6	33,1	46,1	31,7	43,3	31,5	46,1	32,4
Navarra	50,2	51,8	52,8	52,8	43,5	52,4	44,3	49,5	45,5	48,9	42,7	51,8	41,4	53,9	40,8	52,5	40,6	52,2	43,0	52,3
País Vasco	45,5	51,6	47,9	52,8	45,4	54,4	46,9	51,8	48,5	51,1	48,2	51,9	45,9	51,8	43,1	50,8	44,7	50,4	44,8	50,9
La Rioja	52,6	43,7	51,5	43,8	47,8	44,3	48,9	43,2	53,7	43,7	50,4	42,8	46,1	41,8	54,4	42,0	45,7	41,9	41,6	42,6
Total España	55,3	46,3	57,1	47,4	51,1	47,2	49,4	46,0	50,9	45,7	51,4	45,7	48,7	44,8	47,8	43,9	48,0	43,8	49,6	44,1

Fuente: SEPE. Estadística de Empleo y elaboración propia.

Cuadro nº 9. **TASAS DE EMPLEO**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	58,8	55,0	51,8	51,1	49,2	46,4	46,1	48,0	50,5	51,1
Aragón	72,3	69,2	65,6	62,8	63,3	63,2	60,5	62,2	65,3	66,9
Asturias	60,9	61,6	58,1	56,6	55,5	52,9	54,2	55,3	56,0	59,5
Baleares	67,9	66,8	61,7	60,0	57,0	59,1	59,2	62,0	64,5	65,5
Canarias	62,7	56,3	53,6	52,0	51,4	50,0	49,8	50,9	54,3	55,3
Cantabria	67,7	65,2	61,4	60,0	59,9	58,7	58,5	59,1	59,3	64,1
Castilla-La Mancha	66,3	64,0	61,7	61,5	60,8	58,0	57,5	59,1	61,2	63,4
Castilla y León	65,4	61,2	58,4	57,2	55,8	51,5	52,7	52,8	55,6	57,9
Cataluña	72,8	69,2	64,3	64,4	62,5	59,7	61,7	63,3	64,7	66,8
Com. Valenciana	67,2	64,1	58,3	57,4	56,2	54,0	54,8	57,2	59,2	61,4
Extremadura	57,7	55,7	53,3	53,0	49,5	47,4	47,8	49,9	50,8	50,9
Galicia	65,1	65,2	62,3	60,4	59,9	57,7	56,8	57,4	59,7	61,2
Madrid	72,2	70,5	67,0	67,2	64,4	63,5	62,7	65,5	66,8	67,3
Murcia	66,1	62,1	56,4	56,5	54,9	52,0	53,1	54,2	55,6	59,1
Navarra	72,0	69,2	66,9	66,5	65,1	62,9	63,0	64,6	64,7	67,9
País Vasco	68,9	67,4	64,5	66,3	66,0	62,7	62,8	63,4	65,2	66,3
La Rioja	70,8	68,8	65,5	63,4	62,2	61,1	61,8	63,0	66,3	68,0
Total España	66,7	63,9	60,1	59,5	57,9	55,7	55,9	57,6	59,5	61,1

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa.

Cuadro nº 10. **TASAS DE TEMPORALIDAD**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	42,1	38,5	35,5	34,2	34,2	32,0	33,5	35,4	35,5	35,3
Aragón	27,9	25,9	22,3	23,6	24,2	21,7	23,4	24,0	22,8	24,3
Asturias	30,6	26,0	24,5	24,2	24,0	22,6	24,3	26,4	24,3	27,2
Baleares	28,8	26,3	24,1	24,7	26,1	21,3	24,3	23,6	24,7	29,1
Canarias	37,2	31,8	30,6	29,6	29,8	27,6	30,9	31,1	32,5	33,6
Cantabria	28,2	26,3	22,1	21,0	20,2	21,0	20,2	22,6	21,2	25,5
Castilla-La Mancha	26,4	25,1	22,1	21,6	20,8	20,7	20,8	22,6	25,1	25,4
Castilla y León	33,2	31,2	27,3	27,4	25,3	23,0	24,1	25,3	29,9	27,9
Cataluña	23,6	19,5	17,5	18,9	19,9	17,4	18,9	17,8	20,3	21,8
Com. Valenciana	34,2	31,2	28,4	27,6	27,3	26,7	26,8	27,5	27,4	27,5
Extremadura	39,5	38,0	36,1	33,6	36,6	33,8	33,2	33,4	34,1	33,2
Galicia	29,3	29,5	25,7	25,1	24,3	22,9	22,5	24,1	25,5	26,7
Madrid	24,4	21,8	19,1	17,6	18,4	16,3	16,0	15,9	18,0	19,2
Murcia	39,2	35,5	30,7	33,9	32,2	29,9	31,8	33,3	33,2	34,9
Navarra	27,6	23,5	24,6	25,0	24,6	20,1	21,0	24,7	26,4	24,9
País Vasco	28,9	26,7	22,0	22,9	22,7	20,4	21,3	21,6	23,9	23,4
La Rioja	26,3	21,1	20,3	20,1	19,4	21,4	20,3	23,0	19,0	23,4
Total España	30,8	27,7	24,9	24,7	24,8	22,8	23,7	24,2	25,7	26,5

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa.

Cuadro nº 11. TASAS DE EMPLEO POR GÉNERO

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Andalucía	70,9	46,4	64,6	45,2	59,0	44,5	58,2	43,8	55,8	42,5	51,6	41,2	51,8	40,3	54,2	41,7	56,9	44,1	58,0	44,2
Aragón	80,9	63,1	76,1	61,7	71,3	59,5	69,0	56,3	68,4	58,0	69,3	56,7	65,0	55,8	69,5	54,6	72,2	58,2	73,2	60,3
Asturias	69,5	52,3	68,6	54,7	63,9	52,4	61,9	51,4	59,3	51,8	56,9	49,0	58,5	50,0	58,7	52,1	57,1	54,8	62,3	56,7
Baleares	77,4	58,0	72,8	60,4	66,7	56,3	63,8	56,0	61,2	52,5	63,2	54,9	63,0	55,3	65,7	58,2	67,2	61,7	70,0	60,9
Canarias	71,9	53,3	64,9	47,4	58,7	48,5	55,9	48,0	55,8	46,8	53,3	46,7	52,5	47,1	55,2	46,6	59,5	49,1	59,7	50,8
Cantabria	78,5	56,6	72,9	57,3	67,7	55,1	66,9	52,9	65,4	54,3	63,6	53,8	64,1	52,8	63,3	54,9	63,9	54,7	68,0	60,1
Castilla-La Mancha	77,2	54,7	73,6	53,9	70,2	52,8	68,6	54,0	67,8	53,4	64,5	51,3	62,7	52,0	65,3	52,6	67,7	54,4	69,1	57,5
Castilla y León	78,5	51,2	72,0	49,6	68,2	47,9	66,6	47,1	63,2	47,9	60,0	42,4	60,1	44,8	61,0	44,0	63,4	47,2	66,6	48,6
Cataluña	81,6	63,5	75,3	62,8	68,7	59,7	68,2	60,3	66,5	58,4	62,8	56,6	65,1	58,4	66,8	59,9	69,5	59,9	71,0	62,6
Com. Valenciana	77,0	56,9	71,9	56,0	63,8	52,5	63,2	51,5	61,1	51,3	59,3	48,7	59,7	49,8	62,8	51,6	64,3	54,0	66,2	56,6
Extremadura	70,7	44,1	67,2	43,8	63,3	42,8	61,7	43,8	57,1	41,5	54,0	40,5	53,9	41,4	57,1	42,4	59,2	41,9	59,0	42,4
Galicia	74,0	56,2	72,0	58,4	68,5	56,2	65,8	55,1	64,3	55,6	61,2	54,4	59,3	54,2	60,6	54,2	63,4	56,2	64,9	57,6
Madrid	80,2	64,3	77,0	64,3	72,8	61,4	72,2	62,5	68,6	60,2	66,7	60,4	66,8	58,7	68,7	62,5	70,5	63,3	71,2	63,5
Murcia	78,1	53,2	70,1	53,4	62,6	49,8	61,9	50,9	60,4	49,0	57,2	46,5	59,1	46,7	60,8	47,3	63,5	47,3	67,0	50,8
Navarra	80,6	62,8	76,9	60,9	73,5	59,9	72,2	60,5	69,7	60,2	67,0	58,6	68,2	57,6	68,8	60,2	68,8	60,5	72,2	63,6
País Vasco	77,7	59,8	74,9	59,9	70,3	58,6	71,8	60,8	71,0	61,0	66,5	59,0	66,5	59,1	66,5	60,3	69,6	61,0	71,0	61,6
La Rioja	81,5	59,1	77,6	59,1	72,9	57,6	71,1	55,2	67,8	56,3	66,5	55,4	66,9	56,5	70,3	55,4	71,7	60,8	74,1	61,8
Total España	76,7	56,4	71,8	55,8	66,3	53,7	65,3	53,7	63,1	52,6	60,2	51,2	60,4	51,3	62,5	52,7	64,8	54,3	66,3	55,8

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Cuadro nº 12. TASAS DE TEMPORALIDAD POR GÉNERO

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Andalucía	41,9	42,5	36,6	40,9	34,3	37,0	33,7	34,8	33,5	35,0	31,4	32,7	32,7	34,3	36,2	34,3	36,2	34,7	36,3	34,1
Aragón	24,2	32,7	22,5	29,8	17,9	27,3	22,5	24,9	22,7	25,8	20,8	22,6	22,4	24,5	23,0	25,2	20,3	25,6	22,7	26,1
Asturias	29,5	32,0	22,3	30,4	23,0	26,2	24,4	23,9	20,8	27,3	20,8	24,5	22,7	26,0	24,8	28,1	24,3	24,2	24,9	29,5
Baleares	31,4	25,4	27,8	24,5	25,7	22,3	24,4	25,0	25,9	26,3	20,0	22,7	26,0	22,6	25,9	21,2	29,1	20,1	33,0	24,7
Canarias	37,2	37,3	30,6	33,4	29,9	31,4	27,5	31,8	28,2	31,6	27,5	27,6	30,1	31,8	29,5	32,8	29,4	36,0	30,7	36,8
Cantabria	24,4	33,0	23,6	29,6	19,3	25,5	20,3	21,9	17,2	23,7	18,6	23,7	18,9	21,7	21,6	23,7	20,0	22,6	24,5	26,6
Castilla-La Mancha	23,5	30,3	23,3	27,5	19,3	25,6	20,1	23,4	18,2	23,8	17,0	25,0	17,7	24,2	20,3	25,0	24,9	25,3	24,2	26,8
Castilla y León	30,6	37,1	27,9	35,7	25,0	30,3	26,5	28,7	24,9	25,8	23,4	22,6	23,7	24,7	25,0	25,6	28,8	31,4	27,6	28,2
Cataluña	22,6	24,9	18,4	20,8	17,1	18,0	16,3	21,7	19,4	20,3	16,8	18,0	18,9	18,8	17,6	18,0	20,7	19,9	22,1	21,6
Com. Valenciana	32,9	35,8	29,0	33,9	27,4	29,5	27,5	27,7	25,8	29,0	25,6	27,9	24,9	28,9	27,6	27,4	27,8	27,0	26,6	28,5
Extremadura	36,9	43,4	34,7	42,9	31,6	42,6	30,7	37,6	34,5	39,3	33,4	34,4	32,8	33,7	30,9	36,5	33,8	34,5	31,4	35,5
Galicia	28,7	30,2	27,9	31,5	23,5	28,2	21,8	28,7	22,0	26,9	20,5	25,4	21,2	23,8	23,4	24,9	23,6	27,4	25,0	28,4
Madrid	21,9	27,1	18,1	25,8	18,4	19,8	16,9	18,3	17,7	19,1	15,3	17,3	15,0	17,0	14,7	17,0	17,7	18,3	18,5	19,9
Murcia	37,6	41,6	33,7	37,9	29,8	31,7	35,0	32,5	33,0	31,1	29,2	30,7	31,9	31,6	34,5	31,9	32,9	33,6	33,7	36,4
Navarra	23,0	33,3	18,8	29,4	21,5	28,2	22,8	27,6	22,1	27,3	16,1	24,4	19,0	23,2	21,4	28,1	22,6	30,4	21,5	28,5
País Vasco	24,7	33,9	22,6	31,5	18,7	25,8	20,5	25,6	19,9	25,7	15,9	25,0	17,8	24,9	17,7	25,3	22,0	25,8	20,9	26,1
La Rioja	21,5	32,5	20,2	22,3	21,8	18,5	20,4	19,6	18,0	20,9	22,2	20,5	20,5	20,2	21,0	25,4	18,3	19,7	21,5	25,5
<b>Total España</b>	<b>29,5</b>	<b>32,5</b>	<b>25,7</b>	<b>30,2</b>	<b>23,7</b>	<b>26,4</b>	<b>23,6</b>	<b>25,9</b>	<b>23,8</b>	<b>25,9</b>	<b>21,7</b>	<b>24,0</b>	<b>22,8</b>	<b>24,6</b>	<b>23,9</b>	<b>24,6</b>	<b>25,6</b>	<b>25,8</b>	<b>26,1</b>	<b>26,9</b>

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

---

# *The performance of Portuguese job-centers*

En este artículo se analiza el desempeño del sistema nacional de 86 oficinas de empleo público de Portugal que se ocupan de poner en contacto a las personas en paro con las ofertas de trabajo. Para ello se utiliza un conjunto de microdatos correspondiente al periodo 1998-2002 que permite la construcción de fases de desempleo individual y su duración; así como los resultados laborales subsiguientes, teniendo en cuenta al mismo tiempo características individuales tales como la edad, los estudios, el género, las experiencias laborales en el pasado y otras variables del mercado laboral definidas a nivel local de mercado de trabajo o a nivel de oficina de empleo. Entre las diversas conclusiones y recomendaciones para las políticas públicas debe tenerse en cuenta que las oficinas de empleo son un recurso muy importante para promover la equiparación laboral de los trabajadores jóvenes y no cualificados y de los trabajadores sin experiencia laboral.

*Artikulu honetan aztertzen da Portugalgo enplegurako 86 bulegoren estaldura nazionalaren sistemaren jarduna. Bulego horien zerbitzu publikoa langabezian dauden pertsonak lan eskaintzeekin kontaktuan jartzea da. Horretarako, 1998-2002 aldiko datu sorta bat erabiltzen da. Horiekin, posiblea da langabezi-iraupean aldi-indibidualak eta ondorengo lan emaitzak eraikitzea, aldi berean, kontuan izanik bakoitzaren ezaugarriak (adina, ikasketak, generoa eta iraganeko lan esperientziak) eta lan merkatuko beste aldagai batzuk, tokiko lan merkatu mailan edo enplegu bulego mailan definiturik. Ondorio eta gomendio politiko desberdinen artetik, kontuan izan behar da enplegu bulegoak baliabide oso garrantzitsua direla, langile gazte eta ez kualifikatuen, eta aurretiaz lan esperientziarik izan ez duten langileen lan egokitzapena sustatzeko.*

This paper analyzes the performance of the country-wide system of 86 job-centers in Portugal, which have the public mandate of matching unemployed individuals with vacancies. The paper uses a rich micro dataset for the years 1998-2002 which allows the construction of individual unemployment duration spells and subsequent employment outcomes, while observing individual characteristics such as age, education, gender and past job experiences and other labour-market variables defined at the local-labour market or job-center level. Among the several conclusions and policy recommendations, it should be noted that job-centers are a most important resource in promoting the matching of young and unskilled workers and of workers with no previous job experiences.

## *Table of contents*

---

1. Introduction
2. Public employment services
3. Data and methods
4. Results
5. Conclusions

Bibliographic References

Appendix

**Palabras clave:** servicios públicos de empleo, resultados de los centros de empleo, duración del desempleo, tasa de colocación, análisis de supervivencia.

**Keywords:** public employment services, job-centers performance, unemployment duration, matching rate, survival analysis.

**JEL codes:** J68, J64, C14

Entry Date: 31/01/2018

Acceptance Date: 05/03/2018

---

## 1. INTRODUCTION<sup>1</sup>

Labour market performance is one of the most important economic problems of modern societies, which depend on flexible and dynamic labour markets to match individuals with suitable jobs, leading thus to individual experiences which are productive and dignifying both at the personal and at society level. Hence, it is only but normal to recognize that labour market performance has occupied economists and policymakers alike. In this paper we study the labour market performance of a highly salient feature of the Portuguese labour market, namely the performance of the Portuguese system of job-centers (Centro de Empregos, CTE), the corner-

---

<sup>1</sup> The authors wish to thank Dr. Valentina Del Greco for her technical support in making Portuguese maps reported in Figure A1.

stone of the Portuguese Public Employment Services (PES)<sup>2</sup>. As in many other countries, Portugal has adopted a system of country-wide job-centers which are, in their essence, a building block of Portuguese active labour market policies. The job-centers are responsible for registering individuals who are actively looking for jobs and provide placement and counselling services. Quite importantly, the job-centers receive vacancies posted by firms and actively attempt to match unemployed individuals with those vacancies. It should also be noted that for unemployed people to become eligible to collect unemployment benefits, they have to be registered at a job-center. Therefore, job-centers, which cover the entire Portuguese territory, provide important services for all unemployed individuals, not only with respect their employment or re-employment prospects, but also with respect their income support (in fact, unemployed individuals must meet certain criteria including attending meetings and interviews to preserve their eligibility status to collect unemployment benefits). In summary, the job-centers are an integral and critical part of the dynamics of the Portuguese labour-market and it is only but natural to study how effective they are in promoting higher (re)employment probabilities.

The Portuguese labour market is characterized by stringent employment protection legislation. There is a significant co-existence between permanent-contracts and fixed-term-contracts, which leads to a dual-labour-market characterization of the Portuguese labour market. It should also be noted that unemployment duration is relatively high, even in periods of relatively low unemployment (Portugal and Blanchard 2001). Therefore, when analyzing the Portuguese labour market, it is of paramount importance to analyze unemployment duration and its dual-nature. In this paper, we investigate at the individual level and at the job-center level the determinants of job-center performance in matching individuals with vacancies both with permanent-contracts and with fixed-term contracts.

This paper evaluates the performance of Portuguese job-centers in promoting the employment and re-employment of registered individuals, by analyzing three distinct labour market outcomes: a) the average unemployment duration at job-centers level; b) the percentage of individuals leaving unemployment by matching vacancies at the job-center level over the whole of unemployed individuals; and c) the percentage of individuals leaving unemployment by matching vacancies at the job-center level over the whole of individuals finding a job. In addition, we determine average failure rates and hazard functions at the job-center level (see Sciulli *et al.* 2008 for a micro-econometric analysis of unemployment duration in Portugal).

This paper explores thus the geographic and individual wealth of data across job-centers and individuals of a micro dataset provided by the Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), the Portuguese Government owned and administered Institution responsible for the functioning of the job-centers, among other

---

<sup>2</sup> See Agovino *et al.* (2013) for an efficiency analysis of Portuguese PES.

functions, such as training policies. The data span the period from 1998 to 2002 and 86 job-centers, providing, hence, interesting spatial and time variation. Individual data allow us to construct individual unemployment spells and outcomes, while controlling for several individual characteristics and other regional variables related to the local labour markets of the job-centers. The paper employs graphical and quantitative tools to study the performance of the job-centers, such as kernel-density functions, hazard rates and standard classical statistical tests.

We find robust evidence that job-centers provide a most valuable resource especially for young and unskilled workers, and thus are a most important tool in promoting the labour market position of these disadvantaged groups.

The paper is organized as follows. Section 2 elaborates on PES and its importance to an efficient labour market. Section 3 describes the data and methods employed in the paper. Section 4 presents the results. Section 5 contains the most important conclusions, including with respect policy-making.

## 2. PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES

Labour market performance determines living standards and its improvement has been one of the main policy goals among developed countries. The OECD's Jobs Strategy recommendations included five main areas: a) the reform of employment protection legislation; b) working hours negotiation between employers and employees; c) the reduction of the cost of unskilled and part-time labour; d) the reduction of inactivity traps; and e) the improvement of the efficiency of the public employment service (OECD, 1998; Brandt *et al.*, 2005). With respect the well-functioning of the PES the OECD prescribes the integration of three basic PES functions - placement and counselling services, the payment of unemployment benefits and management of labour market programmes -, regular contacts between claimants and PES and competition via active private placement agencies (Jamet, 2006).

An efficient PES is essential to assure a rapid matching between workers and jobs; conversely, inefficiency is likely to be associated with longer vacancy and unemployment duration, which may, in turn, lead to discouragement and the loss of skills. The Portuguese labour market is characterised by «eurosclerosis», with low flow-rates between employment and unemployment and vice versa, resulting in an extremely high mean duration of unemployment (Portugal, 2008). Stringent employment protection legislation and the unemployment benefit system contribute to this poor labour market performance. Quite importantly, the functioning of the Portuguese PES represents a key-determinant in improving labour market performance, and its efficiency may depend on job-center characteristics, including local mismatches between individuals' characteristics and vacant jobs' characteristics.

Many studies assess the efficiency of matching markets and mechanisms and the role of mismatches between individuals' and vacant jobs' characteristics. Petrongolo and Pissarides (2001) focus on matching functions, mismatch and both macro and micro approaches to matching. Among micro-studies, Van Ours (1991) evaluates the effectiveness of the public employment office in the Netherlands using information about vacancy duration. Lindeboom, Van Ours and Renes (1994) use Dutch micro-data to study the effectiveness of job search comparing different recruitment channels, including PES. Sheldon (2003) uses data envelopment analysis to conclude that in 1997-1998 the Swiss PES reached roughly two thirds of its efficiency potential.

Portugal has been experiencing low job-flow rates which are associated with mismatches in a sclerotic labour market (Blanchard and Portugal, 2001). Even during the late 90s and early 00s when Portugal experienced relatively low unemployment, unemployment duration was relatively high, with low job turnover and workers staying at jobs with low productivity. Hence, analysing the matching process in Portugal is paramount to making the Portuguese labour market more efficient and productive.

### 3. DATA AND METHODS

The analysis is based on IEFP data for the period from 1998 to 2002, which provides information on registration and placement dates of individuals enrolled in 86 continental Portuguese job-centers (see IEFP 2000 for details).

We use IEFP data in two distinct manners. First, we aggregate microdata at job-center level by using average values of variables' distributions to characterize job-centers and assess their performance in promoting job matching. Second, we exploit the original microdata dimension of the IEFP dataset to apply survival analysis and return failure rates and hazard functions at job-center level<sup>3</sup>.

We consider three indicators to evaluate the performance of Portuguese job-centers. The first one is the average unemployment duration calculated at job-center level, corresponding to the average value of unemployment spell duration of the individuals registered at a specific job-center in the period under investigation.

The second indicator consists in the job-center matching rate, which measures the percentage of individuals leaving unemployment by successfully matching vacancies offered at the job-center level.

The third indicator consists in the job-center matching ratio, measuring the ratio between individuals leaving unemployment by successfully matching vacancies offered at the job-center level and the whole of individuals leaving unemployment (including those who find a job by their own means). The construction of the latter indicator is possible because IEFP data distinguishes individuals who find a job be-

<sup>3</sup> See Coelho (2003), for an analysis of unemployment and vacancies duration based on IEFP data.

cause they find a suitable job vacancy registered at the same job-center where the individual is registered, from those who find a job by their own means.

Whereas the second indicator returns an absolute measure of job-center capability in promoting matches between unemployed individuals and vacancies, the third indicator provides a relative measure of the same capability, properly discounted for the number of individuals who leave unemployment by their own means.

It is important to note that the average unemployment duration is based on all unemployment spell events at job-centers level, including censored spells, i.e. those observations for which the exit from the unemployment pool is unobservable<sup>4</sup>. This means that average unemployment duration returns an overall assessment of job-center effectiveness in placing registered individuals, and incorporates factors not strictly connected to job-centers' functioning, including local labour market conditions.

Distinguishing censored from uncensored spells and, in addition, individuals finding a job within the job-center from those individuals of find jobs by their own means reveals, as a matter of fact, a certain heterogeneity in terms of average unemployment duration. By construction, censored spells are longer than uncensored spells (28.28 months against 10.06 months). On the contrary, quite negligible differences exist between average unemployment duration of individuals finding a job by their own means or matching with vacancies offered at the job-centers (9.99 months against 10.19 months). A certain degree of variability exists among job-centers in terms of average unemployment duration of censored and uncensored spells. This may be explained in terms of both distribution of registration dates (especially for censored spells) and local labour market conditions.

The other indicators, in turn, account for the capability of job-centers in placing individuals in jobs, by linking the number of matches at job-center level with the whole of individuals registered at the job-centers and the whole of individuals finding a job, respectively.

Figure A1 (Appendix) offers a visual inspection of the three performance indicators in the continental Portugal. Particularly, each map reports the performance of each job-centers according to the quartile distribution of average unemployment duration, CTE matching rate and CTE matching ratio. This preliminary descriptive analysis clarifies that the job-centers in the North and Lisbon regions experience the worst performance, while job-centers in the Algarve region, and partly, in the Center region, perform better.

We attribute to each job-center individual and local labour market characteristics aggregated by using average values calculated over the 1998-2002 period. The characterization includes information related to age, gender, educational level, skill

<sup>4</sup> Survival analysis assumes that the unemployment spell ends on December 2002, the final month observed in our sample.

level, job experience and (pseudo) local labour market tightness<sup>5</sup>. This allows us to distinguish job-centers according to relevant characteristics and, concomitantly, to learn about associations between those variables and outcome indicators.

Table 1 reports descriptive statistics of variables aggregated at job-center level by referring the average values.

Table 1. DESCRIPTIVE STATISTICS

	Mean	Std dev.	Median	Min	Max
Average vacancies	128.35	72.13	110.86	11.95	339.15
Average unemployed individuals	6645.10	3888.71	6147.76	1339.60	19472.85
Tightness within job-center	0.022	0.011	0.019	0.006	0.060
Tightness permanent contract within job-center	0.015	0.010	0.011	0.001	0.045
Average unemployment duration (months)	21.098	3.073	21.240	13.650	28.830
<i>matching within job-center</i>	10.190	1.223	10.073	7.640	13.192
<i>matching by own-means</i>	9.992	1.178	9.852	7.420	13.329
<i>censored spells</i>	28.285	2.349	27.988	20.129	34.866
Matching within job-center	4.367	2.095	4.135	0.840	9.070
Matching	12.274	6.295	10.495	1.320	29.310
CTE matching rate	0.159	0.068	0.151	0.059	0.358
CTE matching ratio	0.412	0.141	0.379	0.149	0.736
Average age	32.026	1.660	31.925	29.110	36.570
Percentage of males	0.381	0.056	0.388	0.214	0.507
Percentage of lowly educated	0.461	0.038	0.461	0.368	0.535
Percentage of unskilled workers	0.214	0.065	0.210	0.100	0.380
Percentage of individuals without job experience	0.199	0.082	0.170	0.060	0.390

Source: Own elaboration on IEFP data.

According to Table 1, the average unemployment duration is about 21 months, with relevant differences between censored and uncensored spells. The CTE matching rate is 15.9%, with values ranging from 5.9% to 35.8%, while the CTE matching

<sup>5</sup> Labour market tightness is normally defined as the ratio between unemployment rate and job vacancy rate.

ratio is 41.2%, with values ranging from 14.9% to 73.6%. Looking at the variables potentially affecting the outcome indicators, the average age is 32 years old, where the lowest average age is 29 years and the highest 36.5. Males, on average, represent 38% of registered individuals, with values ranging from 21.4% to 50.7%. Lowly educated individuals represent 46.1% of registered individuals, with values ranging from 36.8% to 53.5%; unskilled workers comprise, on average, 21.4% of registered individuals, with values ranging from 10% to 38%. Finally, the percentage of registered individuals without job experience corresponds to 19.9% of registered individuals, where the lowest value is 6% and the highest is 39% across all CTEs.

Looking at the local labour market conditions, our sample reveals that the tightness of the local labour markets on average, is 0.022, meaning there are 22 vacancies registered at the job-centers for each 1000 individuals registered at the job-centers. The tightness indicator for permanent contracts decreases to 0.015, revealing, thus, that there are 15 vacancies offering permanent contracts at the job-center level for each 1000 individuals registered at the job-center and looking for a permanent contract. It should be noted that this result is in line with a well-established characterization of the Portuguese labour market (and other Southern Europe countries) in the literature, where a significant part of new job-relationships is formed using fixed-term contracts as a screening device and a work-around stringent employment protection legislation (and associated with the dual nature of the labour market).

## 4. RESULTS

### 4.1. Unemployment duration and matching rates' indicators

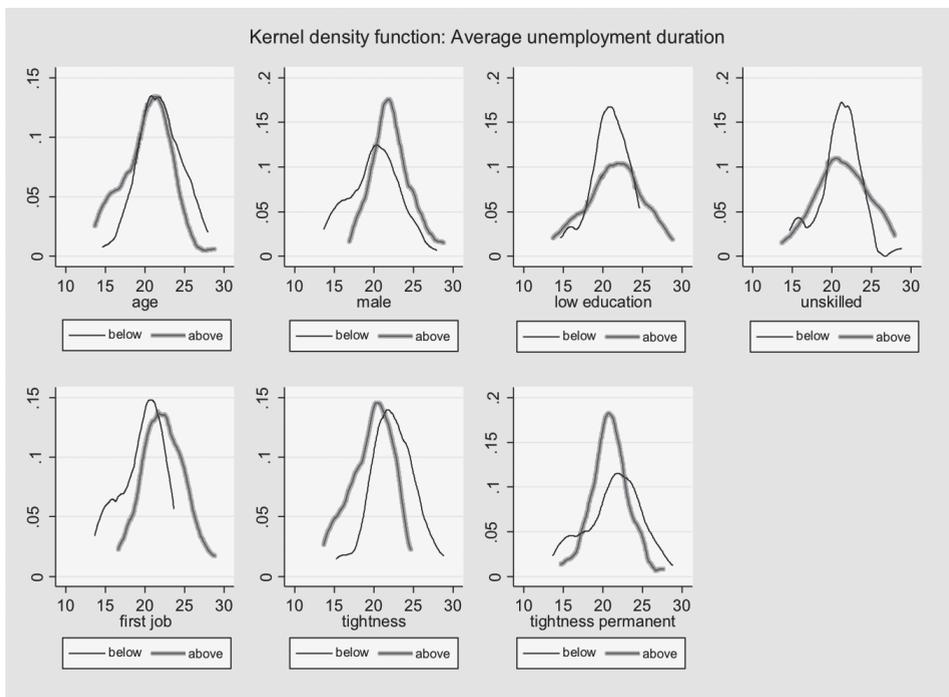
The empirical analysis proposed in the current contribution is based on graphical and quantitative tools, which allow us to uncover the relationship between job-centers' characteristics and indicators measuring job-centers' performance.

Figures 1, 2 and 3 report, for each performance indicator (namely, average unemployment duration, CTE matching rate and CTE matching ratio), Kernel density functions related to the distribution of outcomes conditional on the value - if below or above the median - assumed by the variables which characterize job-centers (i.e. age, gender, education, skills, job experience, local labour market tightness).

The interpretation of the graphs is straightforward. In case the distribution functions overlap, this indicates that the specific characteristic does not affect the performance indicator. In case the distribution function conditional on the values (of the characteristic) below the median is positioned at the right of the distribution function conditional on the values (of the characteristic) above the median, it would be indicative that this specific characteristic contributes to improve (worsen) the performance indicator, and *vice-versa*.

In addition, each couple of Kernel density function is accompanied by a Kolmogorov-Smirnov test, which test the hypothesis of equality of distribution functions (see Tables 2a, 2b and 2c). For each table, the first line tests the hypothesis that the outcome for group 1 (characteristic's value below the median) contains smaller values for group 2 (characteristic's above the median). The second line tests the hypothesis that the outcome for group 1 contains greater values for group 2. Finally, the third line shows the approximate asymptotic p-value for the combined test (samples greater than 50 observations), accompanied by corrected p-value, to which we refer when commenting the Kolmogorov-Smirnov tests.

*Figure 1.* **DISTRIBUTION OF AVERAGE UNEMPLOYMENT DURATION BY INDIVIDUAL AND LABOUR MARKET CHARACTERISTICS**



Source: Own elaboration on IIEFP data.

According to Figure 1, we find that the distribution of the average unemployment duration of job-centers characterized by an average age above the median is placed to the right of the distribution of the average unemployment duration of job-centers characterized by an average age below the median. This suggests that younger individuals experience longer unemployment duration. According to the Kolmogorov-Smirnov test (Table 1a) the null hypothesis of equality of distribution functions is rejected (at 10% level), confirming the existence of structural differences in terms of

average unemployment duration at job-center level between the two age groups. The same finding, i.e. a statistically significant association between a characteristic and higher levels of average unemployment duration, results for job-centers characterized by a percentage of males above the median (the Kolmogorov-Smirnov test is significant at 1% level); for job-centers with a percentage of individuals without job-experiences above the median (significant at 1% level); and, finally, for job-centers with labour market tightness and permanent contract tightness above the median (both associated Kolmogorov-Smirnov tests reveal a significance level at 1%). On the contrary, the distribution functions of average unemployment duration, conditional on values above or below the median of the percentage of lowly educated and unskilled individuals are substantially overlapped, suggesting there are no systematic differences in average unemployment duration at job-center level due to these characteristics: this is confirmed by the relevant Kolmogorov-Smirnov tests.

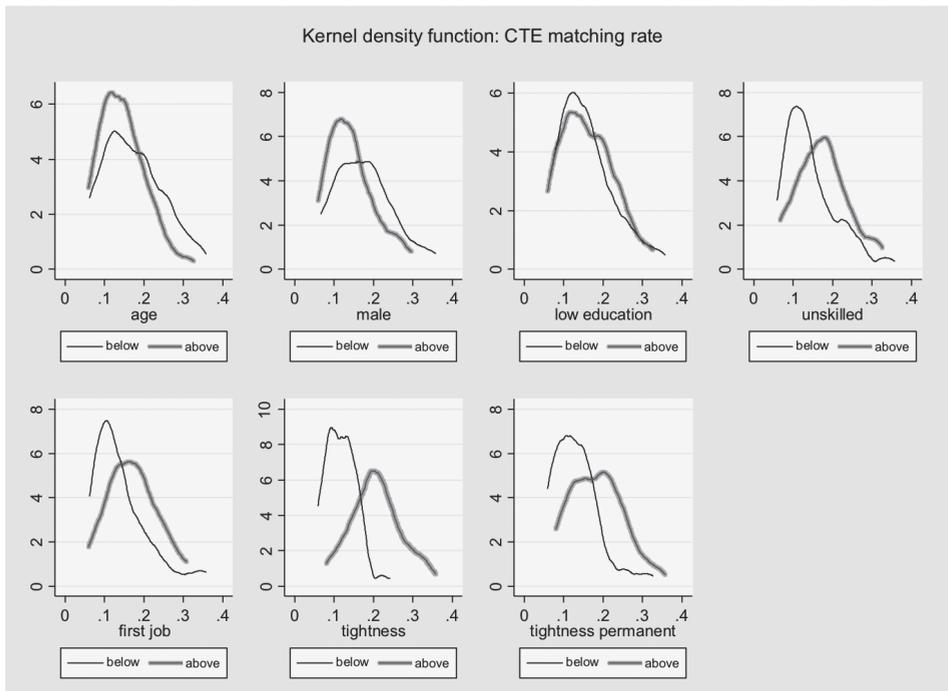
**Table 2a. KOLMOGOROV-SMIRNOV TEST FOR EQUALITY OF DISTRIBUTION FUNCTIONS: AVERAGE UNEMPLOYMENT DURATION**

Variable	Smaller	group	D	P-value	Corrected	Significance
Age	Below		0.023	0.977		
	Above		-0.256	0.060		
	Combined	K-S:	0.256	0.120	0.082	*
Male	Below		0.326	0.010		
	Above		0.000	1.000		
	Combined	K-S:	0.326	0.021	0.012	**
Low education	Below		0.238	0.087		
	Above		-0.101	0.647		
	Combined	K-S:	0.238	0.175	0.124	
Unskilled	Below		0.217	0.134		
	Above		-0.088	0.719		
	Combined	K-S:	0.217	0.266	0.200	
First job	Below		0.395	0.001		
	Above		0.000	1.000		
	Combined	K-S:	0.395	0.003	0.001	***
Tightness	Below		0.000	1.000		
	Above		-0.422	0.000		
	Combined	K-S:	0.422	0.001	0.000	***
Tightness permanent	Below		0.140	0.433		
	Above		-0.279	0.035		
	Combined	K-S:	0.279	0.070	0.045	**

Source: Own elaboration on IEFP data.

From Figure 2 it emerges that the CTE matching rate is slightly higher for job-centres with average age below the median, but the Kolmogorov-Smirnov test reveals that the null hypothesis of equality of distribution functions is not rejected, suggesting no systematic differences exist between them. Similarly, the CTE matching rate shows overlapped Kernel density function for job-centers with different percentages of lowly educated individuals. On the contrary, job-centers characterized by a percentage of males below the median show a Kernel density function placed slightly at the right of the one associated with job-centers with a percentage of males above the median, suggesting, thus, that the CTE matching rate is higher for job-centers with a higher presence of females. An above the median incidence of unskilled workers and without job-experiences is associated with a distribution of CTE matching rates placed at the right of the complementary cases, indicating that both disadvantaged categories present a higher probability of being (re-)employed by matching with job positions offered at the job-centers. Finally, values above the median of the average tightness and permanent contract tightness are associated with higher CTE matching rates.

Figure 2. **DISTRIBUTION OF CTE MATCHING RATE BY INDIVIDUAL AND LOCAL LABOUR MARKET CHARACTERISTICS**



Source: Own elaboration on IEFP data.

These results, including those concerning disadvantaged workers (females, unskilled workers and without job experience), should be interpreted with due caution. The fact that certain values of some «disadvantaging» characteristics are associated with higher CTE matching rates does not indicate that those characteristics generally increase the chance of (re-)employment. Individuals, in fact, also find jobs by own means, i.e. matching with vacancies not registered at the job-centers. Higher CTE matching rates, therefore, indicate that such characteristics favor the (re-)employment by matching vacancies offered at job-center level, but a whole evaluation should also consider the role of the CTE matching ratio indicator.

*Table 2b.* **KOLMOGOROV-SMIRNOV TEST FOR EQUALITY OF DISTRIBUTION FUNCTIONS: CTE MATCHING-RATE**

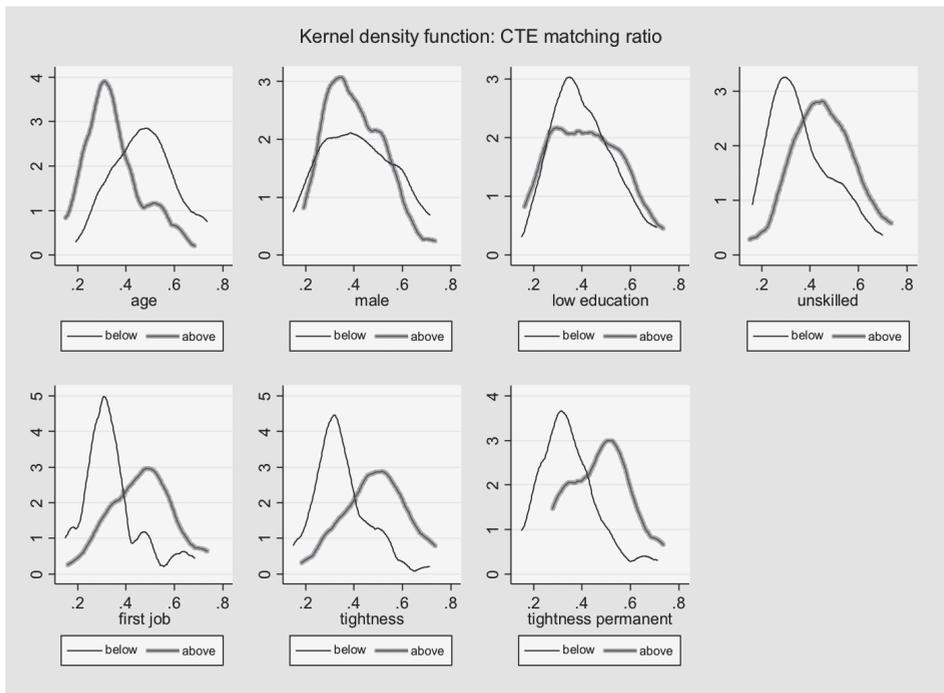
Variable	Smaller group	D	P-value	Corrected	Significance
Age	Below	0.000	1.000		
	Above	-0.233	0.098		
	Combined K-S	0.233	0.195	0.141	
Male	Below	0.000	1.000		
	Above	-0.256	0.060		
	Combined K-S	0.256	0.120	0.082	*
Low education	Below	0.140	0.433		
	Above	-0.084	0.736		
	Combined K-S	0.140	0.796	0.729	
Unskilled	Below	0.329	0.010		
	Above	-0.023	0.978		
	Combined K-S	0.329	0.019	0.011	**
First job	Below	0.329	0.010		
	Above	-0.054	0.884		
	Combined K-S	0.329	0.021	0.012	**
Tightness	Below	0.710	0.000		
	Above	0.000	1.000		
	Combined K-S	0.710	0.000	0.000	***
Tightness permanent	Below	0.442	0.000		
	Above	0.000	1.000		
	Combined K-S	0.442	0.000	0.000	***

Source: Own elaboration on IEFP data.

Figure 3 provides, therefore, evidence concerning the CTE matching ratio, which may be a measure of the relative performance of job-centers in providing job-opportunities with respect to the general local labour market conditions.

Job-centers characterized by average age below the median are associated with higher CTE matching ratios. The related Kolmogorov-Smirnov test rejects at 1% level the null hypothesis of equality of distribution functions. The distribution functions of CTE matching ratio are overlapped when graphed accordingly to the gender and education variable. This means that job-centers characterized by a lower incidence of males and a lower incidence of individuals with low education perform similarly to job-centers with complementary characteristics. This is confirmed by the corresponding Kolmogorov-Smirnov tests that do not reject the null hypothesis of equality of the distribution functions.

Figure 3. **DISTRIBUTION OF CTE MATCHING RATIO BY INDIVIDUAL AND LOCAL LABOUR MARKET CHARACTERISTICS**



Source: Own elaboration on IEFP data.

The skill level, however, is relevant for the CTE matching ratio. Job-centers characterized by an incidence of unskilled workers above the median are associated with higher CTE matching ratios. Similarly, a relative predominance at the job-center level of individuals looking for their first job-experience increases the CTE matching ratio at such job-center. The Kolmogorov-Smirnov test rejects the null hypothesis of equality of distribution functions for both characteristics. Finally, when looking at the local labour market characteristics, we find that job-centers

characterized by relatively high tightness and relatively high permanent contract tightness (levels above the median) present a higher CTE matching rate. Both findings are statistically significant according to the Kolmogorov-Smirnov test.

*Table 2c.* **KOLMOGOROV-SMIRNOV TEST FOR EQUALITY OF DISTRIBUTION FUNCTIONS: CTE MATCHING RATIO**

Variable	Smaller	group	D	P-value	Corrected	Significance
Age	Below		0.000	1.000		
	Above		-0.442	0.000		
	Combined	K-S:	0.442	0.000	0.000	***
Male	Below		0.093	0.689		
	Above		-0.140	0.433		
	Combined	K-S:	0.140	0.797	0.730	
Low education	Below		0.135	0.455		
	Above		-0.145	0.405		
	Combined	K-S:	0.145	0.757	0.683	
Unskilled	Below		0.424	0.000		
	Above		-0.048	0.907		
	Combined	K-S:	0.424	0.001	0.000	***
First job	Below		0.512	0.000		
	Above		0.000	1.000		
	Combined	K-S:	0.512	0.000	0.000	***
Tightness	Below		0.508	0.000		
	Above		0.000	1.000		
	Combined	K-S:	0.508	0.000	0.000	****
Tightness permanent	Below		0.465	0.000		
	Above		0.000	1.000		
	Combined	K-S:	0.465	0.000	0.000	***

Source: Own elaboration on IEFP data.

Table 3 summarizes evidence from graphical analysis and Kolmogorov-Smirnov tests. The reported results refer to the case where the variables characterizing job-centers are above the median of their respective distribution.

*Table 3.* **THE IMPACT OF INDIVIDUAL AND LABOUR MARKET CHARACTERISTICS ON JOB-CENTERS PERFORMANCE INDICATORS**

	Age	Male	Low education	Unskilled	First job	Tightness	Permanent contract tightness
Unemployment duration	-	+	=	=	+	-	-
CTE matching rate	=	-	=	+	+	+	+
CTE matching ratio	-	=	=	+	+	+	+

Source. Own elaboration on IEFP data.

A major finding of our analysis is that Portuguese job-centers perform better for unskilled workers. Job-centers characterized by relatively higher incidence of unskilled workers experience higher CTE matching rates, meaning that unskilled workers are more likely to find a job by matching with vacancies offered at the job-centers. In addition, job-centers characterized by a relatively higher incidence of unskilled workers are also associated with higher CTE matching ratios, i.e. the matching of unskilled workers is more likely to take place in or via the job-center than outside the job-center. To be clear, these results do not suggest that unskilled workers are more likely to find a job in the Portuguese labour market with respect to skilled ones; they rather indicate that vacancies registered at job-centers are more likely to fit characteristics of unskilled workers, while skilled workers are more likely to find a job looking at jobs offered in the local labour market outside the job-center. A similar result emerges for job-centers characterized by a higher incidence of individuals without job experience. These job-centers are characterized by longer unemployment duration, higher CTE matching rates and higher CTE matching ratios. In other terms, individuals without job experience need longer time to find a job and are more likely to match vacancies offered via the job-center. Adding this finding with the one concerning the age variable, it then follows that younger individuals represent a disadvantaged group in the Portuguese labour market and, most importantly, that job-centers provide a valuable contribution in improving their disadvantaging condition. Finally, the tightness at job-center level is an important predictor of the performance of the job-center. Higher local labour market tightness decreases the average unemployment duration and increases the probability of (re-)employment, especially within job-centers. In fact, and looking at the role of individuals' preferences for permanent contracts, it is indeed the case that a higher ratio between permanent jobs offered and permanent jobs demanded is likely to decrease the average unemployment duration and to increase the CTE

matching rate and to increase the CTE matching ratio. In any case, the return of job-center performance seems to be greater for overall vacancies than for vacancies offering permanent contracts. This is confirmed by evidence arising from ordinary least square estimates, for which an absolute increase by 1% of the tightness variable decreases by 1.64 months the average unemployment duration at job-centre level, while an identical increase in the permanent contract tightness, reduces by 0.64 months the average unemployment duration at job-centre level (see Table A2). These findings suggest that the quality of contracts offered is relevant, but the number of job positions offered (without regarding the contract type) is more important to improve the job-centers' performance.

#### 4.2. The estimated failure rates at job-centers level

By using individual 1998-2002 IIEFP micro-data on registration and placement dates we obtain information on individual unemployment duration, which allows us to determine failure rates<sup>6</sup>, which indicate the hazard that an unemployment spell will terminate in each month given that it has not ended before then.

Failure rates are calculated at job-center level and reported in their average values in Figure 4, where each number identifies a specific job-center. Figure A2, in turn, shows the associated hazard function(s) for each job-center. Job-centers numbered between 100 and 200 are those located in the region «North», those numbered from 200 to 300 are those located in the region «Center», those numbered from 300 and 400 are in the Lisbon region, those numbered from 400 to 500 are those located in the Alentejo Region, while those numbered over 500 are those located in the Algarve Region (see Table A1 for the correspondence between job-centers and related numbers).

The failure rates are, on average, higher in Alentejo and Algarve, while they are lower in the North. Within regions there is a certain degree of heterogeneity, especially in those characterized by high failure rates. The highest failure rate (equal to 0.04875) for the period under analysis has been found in the job-center of Salvaterra de Magos (number 375) in the Santarém district, which until 2002 belonged to the Lisbon region.

The lowest failure rate (equal to 0.00822) has been estimated in the job-center of Chaves (number 114) in the North of Portugal. It follows that the failure rate for the job-center performing better in Portugal in 1998-2002 is almost six times greater than the failure rate of the job-center performing worse.

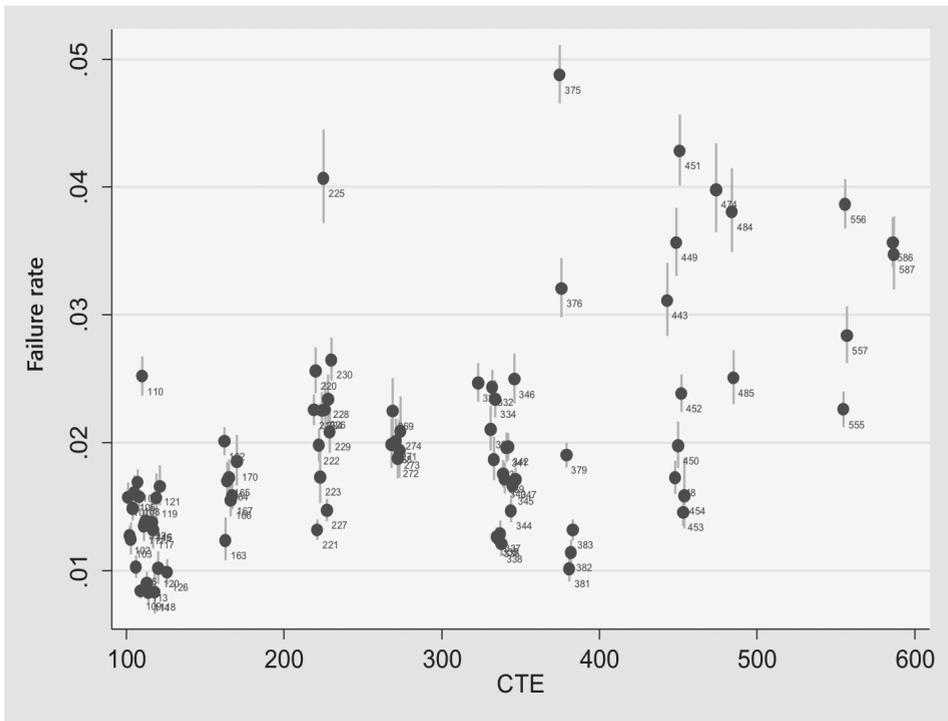
As anticipated the issue of heterogeneity is relevant. While job-centers located in the southern regions perform better in terms of failure rates, they are also characterized by greater variability. Job-centers located in the Alentejo Region show a standard deviation almost three times greater than the standard deviation found in the

<sup>6</sup> The survival analysis was carried out using the software STATA 13.0 (see Cleves *et al.* 2004 for details).

North Region. Therefore, it is not surprising that the failure rate of the job-center of Estremoz is, in turn, three times greater than the failure rate of job-center of Beja, even though they are in the same region.

Looking at Figure A2, it emerges that the hazard functions are relatively similar for long unemployment spells, while we find more relevant differences, among job-centers, for hazard rates in correspondence of shorter unemployment duration. In other words, differences in the failure rates are more likely to be determined from differences in the hazard rate for short unemployment duration rather than structural differences along the whole duration distribution.

Figure 4. FAILURE RATES AT JOB-CENTRE LEVEL



Source: Own elaboration on IEFP data.

With the aim of better understanding the sources of the above-mentioned heterogeneity, we characterize selected job-centers (the top-5 and the bottom-5 in terms of failure rates) with relevant individual and local labour market characteristics, looking for common factors and differences. By measuring the job-centers performance in terms of failure rates, we highlight the position of each job-center with respect to the distribution of relevant characteristics. The job-centers thus considered are:

- Top-5: Salvaterra de Magos (number 375, Lisbon); Estremoz (number 451, Alentejo); Marinha Grande (number 225, Centre), Ponte de Sor (number, 474, Alentejo); Loulé (number 556, Algarve).
- Bottom-5: Chaves (number 114, North); Torre de Moncorvo (number 118, North); Porto (number 109, North); Vila Real (Number 113, North); Lamego (number 126, North).

*Table 4.* **DISTRIBUTION OF RELEVANT CHARACTERISTICS AMONG TOP-5 AND BOTTOM-5 JOB-CENTRES**

	Top-5					Bottom-5				
Job-centre number	375	451	225	474	556	114	118	109	113	126
Vacations	Above	Below	Above	Below	Above	Below	Below	Above	Below	Below
Unemployed individuals	Below	Below	Below	Below	Above	Above	Below	Above	Above	Above
Tightness	Above	Below	Above	Above	Above	Below	Below	Below	Below	Below
Permanent contract tightness	Below	Below	Above	Below	Below	Above	Below	Below	Below	Below
Average unemployment duration	Below	Below	Below	Below	Below	Above	Above	Above	Above	Above
CTE matching rate	Above	Below	Above	Below	Above	Below	Above	Below	Below	Below
CTE matching ratio	Below	Below	Above	Below	Below	Above	Above	Below	Below	Below
Age	Above	Above	Below	Above	Above	Below	Below	Above	Below	Below
Male	Below	Below	Below	Below	Below	Above	Below	Above	Above	Below
Low education	Above	Above	Below	Above	=	Above	Above	Above	Above	Above
Unskilled workers	Above	Below	Below	Below	Above	Above	Above	=	Above	Above
First job	Below	Below	Below	Below	Below	Above	Above	Above	Above	Above

Source: Own elaboration on IEFP data.

Table 4 shows that three out of five among top performer job-centres are characterized by a number of vacant jobs above the median, while among bottom performers the ratio is one out of five. Interestingly, four out of five top performer job-centres are characterized by a number of registered individuals below the median, against one out of five for the bottom performers counterpart. This is suggestive that smaller job-centers are more likely to show higher failure rates, possibly because of lower competition between workers given the number of vacant jobs. The relevance of local labour market tightness for good performance of job-centers in terms of failure rates is confirmed by the tightness indicator, while the permanent contract tightness variable seems to be quite irrelevant for failure rates. Quite naturally, average unemployment duration is strongly identified with failure rates, so the top-5 job-centers show average unemployment duration below the median and bottom-5 above the median. Looking at CTE matching rates and CTE matching ratios, it emerges that a good performance of job-centers is not unequivocally associated with the fact of finding a job within the job-center or by using other channels: the highest failure rates are compatible with both job-centers characterized by higher matching rates within or outside the job-center. In other terms, a good performance may result from both local labour markets characterized by higher density of unskilled workers or not, possibly because of the predominant economic activities characterizing the local labour market itself. Finally, the top-5 performers are more likely to be characterized by an average age above the median, lower presence of males and of individuals without job-experience. Low educational levels and percentage higher incidence of unskilled workers provide mixed results. Finally, the bottom-5 performers are largely characterized by a presence above the median of lowly educated individuals and unskilled workers and individuals without job-experience.

## 5. CONCLUSIONS

This paper analyzes the performance of the country-wide system of 86 job-centers in Portugal, which have the public mandate of matching unemployed individuals with vacancies, by using IEFP micro dataset for the years 1998-2002. This allows the construction of individual unemployment duration spells and matching rates, while observing individual and labour-market variables defined at the local-labour market or job-center level.

To assess the performance of the job-centers, we analyze three indicators: a) the average unemployment duration at job-centers level; b) the percentage of individuals leaving unemployment by matching vacancies at the job-center level over the whole of unemployed individuals; and c) the percentage of individuals leaving unemployment by matching vacancies at the job-center level over the whole of individuals finding a job. In addition, we determine average failure rates and hazard functions at the job-center level.

According to these indicators, relevant heterogeneity exists among job-centers. Job-centers located in the North region and in the Lisbon area perform worse in terms of average unemployment duration and failure rate, while southern regions and part of central areas of Portugal perform better. Considering matching indicators, job-centers located in the Lisbon area, Alentejo and the western part of the North region, display the worst performance, while those located in Algarve and central Portugal perform better.

A major finding of our analysis is that Portuguese job-centers perform better for unskilled workers than for skilled ones. Job-centers characterized by relatively higher incidence of unskilled workers, indeed, experience higher matching rates. Those job-centers are also characterized by higher matching ratios, suggesting that vacancies registered at job-centers are more likely to fit characteristics of unskilled workers, while skilled workers are more likely to find a job looking at jobs offered in the local labour market outside the job-center. A similar result emerges for job-centers characterized by a higher incidence of individuals without job experience, indicating that those individuals need longer time to find a job and are more likely to match vacancies offered via the job-center. Our analysis reveals that younger individuals represent a disadvantaged group in the Portuguese labour market and, most importantly, that job-centers provide a valuable contribution to offer them a chance of being employed. In sum, Portuguese job-centers seem to be designated to better fit characteristics of disadvantaged workers.

Finally, we find that higher local labour market tightness decreases the average unemployment duration and increases the probability of (re-)employment, especially within job-centers. The return of job-center performance, however, seems to be greater for overall vacancies than for vacancies offering permanent contracts. This suggests that the quality of contracts offered is relevant, but the number of job positions offered (without regarding the contract type) is more important to improve the job-centers' performance.

## BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- AGOVINO, M.; GOMES DE MENEZES, A.; SCIULLI, D. (2013): The efficiency of matching in Portuguese public employment service. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, Vol. 121(1): 87-110.
- BRANDT, N.; BURNIAUX, J.M.; DUVAL, R. (2005): Assessing the OECD jobs strategy: past developments and reforms. OECD Economics Department Working Paper no. 429
- CLEVES, M.A.; GOULD, W.W.; GUTIERREZ, R.G. (2004): An introduction to survival analysis using STATA. Revised Edition, STATA Press.
- COELHO, J.M. (2003): Duração do desemprego e das vagas de emprego no mercado de trabalho Português. Banco de Portugal, Boletim Económico, Março.
- IEFP (2000): Relatório Anual. Instituto de Emprego e Formação Profissional, Lisboa.
- JAMET, S. (2006): Improving labour market performance in France. OECD Economic Department Working Papers no. 504. OECD Publishing.
- LINDEBOOM, M.; VAN OURS, J.C.; RENES, G. (1994): Matching employers and workers: an empirical analysis of the effectiveness of search. *Oxford Economic Papers*, 46(1), 45-67
- OECD (1998) The Public Employment Service. Greece, Ireland, Portugal, Paris.
- PETRONGOLO, B.; PISSARIDES, C.A. (2001): Looking into the black box: a survey of the matching function. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 390-431.
- PORTUGAL, P.; BLANCHARD, O.J. (2000): What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and U.S. labor markets. *American Economic Review*, vol. 91(1): 187-207.
- PORTUGAL, P. (2008): Unemployment duration in the Portuguese labour market. Economic Bulletin, Banco do Portugal (Winter).
- SCIULLI, D.; GOMES DE MENEZES, A.; CABRAL VIEIRA, J. (2008): Dual labor market and matching frictions. CEIS Research Paper n. 119. University of Tor Vergata.
- SHELDON, G.M. (2003): The efficiency of public employment services: a non-parametric matching function analysis for Switzerland. *Journal of Productivity Analysis* 20(1), 49-70.
- VAN OURS, J.C. (1991): The efficiency of Dutch labour market in matching unemployment and vacancies. *De Economist* 139(3), 358-378.

## APPENDIX

Table A1. PORTUGUESE JOB-CENTRES BY REGION

Region	Job-centre (CTE)	Number
North	VIANA DO CASTELO	101
	BRAGA	102
	FAFE	103
	GUIMARÃES	104
	VILA NOVA DE FAMALICÃO	105
	AMARANTE	106
	MATOSINHOS	107
	PENAFIEL	108
	PORTO	109
	PÓVOA DO VARZIM / VILA DO CONDE	110
	SANTO TIRSO	111
	VILA NOVA DE GAIA	112
	VILA REAL	113
	CHAVES	114
	BRAGANÇA	115
	MACEDO DE CAVALEIROS	116
	MIRANDELA	117
	TORRE DE MONCORVO	118
	FELGUEIRAS	119
	PORTO OCIDENTAL	120
	BASTO	121
	LAMEGO	126
	S. JOÃO DA MADEIRA	162
	ARCAS DE VALDEVEZ	163
	BARCELOS	164
	MAIA	165
	VALONGO	166
	GONDOMAR	167
VALENÇA	170	

.../...

.../...

Region	Job-centre (CTE)	Number
Centre	AVEIRO	219
	ÁGUEDA	220
	COIMBRA	221
	FIGUEIRA DA FOZ	222
	LOUSÃ	223
	LEIRIA	224
	MARINHA GRANDE	225
	S. PEDRO DO SUL	226
	VISEU	227
	GUARDA	228
	CASTELO BRANCO	229
	COVILHÃ	230
	ARGANIL	268
	FIGUEIRÓ DOS VINHOS	269
	TONDELA	271
	SEIA	272
	SERTÃ	273
PINHEL	274	
Lisbon	CALDAS DA RAINHA	323
	ABRANTES	331
	SANTARÉM	332
	TOMAR	333
	TORRES NOVAS	334
	AMADORA	335
	CASCAIS	336
	CONDE REDONDO	337
	PICOAS	338
	LOURES	339
	MOSCAVIDE	340
	TORRES VEDRAS	341
	VILA FRANCA DE XIRA	342
	ALMADA	344
	BARREIRO	345
	MONTIJO	346
	SETÚBAL	347
	SALVATERRA DE MAGOS	375
	ALCOBAÇA	376
	SINTRA	379
ALCANTÁRA	381	
BENFICA	382	
SEIXAL	383	

.../...

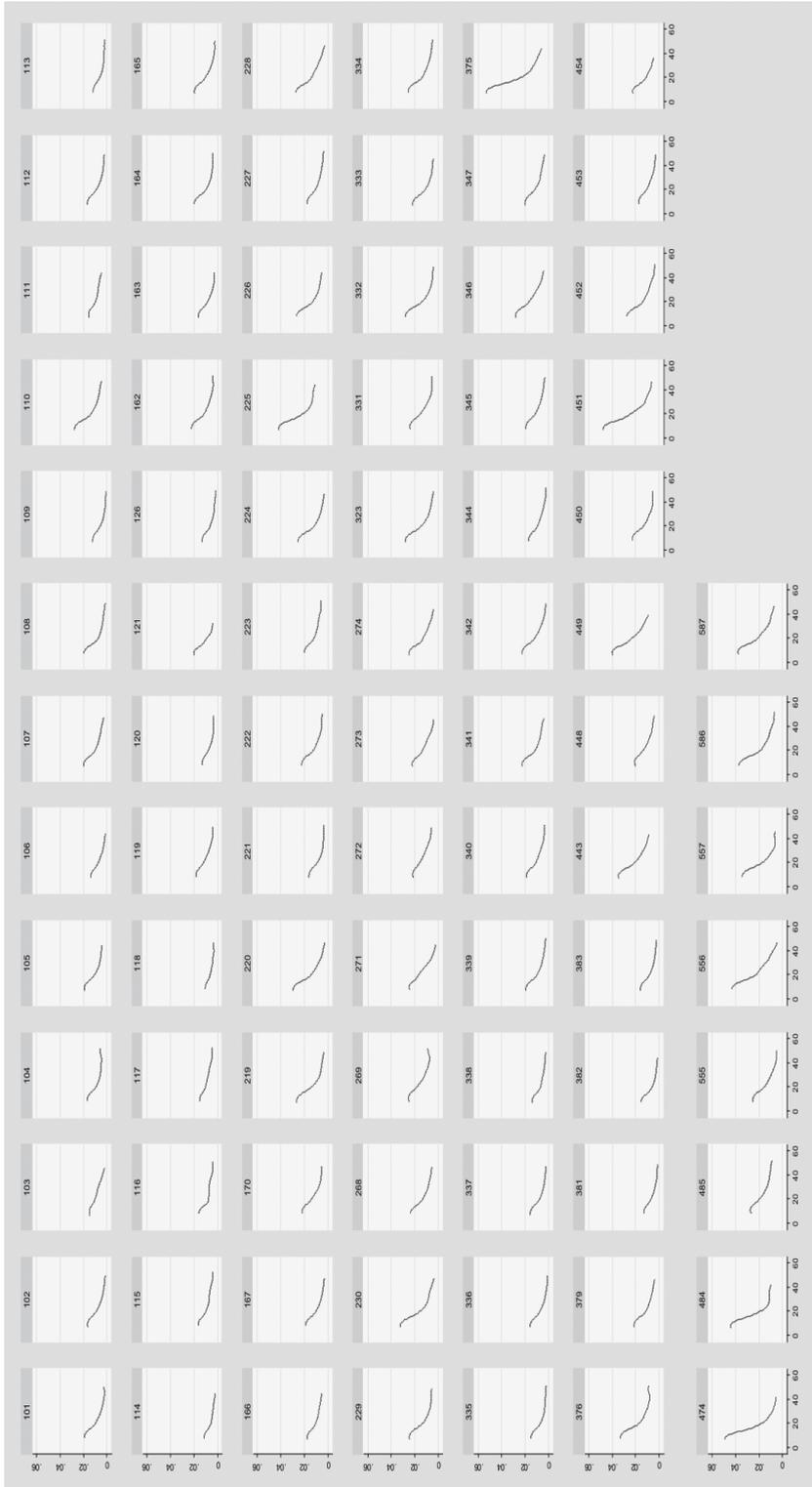
.../...

Region	Job-centre (CTE)	Number
Alentejo	ALCÁCER DO SAL	443
	SINES	448
	ELVAS	449
	PORTALEGRE	450
	ESTREMOZ	451
	ÉVORA	452
	BEJA	453
	OURIQUE	454
	PONTE DE SÔR	474
	MONTEMOR-O-NOVO	484
	MOURA	485
Algarve	FARO	555
	PORTIMÃO	556
	VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	557
	LOULÉ	586
	LAGOS	587

Source: IEFP (2000).



Figure A2. HAZARD FUNCTIONS BY JOB-CENTER



Source: Own elaboration on IEFP data.

---

# *La orientación como eje necesario a mejorar en los servicios públicos de empleo: un análisis cualitativo*

*The orientation as necessary goal to improve in public employment services: a qualitative analysis.*

La orientación es el primer eje de las políticas activas de empleo según la Estrategia Española de Activación para el Empleo. Avalada por Europa y por los efectos de la última crisis, su coyuntura actual implica implementarla mejor en el marco de las políticas laborales, especialmente en los Servicios Públicos de Empleo, donde las complejidades emergen al comparar la traslación de las normativas a la realidad. A partir de un diseño cualitativo de Teoría Fundamentada se analizó mediante entrevistas a una diversidad de voces, plasmando una serie de áreas de mejora. Los resultados describen las justificaciones, dificultades, miradas ante la evaluación, y perspectivas de futuro; concluyendo con su potencial futuro una vez afrontados los obstáculos presentes, y reforzando los aspectos más positivos actuales.

*Enplegua Aktibatzeke Espainiako Estrategiaren arabera orientazioa enplegu politika- aktiboen lehenengo ardatza da. Orientazioak Europaren eta azken krisiaren eraginaren babesa dauka, eta bere gaurko koiunturak lan-politiken esparruan hobeto ezartzea dakar, batez ere Enplegu Zerbitzu Publikoetan; non konplexutasunak sortzen diren arauak errealitateara eramaterakoan. Funtzionarioen Teoriaren diseinu kualitatibotik hasita, iritzi anitzak aztertu ziren elkarrizketen bidez eta hobekuntza-eremu batzuetan islatu ziren. Emaitzek; justifikazioak, zailtasunak, ebaluazioaren azterketak eta etorkizuneko ikuspegiak deskribatzen dituzte. Bukarera, behin gaur egungo oztopoei aurre egin eta gaur egungo alderdi positiboak indartu ondoren, lan horren etorkizuneko potentziala azpimarratzen da*

Orientation is the first axis of active employment policies according to the Spanish Strategy for Activation for Employment. Recognised by Europe and the effects of the last crisis its current conjuncture implies better implementation within the framework of labor policies, especially in the Public Employment Services, where the complexities emerge when comparing the translation of regulations to reality. Based on a qualitative design of Grounded Theory, it was analyzed through interviews with a diversity of voices, expressing a series of improvement areas. The results describe the justifications, difficulties, looks at the evaluation, and future perspectives. Concluding with its future potential once faced the present obstacles, and reinforcing the current more positive aspects.

---

**José Luis García-Hernández**  
*Departamento de Educación. Gobierno de Navarra*

**Alejandra Cortés-Pascual**  
*Universidad de Zaragoza*

## Índice

---

1. Introducción
2. Intervención actual en orientación profesional
3. El peso creciente de la orientación en las políticas de empleo
4. Las aportaciones de la investigación cualitativa para comprender el rol actual de la orientación en los servicios públicos de empleo
5. Conclusiones del análisis cualitativo

Referencias bibliográficas

Referencias legales

**Palabras clave:** Mercados de trabajo particulares; movilidad, desempleo, vacantes y trabajadores inmigrantes; bienes proporcionados públicamente.

**Keywords:** Particular Labor Markets; Mobility, Unemployment, Vacancies, and Immigrant Workers; Publicly Provided Goods.

**Nº de clasificación JEL:** J40, J60, H40

Fecha de Recepción: 05/03/2018

Fecha de Aceptación: 23/03/2018

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La orientación supone el primer eje de las políticas de activación para el empleo según la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. En las últimas décadas, de forma compleja, se ha ido construyendo lo que se puede denominar el sistema de orientación profesional, con un fuerte influjo europeo, y con la vocación de tratar de dar respuesta a los complejos retos que plantea el mundo laboral español. Este sistema de orientación, desarrollado en diversos contextos, tiene un fuerte componente interdisciplinar al pretender servir de puente de comunicación entre los sectores educativos, formativos y laborales. En concreto, el contexto laboral de la orientación presenta unos rasgos propios diferencia-

dos y viene experimentando unas significativas turbulencias, en línea con el devenir del mundo laboral y las relaciones laborales españolas, y que tiene una gran afección de las épocas de crecimiento y decrecimiento económico, como hemos podido comprobar en la última década.

La orientación en el marco de los Servicios Públicos de Empleo<sup>1</sup> presenta una sustancial estructura normativa, pero su proceso de realización resulta aún inacabado. Con objeto de aportar en la construcción de un sistema de orientación más integrado y de mejor calidad en el marco de los SPE surge esta investigación, que trata de aportar luz a un espacio escasamente estudiado, la relación de la orientación y los SPE, todo ello desde un enfoque cualitativo.

El artículo presenta tres partes. La primera repasa la intervención actual en orientación profesional, aclarando el marco de actuación y concepto de esta disciplina, especialmente en el contexto laboral que afecta a los SPE, y explicando el importante peso que está adquiriendo en las directrices europeas y en la normativa estatal. La segunda parte expone la investigación cualitativa realizada en el ecosistema que rodea a las políticas activas de empleo, aportando una muestra significativa de los resultados. Finalmente se plantean una serie de conclusiones que ayudan a comprender mejor el papel actual en este concreto espacio de la Administración.

## 2. INTERVENCIÓN ACTUAL EN ORIENTACIÓN PROFESIONAL

El concepto de orientación ha venido evolucionando desde el surgimiento de esta disciplina científica en EE.UU. hace más de un siglo. Las primeras definiciones la enmarcaron en un proceso puntual y de ajuste de la persona al puesto de trabajo, incorporándose gradualmente su carácter sistemático, procesual y el papel activo de la persona, buscando no solo la integración social a través del empleo, sino la auto-realización personal. Se van incorporando no solo las teorías evolutivas educativas, sino la importancia de la planificación y el peso de las políticas públicas y su carácter holístico (Sánchez García y Álvarez González, 2012).

De todas las definiciones, señalamos la del 2008 del Consejo de Europa:

«Un proceso continuo que permite a los ciudadanos, a cualquier edad y a lo largo de su vida, determinar sus capacidades, sus competencias y sus intereses, tomar decisiones en materia de educación, formación y empleo y gestionar el recorrido de su vida personal en lo que respecta a la educación y la formación, en el trabajo y en otros marcos en los que es posible adquirir o utilizar estas capacidades y competencias. La orientación incluye actividades individuales o colectivas de información, de consultas, de evaluación de competencias, de apoyo y de enseñanza de las competencias necesarias para la toma de decisiones y para la gestión de la carrera» (Consejo de Europa, 2008, p.4).

<sup>1</sup> En adelante, SPE.

Resulta de interés aclarar las diferencias entre orientación para el empleo y la orientación profesional. Lo laboral concierne al trabajo, definiéndose como un apoyo prestado sobre todo para encontrar o progresar en el empleo. Esta definición tiene una connotación más cercana al hecho puntual. Por el contrario, lo profesional se identifica más con los enfoques científicos de desarrollo de la carrera. Su plasmación no solo suma lo estrictamente laboral, sino toda la planificación de los proyectos profesionales y vitales, fijándose en la auto-realización personal más que en la inserción en un empleo determinado. Por lo tanto, cuando la orientación va más allá de la mera búsqueda de un empleo y se amplía al desarrollo de la carrera, sería más preciso hablar de orientación profesional.

Una vez aclarados los conceptos, conviene señalar los tres contextos de intervención en los que se actúa: contexto educativo, contexto organizacional-laboral y contexto socio-comunitario. Resulta clave para este trabajo el contexto organizacional-laboral, pero con necesarias conexiones con los otros dos contextos. Este contexto laboral engloba a los distintos agentes en contacto con el mundo sociolaboral. Busca el objetivo de un máximo desarrollo productivo-profesional, facilitar reconversiones y transiciones profesionales y mejorar los niveles de satisfacción organizacional. Este ámbito ha experimentado un crecimiento importante en los últimos años. Su primera referencia sería el modelo institucional del antiguo INEM de 1995 con la creación de la red SIPE Servicios integrados para el empleo.

---

**Cuadro nº 1. CARACTERÍSTICAS DEL SUB-SISTEMA DE LA ORIENTACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA**

Personas destinatarias	Población desempleada, y en menor medida población ocupada.
Modalidades de orientación más frecuentes	Orientación profesional (Inserción y reinserción laboral). En menor medida, orientación para la gestión de la carrera.
Legislación	Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la FP. R.D. Legislativo 3/2015 texto refundido de la Ley de Empleo. RD 7/2015 Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Legislaciones autonómicas.
Estructuras de intervención	SPE. Programas autonómicos preestablecidos.
Titulación personal orientador	Titulaciones diversas, predomina psicología.
Organismos que intervienen	Ministerios de Educación, y Empleo. Departamentos de Empleo autonómicos. Variados agentes sociales.

Fuente: Elaboración propia según Sánchez García (2010, p. 235).

---

### ***El subsistema de orientación y formación para el empleo***

El desarrollo de esta disciplina en España está caracterizado por algunos acusados rasgos propios: su retraso estructural (frente al núcleo europeo), y el impacto de las sucesivas crisis. En general se puede afirmar que se dan variadas insuficiencias en su desarrollo, con un desarrollo desigual en los tres contextos de intervención, con estructuras poco integradas. Este sistema de orientación profesional es dividido por algunos autores en tres sub-sistemas: educación no universitaria, educación universitaria y orientación-formación para el empleo. Las características de este último serían las mostradas en el cuadro nº 1.

### ***El modelo organizativo en la Administración***

Para cada contexto procede una forma de intervención adecuada; por ello hablamos de modelos organizativos. Estos se cimientan en los diferentes enfoques teóricos y en variados modelos de intervención, de esta forma facilitan intervenciones más efectivas. En la práctica se dan dos tipos:

Modelos organizativos particulares: modelos *ad hoc* que plantea cada entidad, pero en clara conexión con la Administración, especialmente en el caso de las entidades colaboradoras y proveedoras de los servicios públicos de empleo, ya que la principal fuente de financiación de estos programas suele ser pública.

Modelo organizativo institucional: es la propuesta concreta de organización de sus servicios de orientación por parte de la Administración. Distintos autores señalan la necesidad de mejorarlos debido a su gran extensión y sus bajos niveles de integración con los servicios de educación y socio-comunitarios (Planas, 2009; Álvarez González, 2008).

#### **2.1. La especialización de la orientación para el empleo**

Hablamos de ella cuando nos referimos a la intervención más especializada en la búsqueda de empleo, con intervenciones en momentos específicos de dificultad. Emerge así su visión más ocupacional en momentos de necesidad de ajuste, transformaciones y necesidades de adaptación a las competencias exigidas por el mercado laboral. Paulatinamente se va imponiendo el término de orientación para el empleo, que no cambia el concepto, pero se ajusta más al uso que se debe hacer de él, marcando mejor las diferencias en dos realidades diferentes.

Autores como Sarasola (2008) señalan que no se puede establecer una diferenciación conceptual entre orientación profesional y orientación para el empleo en base al tipo de atención ni al tipo de intervenciones, ya que en las dos orientaciones se utilizan esas variantes. Pero que sí se pueden reflejar las diferencias en el carácter y en la intencionalidad-función (ver cuadro nº 2).

**Cuadro nº 2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ENTRE ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO**

Características diferenciadas de las intervenciones	
ORIENTACIÓN PROFESIONAL	ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO
<p>Carácter procesual (continua, sistemática)</p> <p>Intervención proactiva (antes de que se produzca el problema)</p>	<p>Carácter puntual Suponiendo un momento –o diferentes momentos– de la secuencia de ajustes y decisiones.</p> <p>Intervención reactiva Realizada una vez producido el problema y con intención de paliarlo o resolverlo.</p>
Características comunes de las intervenciones	
<p>Atención grupal / individualizada: Asociada a la problemática personalizada de los diferentes procesos de transición.</p> <p>Intervención por programas/servicios: Dependiendo del tipo de institución, de los objetivos y recursos.</p>	

Fuente: Sarasola, 2008, p.394.

De esta manera la orientación para el empleo implica intervenir en la dificultad de una persona para encontrar y mantenerse en un empleo, ayudando en la adquisición de competencias que faciliten su inserción/reinserción/recualificación, mediante una atención individual y/o grupal interviniendo por programas o servicios, para aumentar su empleabilidad, concluyendo que sus características esenciales son su carácter puntual y su función reactiva.

Si bien sus objetivos son similares al de la orientación profesional, es cierto que esta especialización fija su mirada especialmente en las estrategias de transición profesional. Por lo que respecta a sus factores de influencia, serían determinantes la mejora de la empleabilidad, el desarrollo del capital humano-social y el desarrollo competencial, especialmente de competencias transversales.

### ***Estrategias y acciones***

La normativa ha venido clarificando el tipo de acciones a realizar en los SPE, de tal forma que cada acción y servicio se encuadra en un marco ya definido y asociado a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Las estrategias serían dos. Primeramente, el análisis del mercado de trabajo y la comprensión de sus tendencias. En segundo lugar, las acciones que tratan de influir en los factores de ocupabilidad de las personas (estructurales, competenciales y psi-

cosociales) ya que su conocimiento nos facilita perfilar mejor a la persona. Estos bloques de actividades han tenido varias denominaciones: a) SIPE: Servicios Integrados Para el Empleo, como se denominaron en un principio; b) OPEA: Orientación Laboral Para el Empleo y Autoempleo, como se suele denominar a las acciones concretas; c) IOBE: Información, Orientación y Búsqueda de Empleo, como clasifica genéricamente el Ministerio de Empleo para englobar a las siguientes áreas de acción: Las acciones más destacadas que se monitorizan serían las siguientes: a) Entrevista ocupacional; b) Acciones de Orientación para el Empleo: Tutoría individualizada (TI), Desarrollo de los aspectos personales para la ocupación (DAPO). Búsqueda Activa de Empleo (BAE-G). Taller de Entrevista (TE); c) Asistencia para el autoempleo: Información y Motivación para el Autoempleo (INMA), Asesoramiento de Proyectos Empresariales (APE).

### 3. PESO CRECIENTE DE LA ORIENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

La orientación profesional está alcanzando, teóricamente, un papel estratégico en las políticas internacionales. Especialmente en el terreno delimitado por las políticas educativas, laborales y de formación. Repasamos a continuación los principales hitos europeos y estatales.

#### 3.1. Un repaso a la construcción del marco a nivel europeo

Europa se marcó la ambiciosa meta de combinar crecimiento económico y cohesión social. La unificación europea ha avanzado espectacularmente en materia económica, pero en materia de articulación social el ritmo es más lento y los procesos muy complejos, si bien se observa una relativa reacción ante los efectos de la última crisis económica, lo que provoca que el eje de políticas de fomento del empleo alcance un papel protagonista en la UE (Moreno y Serrano, 2009).

El modelo social europeo (solidaridad colectiva, equidad social y eficiencia productiva) aparece claramente influenciado por el paradigma de activación. Una activación impulsada por el problema del desempleo (especialmente de larga duración), los procesos de reestructuración del Estado de Bienestar y la expansión del concepto de inserción laboral, asociado a las políticas activas de empleo. Estas políticas activas han ido mutando, desde unos orígenes nórdicos preocupados por alcanzar el pleno empleo, situando esta cuestión en un problema general de la sociedad *welfare*; hasta la doctrina actual que subraya la responsabilidad individual para la inserción laboral y la obligación de comportamiento adecuado y meritorio *workfare* (Pérez Eransus, 2005).

La orientación flota en esta atmósfera de activación, donde se apela al empoderamiento de las personas, junto a intervenciones que en ocasiones no van más allá de la mera adaptación a las lógicas del mercado (disponibilidad y adaptabilidad).

Desde nuestro punto de vista, tres serían los pilares que hacen emerger a la orientación como una medida política de primer orden en el contexto europeo:

- a) La idea de empleabilidad, elemento a potenciar desde los sistemas de orientación, pero algo realmente distinto a la creación de empleo directo (De Pablos y Martínez, 2008);
- b) El modelo de flexiguridad, que sitúa a la orientación en el espacio de nuevos servicios dotadores de un nuevo concepto de seguridad en el empleo (Wilthagen y Tros, 2004; Sanz De Miguel, 2013);
- c) El modelo de aprendizaje a lo largo de la vida, que va de la mano de un derecho a la orientación a lo largo de la vida (Sobrado y Cortés, 2009).

Del largo camino que ha ido impulsando a la orientación como medida política de primer orden, podemos destacar algunos hitos, como: la Estrategia Europea de Empleo, nacida en 1997 en Luxemburgo; la importancia del Memorándum sobre el aprendizaje permanente, nacido del impulso de la Estrategia de Lisboa (2000); la resolución sobre el fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa (2004); la creación de la Red Europea de Políticas de Orientación a lo largo de la vida ELGPN en 2007<sup>2</sup>; la resolución del Consejo de Europa encaminada a incluir mejor la orientación permanente en las estrategias de educación y formación permanente (2008); y, sin duda, la Estrategia Europa 2020 (2010), dotada de unos ambiciosos objetivos que afectan a la Estrategia Europea de Empleo ya incluida en dicha referencia para el año 2020 (Manzanares, 2013).

### 3.2. Principales notas formales del marco a nivel estatal

La construcción del sistema de orientación ha sido tradicionalmente más estudiada en el contexto educativo, presentando su análisis en los contextos laborales y sociales menos investigados. Asimismo, el marco español de orientación para el empleo se ha ido configurando al albur de dos ritmos: el influjo de las directrices europeas en la materia, y las políticas reactivas ante las sucesivas crisis económicas y de empleo.

La orientación, como punto de encuentro entre las políticas de empleo, educación y formación ha tenido como referencias tradicionales tanto al sistema de FP como a los servicios de orientación del Sistema Nacional de Empleo. Desde la creación del INEM en 1978, podemos situar como elementos fundamentales en la configuración del sistema actual dos referencias legales: la Ley Orgánica 5/2002 que configura el Sistema Nacional de las Cualificaciones y FP, situándolo en unas claves más modernas y dividiendo el sistema de FP en subsistemas específicos más especializados, creando un espacio fronterizo de gestión intermedia entre las Administraciones de Empleo y Educación, una norma actualizada profundamente con el RD Ley 4/2015; y la Ley 56/2003

<sup>2</sup> <http://www.elgpn.eu/>

de Empleo, que junto a sus actualizaciones (especialmente las de 2011) planteó la formación y orientación como políticas de empleo en un lugar más destacado.

### *Las políticas activas de empleo*

Al margen de las políticas salariales y del contrato de trabajo, y al margen de las políticas de fomento del empleo (bonificaciones), emergen las políticas de empleo como tercer pilar más importante de las políticas sociolaborales. Unas políticas de empleo que podemos dividir entre pasivas (protección económica ante los efectos del desempleo) y políticas activas de empleo (orientación, formación e intermediación). Según la ley de empleo deben ser gestionadas con un enfoque preventivo regido por varios principios, entre los que destaca el tratamiento individualizado y especializado (Cabeza, Cardona y Terradillos, 2014).

Este marco de políticas activas experimentó un proceso de modernización a través de los RD Ley 1/2011 y 3/2011, con una actualización conceptual de objetivos y ámbitos. Todo ello generó un intento de modernización de las estructuras de orientación del Sistema Nacional de Empleo, formado por el SEPE y los SPE autonómicos, actualizaciones vehiculizadas a través de los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo: a) Estrategia Española de Activación para el Empleo, que sitúa a la orientación como el primer Eje de políticas de activación para el empleo, y al emprendimiento como 5º eje; b) Planes Anuales de Política de Empleo; c) Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. A estos instrumentos generales se debe añadir la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

#### **4. LAS APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA PARA COMPRENDER EL ROL ACTUAL DE LA ORIENTACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO**

Uno de los déficits de que presenta el sistema de orientación en España es la escasa investigación y desarrollo aplicados al mismo. Si bien es cierto que existen varias asociaciones profesionales y algunas revistas científicas educativas que prestan atención al ámbito de la orientación profesional, también es cierto que son pocas las experiencias de grupos de investigación centrados en la materia, donde destacar el interesante Grupo de Investigación en Sistemas de Orientación Psicopedagógica y Competencias de los Orientadores GRISOP<sup>3</sup>, que ha liderado varias investigaciones desde los años 90 del pasado siglo hasta el año 2015.

De esta forma, se detecta un escaso recorrido en España de investigaciones sobre orientación profesional, siendo un terreno donde aparecen pocas tesis doctorales, siendo especialmente el eje de la orientación en los contextos educativos el espacio que más atención acapara dentro de esta disciplina científica. De esta forma, la

<sup>3</sup> <http://www2.uned.es/grisop/>

orientación en los contextos laborales y socio-comunitarios presenta una escasa realidad en lo que se refiere a investigaciones científicas, hecho que contrasta claramente con la importancia creciente de este eje en política de empleo (Ferreira, Pascual y Pol, 2013) con la aparición de varios estudios de carácter autonómico (García-Hernández y Sánchez-Santamaría, 2013). Los resultados del estudio que presentamos a continuación suponen una interesante y necesaria aportación para comprender el momento actual de la orientación profesional, especialmente en su relación con los servicios públicos de empleo (García-Hernández, 2017).

Asimismo, conviene recordar las aportaciones de la investigación cualitativa como un enfoque fundamental para comprender fenómenos sociales complejos, no midiendo las variables involucradas en dicho fenómeno, sino tratando de entender lo que se está desarrollando en el ámbito social. Estos enfoques pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Consecuentemente los procesos cualitativos emergen como algo inductivo, recurrente, que analiza una multiplicidad de subjetividades, generando unos elementos positivos para la investigación como la profundidad de significados, la amplitud de miras, la riqueza interpretativa y la contextualización del fenómeno (Flick, 2015; Hernández, Fernández y Batista, 2010).

De esta forma, fijamos la mirada en la reciente investigación mencionada, que suma estos dos elementos: a) la investigación cualitativa y b) la necesidad de tratar de entender mejor el sistema de orientación profesional en el marco de los sistemas públicos de empleo; se trata de una investigación desarrollada y dirigida por los autores de este artículo.

Dicha investigación se plantea como propósito analizar el clima de opinión acerca de la orientación profesional, buscando captar la atmósfera que se respira en torno a la imagen, posibilidades y retos de la orientación en el marco de los servicios públicos de empleo, situando como problema de investigación las posibilidades reales de actuación de la orientación en un terreno tan complejo como las relaciones laborales y políticas de empleo en la España. Su objetivo general es analizar el *rol* de la orientación profesional en el marco de los Servicios Públicos de Empleo.

La metodología seguida por el investigador ha sido el desarrollo de un diseño de teoría fundamentada, *Grounded Theory*. Es un diseño de gran utilidad para generar teorías intermedias, de carácter más local, de tal forma que expliquen situaciones y contextos particulares. De esta forma, las proposiciones teóricas emergen de los datos cualitativos recolectados, usando como estrategia fundamental el procedimiento de codificación (Glaser y Strauss, 1967).

Para ello se planteó una muestra de personas expertas en políticas sociolaborales, orientación profesional y educación y formación. Lo componen un total de medio centenar de personas expertas a nivel nacional e internacional, usando como principal herramienta la técnica de entrevista semi-estructurada, desarrolladas en los años 2015 y 2016, y utilizando el programa Atlas.ti como método de análisis de datos.

Presentamos a continuación una síntesis de los principales resultados, prestando especial atención a los códigos en vivo, el significado que aportan las frases exactas<sup>4</sup> de los participantes en la investigación, con una selección de las más significativas.

Para ello estructuramos los resultados en cuatro apartados, que ordenan los discursos en función de su contenido más significativo: a) justificación del papel de la orientación en los SPE; b) deficiencias de la orientación en el marco de los SPE; c) formas de evaluar las acciones de orientación en los SPE; y d) planteamientos de futuro sobre la orientación en los SPE.

#### 4.1. Voces que justifican el papel de la orientación en los servicios públicos de empleo

Cinco son los principales planteamientos emergentes bajo este apartado. En primer lugar, la utilidad de la orientación para satisfacer la necesidad de acompañamiento de las personas en los momentos de dificultad en el empleo.

«Insisto, primera regla, no caer más. Estabilizar la caída, fijar la herida y volver a coger la cuerda poco a poco, un curso por la vida porque cualquiera avance va ayudarla... y no hay tiempo para estar mucho tiempo preocupado, por dos cosas, no tenemos, no vivimos en una sociedad en la que haya tiempo para estar preocupado porque si estás mucho tiempo preocupado, es decir ensimismado, preocupado de ti mismo, de lo que te rodea y eso te está desactivando planos laborales, planos sociales, planos de convivencia, te encuentras en un problema». (Responsable Empleo Social Protegido del Ayuntamiento de Pamplona-Iruña).

En segundo lugar, valorar la orientación como una útil herramienta para el fomento de la empleabilidad, activación y flexibilidad de la persona.

«...el papel que le otorga es muy grande, muy grande en uno de los aspectos, digamos, no se debe a flexiguridad que es la empleabilidad, la mejora de las trayectorias profesionales de las personas. Entonces en ese contexto es fundamental, yo creo que la flexibilidad en la protección laboral de las personas tiene como contrapartida por una parte unos sistemas de seguridad social eficientes y por otra parte unos sistemas de mejora en transiciones laborales, pues mucho más adecuados. Y en esta transición de mejora la orientación tiene un papel decisivo. La cuestión está un poco latente en el propio programa de garantía juvenil de la Unión Europea. ¿Qué hay que ofrecerle a la juventud en un plazo máximo de seis meses? Pues alguna opción de orienta-

<sup>4</sup> Se ha decidido mantener literalmente las distintas voces y opiniones de los participantes en la investigación para reflejar fielmente su naturalidad; aunque puede haber expresiones no correctas gramaticalmente.

ción profesional como mínimo, ¿no? Y yo creo que esto late muy fuerte en todo el entorno de la estrategia europea de empleo, basada en la lucha contra la exclusión». (Catedrático de Derecho del Trabajo y SS UPV).

En tercer lugar, la visión de las políticas de orientación a un nivel más macro, para poder facilitar mejor la gestión de las carreras de la población de un país, posibilitando de esta forma alcanzar mejores metas económicas y sociales de forma colectiva.

«...puede existir esta alianza fructífera entre en la producción, las personas y el estado, puede asumir este papel de dinamizador que asegura que todo está ligado y funcionando muy bien. Mejora la información y la acción en el mercado de trabajo. También lo que hemos hablado, utilizando técnicas de redes y el contacto con profesionales con los clientes, utilizando medios de una forma estratégica». (Representante CEDEFOP).

En cuarto lugar, visionar el eje de emprendimiento como una oportunidad más de acceso al empleo, para lo cual el sistema de orientación es una potente herramienta.

«Pues yo pienso que lo que puede hacer de alguna manera es ocupar espacios y empleos que están ahí y que nadie los ocupa, o aprovecharse de oportunidades que están ahí y que nadie las aprovecha, y a mí me parece que esto puede ayudar a que esa bolsa tan enorme que hay de desempleo pues se vaya un poco minorando. Yo estoy convencido que eso es así. En la medida en que se trabaja de forma decidida en pro del autoempleo, con cabeza, analizando las cosas, valorando los riesgos, se obtienen resultados. Entonces, apostar por esto es apostar por disminuir el desempleo». (Representante de Asociación Navarra de Empresas Laborales).

En quinto lugar, la modernización de los SPE, siendo la orientación una de sus claves bajo parámetros de la UE, además de una orientación a resultados donde comparar objetivos con resultados es clave.

«Es la idea de negocio la idea de efectividad y eficacia de cualquier medida. Pero es que eso es normal y desde luego en Europa cada vez nos... Y está bien, nos piden más evaluaciones de lo que estamos haciendo y es normal». (Representante SEPE-Nacional).

«¿Por qué tiene tanta importancia en la orientación? Porque es la clave de entrada en el Circuito de Empleo. Es decir, sin orientación no entras en el Circuito de Empleo. Para nosotros, para los que hicimos la Legislación del 2011 que hoy está retocada solamente. La clave, cuando uno está en situación de desempleo y cuando uno está empleado, porque la orientación tiene que tener esas dos vertientes. Pero en el momento ese apretaba el desempleo. La orientación tiene que ser la entrada en el circuito de empleo. Tú llegas allí y lo primero que te tienen que hacer es tu perfil, y lo segundo que te tienen que hacer es un acuerdo personal de empleo. (...) necesitas necesariamente orientación. Por eso tiene ese estatus tan importante en la

legislación, que no se corresponde después con la aplicación práctica porque no hay orientadores en el sistema de empleo, porque los despidieron, lo primero que hicieron fue despedirlos. Pero por eso tiene esa información. Es decir, si tú concibes el circuito de empleo, como yo lo primero que tienen que hacer en el circuito es decirme lo que... Quién soy yo y qué tengo que hacer para mejorar mi empleabilidad, para encontrar un puesto de trabajo mejor, para encontrar un puesto de trabajo. Y esa es la orientación». (Ex Secretaria de Estado de Empleo).

#### 4.2. Voces que señalan las deficiencias de la orientación los servicios públicos de empleo

Este apartado recopila el mayor número de referencias de la investigación, lo que supone ya de por sí todo un indicador del momento, año 2015, tras 7 años seguidos de crisis económica y de empleo, con una gran tensión en los SPE y en el ecosistema de la orientación en general y en todos los servicios públicos. Las referencias ponen el acento en el desborde de los servicios de orientación por la implementación de la crisis del contexto laboral excesivamente precarizado.

«La pública estos años se ha visto desbordada. Es decir, los SPE, las personas que trabajan en los servicios públicos de empleo han sufrido una presión tremenda, brutal, desproporcionada con un coste personal -y esto lo conozco bien- con un coste personal insuperable. (...) Pero las políticas que se han desplegado en estos últimos años han sido bien intencionadas, pero con independencia de que se hayan visto desbordadas por la crisis que cuantitativamente no se ha podido gestionar, es como contener una tormenta tropical con un paraguas, no tiene ningún sentido». (Representante ASEMPELO).

En segundo lugar, se subraya los problemas de desarrollo real de la orientación en el estado español, fruto de toda una mirada de problemáticas e insuficiencias que hacen que la plasmación efectiva de las normativas sea muy compleja.

«Está muy bien, eso es servicio, una atención personalizada... ¿Eh? Yo sé que están, bueno, directores generales de servicios públicos de empleo, están un poco enfadados. Es decir, no con la cartera de servicios en sí mismo, diré que es una normal, un real decreto que me obliga, y ¿cómo lo hago? Los protocolos, pasa lo mismo. Establecer unos protocolos, una orden ministerial que hay que cumplir y digo: si es que no lo voy a poder cumplir, ¿cómo lo hago? Quiero decir que lo normal sí es que se apliquen un poco las normas, pero para que se cumplan, no para incumplir las leyes desde el punto cero». (Representante Sección Orientación SPE-Autonómico).

En tercer lugar, se aprecia una falta de rumbo y estrategia en la materia. Con un retraso estructural de los SPE en esta materia concreta a nivel estatal, una materia que aspira a ser dinamizadora del resto de políticas activas de empleo.

«Pero, claro, ¿qué hacemos con 3.000 orientadores a los que les ponemos a rellenar fichas? El gran problema que tenemos casi todos los servicios de empleo en España, en Europa casi todos, es que dedicamos mucho tiempo y mucho esfuerzo a rellenar bases de datos con datos de las personas, exhaustivo, datos de no sé qué, creyendo que ahí tenemos la panacea para hacer esa cosa que no existe ni existirá y que me pone de los nervios: casar oferta y demanda. (...) ¿Qué es eso de casar? ¿Eh? Y otra cosa es poner en contacto a quien busca con quien está necesitando. Poner en contacto y que ya se apañarán y que yo sepa venderme ante ti. Y que yo empresario sepa qué es lo que quiero contratar también. Pero casar oferta y demanda definiendo la casación desde un lugar externo que es una aplicación informática o un intermediario. (...) Entonces claro cuando a la gente le enfrentamos a los técnicos de orientación dándoles como su principal trabajo es que tienes que... Eso de la atención personalizada al final, el 80% de lo que se traduce de eso es rellenar una base de datos exhaustiva que no suele valer casi nada a las dos semanas ya. Porque mucha de la información es contingente». (Representante SEPE-Gipuzkoa. Cita 39:11).

En cuarto lugar, la aparición de dudas sobre si las metodologías usadas son las más adecuadas, o sobre el nivel competencial real de los profesionales de la orientación.

«Es decir que al principio había una necesidad evidente en términos de capacidad. En términos de números si quieres y de capacidad administrativa de los servicios que presta el Ministerio Público de Empleo, básicamente los están previendo este tipo de orientación. Y ahí sí que desde Bruselas se identificó una necesidad bastante grande. Desde el principio en los dos ámbitos. En lo que es tanto el tema de recursos o si quieres la ratio entre orientadores y las personas a orientar digamos, los desempleados. Y luego en la capacidad de los propios orientadores que este es un tema que no se suele discutir en el foro público por la sensibilidad del mismo. O sea que este es un tema complicado sobre todo además cuando entran en juego servicios públicos regionales. Pero es un tema que aquí si se tiene identificado como una cuestión clave. Que a pesar que ha mejorado hay que seguir mejorando». (Representante Comisión Europea).

En quinto lugar, el impacto de todo ello en la imagen social de la orientación ante la ciudadanía, y los propios dilemas éticos de las personas profesionales de la orientación.

«Estamos hablando de una situación en la que si nos parece que al final se está culpabilizando a la gente que está en desempleo cuando no es así. O sea, es que ahora mismo es inviable, por mucho que las personas quieran no hay empleo ahora mismo para todo el mundo. Y no es justo que entonces las personas sean las únicas que están pagando las consecuencias de todo eso». (Representante Cáritas-España).

«Y que incluso, no sé si me atrevería a decir que el término orientador laboral está denostado, no sé cómo decirte. Ahora si le llamas *coach*, ya sabes, o sea: «No es que tenga un *coach* personalizado. No es que tengo un orientador laboral». Los sindicatos, los servicios de... Estás parado y quieres ir... Estás buscando empleo y tal. No, no, ese no es el concepto. Entonces quizá también ya el propio término yo lo veo que está un poco desgastado y que está muy relacionado, se relaciona muchísimo con un determinado tipo de asesoramiento, orientación». (Representante Confederación Empresarios de Navarra).

#### 4.3. Voces que aportan ideas sobre cómo mejorar la evaluación de la orientación en los SPE

Las opiniones mayoritarias muestran todo un abanico de propuestas y subrayan los problemas para evaluar adecuadamente las estructuras y servicios de orientación en los SPE. Este aspecto despierta controversias.

«Evaluarlo en términos meramente coste beneficio de la acción emprendida no tiene demasiado...Sí, sí, sí. Como tal no tiene demasiado sentido, pero si se hiciera desde el SEPE, desde el gobierno de La Rioja o desde el Vaticano habrían visto sin ninguna dificultad que desde una perspectiva econométrica de medición simplemente de datos y de resultados, el dedicar la mayor parte de recursos de políticas activas al empleo subvencionado es un elemento radicalmente erróneo. No costaba mucho verlo, no hacía falta estudios, no hay más que seguir la evolución del mercado laboral español». (Profesor Departamento Sociología UAB).

Asimismo, otro bloque de resultados muestra una cierta desorientación y polifonía sobre cómo mejorar las evaluaciones y estudios de retorno social e impacto.

«Yo creo que tienen mucho que ver con que no hay suficientes pruebas científicas, de impacto de orientación y eso tiene consecuencias políticas muy fuertes porque es difícil decir a los gobiernos al reforzamiento de políticas pasivas y dotaciones para políticas activas. Es muy difícil de crear este tipo de argumento para la acción política». (Representante CEDEFOP).

Otras opiniones se centran en la valoración acerca de la calidad en los servicios de orientación y sus ambivalencias.

«...yo en estos momentos creo que la calidad pasaría básicamente por reforzar la calidad de los instrumentos del apoyo a la orientación, más que intentar avanzar un área de control de calidad, creo que sería darle apoyo a la calidad. Es decir, enriquecer instrumentos, es decir, apoyar a las entidades, a los servicios, a los orientadores a que puedan hacer mejor su trabajo con más instrumentos y con más y mejores metodologías. Porque en el proceso de control de calidad como lo que tenemos, el resultado será negativo en el me-

jor de los casos, y en el peor, pues será un desastre». (Consultor políticas de empleo y formación).

Finalmente emerge un debate sobre qué aspectos priorizar en las evaluaciones de resultados, si una mirada cuantitativa (inserciones laborales) o una mirada más cualitativa centrada en el desarrollo personal y competencial de las personas usuarias de los SPE.

«El abanico de personas a las que dirigir las políticas de orientación y demás, activas de empleo, se ha ampliado bastante más la posibilidad de... Entonces, al no hacer la criba, al tener que trabajar con un público más amplio, el grado de éxito (...), el grado de éxito de esas políticas se va a medir fundamentalmente por el grado de inserción». (Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB).

«...la eficacia tú siempre la mides cuando tienes un objetivo marcado ¿Cómo vas a medir la eficacia sino sabes qué objetivo buscas? Los objetivos son distintos, ojo, porque la orientación precisamente lo que te marca también un poco son los objetivos porque la mejora de la empleabilidad tiene que materializársela, eso no es una cosa conceptual. La empleabilidad para un desempleado pues finalmente se da al obtener un empleo. Pero que sea más empleable será que adquiere unas determinadas competencias para poder en ese *matching* obtener más posibilidades de empleo, más oportunidades de empleo. Mejorar la oportunidad de empleo, por decirlo de alguna forma». (Representante SEPE-Nacional).

#### 4.4. Voces que reflexionan sobre el futuro de la orientación en los servicios públicos de empleo

Una vez repasado los distintos ángulos de la realidad del momento de los servicios de orientación profesional en los SPE, toca reflexionar sobre el futuro. Para ello se aprecian varias voces, que podemos ordenar en positivas, equilibradas y claramente negativas, siendo las negativas muy significativas, pero más minoritarias.

«Yo creo que estos son muy importantes, pero yo creo que también hay que llegar a la decisión de la idea de la persona es centro del servicio. Yo no veo cómo es posible aconsejar a las personas sin conocerlas. Es eso que es contradictorio para mí. Si no están en el centro de servicio, el Estado está desperdiciando los presupuestos. Y esta es la verdad pragmática, es la racionalidad de la actuación política». (Representante CEDEFOP).

«Pero como siga esto, pues mañana voy a decir que no hay dinero para personal. (...) Y si no hay personal, pues iremos a la orientación masiva, no a la orientación buena...» (Representante Sección Orientación SPE-Autonómico).

«Yo creo que cada vez va a adquirir un papel más importante, yo creo que va a ser la política de empleo por antonomasia, más allá de que sirva en España. Con toda esa idea de que hay que subvencionar un empleo, y en ese sentido

transferir recursos sociales hacia esas políticas que son políticas pasivas, las subvenciones al empleo de...Porque la mayor parte de las veces esas subvenciones se realizan con trabajadores que ya iban a trabajar, que es una forma de responsabilizar al empleador de sus responsabilidades sociales, colectivas frente a la gobernabilidad. Y en ese sentido, yo creo que progresivamente, vamos a tener un papel cada vez mayor. Esa idea, ese trabajo terapéutico por parte del orientador laboral. La idea de que el Estado Social no tiene tanto que facilitar o que proteger al trabajador frente al mercado, sino más bien, facilitar que el mercado funcione adecuando o produciendo nuevos tipos de sujetos». (Profesora Facultad Psicología UCM).

«Yo veo un futuro alentador, tengo que decirte. Creo que, y así lo demuestra un poco cual ha sido la evolución. Se le ha dado cada vez un peso mayor y durante la crisis todavía no tenemos datos muy recientes, pero a partir de las medidas de austeridad, se ha recortado el gasto en políticas activas de manera importante. Pero ha sido más en políticas activas destinadas a la creación directa de empleo o incluso a la que serían las subvenciones a la contratación. Pero no se ha recortado demasiado, por lo menos en términos relativos del gasto en medidas de orientación y formación para el empleo, lo que significa que todavía hay un interés por parte de las autoridades de seguir dando peso a este tipo de políticas. Entonces eso a mí me hace pensar que el futuro todavía es alentador, por así decirlo». (Representante OIT).

## 5. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CUALITATIVO

Esta investigación cualitativa nos permite comprender mejor los rasgos del sistema de orientación en la España del periodo 2014-2016, que comprende la estela del peor año de la crisis económica (2013) y la entrada en un periodo que se puede denominar de postcrisis, con recuperación de cifras de desempleo menos dramáticas.

La investigación muestra el estado de preocupación en el ecosistema de la orientación, reflejando las dificultades para dotar a los SPE de unos dispositivos de orientación más avanzados, si bien es cierto que se reconocen avances normativos y de orientación a resultados.

Ordenamos a continuación las conclusiones en cuatro puntos principales.

- El impulso de la orientación como eje de política de activación para el empleo va en línea con los cambios profundos en el mundo laboral, mundo del trabajo ante el que se pronostican fuertes transformaciones a medio plazo, especialmente vinculadas a la cuarta revolución industrial. La orientación se engarza con unas nuevas políticas asociadas a las respuestas en los cambios de relaciones laborales, claramente influenciadas teóricamente en nuestro entorno por los paradigmas de activación y flexiguridad. Asimismo, otra im-

portante justificación del papel de la orientación emerge al situar a la misma como un elemento significativo de unos mejores SPE, en línea con los mandatos de la UE asociados a la Estrategia Europea de Empleo. Finalmente, el despliegue de los servicios de orientación en España (tanto para el empleo como para el autoempleo) obedece claramente a respuestas reactivas y cortoplacista ante las cíclicas crisis de empleo, más que a un sistema integrado sostenido en el tiempo y de carácter proactivo.

- Las opiniones recogidas muestran las claras deficiencias del sistema de orientación vinculado a los SPE, un sistema que aparece desbordado en varias etapas de la crisis iniciada en 2008. Destaca las dificultades para cumplir el principio de individualización de las atenciones, la crítica de una falta de estrategia global en materia de orientación profesional y la fragilidad de los sistemas de orientación (discontinuidades e intermitencias) para hacer frente a las exigencias de la realidad laboral. Asimismo, emerge la necesidad de innovación y actualización de metodologías, y sobre el nivel competencial de una parte de los orientadores de los SPE. Todas estas dificultades conectan y refuerzan dos efectos, el de las dudas éticas detectadas que emergen en la propia red de profesionales, y en la imagen de los servicios de orientación en la propia ciudadanía. En otro plano, se señalan las dificultades para alcanzar a nivel estatal unos verdaderos sistemas integrados de información y orientación, de tal manera que el eje de orientación realmente pueda ser un punto de encuentro y dinamización del resto de políticas activas de empleo, especialmente la intermediación laboral. Esas limitaciones de su rol dinamizador afectan y merman al conjunto de políticas activas y su encaje con las pasivas.
- Se visualiza la falta de cultura evaluadora en materia de políticas activas de empleo, y especialmente en orientación, si bien es cierto que aunque se mejora el marco lógico de gestión a nivel estatal (sistematización y monitorización que plantean los PAPE y la EEAE) emergen las dudas y voces contradictorias. Las voces indican el excesivo peso de las evaluaciones cuantitativas, asociadas al aumento de la presión por evaluar (con implicaciones en asignación de fondos económicos futuros) en paralelo a un cierto escepticismo a su cumplimiento y utilidad formal, y si realmente es ecuánime cargar a los servicios de orientación de evaluaciones excesivas. Finalmente, se lanzan propuestas de evaluaciones que vayan más allá de la monitorización de las inserciones laborales. Evaluaciones mixtas, cuantitativas y cualitativas, que vayan más allá del corto plazo para medir la evolución de las personas usuarias de los SPE.
- Se detectan tres tipos de visiones de futuro acerca del rol de la orientación en los servicios públicos de empleo. Primeramente, una mirada pesimista, minoritaria pero no marginal, significativa, centrada en las insuficiencias que presentan claramente los servicios de orientación especialmente en los años de mayor impacto de la crisis donde se asume el desborde de estos, y el te-

mor a una privatización de estos. Estas voces señalan el contraste entre norma y práctica, poniendo el acento en lo secundario de las medidas de orientación ante otras medidas de políticas de empleo como el fomento del empleo a través de bonificaciones, asignando a la orientación un *rol* de trabajo; especialmente de trabajo de las actitudes y adaptabilidad a las condiciones laborales imperantes. En segundo lugar, una mirada más equilibrada que reconoce las dificultades, pero apuesta por insistir en la reformulación e innovación de los servicios públicos de empleo. Dichas voces apuestan claramente por este eje de orientación, al que debe llegar el momento de implementar su peso real y presupuestario ante la erosión de otras fórmulas clásicas de políticas activas y de fomento del empleo. Asimismo, se ve como natural y necesaria una mejor colaboración entre Administración y entidades colaboradoras-proveedoras de servicios especializados. La tercera de las visiones, mayoritaria, de carácter más positivo, subraya el enorme potencial del eje de orientación en los servicios públicos de empleo, valorando y confiando en su papel para alcanzar metas políticas y económicas de gran alcance, siendo la orientación uno de los principales indicadores de calidad y modernización de los servicios públicos de empleo europeos del siglo XXI.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, M. (2008): «La orientación profesional como una de las funciones del Departamento de orientación», en Bisquerra, R, *Las funciones del Departamento de orientación*, MEC, Madrid.
- CABEZA, J.; CARDONA, M.B.; TERRADILLOS, E. (2014): «Políticas de Empleo (I)», en Cardona, M.B. y Cabeza, J. *Políticas Sociolaborales*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- CONSEJO DE EUROPA (2008): Proyecto de Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados. *Incluir mejor la orientación permanente en las estrategias permanentes de educación y formación permanente*, Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas.
- DE PABLOS, J.; MARTÍNEZ, A. (2008): La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77, pp. 105-133.
- FERREIRA, C.; PASCUAL, L.; POL, C. (2013): La producción española en tesis doctorales sobre orientación en la base de datos TESEO (2001-2012). *RELIEVE Revista electrónica de investigación y evaluación educativa*, pp. 1-10.
- FLICK, U. (2015): *El diseño de investigación cualitativa*, Morata, Madrid.
- GARCÍA-HERNÁNDEZ, J.L. (2017): *El papel de la orientación las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza.
- GARCÍA-HERNÁNDEZ, J.L.; SÁNCHEZ-SANTAMARÍA, J. (2013): «Estudio descriptivo sobre los servicios de orientación para el empleo en Navarra». *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, Vol. 24, nº 2, 2º Cuatrimestre, pp. 37-57.
- GLASSER, B.G.; STRAUSS, A.L. (1967): *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Aldine, Nueva York.

- HERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ, C.; BAPTISTA, P. (2010): *Metodología de la investigación (Quinta edición)*. D.F.(Mexico): McGraw-Hill.
- MANZANARES, M.A. (2013): «Sistemas integrados de orientación. Una propuesta para la articulación de estructuras y servicios a nivel local». *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 24, nº 1, 1º Cuatrimestre, pp. 62-77.
- MORENO, L.; SERRANO, A. (2009): «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional», *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 2 , pp. 11-32.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): «*Políticas de activación y rentas mínimas*», Cáritas-Fundación Foessa, Madrid.
- PLANAS, J.A. (2009): «Los servicios de orientación en las Comunidades Autónomas», Álvarez González M. y Bisquerra, R., *Manual de orientación y tutoría*, Walker Kluwer España, Barcelona.
- SÁNCHEZ GARCÍA, M.F. (2010): «La orientación en España: Despegue de una profesión». *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 21, Nº 2, 2º Cuatrimestre, pp. 231-239.
- SÁNCHEZ GARCÍA, M.F.; ÁLVAREZ GONZÁLEZ, M. (2012): *Bases teórico-prácticas de la orientación profesional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- SANZ DE MIGUEL, P. (2013): «El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: Análisis de los marcos interpretativos», *Intersticios - Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 7 (1), pp. 231-248.
- SARASOLA, L. (2008): Formación y orientación para el empleo. En Echeverría, B. (Coord.), *Orientación Profesional* (pp. 335-416), UOC, Barcelona.
- SOBRADO, L.M.; CORTÉS, A. (COORDS.) (2009): *Orientación Profesional: Nuevos escenarios y perspectivas*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- WILTAHEN, T.; TROS, F. (2004): The concept of flexicurity: a new approach to regularizing employment and labour markets. *Transfer*, Vol. 10, nº 2, pp. 166-186.

### Referencias legales

- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
- Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.
- Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.
- Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.
- Resolución de 18 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2017.

---

# *Percepción de la orientación laboral como política de empleo eficaz*

## *Perception of career guidance as an effective employment policy*

El escenario surgido tras la crisis ha generado la necesidad de reflexionar sobre las diferentes estrategias de orientación laboral y las variables relacionadas con la búsqueda de empleo. Este análisis debe también contar con la percepción que el propio usuario de la orientación laboral tiene acerca de la utilidad de esta política de empleo. Este trabajo analiza las expectativas que tiene la persona desempleada cuando acude a un servicio de orientación laboral, y en qué medida estas expectativas se ven realizadas al finalizar el proceso de orientación. Por último, se trata de poner en relación estas dimensiones con la propia satisfacción de los usuarios con la orientación recibida. La investigación se llevó a cabo en una muestra de personas desempleadas que acudían a recibir orientación laboral al Servicio Público de Empleo de Andalucía.

*Krisiaren ostean sortutako agertokiak lana aurkitzeko aldagaien eta laneko orientabide estrategia desberdinen gaineko hausnarketaren beharra ekarri du. Azterketa horrek, laneko orientabidearen erabiltzaileak enplegu politika horren erabilgarritasunaren gainean duen pertzepzioa ere eduki behar du. Lan honek langabezia dagoen pertsonak laneko orientabide zerbitzu batera jotzen duenean espero duena aztertzen du. Orientazio prozesua bukatzean espero duena zenbateraino betetzen den ere aztertzen du. Azkenik, erabiltzaileak berak jasotako orientabidearekiko duen gogobetetzea dimentsio horiekin erlazionatzeko ahalegina egiten da. Ikerketa Andaluziako Enpleguaren Zerbitzu Publikora orientazio bila joaten zen langabeen lagin batean burutu zen.*

The scenario after the crisis has generated the need to reflect on the different strategies of job guidance, and on the variables related to job search. This analysis should also need to take into account the user perception about the usefulness of this job creation policy. This is the main objective of the paper, as well as to analyze the expectations that unemployed have when they go to a job guidance service, and to what extent these expectations are met at the end of the guidance process. Finally, we compare connect these dimensions with users self-satisfaction about guidance service. The research was conducted on a sample of unemployed people who came to receive career guidance to the Public Employment Service of Andalusia.

## Índice

---

1. Introducción: Políticas Activas de Empleo, el estado de la cuestión
2. Efectividad de la orientación laboral como PAE
3. Evaluación de las PAEs
4. Método
5. Resultados
6. Discusión y conclusiones

### Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** Políticas Activas de Empleo, orientación laboral, evaluación, desempleo.

**Keywords:** Active Employment Policies, job guidance, evaluation, unemployment.

**Nº de clasificación JEL:** J04, J24, J68

Fecha de Recepción: 21/03/2017

Fecha de Aceptación: 02/11/2017

---

*In Memoriam- Al profesor Julio Fernández Garrido, precursor del estudio metodológico de los programas de orientación y empleo en España*

## 1. INTRODUCCIÓN: POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO, EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Resulta universalmente aceptado considerar dos tipos de políticas encaminadas a apoyar a las personas y colectivos en situación de desempleo que tienen como fin último garantizar su inclusión en sociedad y aumentar las posibilidades de reinserirse laboralmente en el menor tiempo posible (OCDE, 2005; OIT 1993). Nos referimos, por un lado, a las políticas que garantizan el soporte económico de las personas desempleadas y, por tanto, la subsistencia; a la vez que logran la incorporación al mercado de trabajo, es decir, las denominadas políticas pasivas.

En otro orden se encontrarían las dirigidas a la generación de cambios positivos en los mercados de trabajo, y por ello, en las entidades e individuos que los componen, produciendo mejoras en cantidad y/o calidad. Por ejemplo, en el aumento de la oferta de empleo, o en una mayor transparencia y visibilidad, o por la eliminación de desajustes entre la oferta y demanda, o propiciando el aumento de

la empleabilidad de los colectivos con mayores dificultades de inserción, entre otras. Estas actuaciones son conocidas como Políticas Activas de Mercado de Trabajo, o de manera más habitual, Políticas Activas de Empleo (PAEs). Aunque como señalan Fernández-Garrido, Navarro y Climent (2013), esta distinción, que suele ser habitualmente utilizada por los principales organismos internacionales (OIT, OCDE, Banco Mundial, UE), en la práctica cotidiana suele conllevar un uso conjunto o combinado.

Ya hace varias décadas que Standing (1990) acuñó el término «subsidio activo» para referirse a los programas que condicionaban la prestación económica a un compromiso de actividad cuyo desarrollo ulterior ha tenido un reflejo en las denominadas *políticas de activación*, que resulta fundamental no confundir con las *políticas activas de empleo*, ya que aquellas combinan, como hemos comentado precedentemente, políticas activas y pasivas. Estas políticas de activación tuvieron su origen en los cambios introducidos en los años noventa del pasado siglo en los sistemas de protección social de diversos países europeos, y consisten en una mezcla de ajustes en el gasto de prestaciones (en cuantía y duración) con la fijación de unas contrapartidas en términos de seguimiento de algún tipo de programa de formación, orientación, búsqueda activa o combinación de varios de ellos, que se considere adaptado a las necesidades y carencias del perfil de la persona, como requisito para mantener o alcanzar la prestación (Fernández-Garrido, Navarro y Climent, 2013). Ya en su origen fueron etiquetadas como políticas de zanahoria y palo (Lerhman 1998).

Aunque no se conozca ninguna clasificación unitaria o normalizada de las diferentes actividades integradas en la categoría de políticas activas, no es menos cierto que la mayor parte de las revisiones al respecto coinciden en señalar el tipo de actuaciones específicas integradas en el dominio de tales políticas. Fernández-Garrido (2011) diferencia entre las siguientes modalidades:

### 1.1. **Promoción y fomento del empleo**

Las políticas de promoción o fomento del empleo están dirigidas a apoyar la creación de empleos y a facilitar oportunidades específicas para alcanzarlo. Se centran fundamentalmente en personas y colectivos que tienen dificultades especiales de acceso a los empleos ofrecidos en el mercado laboral, ya sea debido a barreras o a discriminaciones. Comprenden actuaciones diferenciadas en favor del autoempleo y el empleo por cuenta ajena (OIT, 1993), en este último caso, desde la creación directa de empleos en el sector público a incentivos para la creación de empleos en el sector privado, localización de sectores emergentes o yacimientos (Jiménez, Barreiro y Sánchez, 1998) y programas de desarrollo local (Ruesga, 2011); a la generación de oportunidades específicas para quienes tienen dificultades especiales en el acceso, mediante la creación de entidades cuya finalidad es facilitar estos empleos protegidos, como es el caso de los centros especiales de empleo de las empresas de inserción (Ecotec Research and Consulting, 2001; Pradini, 2003).

## 1.2. La intermediación laboral o gestión del empleo

Tiene como objetivo poner en correspondencia, de manera eficaz y eficiente, las ofertas y demandas existentes en el mercado de trabajo. Su ideal es lograr «el mejor trabajo para los demandantes» y, de forma correspondiente, los perfiles más adecuados para cada empleo.

En palabras de Fernández-Garrido, Navarro y Climent (2013), esta labor supone determinar los esfuerzos técnicos necesarios encaminados a, por un lado, realizar adecuadamente el conjunto de labores implicadas en la captación y gestión con actuaciones encaminadas hacia:

- la evaluación, calificación y clasificación de las personas demandantes;
- el asesoramiento a la hora de delimitar los requisitos exigibles y candidaturas idóneas en el mercado, evitando el establecimiento de requerimientos excesivos o inadecuados o la discriminación de candidaturas valiosas, entre otros aspectos;
- la difusión rápida y transparente de las ofertas, así como a su seguimiento y prospectiva, recurriendo a medios avanzados vinculados a soportes electrónicos, como mensajes a móviles o a través de medios sociales, entre otros.

Y por otro, estableciendo una coordinación tanto con el resto de las políticas activas como con los oferentes privados de servicios de intermediación.

Del mismo modo que ha sucedido en las políticas de promoción, en intermediación se han ido desarrollando diferentes programas dirigidos específicamente a los colectivos con dificultades especiales de acceso al mercado de trabajo, denominados intermediación protegida o a la medida, cuyo funcionamiento a través de entidades especializadas implica una búsqueda particularizada con un proceso de acompañamiento en la inserción de la persona a insertar (Pradini, 2003).

## 1.3. Orientación profesional para el empleo u orientación laboral

La orientación desarrolla una doble labor en el apoyo de quienes buscan empleo: por un lado, actúa como un asesoramiento en línea que permite conocer y hacer accesibles los elementos clave del mercado de trabajo por el que deberán «transitar» estas personas; y por otro, interviene como «entrenamiento personal» en la mejora de las competencias para manejarse en el mercado laboral procurando un posicionamiento motivador y marcado por una actitud positiva y proactiva.

Para llevar a cabo estos objetivos generales, que podrían también denominarse como formación para el desarrollo de carrera o empleo y empoderamiento, vitalización y transmisión del control, la orientación mantiene un conjunto de actividades diversas que comprenden desde la sensibilización respecto de la necesidad de asesoramiento y orientación, al tratamiento de las actitudes negativas, dificultades de

afrontamiento o estrategias inadecuadas, pasando por los procesos de asesoramiento individualizado, entrenamiento para la búsqueda de empleo o la motivación y capacitación para la definición de un proyecto emprendedor (Watts y Fretwell, 2004; Fernández Garrido, 2010; Climent y Navarro, 2016).

#### 1.4. Mejora de la cualificación

Etiquetada en nuestro país, en los últimos años, como *formación para el empleo*, y refundiendo las dos anteriores líneas denominadas *formación ocupacional* y *continua*, la mejora de la cualificación pretende establecer el ajuste entre los perfiles demandados por el mercado de trabajo y los que poseen quienes buscan empleo. Cronológicamente, la formación para el empleo actuaría tanto a nivel del presente, evitando así que se produzca pérdida del empleo por descualificación o estancamiento, como a futuro, con un objetivo prospectivo, es decir, manteniéndose en preparaciones incompletas que tienden a la obsolescencia o en claro curso de extinción (Germe, 2002).

#### 1.5. El uso combinado: la realidad práctica habitual de las PAEs

Aunque cada una de las políticas revisadas podría llevarse a la práctica como política única o aislada, lo habitual es que se desarrolle, tanto en la planificación de programas como en la asignación a los usuarios, una combinación de todas aquellas necesarias para apoyar, respectivamente, las dificultades de inserción individual y colectiva.

Este tipo de combinación suele denominarse, a nivel individual, *itinerario de inserción* o *itinerario individualizado de inserción* cuando se personalizan en una fórmula magistral las «dosis» y «tipo» de cada política más necesaria como tratamiento a las dificultades (Fernández-Garrido y Porras, 1996).

Distintos autores (Ángel-Urdinola *et al.*, 2010; Bell y Blanchflower, 2010) mantienen ciertas recomendaciones que redundarían en la mayor efectividad de las PAEs, de entre las que destacan las siguientes:

- *Momento/Tiempo*: los programas de mayor efectividad son aquellos que mantienen intervenciones más inmediatas o tempranas como solución a los problemas (recordemos la estrategia habitual de fijar un plazo no mayor a 90 días para que una persona desempleada reciba tratamiento de apoyo o intervención).
- *Composición de las actuaciones*: los basados en una combinación de las diferentes políticas gozan de un nivel de impacto más elevado, como ya se ha apuntado en el caso de la intervención individual a través de *Itinerarios Personalizados de Inserción (IPIs)*.
- *Vinculación estrecha con las necesidades*, tanto presentes como futuras o prospectivas, del mercado de trabajo: el diseño de las intervenciones debe basarse

- en el conocimiento de las necesidades del mercado y contar con la colaboración de los potenciales empleadores en la implementación de los programas.
- *Adaptación* a los perfiles concretos de colectivos a trabajar y mercados en los que insertar: el conocido como *targeting* o fijación detallada de actuaciones y objetivos respecto de participantes y medios en los que se insertarán.
- *Liderazgo* o protagonismo principal hacia la fijación de itinerarios a los programas de orientación.
- *Implicación*, de manera sistemática, de los agentes sociales y administraciones en el diseño e implementación.
- *Acreditación* de las cualificaciones desarrolladas.
- *Evaluación* extensa y mantenida de los diferentes momentos y resultados.

A estas consideraciones deberíamos añadir una última. De manera insistente, en el ámbito de las PAEs se viene planteando como soporte adicional el estudio y adopción de las *buenas prácticas*, que como fórmula tecnológica contrastada puedan garantizar los resultados en cuanto a eficacia y eficiencia (Fernández-Garrido, 2011).

## 2. EFECTIVIDAD DE LA ORIENTACIÓN LABORAL COMO PAE

En 2004, la Unión Europea realizaba el reconocimiento oficial de la orientación y su importancia, enmarcándola como una actividad cuya necesidad y utilidad era, y sigue siendo, relativamente desconocida para la ciudadanía. Expresaba que la prestación de una orientación permanente de alta calidad es un elemento clave de las estrategias de educación, la formación y la empleabilidad para lograr el objetivo estratégico de que Europa se convierta en la sociedad del conocimiento más dinámica del mundo en 2010 (Consejo de la Unión Europea, 2004). Aún sin llegar a estos niveles ya preestablecidos por la Unión Europea por aquellos años, la orientación laboral ha conseguido el reconocimiento como política básica por parte de las principales instancias políticas y sociales.

Paradójicamente, las poblaciones destinatarias de estos servicios no parecen mantener valoraciones de igual calibre. Más bien al contrario, una serie de indicadores deben llevarnos a reconocer que para buena parte de la ciudadanía la necesidad y utilidades de la orientación pasan desapercibidas o no resultan lo suficientemente notorias como para atraerles.

Varios estudios realizados en los últimos años parecen apuntar que los potenciales usuarios de estos servicios de orientación no los conocen suficientemente, por ejemplo, que pueden acceder libremente a estos servicios, o no tienen una idea muy aproximada de qué se ofrece en ellos (Mora-Galiana, 2008; Vidal *et al.*, 2001). En un sentido parecido, resulta de interés considerar la valiosa información que nos brindan aquellos estudios que han utilizado estrategias cualitativas para conocer la per-

cepción y demandas de la población en torno a los servicios de orientación, a través de grupos de discusión con personas de diferentes niveles de cualificación, y aquellos estudios comparativos con usuarios que acudían a orientación en relación a quienes no lo hacían. De estos análisis se desprende que las razones para el *no uso* de la orientación podrían ser etiquetadas en la categoría de motivos de tipo superficial o ligero (del tipo «no hay grandes facilidades de acceso», «es necesario motivarse para romper algunas inercias», «tengo dudas del grado en que se podrá atender el tipo de personas o dificultades que se tienen», «me avergüenza pedir informaciones que igual son obvias...» (Hayes y Murray, 2007). En definitiva, parece que se trata de razones con poca relevancia, pero que se traducen en inercias y actitudes de una confianza parcial en las posibilidades de los servicios de orientación.

Por otro lado, autores como Fernandez-Garrido (2008) concretan las experiencias que pueden relatarnos, como *análisis de caso* o *dato clínico*, quienes trabajan en orientación con personas usuarias que han sido derivadas a estos servicios de forma más o menos impuesta, supeditando esta acción al cobro de subsidio o ayuda. Se relatan frecuentes impresiones de control y la aparición de ocultaciones de información por parte de la persona usuaria. Del mismo modo, suele aparecer una actitud recurrente caracterizada por la postura del «yo sé manejarme perfectamente», entremezclada con la constatación de la utilidad real e inmediata cuando se empieza a enfocar la reformulación más positiva de un mero *curriculum vitae* o la información acertada de posibles estrategias en el mercado, entre otras actuaciones.

### 3. EVALUACIÓN DE LAS PAES

Dado que la implementación de las PAEs supone un altísimo coste económico, de infraestructuras y de coordinación para el país que las implementa, es fundamental que los programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores estén sujetos a evaluación continua (en España, en 2015 el coste de las PAEs supuso más de 4.788 millones de euros, ascendiendo en 2016 a una cantidad cercana a los 5.266 millones, según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España a través de su Plan Anual de Política de Empleo para los dos años indicados). Algunos programas pueden resultar muy alentadores sobre el papel, pero con pobres resultados en la práctica.

Dado el carácter cuasiexperimental de muchos de los programas, la práctica habitual de la evaluación de los mismos resulta imprescindible para avanzar en el diseño de estas políticas de un modo eficaz (De la Rica, 2015). Según esta autora, existen varios elementos que son fundamentales para la adecuada evaluación de cualquier programa dirigido a los desempleados: por un lado, definir adecuadamente el objetivo y por lo tanto el resultado del programa. En este sentido, es demasiado frecuente, y obvio, concentrar el éxito o fracaso de un programa en función, únicamente, de su nivel de inserción laboral real y/o directa. De otra parte, resulta de interés realizar

estudios individualizados de tipo longitudinal sobre los participantes de un determinado programa de empleo, y realizar comparaciones transversales con otros individuos no participantes en el programa y con parecidos perfiles. Estas simples comparaciones de ambas situaciones nos darían una medida muy precisa de la eficacia del programa de empleo en cuestión.

Para evaluar las PAEs se establecen programas basados fundamentalmente en estudios observacionales procedentes de participantes en el programa a evaluar, y con posibilidades de comparación con datos de población similar pero no participante en ese programa u otros similares. La mayor carencia señalada en estos tipos de evaluaciones tiene que ver con el sesgo de los datos manejados para realizar las comparaciones, que comprometen la validez y fiabilidad de los resultados. En menor medida, pero con mayor poder predictivo, se encuentran los estudios de tipo experimental para evaluar las PAEs. En este caso se conforman grupos experimentales y de control, manejados con procedimientos que garanticen la validez del estudio. Tras la intervención y transcurrido un cierto tiempo, se comparan las situaciones laborales de ambos grupos. Una vez controladas las diferencias observables entre ellos, se puede evaluar de modo relativamente preciso el impacto de la intervención realizada.

### ***Efectos Indirectos de las PAEs***

Un aspecto que no ha sido tratado hasta ahora, y que es ignorado por la mayoría de las estrategias de evaluación comentadas, es la posible existencia de efectos indirectos en las PAEs. Entre los mismos, es interesante destacar aquellos relacionados sobre todo con la orientación laboral (aunque no únicamente), y que tienen que ver con el aumento de ciertas características psicológicas del usuario, relacionándolas indirectamente con su mayor empleabilidad, pero también con su salud y su estado de bienestar. Nos referimos a la potencialidad de los procesos de orientación para aumentar la motivación de búsqueda de empleo, pero no sólo eso, sino que también ser capaz de activar variables y situaciones personales que permitan el crecimiento y desarrollo personal; o el fomento de conductas, actitudes y emociones relacionadas con la autonomía, la toma de decisiones, la apertura a la experiencia, el afrontamiento positivo de situaciones vitales estresantes.

En realidad, el proceso de orientación, aunque no siempre obviamente, puede conseguir cambiar de posicionamiento vital a la persona, poniéndola no sólo en una situación más empleable, sino también en una más adecuada inclusión social, una posición más emprendedora, un mayor empoderamiento..., en definitiva, los procesos de orientación tienen la potencialidad de contribuir al aumento de la competencia social de las personas que los realizan (Climent, 2010).

Parecería del todo adecuado tener en cuenta este tipo de variables a la hora de realizar una evaluación integral, holística y compleja de la efectividad de la orientación laboral como PAE. En estas otras dimensiones movilizadas por la orientación

laboral, es importante tener en cuenta la autopercepción que la persona que se somete al proceso orientador tiene sobre el mismo. El ajuste de perspectivas sobre lo que verdaderamente la orientación puede o no ofrecerle a la persona es una variable a tener en cuenta para el éxito o fracaso de ese proceso (López y Navarro, 2011).

Por último, destacar que autores como Kluve (2010), en un estudio de referencia sobre la efectividad de las PAEs en relación a la empleabilidad de los desempleados, llevado a cabo a través del análisis de 96 estudios académicos diferentes, y que abarcan 19 países de la Eurozona, concluye que los programas que tienen un impacto más positivo sobre la empleabilidad de los parados son los de orientación y seguimiento y los de subsidios al sector privado. Por detrás de estos se encuentran los de formación, para los que no se observa un impacto significativamente positivo. Por último, los programas de creación pública directa de empleo son los que arrojan un balance más negativo para la empleabilidad de los parados, una vez que cesa la creación directa de empleo.

El estudio que presentamos a continuación nos ha permitido conocer la autopercepción, de una muestra de desempleados, sobre la orientación laboral que recibieron en función de distintos aspectos, además de conocer su relación con el grado de éxito de esta PAE para conseguir el aumento de la empleabilidad de estas personas.

## 4. MÉTODO

### 4.1. Participantes

La muestra de este estudio está conformada por 143 personas desempleadas, usuarias del Centro de Orientación Laboral dependiente del Servicio Público de Empleo de Andalucía (SAE) de la ciudad de Huelva. Se incluyen tanto aquellas personas que acuden de manera voluntaria al proceso de orientación como las que lo hacen como medida prescriptiva ligada al cobro de subsidio o ayuda dentro de los programas PREPARA y Programa de Solidaridad de los Andaluces. El muestreo fue sistemático y se llevó a cabo a lo largo de 14 meses.

En relación a la distribución por sexo, un 58% son mujeres y 42% hombres, con edades comprendidas entre los 21 y los 57 años ( $M = 38.44$ ,  $DT = 5.86$ ); el 55% están casados o conviven con su pareja, frente al 33% que son solteros y un 12% divorciados o viudos.

En cuanto al nivel de formación, el 46% de la muestra presenta un nivel básico, un 36% un nivel medio y un 18% un nivel superior. Un 69,1% de la muestra ha estado empleado por debajo de su nivel formativo, siendo de estas personas un 74,7% mujeres ( $\chi^2 = 4.33$ ,  $p = .010$ ). Este resultado no debe relacionarse con un menor nivel de formación de las mujeres, debido a que los resultados no muestran relaciones significativas entre ambas variables ( $\chi^2 = 2.14$ ,  $p = .743$ ).

## 4.2. Procedimiento

La investigación se lleva a cabo en colaboración con el Centro de Orientación Laboral del SAE. La participación de los sujetos fue voluntaria, anónima y consentida, realizándose la administración de las pruebas de evaluación en formato de entrevista, con una duración aproximada de 45 minutos. Para ello se les administraban las pruebas de forma individual en un espacio privado y se les acompañaba para resolver cualquier duda que pudiera surgir. Todo ello, siempre, al amparo de Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

En relación a las pruebas de evaluación, estas consisten en un protocolo de recogida de información, en formato cuestionario y con un formato de respuesta tipo Likert, construido para la finalidad del estudio. Se recogen 4 bloques temáticos relacionados con:

- *Variables sociodemográficas y laborales* (cuadro nº 1): conformado por 7 variables de interés.
- *Ajuste de expectativas en relación a la orientación laboral recibida* (cuadro nº 2): conformado por 7 ítems con un formato de respuesta tipo Likert que evalúa las funciones de la orientación laboral y el nivel de expectativas que la persona tiene sobre la orientación (desajustadas altas en el caso de conceder mucha importancia a «considero que la orientación debe servirme para que me proporcionen un empleo», desajustadas bajas en el caso de puntuar muy alto en «considero que la orientación sirve para poco», y ajustadas en el caso de presentar puntuaciones altas al resto de ítems, correspondiendo cada uno de ellos a una función de la orientación laboral).
- *Satisfacción con la orientación laboral recibida* (cuadro nº 3): formado por 4 ítems, con una escala tipo Likert de respuesta, que analizan la percepción sobre la orientación laboral recibida.
- *Eficacia de la orientación recibida* (cuadro nº 4): conformado por 7 ítems, con una escala tipo Likert de respuesta, que evalúa la capacidad de lograr el efecto que desea o espera el usuario.

---

### Cuadro nº 1. BLOQUE I: VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS Y LABORALES

- Sexo
- Edad ( 18-25 / 25-35 / 35-45 / 45-55 / 55-65)
- Experiencia laboral anterior: (No / -6 meses / - 2 años / + 2años)
- Tipo de relación laboral anterior: (Ninguna / Cuenta Propia/ Cuenta Ajena)
- Nivel estudios (Primaria / ESO / Bachillerato / CF / Universitarios)
- Tipos de orientación (Sujeta a subsidio / voluntad propia)
- Experiencia en orientación (No / hace más de 1 año / hace menos de 1 año / en itinerario actualmente)

Fuente: Elaboración propia.

---

**Cuadro nº 2. BLOQUE II: AJUSTE DE EXPECTATIVAS EN RELACIÓN A LAS FUNCIONES DE LA ORIENTACIÓN**

	Funciones de la orientación
a) Considero que la orientación debe servirme para que me proporcionen un empleo.	Función de Empoderamiento y Autonomía
b) Considero que la orientación debe servirme para que me proporcionen herramientas para realizar una búsqueda de empleo más autónoma.	
c) Considero que la orientación debe servirme para apoyarme emocionalmente en la búsqueda de empleo.	Función de Apoyo Emocional
d) Considero que la orientación debe servirme para motivarme durante la búsqueda de empleo.	Función de Motivación
e) Considero que la orientación debe servirme para que me entrenen en Técnicas de Búsqueda Activa de Empleo (TBAE) (hacer bien mi currículum vitae y consejos sobre cómo superar entrevistas de trabajo).	Función de Entrenamiento en TBAE
f) Considero que la orientación sirve para recibir información del orientador sobre ofertas de empleo.	Función de Información Laboral y de Recursos Humanos
g) Considero que la orientación sirve para poco.	

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 3. BLOQUE III: SATISFACCIÓN CON LA ORIENTACIÓN RECIBIDA**

Estoy muy satisfecho con la orientación recibida.
Estoy medianamente satisfecho con la orientación recibida.
Estoy poco satisfecho con la orientación recibida.
Estoy nada satisfecho con la orientación recibida.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 4. BLOQUE IV: EFICACIA DE LA ORIENTACIÓN RECIBIDA**

Creo que la orientación recibida me (ha servido / está sirviendo) para:
Encontrar más fácilmente un empleo.
Reorientar mi carrera profesional o mi perfil o los sectores donde buscar empleo.
Realizar una formación para el empleo de calidad.
Recibir información de calidad para mi búsqueda de empleo.
Realizar un desarrollo profesional.
Enfrentarme de manera más competente a la búsqueda de empleo.
Encontrarme más apoyado emocionalmente en situación de desempleo.

Fuente: Elaboración propia.

## 5. RESULTADOS

A continuación se muestran los resultados obtenidos en las diferentes dimensiones objeto de estudio en este trabajo.

### 5.1. Ajuste de expectativas

En los resultados obtenidos en este bloque de *ajuste de expectativas* (cuadro nº 5), las puntuaciones más bajas corresponden a las categorías *a* ( $M = 2.91$ ,  $DT = 1.32$ ), y *g* ( $M = 2.43$ ,  $DT = 0.94$ ). Es decir, en general, las personas de la muestra que acudieron a orientación tenían unas expectativas bastante ajustadas en relación a lo que pueden esperar de esa PAE.

Del mismo modo, entre el resto de categorías destacan las puntuaciones que asignan a la orientación la función de *información laboral* y de *recursos* ( $M = 4.25$ ,  $DT = 1.98$ ) y la de *entrenamiento en TBAE* ( $M = 4.24$ ,  $DT = 2.12$ ).

Por detrás de estas dimensiones obtienen menor puntuación las funciones de *motivación* ( $M = 3.74$ ,  $DT = 0.87$ ) y *apoyo* ( $M = 3.91$ ,  $DT = 1.02$ ), destacando con una puntuación baja, cercana a las de las dimensiones *a* y *g*, la función de *empoderamiento* y *autonomía* ( $M = 3.11$ ,  $DT = 1.41$ ).

Cuadro nº 5. DIMENSIÓN AJUSTE DE EXPECTATIVAS

Categorías	Puntuación (rango 1-7)		Orientación Sujeta a subsidio		Orientación Voluntad Propia	
	N=143		n=98		n=45	
	M	DT	M	DT	M	DT
a)	2,91	1,32	3,77	1,04	2,05	1,02
b)	3,11	1,41	3,21	0,98	3,01	1,86
c)	3,91	1,02	3,25	1,67	4,57	2,17
d)	3,74	0,87	3,64	2,04	3,85	0,83
e)	4,24	2,12	4,15	1,87	4,34	1,46
f)	4,25	1,98	4,13	2,31	4,37	2,19
g)	2,87	0,94	3,43	1,54	2,32	1,12

Fuente: Elaboración propia.

Analizando los resultados en función de los colectivos que acuden a los servicios de orientación, se destaca la mayor importancia que conceden aquellos usuarios, que lo hacen como medida prescrita al cobro de una ayuda, a las categorías *a* ( $M = 3.77$ ,  $DT = 1.04$ ) y *g* ( $M = 3.43$ ,  $DT = 1.54$ ), con respecto a la muestra en general, la

categoría *a* ( $M = 2.91, DT = 1.32$ ) y la categoría *g* ( $M = 2.87, DT = 0.94$ ). Es decir, aquellos usuarios que acuden de manera prescriptiva a orientación consideran que la orientación les sirve para poco, en mayor medida que los que acuden a orientación por voluntad propia.

Por otro lado, las personas que acuden a orientación por voluntad propia ( $M = 4.57, DT = 2.17$ ) tienen una mayor expectativa en relación a la función de *apoyo emocional* que los que se ven obligados a acudir a orientación ( $M = 3.25, DT = 1.67$ ), e incluso que la muestra en general ( $M = 3.91, DT = 1.02$ ).

**Cuadro nº 6. DIMENSIÓN SATISFACCIÓN CON LA ORIENTACIÓN LABORAL (M=3.2, DT=1.12)**

		<i>n</i>	<i>M</i>	<i>DT</i>	<i>t</i>	<i>p</i>
Sexo	Hombre	60	49,58	4,33	1,20	.741
	Mujer	83	64,46	6,38		
Edad	18-25	24	43,55	8,96	2,67	.335
	25-35	29	40,39	8,12		
	35-45	31	32,98	7,23		
	45-55	32	37,80	6,15		
	55-65	37	32,15	4,98		
Experiencia laboral anterior	No	26	31,90	6,43	1,84	.124
	-6 meses	29	37,52	5,41		
	-2 años	64	57,44	4,23		
	+2 años	24	42,38	5,14		
Tipo de relación laboral anterior	Ninguna	35	48,33	3,12	2,53	.235
	Cuenta propia	30	50,15	2,23		
	Cuenta ajena	78	51,24	2,56		
Nivel de estudios	Básico	66	46,77	3,21	2,34	.004*
	Medio	51	57,12	2,84		
	Superior	26	42,59	3,76		
Tipos de orientación	Sujeta a subsidio	98	48,15	4,34	2,42	0,120
	Voluntad propia	45	44,12	3,87		
Experiencia en orientación	No	26	43,14	4,58	2,45	0,142
	+1 año	22	38,90	1,68		
	-1 año	42	43,97	2,54		
	En itinerario	53	45,14	3,21		

Fuente: Elaboración propia.

## 5.2. Satisfacción con la orientación recibida

Como se aprecia en el cuadro nº 6, en relación a las satisfacción de los usuarios con la *orientación laboral recibida*, los datos señalan que, en general, se muestra un nivel de satisfacción ligeramente alto ( $M = 3.2$ ,  $DT = 1.12$ ), mostrándose relaciones significativas entre el nivel de estudios y la satisfacción en la orientación ( $t = 2.34$ ,  $p = 004$ ), siendo las personas con un nivel de formación medio las que muestran estar más satisfechos con este proceso ( $M = 57.12$ ,  $DT = 2.84$ ).

## 5.3. Eficacia de la orientación recibida

En el cuadro nº 7 se muestran los resultados obtenidos en esta variable, destacando especialmente el ítem «encontrar más fácilmente un empleo» como la categoría más frecuentemente elegida por los usuarios de la muestra. Resalta en segundo lugar, por sus elevadas puntuaciones, la categoría «reorientar mi carrera profesional o mi perfil o los sectores donde buscar empleo», con casi el 20% de la muestra.

Por el contrario, las categorías que tienen que ver con la mejora del desarrollo personal y/o profesional, la mejora de competencias relacionadas con TBAE y el apoyo emocional son las que obtienen niveles menores.

Cuadro nº 7. DIMENSIÓN EFICACIA DE LA ORIENTACIÓN RECIBIDA

	N= 143	%
Encontrar más fácilmente un empleo.	60	42
Reorientar mi carrera profesional o mi perfil o los sectores donde buscar empleo.	28	19,58
Realizar una formación para el empleo de calidad.	13	9,09
Recibir información de calidad para mi búsqueda de empleo.	17	11,88
Realizar un desarrollo personal y/o profesional.	8	5,59
Enfrentarme de manera más competente a la búsqueda de empleo.	6	4,19
Encontrarme más apoyado emocionalmente en situación de desempleo.	11	7,69

Fuente: Elaboración propia.

## 6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Las personas integrantes de la muestra de análisis, todas ellas desempleadas que acuden a orientación laboral en el SAE, comparten un adecuado nivel de expectativas con respecto a lo que les puede ofrecer la orientación laboral a través de las unidades, acciones y personal técnico asignados a esta tarea. En general, creen que la orientación *per se* no les proporciona un acceso directo al empleo. En el otro extremo de las expectativas, casi ninguno de los integrantes de esta muestra resta valor e importancia a la orientación laboral, a tenor de las bajas puntuaciones obtenidas por las categorías que consideran que la orientación sirve para poco.

A diferencia de ciertos datos aportados en la introducción, en los que se ponía en cuestión la falta de conocimiento de la orientación como recurso, y de sus funcionalidades en cuanto a servir de apoyo a personas desempleadas, en nuestro estudio se percibe un mayor conocimiento del usuario de servicios de orientación de esta PAE. Conoce sus limitaciones y ajusta sus expectativas de manera razonable, acotando lo que puede esperar de un proceso orientador.

En los últimos años, y como consecuencia de la crisis económica, los servicios de orientación laboral han tenido una fuerte demanda por parte de las personas que han perdido su empleo, en muchos casos incapaces de afrontar con éxito su búsqueda de empleo y reinserción laboral precisamente por la escasísima demanda de mano de obra de un mercado de trabajo estrangulado por la grave crisis. Este período ha contribuido a conocer, generalizar y normalizar la utilización de la orientación laboral, para apoyarse en el proceso de *Búsqueda Activa de Empleo (BAE)*, y por tanto, para conocer mejor sus funciones y limitaciones. Por otro lado, no hay que olvidar que otros estudios sobre conocimientos y expectativas con respecto a la orientación laboral se realizaron sobre la población en general, estando nuestro estudio centrado sobre las personas desempleadas que ya acuden al SAE, y en muchos casos siguen itinerarios en servicios de orientación.

Por otro lado, es reseñable analizar las categorías más puntuadas por el conjunto de la muestra de estudio. De ese modo, parece que los usuarios de la orientación confían sobre todo en que desde los servicios de orientación les proporcionarán información laboral relevante y se les entrenará en *Técnicas de Búsqueda Activa de Empleo (TBAE)*, constituyendo esta visión de la orientación especialmente mecanicista y simplificadora.

Que la categoría relacionada con el desarrollo competencial de la persona sea la menos esperada por los usuarios como una función a desarrollar en orientación laboral, también puede entenderse por ser una de las funciones más innovadoras y contemporáneas de la labor orientadora, que necesita ser conocida y asumida aún por los usuarios de estos servicios.

Cuando analizamos las expectativas depositadas por los usuarios en relación a la orientación laboral, teniendo en cuenta que acudan a esta PAE de manera voluntaria o de manera condicionada al cobro de un subsidio o ayuda, observamos algunos detalles interesantes. Los «forzados» a recibir orientación están ligeramente más proclives a considerar que la orientación sirve para poco que los que se orientan voluntariamente.

Del mismo modo, también creen que la orientación debe proporcionarles un empleo en mayor medida que la muestra en general y que los usuarios «voluntarios». Probablemente, la discrecionalidad de la medida impuesta cause este escepticismo en cuanto a la efectividad de la misma, conllevando, además, posturas más pasivas por parte de estos usuarios, lo que les lleva a no interesarse por conocer en qué consiste esa medida a la que acuden, la orientación laboral.

Podemos afirmar que los usuarios de la muestra manifiestan una razonable satisfacción con la orientación laboral recibida. Y esta adecuada satisfacción no parece estar condicionada con el sexo, la edad, o las experiencias previas a nivel laboral o en relación a anteriores procesos de orientación. Sin embargo, sí parece que el nivel de estudios realizados se relaciona con que la persona se encuentre más o menos satisfecha con la orientación recibida. Esta mayor satisfacción sucede, sobre todo, en el caso de aquellos con estudios medios de ESO, bachillerato o formación profesional, con respecto a aquellos otros usuarios de orientación con estudios básicos o superiores, que manifiestan estar menos satisfechos con la orientación recibida.

Esta diferencia de resultados puede ser explicada, entre otras, por varios motivos. Por un lado, el desajuste de expectativas entre lo que ofrece en realidad la orientación laboral y lo que la persona considera que debe ofrecerle en relación a sus necesidades laborales. Y por otro, el frecuente *sesgo de confianza excesiva* de recién egresados y de titulados universitarios, quienes pueden entender que la asistencia a estos servicios, y dejarse orientar, es una muestra de incompetencia por su parte.

Por último, en relación a la verdadera utilidad encontrada por los sujetos de la muestra a las acciones y procesos de orientación laboral, destaca la coincidencia de la mitad de la muestra en afirmar que resultan especialmente eficaces para encontrar más fácilmente un empleo que en los casos que no se acude a la ayuda de estas PAEs.

Este dato, junto con los ya analizados del adecuado ajuste de expectativas, en los que el usuario de orientación en general no cree que la orientación sea proporcionarle un empleo de manera directa, merece ser analizado detenidamente. Entre otras cuestiones, estos datos parecen indicar que el desarrollo de diferentes acciones propiciadas y potenciadas a través de la orientación laboral (entrenamiento en TBAE, información laboral, apoyo emocional, aumento de la motivación en BAE, itinerarios formativos y de inserción, etc...) consigue el aumento del nivel de empleabilidad de la persona usuaria, nivel que se relaciona con mayores posibilidades reales de encontrar un empleo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁNGEL-URDINOLA, D.F.; SEMLALI, A.; BRODMANN, S. (2010): «Active Labor Market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs». *Disclosure Paper*, 1005. Recuperado en 16/02/2017 de: <http://www.youth-employment-inventory.org/downloads/alm-policy-noteswps.pdf>
- BELL, D.; BLANCHFLOWER, D. (2010): «Youth unemployment: déjà vu?», *Stirling Economics Discussion Papers*. 2010-04. Recuperado en 12/02/2017 de: [https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/2117/1/SEDP-2010-04 Bell-Blanchflower%2010-04.pdf](https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/2117/1/SEDP-2010-04%20Bell-Blanchflower%2010-04.pdf)
- CLIMENT, J. (2010): «Las tribulaciones de un orientador laboral en tiempos de crisis. Euroempleo», en I Jornadas EUROEMPLO SURGE «Protagonistas Caminando hacia el Empleo». Sevilla: Federación de Asociaciones Surge. Recuperado en 12/02/2017 de: <http://www.euroempleosurge.org/system/datos/24/original/Las%20tribulacion%20de%20un%20orientador%20laboral%20en%20tiempos%20de%20crisis%20Jos%C3%A9%20Clement.pdf?1327307764>
- CLIMENT, J.; NAVARRO, Y. (2016): «Nuevos retos en orientación laboral: de itinerarios personales de inserción a la construcción de marcas profesionales». *REOP Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 27 N° 2, pp. 126-133. UNED – Asociación Española de Orientación y Psicopedagogía.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2004): «Proyecto sobre fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa». *Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados de Bruselas*. Recuperado en 15/02/2017 de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-04-155\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-155_es.htm)
- DE LA RICA, S. (2015): «Políticas Activas de Empleo; una Panorámica». *FEDEA policy papers*. Recuperado en 26/02/2017 de: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>
- ECOTEC RESEARCH AND CONSULTING LTD (2001): «Special Study of third system approaches to service provision and jobcreation». Recuperado en 02/02/2017 de: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/index_en.htm)
- FERNÁNDEZ GARRIDO, J. (2008): «El papel de la Orientación Laboral». CCOO nectate a la Formación, 5. Recuperado en 02/02/2017 de: <http://www.fsap.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/116539.PDF>
- (2010): «El tiempo y el espacio de las actividades de Orientación». *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, 5, 43-5. Recuperado en 06/02/2017 de: [http://www.sepe.es/contenido/observatorio/mercado\\_trabajo/1848-1.pdf](http://www.sepe.es/contenido/observatorio/mercado_trabajo/1848-1.pdf)
- (2011): «Los retos de los servicios públicos de empleo: una visión externa». *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, 24, 101-124.
- FERNÁNDEZ GARRIDO, J.; NAVARRO, Y.; CLIMENT, J. (2013): «¿Cuál es el Papel de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo en Tiempos de Crisis?». *Barataria: Revista Castellano-Manchega de las Ciencias Sociales*, 15, 95-109.
- FERNÁNDEZ GARRIDO, J.; 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.
- GERME, J.F. (2002): Orientación Profesional, formación y empleo: prepararse para una profesión o adaptarse al mercado de trabajo. *Formación Profesional*, 26, 21-26.
- HAYES, C.; MURRAY, M. (2007): *Perception of the General Public on guidance and Guidance Services*. National Guidance Forum Report. Recuperado en 06/02/2017 de: [http://www.nationalguidanceforum.ie/documents/NGF\\_Consultative\\_Report%0Final.pdf](http://www.nationalguidanceforum.ie/documents/NGF_Consultative_Report%0Final.pdf)
- JIMÉNEZ, E.; BARREIRO, F.; SÁNCHEZ, J.E. (1998): *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Barcelona: Fundación CIREM.

- KLUVE, J. (2010): «The Effectiveness of European Active Labor Market Programs». *Labour Economics*, 17, 904-918.
- LERHMAN, R.I. (1998): *Carrots and sticks: how does the New US Income support System encourage single parents to work*, en 2nd International Conference on Social Security (May, 1998). Jerusalem: International Social Security Association. Recuperado en 06/02/2017 de: [www.issa.int/span/reunion/1998/jeru98s.htm](http://www.issa.int/span/reunion/1998/jeru98s.htm)
- LÓPEZ, M.J.; NAVARRO, Y. (2011): *Aspectos Psicosociales relacionados con la Orientación Laboral*. Material inédito Experto en Orientación e Inserción Laboral, Universidad de Huelva.
- MORA-GALIANA, R. (2008): *Conducta y asesoramiento vocacional preprofesional de los estudiantes universitarios: variables individuales el desarrollo de la carrera y servicios institucionales*, Tesis Doctoral, Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación, Universidad de Valencia, España, 2008.
- OCDE (2005): *Labour Market Programmes and activation strategies: Evaluating the impacts*. Paris: OECD employment outlook. Recuperado en 11/02/2017 de: <http://www.oecd.org/els/emp/36780874.pdf>
- OIT (1993): *Las Políticas de Mercado de Trabajo en la OCDE (Documento de trabajo 42)*. Ginebra: ILO/OIT. Recuperado en 06/02/2017 de: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/publ/docutrab/dt-42/texto.shtml>
- PRADINI, J. (2003): «La experiencia del grupo Meaux», en J.C. Millán (coord.), *La protección social como instrumento para promover la inclusión*. pp. 224-238. A Coruña: Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias.
- RUESGA, S.M. (2011): *Políticas de Empleo en la perspectiva del desarrollo local*, en Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local (Sevilla, 6-9 de octubre de 2011). Recuperado en 06/02/2017 de: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0624/Empleo\\_y\\_Desarrollo\\_Local.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0624/Empleo_y_Desarrollo_Local.pdf)
- STANDING, G. (1990): El camino hacia el subsidio activo ¿otra forma de protección social o amenaza para la ocupación? *Revista Internacional del Trabajo*, 4, 499-516.
- VIDAL, J.; DÍAZ, G.; VIEIRA, M.J. (2001): *La oferta de servicios de orientación en las universidades españolas: innovación y ajuste a las necesidades de la comunidad universitaria*. Madrid: MECED.
- WATTS, A.G.; FRETWELL, H.D. (2004): *Public Policies for Career Development. Case Studies and Emerging Issues for Designing Career Information and Guidance Systems in Developing and Transition Economie (informe técnico)*. Washington: World Bank.

---

# *Lanbide, Servicio vasco de empleo. Gestión de la política de empleo en el País Vasco*

*Lanbide: the Basque employment service.  
How employment policy is handled in the Basque Country*

El objetivo de este artículo es contribuir a difundir las principales características y aspectos innovadores y funcionales del Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, el principal instrumento gestor de la política de empleo del Gobierno Vasco. Así Lanbide es un instrumento con servicios innovadores como respuesta a un escenario de soluciones tecnológicas y procesos organizativos transformadores que están cambiando el mercado de trabajo. Se enfoca en la importancia de la información como política activa tractora al servicio de una sociedad madura en el consumo de información y con recursos tecnológicos avanzados. Finalmente se muestra la estrategia de anticipación y prospectiva de Lanbide con la que se han desarrollado modelos específicos para el mercado de trabajo de Euskadi como es FUTURELAN.

*Artikulu honen helburua Lanbidek dituzten ezaugarri nagusiak, alderdi berritzaile eta egitura-zkoak zabaltzen laguntzea da. Lanbide Eusko Jaurlaritzaren enplegu politikaren kudeaketarako tresna nagusia da. Horrela, lan merkatua aldarazten ari diren irtenbide teknologiko eta antolamendu-prozesu eraldatzaileen egoerari aurre egiteko zerbitzu berritzaile erantzun gisa jotzen da Lanbide. Informazioaren kontsumoan heldua den, eta baliabide teknologiko aurreratuak dituen, gizarte baten zerbitzura dagoen politika-aktibo eragile gisa informazioak duen garrantzian jartzen du arreta. Azkenik, Lanbidek aurre hartzeko duen estrategia prospektiboa azaltzen da. Estrategia horrekin, eta FUTURELAN modeloarekin, Euskadiren lan merkaturako modelo espezifikoa garatu dira.*

This article sets out to help explain the main characteristics of publicly-run employment services at EU and Member State levels. More specifically, it focuses on the specific, innovative features of Lanbide, the Basque employment service, which is the Basque government's main tool for handling employment policy. Lanbide is an instrument that features innovative services to meet needs in a scenario of technology-based solutions and transformational organisational processes that are changing the labour market. The article focuses on the importance of information in an active policy to drive services in a mature society as regards consumption of information and advanced technological resources. Finally, it shows Lanbide's strategy of anticipation and prospecting, which has been used to develop specific models for the Basque labour market with the FUTURELAN qualitative econometric prospecting model.

## Índice

---

1. Introducción
2. Lanbide en el marco estatal y europeo de los servicios públicos de empleo
3. Lanbide en clave institucional, principal instrumento del Sistema Vasco de Empleo
4. Modelo de relación en políticas activas y pasivas. Explorando el futuro escenario de rentas básicas. La Renta de Garantía de Ingresos
5. La importancia de la información como política activa tractora
6. La formación: modelo integrado y participativo.
7. La importancia de los modelos de gestión y de evaluación del sistema
8. Futuro del trabajo. Modelos de anticipación y prospectiva
9. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** políticas activas, rentas básicas, formación, prospectiva.

**Key words:** active policies, basic income, training, prospecting.

**Nº de clasificación JEL:** J08, J24, J68

Fecha de Recepción: 02/09/2017

Fecha de Aceptación: 17/01/2018

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo, además de contribuir a la difusión de las principales características de este servicio vasco de empleo en el marco europeo y estatal de los servicios públicos de empleo, pretende describir las peculiaridades y los aspectos innovadores y genuinos del funcionamiento de dicho servicio de empleo.

En este sentido, hay que partir de una singularidad que permite entender cómo se modula la política de empleo en Euskadi, el conjunto de estructuras y fórmulas de gobernanza que constituyen un intangible «Sistema Vasco de Empleo», necesario para comprender las particularidades de este servicio de empleo. A lo largo del mismo y de forma detallada, se identifican componentes y modelos diferenciadores de la actividad de Lanbide que le definen como un instrumento que quiere responder con servicios innovadores a un escenario de soluciones tecnológicas y procesos organizativos transformadores que están cambiando el mercado de trabajo.

Asimismo se pondrá el foco en su modelo de relación en las políticas activas y pasivas, que permite explorar el futuro escenario de rentas básicas. El futuro de nuestra sociedad depende de la respuesta que demos a las tendencias globales (sociales, políticas, tecnológicas, económicas, ...), que conformarán un mercado de trabajo, en el que previsiblemente habrá menos necesidad de empleo, y en el que habrá que ponerse de acuerdo en cómo repartir la cada vez mayor riqueza generada, y en el que los dos grandes protagonistas históricos, capital y trabajo, tienen en la actualidad diferentes protagonismos.

Se reivindicará la importancia de la información como política activa tractora. La actual sociedad, madura en el consumo de información, y que dispone de recursos tecnológicos avanzados, demanda servicios informativos que cualifique y ayuden a comprender el mercado de trabajo y las interacciones de las personas y empresas. En este ámbito se precisará el modelo de ayuda a la hora de decidir el reparto de recursos financieros de la Formación Profesional para el Empleo. Siendo la formación una de las políticas activas más valoradas, es fundamental legitimar las decisiones de asignación de recursos económicos por familias profesionales.

El impacto social de la actividad de los servicios públicos de empleo es muy elevado, al desarrollar su tarea en uno de los pilares sociales, el trabajo. De esta manera, el artículo pone el foco en la medición de esta actividad que, en términos de seguimiento y evaluación, es básica/esencial para el reconocimiento y mejora del sistema.

Finalmente el artículo ilustra una incipiente pero clara voluntad de Lanbide por contar con una estrategia de anticipación y prospectiva. En este sentido se han desarrollado modelos específicos para el mercado de trabajo de Euskadi que abordan la anticipación desde metodologías de escenarios y de esquemas econométricos, y en los que se participa con socios de prestigio e iniciativas reconocidas internacionalmente.

## **2. LANBIDE EN EL MARCO EUROPEO Y ESTATAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO**

En 1997, la Comisión Europea estableció un grupo consultivo informal de directores de Servicios Públicos de Empleo. El objetivo fue promover la cooperación, el intercambio y el aprendizaje mutuo entre las organizaciones integrantes y recibir comentarios de los especialistas sobre las iniciativas en materia de política de empleo. A partir de aquí, la Comisión presentó una propuesta para formalizar la cooperación entre los SPE. La Decisión n.º 573/2014/UE1 del Parlamento Europeo y el Consejo establecieron la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo en mayo de 2014 como plataforma para una mayor cooperación entre estas organizaciones. De acuerdo con la citada Decisión, esta Red se compromete a colaborar con el Comité de Empleo y con el Parlamento Europeo, proporcionando informes y datos acerca de las políticas ejecutadas por los SPE.

De esta forma Lanbide se integra en la Red Europea a través de su participación en el Sistema Nacional de Empleo (SNE), integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los de las comunidades autónomas (CCAA). El SNE es el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo en el conjunto del Estado y se dota de dos órganos gestores:

- La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales: instrumento de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y las CCAA.
- El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo: órgano consultivo y de participación institucional en el que participan la Administración del Estado, las CCAA y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Asimismo el SNE se apoya en tres instrumentos de coordinación:

- La Estrategia Española de Activación para el Empleo: tiene carácter plurianual, parte del análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo, y establece las orientaciones y objetivos de la política activa de empleo para el conjunto del Estado y para cada una de las Comunidades Autónomas.
- El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE): son la concreción para cada año de la Estrategia de Empleo.
- El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE): se basa en una metodología compartida por la que se dispone de una base de datos única que convive con sistemas autonómicos de gestión de la información.

### **3. LANBIDE EN CLAVE INSTITUCIONAL. PRINCIPAL INSTRUMENTO DEL SISTEMA VASCO DE EMPLEO**

La creación de Lanbide supone la culminación del proceso de transferencia de las políticas activas de empleo a las Comunidad Autónomas, dado que Euskadi ha sido la última en recibirla.

Este proceso hay que tener en cuenta los factores que se dieron en ese momento y el contexto en el que se desarrolló que fueron las siguientes: a) las circunstancias propias del inicio de actividad de toda unidad productiva, b) el escenario económico de recesión de aquellos años, c) la integración de estructuras organizativas y funcionales provenientes de instituciones tan diferentes como las que conformaron Lanbide, y d) la asunción de la gestión de uno de los pilares actuales y futuros de la cohesión social en Euskadi, como son la Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de vivienda (RGI-PCV), caracterizadas por su complejidad administrativa y sensibilidad social.

Todos estos condicionantes y factores supusieron una de las pruebas más exigentes de capacidad y responsabilidad para el equipo humano del Servicio.

El modelo de gobernanza de la política de empleo en el mercado de trabajo de Euskadi está condicionado por el Sistema Vasco de Empleo (SVE) que representa el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo en el ámbito de la CAPV. Señalar que este Sistema lo es de facto, y no descansa en un ordenamiento normativo que lo identifique como tal. Sus funciones son:

- Aplicar la Estrategia Vasca de Empleo, a través de Plan Anual de Política de Empleo, que establecerá objetivos que permitan evaluar resultados de programas y servicios.
- Cooperar con el SEPE coordinando las políticas activas y pasivas de empleo.
- Adaptar Lanbide, Servicio Vasco de Empleo a las necesidades del mercado de trabajo.
- Informar, proponer y recomendar a las diferentes Administraciones Públicas sobre cuestiones relacionadas con políticas activas de empleo.
- Analizar el mercado laboral en los distintos sectores de actividad y ámbitos territoriales con el fin de adecuar las políticas activas de empleo a sus necesidades.
- Determinar y actualizar el catálogo de servicios a la ciudadanía, que incluya los servicios comunes marcados por el SEPE y los específicos añadidos en la CAPV, garantizando el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo.

La existencia del Sistema Vasco de Empleo posibilita la regulación de las estructuras e instrumentos para promover y desarrollar las políticas de empleo, y el establecimiento de mecanismos que permitan planificar y coordinar la acción pública en materia de empleo.

Bajo la coordinación de Lanbide y de acuerdo con la Planificación establecida en la Estrategia Vasca de Empleo, el SVE integrará el conjunto de medios humanos y materiales, de titularidad tanto pública como privada, dirigidos a facilitar la prestación de servicios de empleo a la ciudadanía y empresas vascas. Constituyen en definitiva una red de entidades cooperadoras y colaboradoras en el ámbito del mercado de trabajo y en la ejecución de la política de empleo.

#### **4. MODELO DE RELACIÓN EN POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS. EXPLORANDO EL FUTURO ESCENARIO DE RENTAS BÁSICAS. LA RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS**

Como servicio público de empleo Lanbide tiene una posición específica en el modelo de relación entre políticas activas y pasivas de empleo, consecuencia tanto de la posición institucional del Parlamento y Gobierno vascos sobre esta materia, como del ordenamiento que a nivel estatal tienen las políticas pasivas de empleo, vinculadas al régimen económico de la Seguridad Social.

Por una parte mantiene una relación entre políticas activas y pasivas común al resto de servicios públicos de empleo de las CC.AA, mediante la aplicación de la planificación emanada de la Estrategia Estatal de Empleo y de los correspondientes Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE). La política pasiva de empleo, concretada en las prestaciones contributivas y no contributivas por desempleo (protección por desempleo, diferentes tipos de subsidios, y ayudas extraordinarias: RAI, PAE, Prepara,...), siguen un esquema centralizado, siendo gestionadas por el Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE) y no por los servicios autonómicos de empleo. La principal razón esgrimida para que no se haya producido esta transferencia, es que la financiación de las prestaciones por desempleo emana de la «caja única» de la Seguridad Social, y esta «no puede romperse».

Por otra, mantiene una posición diferenciada en esta vinculación de políticas activas y pasivas de empleo que se sustenta en una prestación específica denominada Renta de Garantía de Ingresos (RGI) a la que están vinculados dos derechos: uno de prestación periódica y que es un derecho subjetivo de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a las necesidades básicas y otro derecho a recibir servicios orientados a la inclusión social y laboral. Es este segundo derecho el que le permite a Lanbide contar con una posición específica entre las políticas activas de empleo que gestiona y una prestación que entre sus objetivos tiene la inclusión laboral.

#### 4.1. **La introducción del sistema de garantía de ingresos en Euskadi**

A principios de 1987 se publica el informe del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*. El análisis del estudio se trasladó al Parlamento vasco donde se aprueba una Proposición no de Ley sobre la situación de pobreza que viven numerosas familias vascas. Se inicia un proceso que desembocaría en la puesta en marcha por el Gobierno Vasco, a principios de 1989, del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Este plan se desarrolla inicialmente a través del Decreto 39/89, relativo al Ingreso Mínimo Familiar, y del Decreto 64/1989, regulador de las Ayudas de Emergencia Social. Apenas un año después, sería aprobada en el Parlamento vasco la primera ley autonómica en la materia, la Ley 2/1990, de Ingreso Mínimo de Inserción. Este recorrido culmina en el actual sistema de prestaciones públicas para la garantía de ingresos, sustentado en la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) y las Ayudas de Emergencia Social (AES).

Tanto en términos jurídicos como financieros, la consolidación de la política de garantía de ingresos en Euskadi llega en 1998 con la aprobación de la Ley 12/1998, contra la Exclusión Social. Un hito en esta reforma es la introducción del sistema de estímulos al empleo así como la concepción del doble derecho a una prestación de garantía y a un apoyo individualizado para la inserción, concretado en el convenio de inserción.

El desarrollo de la política de garantía de ingresos en Euskadi ha dado lugar a la consolidación de uno de los pocos ejemplos de rentas mínimas autonómicas con entidad comparable a las impulsadas en Estados socialmente más avanzados de la Unión Europea.

#### 4.2. **Fotografía actual de la RGI**

La RGI es un instrumento valioso y eficaz del sistema de protección. Todas las personas titulares de un expediente de esta prestación lo son porque se encuentran en situación de precariedad, dado que cumplen con los requisitos de acceso que la Ley regula. En esta situación de precariedad y de cumplimiento de la ley se encuentran un 70% de personas autóctonas y un 30% de personas foráneas.

Ligando los datos de las personas demandantes en paro registradas en Lanbide con las personas perceptoras de RGI, se constata que las edades intermedias tienen mayor presencia como consecuencia directa de su peor inserción en el mercado laboral. Si bien los jóvenes padecen una precariedad importante, son las personas de entre 45 y 54 años las que se han llevado la peor parte a la hora de reincorporarse al mercado laboral una vez perdido su empleo.

También se observa que el 75% de las personas titulares de la RGI no son pensionistas, con lo cual son potencialmente activables laboralmente hablando. No obstante, no llega al 20% los que complementan sus precarios salarios con la RGI. Es decir, la mayoría de ellos no han conseguido incorporarse o reincorporarse al mercado laboral. En cuanto al nivel formativo, nos encontramos con un importante colectivo con una muy baja cualificación que dificulta en mayor medida su ingreso en el mercado laboral.

### 5. **LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN COMO POLÍTICA ACTIVA TRACTORA**

La formación, la orientación, las ayudas al empleo, la intermediación, han sido tradicionalmente las políticas activas más conocidas, sin embargo todas ellas han sido subsidiarias de un componente primario, la información que, convenientemente ordenada y estructurada esta llamada a ser la política activa más relevante.

Nos encontramos ante tres elementos que sitúan a la información en esta situación de referencia. En primer lugar, la información sobre el mercado de trabajo es muy abundante, son muchas las fuentes que aportan datos y conocimiento sobre la situación y el comportamiento del mercado de trabajo. En segundo lugar, la tecnología nos permite disponer en tiempo, en volumen y en formatos de información prácticamente sin coste. En tercer lugar, avanzamos hacia una sociedad madura y crítica en el consumo de información.

Estas circunstancias hacen que la política activa de información se pueda considerar como la opción más relevante entre las opciones públicas de intervención en el mercado de trabajo.

Desde esta perspectiva Lanbide, cuenta en su estructura con instrumentos de producción, gestión, análisis y difusión de información del ámbito del empleo, como son sus áreas gestoras de programas de empleo-formación y específicamente su Gabinete Técnico. Las funciones que identifican este área especializada son:

- Diseñar, elaborar y transmitir la política activa de información del mercado de trabajo.
- Integrar las funciones del Observatorio del mercado de trabajo, el Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional.
- Realizar acciones correspondientes a los sistemas de calidad y la evaluación.
- Realizar análisis del mercado de trabajo, elaborar estudios y estadística, y recabar, sistematizar y transmitir información relevante de índole laboral, prospectar las tendencias del mercado de trabajo, impulsar y desarrollar la investigación e innovación.
- Promover la ejecución de las medidas previstas en los Planes y normas vigentes en materia de igualdad de mujeres y hombres.
- Realizar la organización y sistematización de los procesos y procedimientos de gestión del Servicio, la evaluación de los programas y servicios ofertados por Lanbide.

Los ámbitos organizativos en los que se estructura el Gabinete Técnico son cuatro: sistema de información del mercado de trabajo; evaluación de las políticas activas de empleo y sus programas; soporte al sistema de calidad en la gestión y asesoría a la Dirección de Lanbide en el ámbito de la planificación estratégica.

Estos ámbitos informativos dan lugar a unas líneas de trabajo que permiten materializar y visibilizar una oferta de información laboral e identificarla como una política activa de apoyo a la decisión:

- Línea de trabajo de «*Información general y de contexto del mercado de trabajo*»: situación y comportamiento de los contratos registrados; caracterización de las personas demandantes de empleo; situación y comportamiento del paro registrado; situación y comportamiento de la afiliación a la Seguridad Social; caracterización de las personas perceptoras de RGI-PCV. Todas estas operaciones se desagregan por las principales variables que caracterizan su población de referencia (sexo, edad, cualificación, ámbitos geográficos, ocupaciones, sectores productivos, etc.). Dentro de esta línea se elaboran monografías específicas sobre los principales colectivos que componen nuestro mercado de trabajo: jóvenes, mayores de 45 años, paro de larga duración, etc., así como el sistema de información cuantitativo/cualitativo en sectores productivos y clusters.

- Línea de trabajo de «*Inserción laboral del sistema educativo*». La principal cantera del mercado de trabajo, es la población joven que procede del sistema educativo, y lo hace a través de sus dos principales puertas de salida, la formación profesional reglada y los estudios universitarios. Lanbide, junto con los responsables educativos de estos grados (Viceconsejería de Formación Profesional, UPV/EHU, Universidad de Deusto, y Mondragon Unibertsitatea) han dado forma a una de las iniciativas más relevantes a nivel estatal de la medición de la inserción laboral del sistema educativo. Con periodicidad anual y de forma censal, se desarrollan encuestas personalizadas en las que se cuantifica y cualifica esta inserción para cada uno de los grados de formación profesional, y grados y postgrados universitarios, y así poder analizar las características que vinculan al sistema educativo con el sistema productivo, y disponer de información para la orientación laboral, pedagógica, así como de apoyo a la planificación y gestión de la oferta de formación.

Se mantiene una serie histórica desde el año 2000, en la que está disponible información desagregada de: tasa de actividad, empleo y paro; tiempo de búsqueda y obtención de empleo; canales de inserción; tipología del empleo encajado desde ámbitos laborales, estudios tipo, funciones, etc.; salario neto; tipología de jornadas de trabajo; estabilidad en el empleo; naturaleza de la relación laboral; satisfacción con el empleo; rama de actividad de la empresa; emigración laboral; ocupaciones detalladas en las que desarrolla su actividad laboral, etc.

- Línea de trabajo *Marco de calidad y evaluación*. Programa global de análisis de la demanda y de medición de satisfacción; programa de evaluación de la gestión; metodologías, guías y otros recursos; programa de buenas prácticas e innovación.
- Línea de trabajo de *Soporte a la gestión, planificación y estrategia de Lanbide*. Soporte al desarrollo del Plan Estratégico Lanbide 2017-2020; Aplicación/seguimiento del Plan de Gestión anual.
- Línea de trabajo de *Proyectos y acciones de I+D*. Se seleccionan proyectos de diferente naturaleza que permita materializar una estrategia de innovación: envejecimiento activo; sustitución de profesionales (demanda de sustitución); competencias (mapa de competencias actitudes/valores); perspectiva sectorial/ocupacional; personas ocupadas sobre condicionantes de acceso y mantenimiento del empleo; proyecto europeo. ERASMUS+; Red europea de Observatorios del Mercado de Trabajo; Proyecto Millenium.

## 6. LA FORMACIÓN: MODELO INTEGRADO Y PARTICIPATIVO

La formación profesional para el empleo es una de las políticas públicas con mayor tradición en el ordenamiento normativo laboral, constituyendo una de las principales bases del aprendizaje a lo largo de la vida de las personas.

Una norma reguladora de la formación en el País Vasco, que podemos considerar como referente es el Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la formación profesional para el empleo en Euskadi. Con este Decreto se opta por integrar en una única estructura organizativa la gestión y programación de la totalidad de la formación profesional para el empleo en el ámbito territorial de Euskadi. Para lo cual se aprovecha la excelente experiencia de colaboración desarrollada en órganos tripartitos, donde han quedado acreditados el conocimiento y la notoria implantación en el tejido productivo de los agentes sociales y organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Ambos aspectos, el conocimiento y la evidente implantación, son de trascendente importancia para el correcto y eficiente funcionamiento del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, marco determinante para alcanzar los objetivos centrales de las políticas activas de empleo, como son la mejora de la empleabilidad y del empleo de sus destinatarios y de la competitividad empresarial.

Uno de los elementos más valiosos de esta normativa es el camino que se inicia en la gobernanza del sistema de formación profesional para el empleo. En esa normativa se articulan órganos que contribuyan a esta gobernanza y se deja abierta para futuros desarrollos reglamentarios y normativos la participación efectiva de distintos departamentos del Gobierno en las decisiones concertadas de la política activa de formación para el empleo; son los departamentos competentes en desarrollo económico, desarrollo sectorial, educación y específicamente empleo.

Las líneas generales de la planificación y evaluación de la formación profesional para el empleo se determinarán por el órgano al que le sean encomendadas las funciones de coordinación de las políticas en materia de formación profesional llevadas a cabo por los distintos departamentos y organismos del Gobierno Vasco. Lanbide es el organismo competente para la programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo en Euskadi.

La formación profesional para el empleo cuenta con cinco elementos que estructuran el sistema:

1. *Las especialidades formativas*, a través del: Catálogo Vasco de Especialidades Formativas, en el que constarán las especialidades formativas a impartir en Euskadi; y de los Certificados de profesionalidad, que acreditan con carácter oficial las competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral con significación para el empleo.
2. *Impartición de la formación*. Registro de entidades de formación.
3. *Diagnóstico y planificación de la formación profesional para el empleo*. Las actuaciones a realizar en el ámbito de la formación profesional para el empleo deberán estar basadas en un diagnóstico de necesidades formativas derivado de la prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo, que se lleven a cabo desde los observatorios del SEPE y de Lanbide; y de la infor-

mación que resulte de iniciativas de detección de necesidades llevada a cabo por otros órganos, organismos o entidades, en particular, por los agentes sociales.

4. *Registro Vasco de la Competencia y acreditación de la experiencia laboral.* Su objetivo será albergar el currículum formativo de todas las personas trabajadoras de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aras a articular un instrumento eficaz que permita el diseño de itinerarios formativos en consonancia con la Estrategia Europea del Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida.
5. *Sistema de información de la formación profesional para el empleo.* Lanbide desarrollará un sistema de información que recopile el conjunto de los datos de las actividades formativas y recoja la información relativa al Registro Vasco de la Competencia y a la Cuenta de Formación, así como la del Catálogo Vasco de Especialidades Formativas y el Registro Vasco de Entidades de Formación.

Un elemento novedoso e innovador puesto en marcha por Lanbide en el marco de la política activa de formación ha sido un sistema de indicadores que ayuden a la asignación de recursos económicos, por familias profesionales, en cada una de las convocatorias de formación puestas en marcha por el organismo, que permita identificar y relacionar los comportamientos de los sectores productivos en términos de empleo, con las familias profesionales que integran el sistema de formación profesional.

El objetivo concreto es disponer de un sistema de información que para cada una de las 26 familias profesionales identifique:

- Las ramas/divisiones de actividad productiva según su potencial de empleo en el mercado de trabajo, atendiendo a distintos parámetros: volumen, evolución reciente del número de trabajadores, cualificación de los trabajadores, implantación geográfica, ...
- El comportamiento de la demanda de empleo de Lanbide (personas demandantes de empleo) en las familias profesionales, identificando el nivel de cualificación del empleo buscado.
- El comportamiento de la inserción de la familia profesional analizada a través de las encuestas censales del sistema educativo.

El modelo permite la elaboración de unos entregables, que constituyen un sistema de información integrado, y que ofrece como elementos de consulta:

- Tabla de propuesta de atribución para cada familia profesional de recursos/esfuerzos de la convocatoria anual, en términos porcentuales y de adecuación (por peso poblacional de su oferta y demanda).
- Tabla de indicadores resultantes (empleo-formación) para cada familia profesional.
- Tablas de indicadores detallados que relacionan cada familia profesional con las ramas/divisiones productivas a través de las principales fuentes del mercado de trabajo.

- Valoración cualitativa, tomando como referencia el conjunto de indicadores mencionados y la prospectiva del empleo elaborada por CEDEFOP.

En definitiva el modelo de información tiene una finalidad concreta, legitimar las decisiones de reparto económico de los recursos formativos por familias profesionales a través de la utilización de las principales fuentes que explican el comportamiento del mercado de trabajo y difundiendo el modelo de información entre todos los actores del sistema.

**Cuadro nº 1. PROPUESTA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR FAMILIAS PROFESIONALES**

		Empleo inicial 2013		Índice sintético	Pondera- ción a 100	Recursos finales	
		N	% vertical				
ADG	Administración y Gestión	96.306	9,1%	2,81	2,51	4,00%	↑
AFD	Actividades Físicas y Deportivas	17.356	1,6%	3,34	2,97	2,00%	↔
AGA	Agraria	14.254	1,3%	6,82	6,08	1,50%	↔
ARG	Artes Gráficas	8.145	0,8%	2,46	2,19	2,00%	↔
ART	Artes y Artesanías	19.203	1,8%	5,08	4,53	5,00%	↔
COM	Comercio y Marketing	149.795	14,1%	4,78	4,26	6,00%	↑
ELE	Electricidad y Electrónica	34.071	3,2%	3,12	2,78	3,30%	↔
ENA	Energía y Agua	14.954	1,4%	3,69	3,29	1,00%	↔
EOC	Edificación y Obra Civil	49.426	4,6%	3,39	3,02	2,50%	↔
FME	Fabricación Mecánica	126.248	11,9%	7,17	6,39	8,50%	↑
HOT	Hostelería y Turismo	65.309	6,1%	9,45	8,42	10,00%	↑
IEX	Industrias Extractivas	21.590	2,0%	3,06	2,72	0,50%	↓
IFC	Informática y Comunicaciones	14.621	1,4%	2,06	1,84	6,05%	↑
IMA	Instalación y Mantenimiento	28.853	2,7%	5,17	4,61	5,50%	↔
IMP	Imagen Personal	11.651	1,1%	4,94	4,41	6,00%	↔
IMS	Imagen y Sonido	11.468	1,1%	2,94	2,62	2,50%	↔
INA	Industrias Alimentarias	12.487	1,2%	6,23	5,56	3,50%	↔
MAM	Madera, Mueble y Corcho	11.876	1,1%	2,25	2,00	1,00%	↔
MAP	Marítimo Pesquera	8.554	0,8%	2,65	2,36	0,90%	↓
QUI	Química	30.335	2,9%	2,62	2,34	2,00%	↔
SAN	Sanidad	60.751	5,7%	6,36	5,67	7,50%	↑
SEA	Seguridad y Medio Ambiente	60.990	5,7%	6,02	5,36	7,25%	↑
SSC	Servicios Socioculturales y a la Comunidad	137.496	12,9%	4,27	3,81	6,00%	↑
TCP	Textil, Confección y Piel	10.591	1,0%	3,99	3,55	2,50%	↔
TMV	Transporte y Mantenimiento de Vehículos	41.102	3,9%	4,06	3,62	2,50%	↔
VIC	Vidrio y Cerámica	6.615	0,6%	3,47	3,09	0,50%	↓
<i>Elaboración: Gabinete Técnico LANBIDE</i>		<b>1.064.047</b>	<b>100,0%</b>	<b>112,2</b>	<b>100,00</b>	100,00	

Fuente: Elaboración propia.

Los cuadros nº 1 y 2 ilustran dos de las salidas del modelo: por un lado una tabla general de asignación de recursos finales por familias profesionales, y por otra un ejemplo de fuentes e indicadores asociados a una familia profesional concreta, en este caso Fabricación Mecánica.

Cuadro nº 2. FUENTES E INDICADORES ASOCIADOS A UNA FAMILIA PROFESIONAL CONCRETA

FME Fabricación Mecánica														
	Afiliados S. Social		Cuentas econom		Contra-tos	HOBETUZ	AGENTES SOCIALES	Censo Mercado Trabajo					Resum cuartil	Índice
	Empleo	% total	Evol 08-14	Ev 08-12	Ev 08-14	Ev 11-14		Ev 08-12	Ev 08-12 DirTec	Ev 08-12 Inter	Ev 08-12 Cualif	Ev 08-12 NO Cualif		
10 Metalurgia y productos metálicos	59.021	6,7%	-23,9%	-23,1%	140,2%	45,2%		-25,6%	-43,0%	-21,9%	-19,1%	-20,7%	1141	1,8
11 Prod. informáticos y electrónicos	3.323	0,4%	-9,8%	-2,7%	158,1%			23,9%	162,8%	-42,4%	24,7%	14,4%	3234	3,0
12 Material y equipo eléctrico	9.345	1,1%	3,6%	-17,2%	66,9%	-10,5%		-42,8%	-66,7%	-48,8%	-40,6%	5,3%	2441	2,8
13 Maquinaria y equipo	19.117	2,2%	-21,6%	-14,3%	57,0%	25,0%		-8,8%	-11,6%	-6,7%	-16,7%	-6,8%	2133	2,3
14 Material de transporte	18.426	2,1%	-9,9%	-12,2%	291,2%	12,5%		-6,9%	-48,2%	8,9%	-12,1%	-9,5%	2343	3,0
15 Muebles y otras manufactureras	8.895	1,0%	-40,1%	-19,0%	66,3%	-27,8%		-33,4%	-51,8%	-31,7%	-32,0%	-16,7%	1131	1,5
27 Consultorías y actividades técnicas	32.400	3,7%	-1,6%	2,5%	5,3%	36,8%							432	3,0
Índice total	8,1													2,5
A-2 / DEMANDA DE EMPLEO														
	Demandantes	% total	Evol 08-14	Univer	FP	Bachiller	Hasta obligatorios	media durac	% extranj	% mujer	% < 24 años	% 25 - 44 años	% >44 años	Cuartil
1 Directivos	1.113	0,07	373,6%	742	166	110	95	533,0	1,7%	28,3%	1,5%	42,2%	55,8%	
2 Técnicos	9.966	0,63	707,0%	9.400	174	225	167	343,2	1,2%	30,4%	9,1%	77,4%	13,4%	
3 Técnicos auxiliares	20.169	1,27	575,0%	2.461	11.701	1.191	4.816	378,1	5,6%	19,0%	10,8%	61,9%	27,2%	
4 Administrativos														
5 Cualificados servicios														
6 Cualificados agrario														
7 Cualificados industria	43.945	2,77	407,0%	770	15.494	2.145	25.536	498,3	14,5%	6,2%	10,9%	56,7%	32,3%	
8 Operarios	9.126	0,58	39,1%	204	2.909	543	5.470	559,6	12,5%	13,6%	5,2%	54,4%	40,3%	
9 No cualificados	19.790	1,25	114,6%	407	3596	1133	14654	903,5	16,1%	33,0%	4,6%	53,4%	41,8%	
Total	104.109	6,6%	260,1%	13.984	34.040	5.347	50.738	535,9	11,5%	17,0%	8,9%	58,7%	32,3%	3
B / RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE INSERCIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL														
											C/ F OCUPACIONAL			
Empl inicial	Tasa Empleo	Evoluc % TE 08-13	Tasa Paro	Evoluc % TP 08-13	% Indefinidos	% Autónomos	% Alta cualificación	% Media cualificación	% Baja Cualificación	Relacionado estudios	Índice FP	T Empleo 327 / 2013	T Empleo 395 / 2013	Índice FO
	41,6%	-9,8%	32,8%	-3,2%	14,4%	3,4%	1,7%	44,8%	53,2%	69,4%	6,1	35,0%	47,0%	8,7
D / PROSPECTIVA EMPLEO 2024														
106.547	Sustitución	42.619	Nueva creación	7.458	TOTAL empleo	50.077	Empleo FP (%)	33,2%	ÍNDICE	10	Índice sintético	7,2		

- **Empleo:** En esta familia profesional participan diversas agrupaciones económicas, donde la industria representa la mayor parte el empleo. La evolución del empleo es negativa en todas las actividades, excepto en el caso de material y equipo eléctrico aunque de manera mucho menos acusada que en el pasado año (17,8% frente al 3,6% actual).

- **Demanda:** importante peso sobre el total de la demanda, donde la evolución de ocupaciones relacionadas con esta familia crece. Es una de las pocas familias que ha resistido la crisis aunque también se sitúa en peor situación que el pasado año. Demanda de empleo masculinizada.

- **FP:** Según los resultados de la encuesta de seguimiento de inserción de la FP es una de las familias con uno de los mejores comportamientos de inserción laboral y portanto obtiene un índice positivo.

- **Índice sintético:** Siendo el peso de la operación de FP alto en la elaboración de este índice, y sigue obteniendo una de las puntuaciones más altas.

- **Valoración:** Es una familia profesional tradicionalmente muy importante en la CAE. Alta coherencia con resultados de FO, presenta uno de los escenarios de creación de empleo más altos cara a 2024.

- **RECOMENDACIÓN:** Interesante para invertir recursos formativos tras sondear necesidades del sector con el fin de acertar en la oferta formativa a ofertar. Muy buenos resultados obtenidos tanto por la FP como por la FO, observándose el importante peso del empleo de sustitución.

(\*) Cuartiles: Se ha realizado la distribución de la evolución de los distintos parámetros en cuartiles donde el cuartil 4 indica el 25% de casos con mejor evolución y el 1 el 25 con peor. Índice sintético: Se calcula según puntuación de inserción de la FP y situación según cuartiles de empleo y demanda en base 10 siendo 10 la mejor puntuación. Tiene más peso los resultados de la operación de inserción de la FP Fuentes: CONFEBASK, Departamento de Empleo y Políticas Sociales. EUSTAT, HOBETUZ, LANBIDE, MEYSS, CEDEFOP, INVESLAN. Elaboración: Área de Análisis, Estudios y Estadísticas del Gabinete Técnico de LANBIDE

Fuente: Elaboración propia.

## 7. LA IMPORTANCIA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN Y DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA

Dos de los elementos que no garantizarán la pervivencia futura de los servicios públicos de empleo son disponer de modelos de gestión y de evaluación, sin embargo no contar con ellos supondrá una elevadísima probabilidad de desaparición o de participación marginal en el mercado de trabajo.

En cuanto al modelo de gestión, Lanbide participará en 2017 y 2018 en el programa Aurrerabide que constituye un Eje del Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública para implantar de manera generalizada un modelo de gestión avanzada en el Gobierno Vasco y sus organismos autónomos y desarrollar nuevas habilidades de personas para mejorar los servicios públicos.

Es un programa que nace desde dentro de la Administración para provocar una transformación y mejorar la forma de gestionar. Egiten Ikasi es el proceso de formación del modelo Aurrerabide, y recoge las acciones de los seis ejes del Modelo de Gestión Avanzada de Gobierno Vasco:

### 1. *Estrategia*

- Conocer las políticas públicas del Gobierno y del Departamento de Empleo y Políticas Sociales y como pueden condicionar la gestión de Lanbide
- Socializar la estrategia de Lanbide
- Concretar la planificación en planes de gestión

### 2. *Servicios*

- Reflejar en un mapa de procesos la actividad de Lanbide

### 3. *Personas*

- Identificar los comportamientos y las destrezas esperables del ejercicio del liderazgo
- Elaborar un plan de mejora de la información-comunicación interna
- Disponer de un plan para la acogida de las nuevas personas
- Identificar conocimiento/destrezas existentes para concretar necesidades formativas
- Establecer medidas que favorezcan el funcionamiento de equipos de mejora

### 4. *Innovación*

### 5. *Sociedad*

- Difundir el Código Ético y de Conducta y de los principios éticos del EBEP
- Establecer un plan de acciones concretas para mejorar nivel de transparencia

## 6. Resultados

- Conocer la opinión de las personas e instituciones que reciben los servicios.
- Identificar los indicadores clave para valorar el funcionamiento y logro de objetivos

Por otro lado, en la introducción de este capítulo se menciona la relevancia de contar con modelos de evaluación como mecanismo de mejora de la actuación del servicio público de empleo. En este sentido Lanbide cuenta con un modelo propio de evaluación y participa en modelos externos de evaluación en programas de modernización de los servicios públicos de empleo en Europa.

El diseño de la evaluación conlleva dar respuesta a una serie de preguntas clave, un procedimiento complejo ya que implica definir todos los aspectos fundamentales que se incorporarán en la propuesta metodológica de la evaluación. Los componentes organizativos y responsabilidades del modelo de evaluación son los descritos en el cuadro nº 3.

**Cuadro nº 3. COMPONENTES ORGANIZATIVOS Y RESPONSABILIDADES DEL MODELO DE EVALUACIÓN**

COMITÉ DE EVALUACIÓN	GABINETE TÉCNICO	AREAS DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LANBIDE
Coordina los diferentes intereses de los Servicios en la realización del Plan de Evaluación	Propone el Modelo de Evaluación de Lanbide en coordinación con el Comité de Evaluación	Diseñan el Plan de evaluación de cada proyecto
Homogeneización de formas de trabajo y metodologías utilizadas por los distintos servicios en la evaluación de programas	Realiza la propuesta del Plan Anual de Evaluación de conformidad con el Comité de Evaluación y siguiendo las directrices de la Dirección.	Realizan el informe de evaluación de cada proyecto
Propone inversiones en Tecnología de apoyo en la realización del seguimiento y evaluación a la dirección	Asesora, coordina y realiza el seguimiento de los proyectos de evaluación de Lanbide.	Proponen e implantan las acciones de mejora de cada programa evaluado
Propone cursos de formación en Calidad y Evaluación de Programas para las personas que trabajan en temas de Evolución	Realiza las evaluaciones de proyectos/ programas transversales de Lanbide	Proporcionan información y datos sobre los programas evaluados a la Dirección
Trabaja en el diseño de Metodologías comunes	Realiza la evaluación de los proyectos piloto que se encarguen desde Dirección.	Difunden las evaluaciones realizadas
Coordina la utilización de instrumentos comunes en la evaluación de los proyectos (call center...)	Realiza un informe anual de las evaluaciones realizadas en Lanbide	Intervienen activamente en el Comité de Evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación de programas y medidas no es una función exclusiva del Gabinete Técnico, la relación de funciones/tareas vinculadas a la evaluación (cuadro nº 4) deben ser compartidas, o en su caso conocidas por la Dirección del Organismo, el Comité de Evaluación, el Gabinete Técnico, y el Área o Servicio implicado.

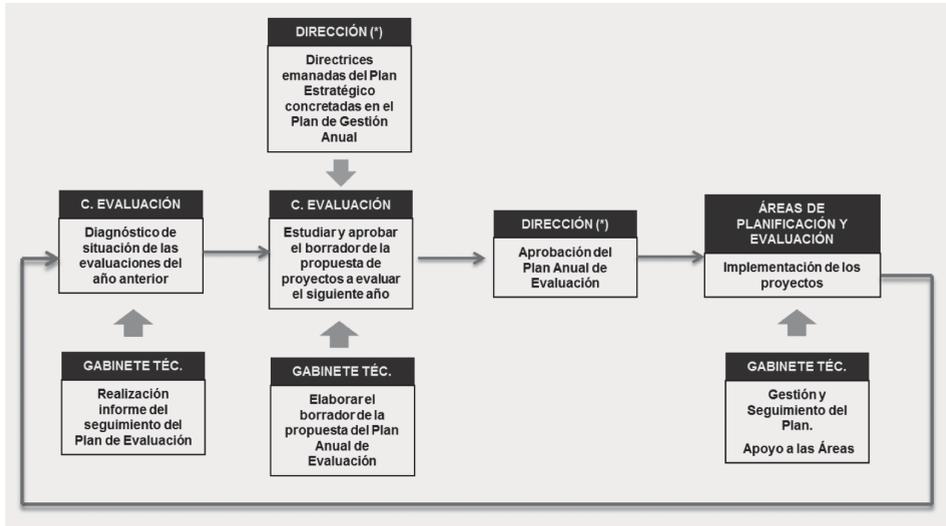
**Cuadro nº 4. FUNCIONES/TAREAS VINCULADAS A LA EVALUACIÓN**

FUNCIONES / TAREAS GENERALES EN EVALUACIÓN	DIRECCIÓN	COMITÉ DE EVALUACIÓN	GABINETE TÉCNICO	ÁREA/ SERVICIO IMPLICADO
Aprobación del Modelo de Evaluación	X			
Aprobar el Plan anual de Evaluación	X			
Proponer anualmente los proyectos de evaluación (Plan Anual de Evaluación)		X	X	
Aprobar plazos y presupuestos	X			
Asesoramiento sobre el modelo de evaluación y la metodología de trabajo			X	
Asesoramiento a las áreas y servicios sobre sus proyectos de evaluación			X	
Velar por la homogeneización de metodologías en las evaluaciones realizadas		X		
Coordinar los trabajos de campo y la utilización de medios y herramientas comunes		X		
Coordinar la recogida de datos de los sistemas de evaluación que se determinen		X		
Realizar el seguimiento de los proyectos de evaluación en marcha		X		
Coordinar la realización de los proyectos de evaluación en marcha			X	
Diseñar el Plan de evaluación de cada proyecto				X
Asesorar en el diseño de la evaluación de cada proyecto			X	
Realizar el informe de evaluación de cada proyecto				X
Apoyar y asesorar en la realización de los informes de evaluación			X	
Realizar un informe ejecutivo anual de las evaluaciones realizadas por los servicios			X	
Proponer e implantar las acciones de mejora de cada programa evaluado				X
Evaluar y realizar el seguimiento de las acciones de mejora propuestas		X	X	
Proporcionar información y datos sobre los programas evaluados a la Dirección			X	X
Evaluar aquellos proyectos que no estén adscritos a un área/programa específico			X	
Proponer acciones de mejora en los procesos comunes de Lanbide			X	
Difundir las evaluaciones realizadas				X
Colaborar en la difusión de las evaluaciones realizadas			X	
Realizar la evaluación de los proyectos piloto			X	
Coordinar el trabajo de los distintos servicios de planificación y evaluación de Lanbide		X	X	
Realizar un informe anual de las evaluaciones realizadas en Lanbide			X	

Fuente: Elaboración propia.

En el marco del modelo de evaluación se determina la necesidad de contar con planes anuales de evaluación, el esquema de su diseño es el indicado en el gráfico nº 1.

Gráfico nº1. DISEÑO DE LOS PLANES ANUALES DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Las fases en el diseño de la evaluación de un programa específico una vez determinada la pertinencia de la evaluación por parte de la Dirección, son las siguientes:

- Formulación de las hipótesis de partida. Selección de los criterios de evaluación.
- Determinación de agentes implicados en la evaluación. Selección del equipo evaluador.
- Alcance y las limitaciones de la evaluación.
- Establecer los objetivos y principales hitos en el desarrollo de la evaluación.
- Selección de los criterios de evaluación que se van a tener en cuenta.
- Elección de las técnicas y herramientas según el modelo metodológico elegido Determinación de los indicadores.
- Especificaciones del trabajo de campo y el análisis de los datos.
- Establecer el cronograma de trabajo y las fechas de entrega.
- Propuesta entregables: Diagnósticos, Informes intermedios, final, acciones de mejora...
- Plan de Comunicación de resultados.

### 7.1. Modelo europeo de evaluación

Mediante la Decisión N° 573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación de los servicios públicos de empleo (SPE), se creó la Red de Servicios Públicos de Empleo de la Unión Europea (Red SPE-UE). De

acuerdo con la citada Decisión, esta Red tiene que colaborar con el Comité de Empleo y con el Parlamento Europeo, proporcionándoles informes y datos acerca de las políticas ejecutadas por los SPE.

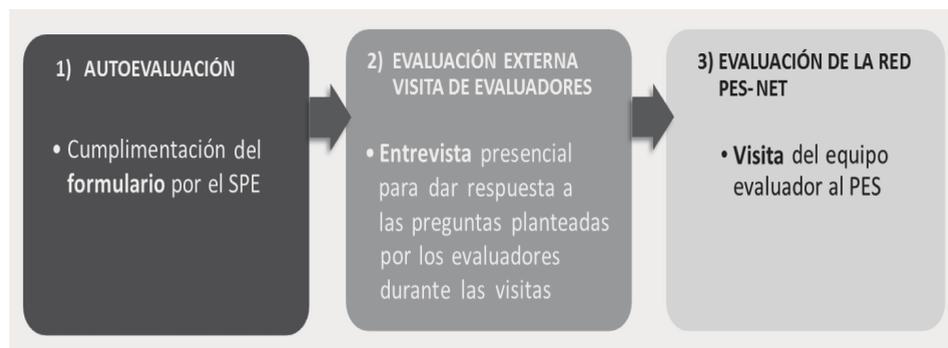
En diciembre del 2014, el Consejo de Dirección de la Red aprobó el Marco Técnico del programa, cuya metodología se basa en la realización en paralelo a partir del año 2015, y con carácter permanente, de una evaluación comparada del rendimiento de los Servicios Públicos de Empleo de UE, basada en datos/evidencias. Este proyecto se denomina EVADES.

Lanbide ha participado en la aplicación de esta metodología, sometiendo al servicio de empleo a la evaluación de los 7 factores clave, y contrastándolo con escenarios «ideales» de situación de cada uno de ellos:

- A. Gestión estratégica del desempeño.
- B. Diseño de los procesos operativos.
- C. Activación sostenible y gestión de las transiciones.
- D. Relaciones con los empleadores.
- E. Diseño basado en evidencias e implantación de los servicios de los SPE.
- F. Asignación de los recursos del SPE.
- G. Gestión de las colaboraciones y de los colaboradores implicados.

Para cada factor crítico a evaluar se identifican agentes facilitadores del desempeño del mismo (29 es el número de «agentes facilitadores» para los 7 factores), así como se identifica la situación ideal del servicio de empleo respecto a este agente facilitador. El proceso de evaluación se desarrolla en tres fases que se exponen en el gráfico nº 2.

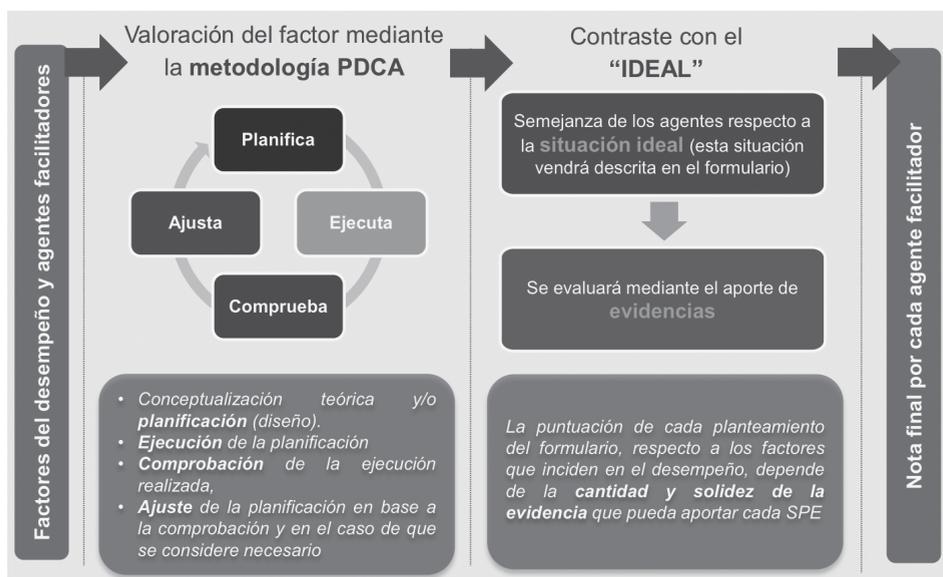
Gráfico nº 2. FASES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

La Metodología de evaluación de los factores del desempeño de los SPE, es la PDCA (Planificar, Ejecutar, Comprobar y Ajustar) según gráfico nº 3.

Gráfico nº 3. **METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LOS FACTORES DEL DESEMPEÑO DE LOS SPE**



Fuente: Elaboración propia.

## 8. FUTURO DEL TRABAJO. MODELOS DE ANTICIPACIÓN Y PROSPECTIVA

En el marco del pasado Plan Estratégico del Servicio, se identificó un eje estratégico con el objetivo de «Mejorar el conocimiento y flujo informativo sobre necesidades presentes y futuras de personal y de cualificación, así como la evolución de los sectores productivos, para su transmisión al diseño de las políticas de empleo y formación». Las líneas de trabajo que han intentado darle forma han desembocado en una estrategia de anticipación y prospectiva específica dentro de Lanbide. En este octavo apartado se ilustran sus componentes: metodologías de escenarios, y modelos econométricos, en los que se participa con socios de prestigio e iniciativas reconocidas internacionalmente.

Hoy en día la sociedad vasca, su Gobierno y el propio Lanbide están viviendo un tiempo de profundos y rápidos cambios que están siendo anticipados por diferentes tendencias:

*Tendencias sociales:* sociedades envejecidas, incremento de la población joven en países fuera de Europa-migración, incremento del poder /influencia de las mujeres, megaciudades y áreas más urbanizadas, cambios en la estructura familiar, creciente desigualdad - brecha entre ricos y pobres, incremento en el acceso y la diversificación de la educación, cambios en las formas de los medios de comunicación, aumento de enfermedades no transmisibles y neurológicas y creciente brecha en la salud, incremento de la clase consumidora y sus preocupaciones sobre cuestiones éticas y de privacidad.

*Tendencias tecnológicas:* *cloud technology*, avances en programación y *big data*, Internet de las cosas (*iot*), robótica avanzada, inteligencia artificial (*ia*) y aprendizaje autónomo, fabricación avanzada, impresión 3d y materiales, redes sociales, tecnología móvil, «desinformación» online.

*Tendencias económicas:* *crowdsourcing*, economía compartida y *peer-to-peer*, transición a una economía circular, cambios en el mercado de trabajo, ralentización del crecimiento económico y lenta recuperación, evolución de la economía del trabajo a la del conocimiento.

*Tendencias medioambientales:* cambio climático, limitaciones de los recursos naturales, reducción de residuos alimentarios, modelo energético y movilidad sostenible, políticas, fiscalidad y regulación ambiental.

*Tendencias políticas:* crisis de los sistemas políticos, integración global y dispersión global, terrorismo global, innovación social aplicada a los desafíos de las sociedades.

Estas tendencias han sido extraídas del estudio «*Análisis de la demanda ciudadana y proyección sobre el modelo de administración – Análisis Cualitativo*» desarrollado para el Gobierno Vasco. Recoge las principales tendencias a largo plazo (con un horizonte a 2020 o posterior) y factores de cambio relevantes para Euskadi con impacto en las necesidades futuras y que pueden afectar a la demanda en los diferentes niveles de la administración vasca (regional, provincial, municipal).

La síntesis se basa en una revisión de estudios de prospectiva recientes y estudios de futuro relacionados con los ámbitos de competencia de la Administración Pública recabados principalmente a través de internet que hacen referencia a tendencias y factores que se consideran críticos en el futuro de la Administración Pública Vasca. En el documento las tendencias se explican mediante una breve descripción junto a diversas fuentes de información, y varios indicadores que muestran su evolución a futuro así como una aproximación a su impacto potencial sobre la demanda de servicios, en cuanto a cambios observables en su naturaleza o en la provisión del servicio.

En este marco futuro, Lanbide ha definido una estrategia de anticipación y prospectiva, que busca adaptar su actividad a los nuevos escenarios futuros, y en especial al futuro del empleo y del mercado de trabajo.

¿Por qué una estrategia prospectiva en Lanbide? Porque permite:

- Analizar el futuro en un mundo con grandes incertidumbres.
- Ordenar percepciones para tomar decisiones.
- Visibilizar y hacer explícitos los escenarios.
- Asumir riesgos y contemplar las posibles consecuencias.
- Ofrecer alternativas en forma de políticas y acciones.

Esta estrategia tiene en la actualidad los siguientes componentes:

- a. Participación en el proyecto Millenium.
- b. Modelo de prospectiva econométrica y cualitativa. FUTURELAN.

### 8.1. El Proyecto Millenium

Con el modelo de Proyecto Millenium se refiere a un *think tank* global fundado en 1996 que vincula internacionalmente a expertos de corporaciones, universidades, ONGs, agencias de la ONU y gobiernos mediante más de 50 nodos de todo el mundo, en un proceso participativo y que explora cómo hacer frente a los retos globales y construir así un futuro mejor, a través del uso de herramientas de prospectiva.

Lanbide a lo largo de 2015 y 2016, partiendo del estudio realizado por el Proyecto Millennium sobre el futuro del trabajo y la tecnología donde concluye que la naturaleza del trabajo cambiará en las próximas décadas, pone en marcha un proyecto de participación de agentes regionales para identificar a partir de las conclusiones del proyecto Millennium las implicaciones para Euskadi, detectando empleos de oportunidad y vulnerabilidad a 2030.

En este periodo y con la participación de: Gobierno Vasco, entidades financieras y empresas, el tercer sector e Innovación social, universidades, instituciones provinciales y locales, centros tecnológicos y sindicatos, se reflexiona sobre:

- Valoración del impacto de la tecnología sobre el futuro del trabajo en EUSKADI. Por un lado sobre los puestos de trabajo y tasa de desempleo en la CAPV 2030, y por otro las tecnologías que impactarán sobre el empleo y ocupaciones afectadas.
- Identificación de factores y estrategias que impactarán positivamente sobre el futuro del trabajo. Factores correctores, nuevas formas de entender el trabajo o nuevas industrias y formas de relación que podrían afectar positivamente al mercado laboral del futuro, estrategias y políticas que se deberían impulsar para facilitar el empleo.
- El futuro del trabajo y la cohesión social. Brecha entre ricos y pobres y garantía de un ingreso mínimo de las políticas sociales y otras políticas (sociales y económicas), ...

Actualmente Lanbide en el marco del programa Millenium está impulsando dos proyectos: un *benchmarking* de los resultados de los diferentes talleres regionales del Proyecto Millennium; y analizar la viabilidad de crear una Comisión Prospectiva sobre el Futuro del Trabajo en Euskadi.

### 8.2. El modelo de prospectiva econométrica y cualitativa FUTURELAN

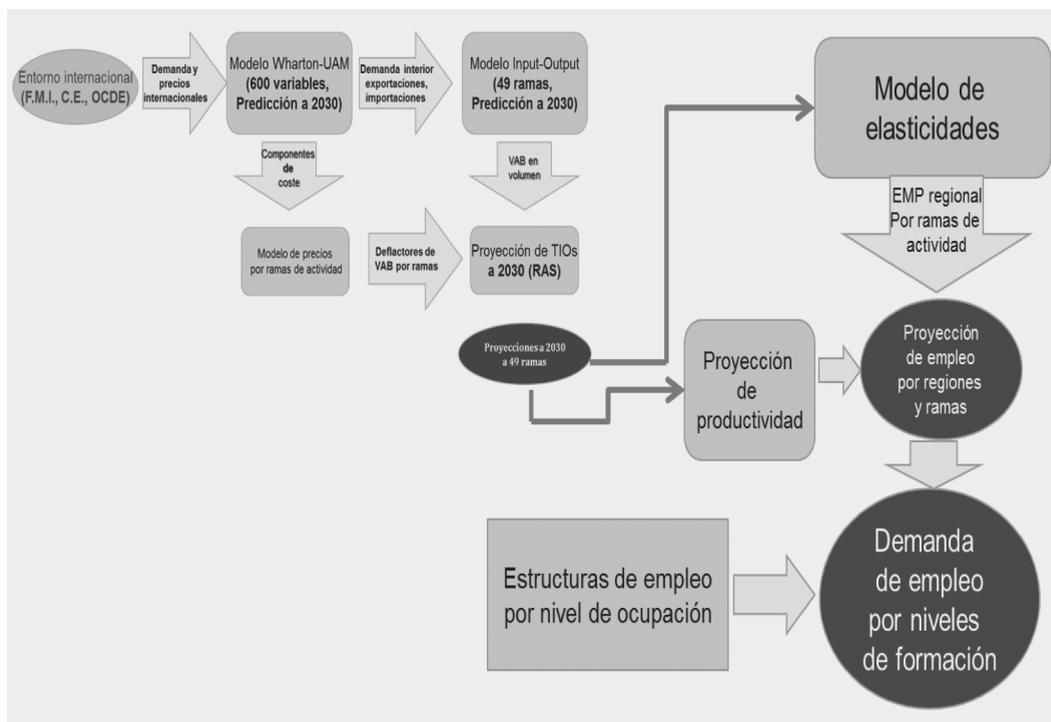
El modelo de prospectiva econométrica y cualitativa FUTURELAN es la herramienta con la que cuenta Lanbide para realizar y disponer de proyecciones del empleo en sectores económicos y ocupaciones de la CAE hasta el año 2030 (gráfico nº 4). FUTURELAN es un instrumento clave para la obtención de información temprana sobre la demanda de trabajadores de las empresas vascas y los potenciales des-

ajustes futuros respecto a personal cualificado en el mercado laboral del País Vasco con un enfoque en las ocupaciones y en los sectores económicos.

El objetivo de FUTURELAN es constituirse en una web de interés para todas aquellas personas y organizaciones que precisan de información sobre la demanda futura de profesionales en empresas, así como de información relevante sobre principales tendencias que afectarán al mercado de trabajo del futuro. FUTURELAN es una herramienta de trabajo dinámica y colaborativa, con *outputs* informativos tanto cuantitativos como cualitativos y un espacio de encuentro con los principales actores del mercado de trabajo vasco.

El desarrollo a medio-largo plazo de la demanda de empleo estimado hasta 2030 para Euskadi se realiza a partir de un modelo macroeconómico específico para nuestro mercado de trabajo desarrollado por CEPREDE, Centro de Predicción Económica.

Gráfico nº 4. **MODELO DE PROSPECTIVA ECONOMÉTRICA Y CUALITATIVA FUTURELAN**



Fuente: Elaboración propia.

La elaboración del modelo regional parte de una hipótesis estructural que considera que el potencial de crecimiento de la CAE viene condicionado por su estructura productiva. De esta forma el crecimiento global de una determinada comunidad

vendrá determinado por la dinámica específica de las distintas ramas productivas y por el peso específico de cada una de estas ramas sobre la producción regional total.

Las tendencias, de ámbito europeo, han sido elaboradas a partir de la información recabada del Programa *Skills Panorama* (Panorama de las competencias), liderado por el CEDEFOP, Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.

FUTURELAN contiene información de dos tipos:

- Información cuantitativa con proyecciones de la demanda de empleo en las empresas por sectores económicos y grupos profesionales.
- Información cualitativa sobre tendencias y cambios competenciales en las ocupaciones.

En relación a las proyecciones de empleo, la información abarca dos periodos: desde el año 2005 hasta 2015, con datos del Censo del Mercado de Trabajo sobre la evolución real del empleo en los diferentes sectores económicos y ocupaciones y del año 2016 hasta 2030 con datos estimados sobre la evolución prevista del empleo en estos sectores y ocupaciones. Se puede acceder a esta información a través de los enlaces «sectores» y «ocupaciones».

Gráfico nº 5. ESQUEMA DE FUTURELAN



Fuente: Elaboración propia.

La información cualitativa, sobre tendencias que afectarán a las ocupaciones y su potencial impacto sobre los futuros cambios competenciales, se muestra en la página de «ocupaciones». Seleccionando la ocupación de interés es posible acceder a información sobre los siguientes aspectos: perspectivas de futuro previstas en Europa para dicha ocupación; sectores que se verán más afectados por dicha evolución; tendencias y cambios en las competencias, distribuidas en tendencias organizacionales; tendencias tecnológicas y tendencias económicas.

Esta información cualitativa, se complementa a su vez con informes sobre el futuro del mercado de trabajo, sectorial o relativo a ocupaciones que se van a ir incorporando a la web por parte de diferentes expertos sectoriales y organizaciones relacionadas con el análisis del mercado de trabajo, la educación de nuestro entorno así como del entorno internacional (ver gráfico nº 5).

## 9. CONCLUSIONES

Los servicios públicos de empleo se encuentran, al igual que muchas administraciones públicas, inmersos en los efectos que las tendencias sociales, tecnológicas, económicas, y políticas están provocando. Un impacto en las necesidades futuras y que con alta probabilidad pueden afectar a la demanda de servicios adaptados.

El artículo aborda el encaje institucional de Lanbide en los sistemas europeo y estatal de empleo, y lo hace considerando aspectos funcionales, como sus peculiaridades, aspectos innovadores y genuinos de su funcionamiento y aspectos organizativos representados por su papel en el Sistema Vasco de Empleo. Sin calificar esta experiencia, Lanbide ilustra un proceso de funcionamiento y adaptación a un marco cada vez más exigente de eficiencia y evaluación de resultados.

Un escenario previsible para un futuro no lejano es aquel en el que convivirán un mercado de trabajo menos intensivo en fuerza de trabajo y con mayor protagonismo de tecnología aplicada que tendrá consecuencias en el volumen de empleo, junto con un sistema, más o menos generalizado, de rentas básicas para el conjunto de la población y específicamente aquellas complementarias de rentas de trabajo. En este escenario, experiencias públicas como la que se está desarrollando en Euskadi, y gestionada por Lanbide, permiten explorar la aplicación del doble derecho, a percibir una renta «para evitar la pobreza», y a ser una persona empleable en el mercado laboral, en definitiva una perspectiva actual de relación entre políticas activas y pasivas de empleo. El mero hecho de contar con una experiencia en este ámbito la convierte en una práctica a seguir, y especialmente si se tiene en cuenta la importante cuantía económica que supone.

Una consideración básica que determinará el futuro de los servicios públicos de empleo, será la respuesta y percepción que de la misma tengan sus dos grupos de «clientes», personas y empresas, respecto a la prestación de servicios que contribu-

yan a la empleabilidad de personas y competitividad de las empresas. Dentro de ese «catálogo» de servicios, Lanbide ha apostado por una política activa, la información, para que constituya el principal combustible de la toma de decisiones laborales. La apuesta por esta política tiene un amplio espectro de manifestaciones, tanto en lo relativo a contenidos, como a formatos; y todos contribuyen a un modelo de corresponsabilidad entre «cliente-proveedor» que permite asumir protagonismo en la participación activa en la intermediación laboral.

Lejos de formar parte de un sistema consolidado y con resultados garantizados, Lanbide se ha dotado de una modesta estrategia de anticipación y prospectiva. Su objetivo es claro, contar con un modelo de información cuantitativo y cualitativo de previsiones futuras, al servicio de la sociedad y sus organizaciones, que contribuyan a desarrollar una cultura de la anticipación, especialmente en un momento en que los efectos de tendencias consolidadas marcarán profundos cambios en nuestra sociedad. Los instrumentos desarrollados permiten disponer de información cuantitativa desagregada por sectores y ocupaciones y para escenarios temporales coordinados con estrategias de anticipación europeas.

Para no tener una dependencia exclusiva de proyección de hechos pasados, la estrategia se completa con instrumentos de aportación de información cualitativa, principalmente modelos de escenarios futuros que priorizados por agentes regionales expertos, permiten identificar estrategias y operativas de adaptación.

Lanbide busca posicionarse en un espacio en el que el sector público se tiene que reinventar, ese espacio lo representan las tendencias sociales, económicas, tecnológicas, y políticas que objetivamente se están materializando, al tiempo que presta servicios de empleabilidad y competitividad que permitan reivindicar su valor en términos de reinversión social y económica en la actualidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GOBIERNO VASCO (1987): La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.
- (2016): Estrategia Vasca de Empleo 2017-2020. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Disponible en: [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eve2020/es\\_def/adjuntos/EVE2020.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eve2020/es_def/adjuntos/EVE2020.pdf)
- (2017): Plan Estratégico de Empleo 2017-2020. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Disponible en: [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es\\_2284/adjuntos/Plan%20Empleo\\_2017-2020.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/Plan%20Empleo_2017-2020.pdf)

### Referencias web

- COMISIÓN EUROPEA: Programa Skills Panorama. CEDEFOP. Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. Disponible en [www.cedefop.europa.eu](http://www.cedefop.europa.eu)
- GOBIERNO VASCO: Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de empleo. Disponible en: <http://futurelan.eus/es/>
- GOBIERNO VASCO: Lanbide-Servicio Vasco de empleo. Disponible en: <http://www.lanbide.euskadi.eus/inicio-lanbide/>

---

# *Los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*

## *Public employment services in Latin America and the Caribbean*

Este artículo ofrece información sobre el objetivo, naturaleza y eficacia de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. El estudio comienza describiendo las características del mercado de trabajo regional, antes de detallar el rol de los servicios del mercado de trabajo en comparación con los de los países de la OCDE. A continuación, el artículo presenta información sobre los servicios del mercado de trabajo implementados en América Latina desde 1990, y resume la evidencia empírica existente sobre su efectividad. Aunque la presencia de los servicios de mercado de trabajo ha aumentado en la región, la mayoría de estas intervenciones se han centrado en la mejora de la gestión del sistema en vigor, en lugar de emprender una reforma institucional que permitiría mejorar su alcance y eficacia.

*Artikulu honek Latinoamerika eta Karibean lan merkatuaren zerbitzuen helburu, izaera eta eraginkortasunari buruzko informazioa eskaintzen du. Azterketa eskualdeko lan merkatuaren ezauzgarrien deskribapenarekin hasten da; ELGAko herrialdeekin alderatuta, lan merkatuaren zerbitzuek duten rola zehaztu baino lehenago. Jarraian, artikuluak 1990etik Latinoamerikan inplementatu diren lan merkatu zerbitzuen inguruko informazioa aurkezten du, eta existitzen diren beraien eraginkortasunaren ebidentzia enpirikoak laburbiltzen ditu. Eskualdean lan merkatu zerbitzuen presentzia handitu den arren, indarrean zegoen sistemaren kudeaketa hobetzean zentratu dira esku-hartze gehienak, bere irismena eta eraginkortasuna hobetuko lukeen erakunde erreforma bati ekin ordez.*

This article provides information on the purpose, nature and effectiveness of labour market services in Latin America and the Caribbean. This paper describes first the characteristics of the Latin American labour market, followed by a discussion on the role of labour market services in the region in comparison with that of the OECD countries. The article then presents information on labour market services implemented in Latin America since 1990, and summarizes the existing empirical evidence on their effectiveness. Although the presence of labour market services has increased in the region, most of these interventions have focused on improving the management of existing systems rather than undertaking institutional reforms that would improve their scope and effectiveness.

## Índice

---

1. Introducción
2. Evolución del mercado de trabajo regional
3. El rol de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe
4. Características de los servicios del mercado de trabajo en América Latina
5. Efectividad de los servicios del mercado de trabajo
6. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** Servicios del mercado de trabajo, intermediación laboral, empleo, desempleo, empleo informal, América Latina, Caribe.

**Keywords:** Labour market services, labour intermediation, employment, unemployment, informal working, Latin America, Caribbean.

**Nº de clasificación JEL:** J08, J20, J24, J46

Fecha de Recepción: 02/08/2017

Fecha de Aceptación: 02/11/2017

---

## 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas dos décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado importantes avances tanto en términos del mercado de trabajo, como en lo referente a los principales indicadores sociales. Estas mejoras se deben no solo al importante crecimiento económico registrado durante este periodo, sino también a las innovaciones en materia de política que han tenido lugar en la región. De hecho, los gobiernos de América Latina y el Caribe han redoblado esfuerzos para promover la inclusión en el mercado de trabajo y mejorar las condiciones de vida. De este modo, en casi todos los países se ha incrementado el gasto público

---

\* La autora quiere agradecer a Begoña Cueto y Verónica Escudero sus excelentes comentarios. Todos los análisis, valoraciones y opiniones contenidos en este artículo corresponden exclusivamente a su autora y no representan necesariamente el punto de vista de la OIT o su política, y, por lo tanto, no deben atribuirse a dicho organismo.

en programas sociales y la cobertura de la protección social se ha extendido. Más recientemente, también se ha implementado un importante número de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) encaminadas a solucionar algunos de los problemas del mercado de trabajo que persisten en la región (OIT, 2016a).

Aunque existen numerosos estudios que categorizan y evalúan los programas de lucha contra la pobreza implementados en América Latina y el Caribe (Grosh, 1994), la información disponible acerca de la amplitud y el alcance de las PAMT es mucho más limitada, sobre todo con respecto a ciertos programas como los servicios del mercado de trabajo. Esto se debe en gran medida al carácter reciente y al alcance limitado de estas medidas en la región, a pesar de la creación y la reforma de muchos de estos sistemas en los últimos años. Aunque existen ciertos estudios que han revisado el rol de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe –véase por ejemplo, Mazza (2003) y OIT (2016a)–, todavía se sabe muy poco sobre estos programas en la región y aún menos sobre su evolución y sus características.<sup>1</sup>

Para colmar este vacío, este artículo ofrece información sobre la finalidad, alcance, características y mecanismos de funcionamiento de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, así como evidencia empírica reciente acerca de su eficacia.

En este artículo, se consideran servicios del mercado de trabajo todas las intervenciones que tienen como finalidad vincular a los solicitantes de empleo con los empleadores mediante una serie de acciones como, por ejemplo, la orientación profesional, el asesoramiento sobre el mercado de trabajo, la ayuda en la búsqueda de empleo y la remisión a otras medidas de reinserción como la capacitación. Estas funciones pueden ser desarrolladas por los Servicios Públicos de Empleo (SPE), es decir, entidades gubernamentales que, generalmente, forman parte del Ministerio de Trabajo; o en el marco de otro tipo de intervenciones, como por ejemplo un servicio complementario a los programas de capacitación o empleo público.<sup>2</sup>

En este contexto, tras esta introducción, el segundo apartado presenta la actual situación y la evolución más reciente de los indicadores sociales y del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. El tercer apartado detalla el rol de los servicios del mercado de trabajo en la región, el cual se compara con el papel que desempeñan estos programas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El cuarto apartado describe las características de los sistemas de

---

<sup>1</sup> En este sentido, es importante señalar que la OIT (2016a) contribuye en gran medida a colmar este vacío al presentar una estructura que permite estudiar las PAMT en América Latina y el Caribe, incluyendo los servicios del mercado de trabajo; y al documentar el alcance y la composición de estas políticas en una serie de países seleccionados. Este artículo se basa en la investigación realizada en el marco del proyecto «Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe» ([www.ilo.org/alm-p-americas](http://www.ilo.org/alm-p-americas)), cuya síntesis se presenta en el informe OIT (2016a). En concreto, este artículo reúne y amplía toda la investigación realizada con respecto a los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Véase el tercer apartado para una definición más detallada de los servicios del mercado de trabajo.

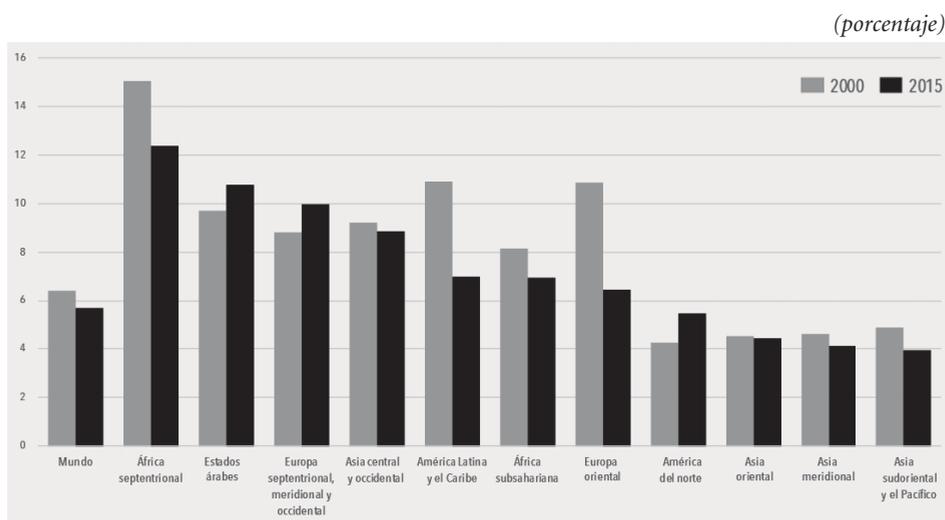
los mercados de trabajo creados o reformados a lo largo de las tres últimas décadas. A continuación, el quinto apartado presenta la evidencia empírica existente hasta la fecha acerca de la efectividad de estos programas en América Latina y el Caribe. Por último, el sexto apartado presenta las conclusiones de este artículo.

## 2. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO REGIONAL

A lo largo de las últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han experimentado profundos cambios en sus economías y mercados de trabajo. Se trata de cambios que han dado lugar a la creación de un número suficiente de empleos como para absorber una población activa en crecimiento y han contribuido a importantes mejoras en las condiciones de vida. Sin embargo, el ritmo al que estos cambios transforman la composición del mercado de trabajo no ha sido el deseado, especialmente en comparación con otras regiones.

Desde el año 2000, la tasa media de desempleo en América Latina y el Caribe ha registrado una caída sostenida de más de 4 puntos porcentuales hasta alcanzar el 7% en 2015. Aunque con importantes diferencias entre países, esta disminución en la tasa de desempleo de la región es superior a la observada en cualquier otra región del mundo en los últimos quince años, con la única excepción de Europa oriental (gráfico nº 1). Además, la caída en las tasas de desempleo ha estado acompañada por un crecimiento del empleo superior al aumento de la población en edad de trabajar, de tal modo que la tasa de empleo de la región aumentó del 57,3% en 2000 al 61% en 2015.

Gráfico nº 1. TASA DE DESEMPLEO POR REGIÓN, 2000 Y 2015

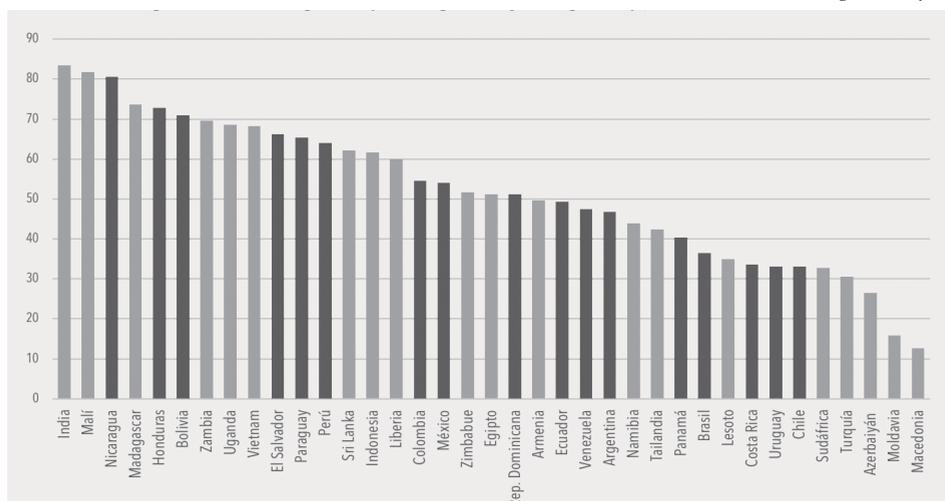


Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencias, noviembre de 2016.

A pesar de estos logros, la transformación del mercado de trabajo latinoamericano hacia una mayor incidencia del empleo altamente calificado y de calidad ha seguido un ritmo relativamente lento. Entre 2000 y 2015, la proporción de trabajadores asalariados y a sueldo en el empleo total de América Latina y el Caribe aumentó solo del 60 al 64,8%, y el porcentaje de empleadores permaneció estable, en torno al 4,2%. Del mismo modo, el nivel de competencias de la fuerza de trabajo mejoró solo marginalmente y, de hecho, entre 2000 y 2015 la proporción de trabajadores altamente calificados se incrementó ligeramente, del 17,6 al 19,9% del empleo. A su vez, esta lenta transformación del mercado de trabajo de la región ha afectado al desempeño de la productividad laboral, que registra tasas de crecimiento inferiores a las de todas las demás regiones (OIT, 2016a).

Gráfico n.º 2. EMPLEO INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA

(porcentaje)



Nota: El gráfico incluye una selección de países con niveles de desarrollo similares. Los de América Latina y el Caribe están marcados en negro. La proporción de empleo informal corresponde al último año con datos disponibles.

Fuente: Indicadores Clave del Mercado de Trabajo de la OIT y OIT (2014).

Esta lenta transformación viene acompañada de una proporción relativamente alta de empleo creado de modo informal, que en 2013 equivalía a casi la mitad del total del empleo no agrícola (46,8%) y se sitúa, junto con la baja productividad, como una de las principales preocupaciones de la región. Pese a los logros recientes y las diferencias entre países,<sup>3</sup> la mayoría de los países de América Latina y el Caribe

<sup>3</sup> La incidencia del empleo informal en América Latina y el Caribe varía significativamente entre países, oscilando del 80% del total del empleo no agrícola en países como, por ejemplo, Nicaragua, a poco más del 30% en Costa Rica (OIT, 2014).

aún tienen una proporción del empleo informal superior a la de países de otras regiones con niveles de desarrollo similares (gráfico n° 2). Además, el empleo informal afecta de manera desproporcionada a ciertas categorías de trabajadores, como es el caso de las mujeres, los jóvenes, los trabajadores menos cualificados y los pertenecientes a los estratos de ingresos más bajos. También se observa una correlación entre la informalidad y la estructura económica, con una mayor incidencia del empleo informal en la construcción, el sector de transporte, el almacenamiento y la comunicación, y en el sector del comercio, la restauración y la hostelería –en todos los casos con una incidencia de la informalidad superior al 50% del empleo (OIT, 2014)–.

A pesar de la presión contante de estos desafíos, las mejoras en el rendimiento del mercado de trabajo descritas al comienzo de esta sección y los consecuentes avances sociales se han sustentado en gran medida gracias a los esfuerzos en materia de política llevados a cabo por muchos de los gobiernos de la región. De hecho, en numerosos países latinoamericanos las PAMT han ganado importancia en el último decenio, con el objetivo de reducir los persistentes desafíos del mercado de trabajo y promover la calidad del empleo. Entre 2000 y 2010, el gasto en PAMT aumentó en todos los países con información disponible. En países como Argentina, Brasil y Chile el gasto creció hasta situarse por encima del 0,45% del PIB, un nivel comparable al de los países de la OCDE (cuyo gasto promedio en PAMT ascendió a 0,56% del PIB en 2013). Asimismo, las PAMT suponen una porción no desdeñable del presupuesto público en Colombia y Honduras (en torno al 0,25% del PIB), mientras que en Ecuador, México y Perú su papel ha adquirido mayor relevancia pero sigue siendo relativamente limitado (gráfico n° 3, panel A).

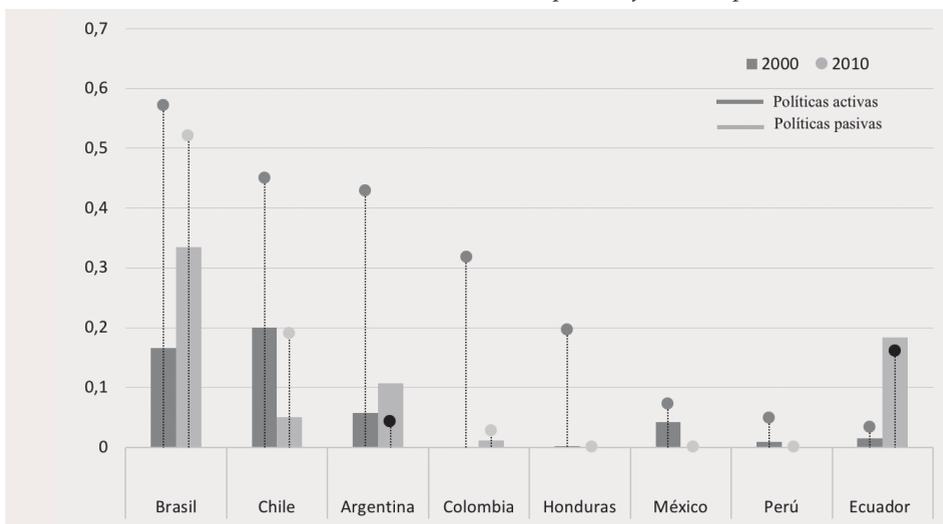
En lo que respecta a la proporción de gasto por tipo de intervención, se puede observar que los programas de capacitación son la medida que más se ha extendido en América Latina y el Caribe. De hecho, el gasto en programas de capacitación llega a superar el 80% del gasto total en PAMT en Colombia, Ecuador y Honduras. Sin embargo, existen importantes diferencias entre países y, por ejemplo, en Argentina, la mayor parte del gasto en PAMT se concede a los esquemas de empleo público, mientras que en Brasil y en México se destina a financiar las iniciativas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento.

En general, los gobiernos de la región asignan una proporción limitada de su presupuesto en políticas de activación a los servicios del mercado de trabajo, un 6% en promedio. Una excepción a esta tendencia son Perú y Colombia, donde los servicios del mercado de trabajo representan el 28 y el 11%, respectivamente, del gasto en PAMT. Estos perfiles de gasto suelen ser distintos a los de economías avanzadas, donde los servicios del mercado de trabajo y las subvenciones al empleo tienen un papel relativamente más importante que la capacitación y los programas de empleo público (gráfico n° 3, panel B). Tal y como se detalla en el siguiente apartado, diversos factores explican las diferencias en la naturaleza y el papel de los servicios del mercado de trabajo entre los países latinoamericanos y los de la OCDE.

### Gráfico n° 3. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

#### Panel A: Gasto público en políticas activas y pasivas del mercado de trabajo

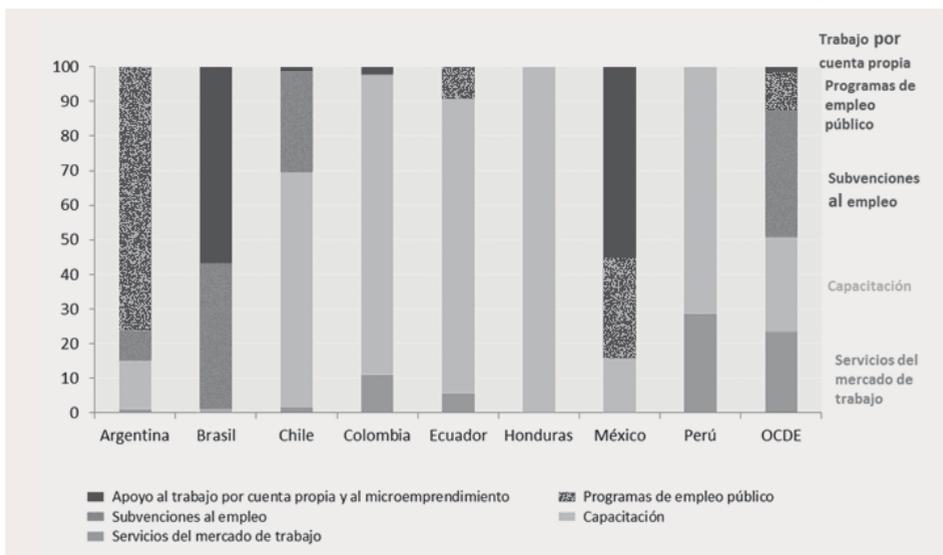
(porcentaje del PIB, países seleccionados)



Nota: Datos en barras corresponden al 2000 y los círculos a 2010.

#### Panel B: Proporción del gasto en PAMT por tipo de programa

(porcentaje)



Nota: En el gráfico del panel A, los datos sobre gasto en políticas activas para el año 2000 corresponden en realidad al año 2001 en el caso de México, al 2003 para Honduras, 2004 para Chile y 2005 para Brasil. Los datos sobre gasto en políticas pasivas para el año 2000 corresponden en realidad al año 2004 en los casos de Colombia y Chile, y al 2005 en el caso de Brasil. En el gráfico del panel B, los datos sobre proporción del gasto público en PAMT por tipo de programa corresponden a 2010 en el caso de los países latinoamericanos y a 2013 para el promedio de la OCDE.

Fuente: Banco Mundial sobre protección social en América Latina y el Caribe y OIT (2016a).

Recientemente, las tasas de crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe se han desacelerado considerablemente y sus efectos comienzan a materializarse sobre los mercados de trabajo de la región. En 2015 la tasa de desempleo regional registró un incremento anual por segundo año consecutivo y alcanzó el 6,5% de la fuerza de trabajo. Las proyecciones de desempleo sugieren una continuidad de esta tendencia, con una tasa de desempleo que alcanzaría el 7,9% en 2017 (OIT, 2018). Además, datos recientes demuestran que la desaceleración económica ha empezado a afectar también a la calidad del trabajo y se estima que estos efectos podrían intensificarse en los próximos años (OIT, 2016b). Ahora que el ritmo de crecimiento económico se desacelera, será esencial garantizar una transición hacia una economía más calificada y formal para sustentar la creación de empleos de calidad. El próximo apartado ahonda en el rol potencial de los servicios de mercado de trabajo a la hora de enfrentarse a estos desafíos.

### **3. EL ROL DE LOS SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Los servicios del mercado de trabajo tienen como finalidad mejorar la coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo, logrando de este modo una vinculación más rápida, eficaz, de menor coste y de mejor calidad entre los solicitantes de empleo y los puestos vacantes. Para poder lograr este objetivo, y de acuerdo al *Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (No. 88)*, los servicios del mercado de trabajo realizan las siguientes funciones (OIT, 2016a): i) ofrecer información sobre el mercado de trabajo; ii) proporcionar asistencia en la búsqueda de trabajo y servicios de colocación; iii) orientar a los solicitantes de empleo durante periodos de desempleo; iv) administrar diferentes programas del mercado de trabajo y, si es necesario, derivar a los usuarios hacia otro tipo de intervenciones como, por ejemplo, los servicios de asistencia social; y, v) administrar los beneficios del seguro de desempleo y de otros programas de apoyo a los ingresos.

En general, los servicios del mercado de trabajo se instrumentan a través de dos modalidades de implementación claramente diferenciadas. Por un lado, las funciones pueden ser desarrolladas por los Servicios Públicos de Empleo nacionales, aplicados exclusivamente por entidades públicas o como resultado de una alianza público-privada. Por otro lado, los servicios del mercado de trabajo pueden ser proporcionados en el marco de otro tipo de programas de activación, es decir, como servicio complementario a los programas de capacitación o empleo público. Mientras los SPE, como instituciones, pueden desarrollar todas y cada una de las cinco funciones descritas anteriormente, los servicios del mercado de trabajo proporcionados como complemento a otras medidas de activación incluyen generalmente el asesoramiento sobre el mercado de trabajo, la asistencia en la búsqueda de empleo y la orientación laboral (OIT, 2016a).

En los países de la OCDE los SPE y los servicios del mercado de trabajo son de vital importancia para garantizar la eficacia de otras políticas del mercado de trabajo. Por ejemplo, en la mayoría de estos países los SPE son responsables de la administración de las prestaciones vinculadas al seguro de desempleo u otros programas de asistencia social. De igual modo, los SPE pueden derivar a sus usuarios hacia otras medidas de activación, lo que a su vez permite adoptar un enfoque multidimensional y, por lo tanto, actuar sobre las distintas limitaciones que generalmente presentan los usuarios de estos servicios. Por el contrario, en los países emergentes y en desarrollo el papel de los servicios del mercado de trabajo suele ser más limitado, al mismo tiempo que los recursos públicos que se les destinan son relativamente escasos, tal y como se mostró en el apartado anterior con respecto a América Latina y el Caribe. En concreto, existen dos tipos de diferencias principales en cuanto a la naturaleza y el rol de los servicios del mercado de trabajo en la región con respecto al que presentan estos mismos servicios en la mayoría de los países de la OCDE (Mazza, 2003):

- *Diferencias en la estructura de los mercados de trabajo.* Al contrario a lo que se observa en los países de la OCDE, los servicios del mercado de trabajo en los países de América Latina y el Caribe no solo tienen que hacer frente al desafío del desempleo, sino también al lento crecimiento de la productividad laboral, a la baja cualificación de la mano de obra, a la elevada incidencia de la informalidad y a la existencia de profundas desigualdades que juegan en contra de ciertos grupos como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de bajos ingresos. A esto hay que añadir que la búsqueda de empleo en estos países se basa fundamentalmente en redes informales y contactos personales lo que contribuye a perpetuar o incluso agravar la informalidad, la baja productividad y la discriminación. En este contexto, se exige una respuesta diferente por parte de los servicios del mercado de trabajo que deben no solo mejorar la empleabilidad de sus usuarios, sino poner en marcha las medidas necesarias para alcanzar a un mayor número de potenciales beneficiarios a los que se debe preparar para su transición hacia el empleo formal.
- *El menor desarrollo de la intermediación laboral en la región.* En América Latina y el Caribe, los servicios de mercado de trabajo públicos son instrumentos de política relativamente recientes que están concentrados básicamente en su función de intermediación laboral y mantienen una conexión escasa con los servicios privados, a excepción de algunos ejemplos que se describen en el apartado siguiente. Debido a la escasa inversión pública en estos servicios, en general se caracterizan por su reducido tamaño, su limitada experiencia y por atender al estrato de la fuerza de trabajo de menor calificación e ingresos. Además, en la mayoría de los países latinoamericanos los SPE no están a cargo de la administración del seguro de desempleo, por lo que no existe el incentivo a invertir en estos servicios con la finalidad de reducir el coste del seguro de desempleo, como sí ocurre en muchos países de la OCDE.

En este contexto, las reformas y ampliación de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe se han centrado principalmente en su fortalecimiento y la mejora de la eficiencia (p.e., a través de la introducción de nuevas tecnologías y ampliando el papel del sector privado) en lugar de crear nuevos marcos institucionales o consolidar el vínculo entre el componente pasivo y el de activación, como ocurre en los países de la OCDE (OIT, 2016a). El siguiente apartado aborda la transformación de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe desde el año 2000, detallando los programas creados, así como sus principales características.

#### **4. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA**

Teniendo presente las particularidades de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe anotadas en la sección anterior, el objetivo de este apartado es describir las características de las políticas implementadas a lo largo de las últimas décadas en la región. Para ello se utiliza información procedente del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT, que recoge información sobre las políticas de este tipo de carácter nacional puestas en marcha por los gobiernos de varios países de América Latina.<sup>4</sup>

De acuerdo con este compendio, las medidas de capacitación son el tipo de iniciativa predominante entre las intervenciones de nueva creación en la región (40% del total), seguidas de las políticas orientadas a fomentar el trabajo por cuenta propia y el microemprendimiento (26%), los servicios del mercado de trabajo (17%), los programas de empleo público (11%) y las subvenciones al empleo (6%). Esta presencia relativamente limitada de los servicios del mercado de trabajo en los países de América Latina y el Caribe es, sin embargo, no desdeñable si se tiene en cuenta que estas medidas, en promedio, solo reciben el 6% del gasto total público en PAMT en la región, tal y como se ha descrito en el Apartado 2.

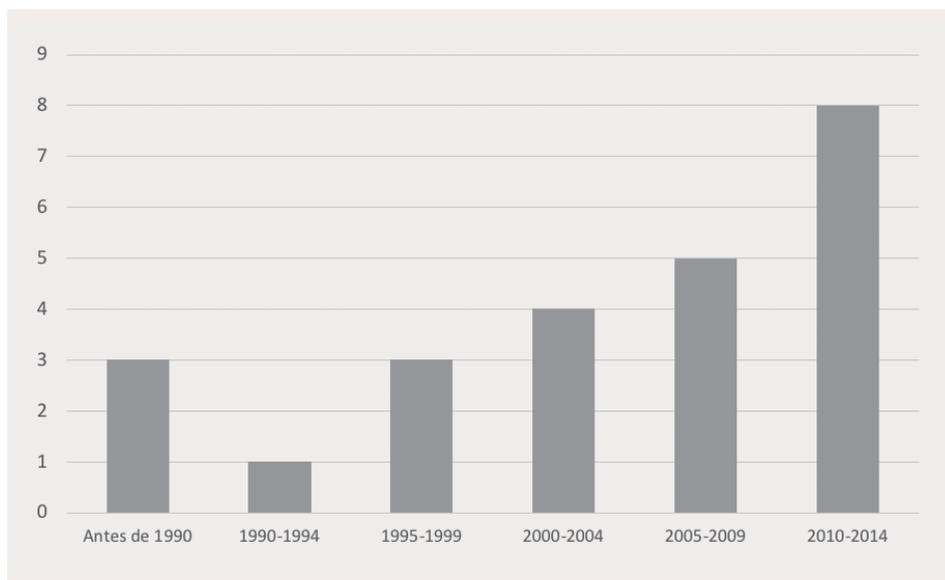
Si bien es cierto que los servicios del mercado de trabajo están mucho menos presentes en América Latina de lo que se observa, por ejemplo, en los países de la OCDE, el número de intervenciones de este tipo instrumentadas en la región ha ido en continuo aumento desde comienzos de los años noventa. En los países analizados, solo tres políticas fueron puestas en marcha antes del inicio de la década de

---

<sup>4</sup> Este compendio detalla las PAMT implementadas desde la década de 1990 en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, sobre las que incluye la siguiente información: i) los años de inicio y término; ii) una descripción de la política con detalles sobre el grupo de destinatarios, los criterios de elegibilidad y los servicios ofrecidos; iii) la existencia de un informe de seguimiento o de un estudio de evaluación de impacto; y, iv) en algunos casos, información sobre las tasas de cobertura y el gasto destinado a estas políticas (OIT, 2016a). El Compendio está completamente disponible en línea en: [www.ilo.org/alm-p-americas](http://www.ilo.org/alm-p-americas).

1990, mientras que la cifra ascendió a cuatro durante esa década, a nueve durante la década de 2000 y a ocho entre 2010 y 2015 (gráfico n° 4). Por lo tanto, tal y como se mencionó en el apartado anterior, la mayoría de los servicios del mercado de trabajo que operan en la actualidad en la región son de reciente creación, por lo que, en media, su tamaño es reducido y su experiencia es limitada.

Gráfico n° 4. **NÚMERO DE SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO IMPLEMENTADOS EN CADA LUSTRO**



Fuente: Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT. [www.ilo.org/alm-p-americas](http://www.ilo.org/alm-p-americas)

La baja prevalencia de los servicios de mercado de trabajo en la región es una tendencia bastante consistente entre todos los países analizados, aunque sí existen ciertas diferencias entre ellos. De hecho, la puesta en marcha de servicios del mercado de trabajo varía del 4% del total de las políticas de activación implementadas en Argentina al 44% en el caso de México. Tal y como muestra el gráfico n° 5, el país donde se ha implementado el mayor número de servicios del mercado de trabajo es México (44% del total de las intervenciones incluidas en el Compendio), seguido de Uruguay (19%), Colombia (15%), Brasil y Perú (con un 7,4% cada uno) y, por último, Argentina y Ecuador (3,7% cada uno).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Es importante tener en cuenta que estos porcentajes proceden de los datos que resultan del recuento de la cantidad de políticas observadas y, por lo tanto, solo aportan información parcial sobre la naturaleza de las intervenciones analizadas. Por ejemplo, se considera que todas las políticas tienen la misma importancia, independientemente de su cobertura, gasto asignado o duración.

En lo referente a las características de la población a la que se destinan los servicios del mercado de trabajo en América Latina, y debido en gran medida a la naturaleza de estas medidas, apenas una minoría de las políticas de este tipo ejecutadas en la región tiene un grupo de destinatarios explícitamente identificado. En efecto, el 47% de estas políticas está dirigido a la población activa en general y el 40% está orientado a las personas en situación de desempleo. Solo el 13% de los servicios del mercado de trabajo especifican a los jóvenes como su grupo de destinatarios.

Gráfico n.º 5. **DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO POR PAÍS**



Fuente: Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT. [www.ilo.org/almp-americas](http://www.ilo.org/almp-americas)

Sin lugar a dudas, la creación de estos servicios del mercado de trabajo ha supuesto un importante fortalecimiento de la intermediación laboral en la región. No obstante, para poder valorar el alcance de las medidas implementadas a lo largo de las últimas décadas es necesario analizar si estas iniciativas tenían solo como objetivo mejorar la gestión del sistema en vigor (a través, por ejemplo, de la capacitación del personal a cargo de la prestación de servicios en los SPE o de la realización de campañas para promover su uso); o si además aspiraban a contribuir a una reforma institucional. Entre las medidas encaminadas a lograr este último objetivo se incluirían intervenciones como por ejemplo la modificación del rol de los sectores público y privado, o la creación de nuevas funciones para los SPE como sería, por ejemplo, la gestión de otras medidas de activación o prestaciones sociales.

Un análisis de las medidas implementadas a lo largo de las últimas décadas en los países de América Latina y el Caribe permite concluir que aproximadamente el 85% de estas intervenciones estaban encaminadas a mejorar la eficiencia en la gestión del sistema de intermediación laboral que opera en la región. Por lo tanto, el número de medidas cuyo objetivo es la reforma y reestructuración institucional para ampliar el alcance de los servicios del mercado de trabajo ha sido de momento escaso, a excepción de algunos pocos ejemplos de colaboración con el sector privado que se detallan a continuación. De este modo, la mayor parte de los programas creados a lo largo de las tres últimas décadas se caracterizan por la incorporación de los siguientes factores:

- *La utilización de nuevas tecnologías de información.* Una de las tendencias más claras que se observa a la hora de analizar los servicios del mercado de trabajo reformados o de nueva creación en América Latina y el Caribe es la utilización de las nuevas tecnologías de información. Esta inversión en sistemas informáticos se realiza con el objetivo de mejorar la eficiencia de la intermediación laboral y a su vez alcanzar a un mayor número de usuarios a un menor coste. Normalmente, la incorporación de nuevas tecnologías incluye la puesta en línea de bolsas de trabajo y servicios de colocación, así como la modernización de los sistemas de información de uso interno en las oficinas de los SPE. Aunque el mayor uso de los sistemas de información a la hora de proporcionar los servicios del mercado de trabajo es una tendencia que se observa en toda la región, se trata de un fenómeno especialmente notable en países como Brasil, Colombia y México. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil creó en 2010 el portal online «Mais Emprego», con el objetivo de informar a los usuarios de las ofertas de trabajo disponibles, así como de las políticas públicas de empleo que operan en el país. Concretamente, a través de este portal, el individuo puede comprobar si reúne las condiciones para acceder al seguro de desempleo, informarse sobre este beneficio, consultar las ofertas de empleo que se adecúan a su perfil profesional, y buscar cursos de capacitación, entre otras funciones.

- *La mejora de la gestión y la extensión de la cobertura.* Un importante número de países en América Latina y el Caribe han adoptado medidas destinadas a mejorar la gestión de los servicios del mercado de trabajo, y al mismo tiempo alcanzar a un mayor número de usuarios. Una de las medidas más extendidas en este sentido ha sido la descentralización de los servicios ofrecidos, para ponerlos bajo la responsabilidad de las municipalidades y las oficinas locales (Mazza, 2003). Por ejemplo, la Red CIL – ProEmpleo es un sistema descentralizado de servicios del mercado de trabajo puesto en marcha en el Perú en 1996 con el objetivo de mejorar la eficiencia de la intermediación laboral en el país. El programa ofrece orientación laboral, asistencia en la búsqueda de empleo e información a las empresas y a los solicitantes de empleo sobre las calificaciones y ocupaciones ofertadas y solicitadas en determinados mercados de trabajo. Si bien el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo administra centralmente el programa, delega la ejecución a las autoridades locales y a ciertas organizaciones no gubernamentales, como por ejemplo las iglesias (OIT, 2016a).
- *La colaboración con el sector privado.* Por último, existen unos pocos ejemplos de medidas cuyo objetivo es la reestructuración institucional del sistema de intermediación laboral. En estos casos las nuevas medidas creadas han estado encaminadas a involucrar a actores no gubernamentales en la prestación de estos servicios, con el objetivo de lograr una transición hacia un sistema mixto público-privado que podría aumentar tanto la efectividad como la flexibilidad de los servicios que se brindan a los solicitantes de empleo (Finn, 2011). Un ejemplo de esta tendencia es la reforma de los servicios del mercado de trabajo que tuvo lugar en Colombia en 2013. Esta reforma creó la denominada Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, compuesta por la Agencia Pública de Empleo, que es el proveedor público de servicios del mercado de trabajo, y una red de agencias de empleo privadas y semiprivadas (Gobierno de Colombia, 2013). Esta reforma permite a estos organismos privados actuar como proveedores públicos de intermediación laboral. Para ello, estos proveedores privados deben estar inscritos ante el Ministerio del Trabajo, acatar ciertos derechos y obligaciones (por ejemplo, contar con un sistema informático compatible con el que utiliza la Agencia Pública de Empleo) y ofrecer de modo gratuito los servicios de intermediación laboral básicos.

## 5. EFECTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO

Aunque existe un amplio número de evaluaciones de impacto de distintos servicios del mercado de trabajo, la mayor parte de estos estudios se corresponden con programas implementados en países de la OCDE, cuyas lecciones en materia de po-

lítica no son fácilmente extrapolables al contexto de América Latina y el Caribe, debido a las razones mencionadas en el tercer apartado.

La evidencia empírica disponible para los países más avanzados sugiere que los servicios del mercado de trabajo presentan, en general, resultados más positivos que otras políticas de activación (Betcherman *et al.*, 2004). De hecho, se considera que estos servicios, además de no ser menos efectivos que programas alternativos, pueden ser ejecutados a un menor coste que otras medidas de resultados similares como es el caso de los programas de capacitación (Martin y Grubb, 2001). No obstante, existe un consenso en la literatura acerca de que la efectividad de los servicios del mercado de trabajo depende en gran medida del contexto económico. De este modo, es poco probable que la intermediación laboral y otros servicios similares tengan algún tipo de impacto cuando la demanda de trabajo es débil, a no ser que estas intervenciones se acompañen con otras medidas de activación, así como con medidas macroeconómicas e industriales destinadas a promover la creación de empleo. Además, la evidencia empírica también muestra que la efectividad de los servicios del mercado de trabajo depende del tipo de usuario, ya que se observa que los efectos son generalmente más positivos entre las mujeres, mientras que no existe evidencia de que estos servicios mejoren las perspectivas de empleo de los más jóvenes (Betcherman *et al.*, 2004).

El número de estudios de evaluación de impacto sobre la eficacia de los servicios del mercado de trabajo y los SPE en América Latina y el Caribe es escaso, lo que puede considerarse un reflejo del uso limitado de estos programas en comparación con otras PAMT (OIT, 2016a). Además de la escasez de estudios, estos presentan resultados que no apuntan a una dirección concreta, por lo que es difícil derivar conclusiones generales acerca de la eficacia de estos programas en los países latinoamericanos. Por ejemplo, las evaluaciones del programa *ProEmpleo* del Perú (Chacaltana y Sulmont, 2003) y el *Programa Jóvenes al Bicentenario de Chile* (Acero *et al.*, 2009) concluyen que ambas medidas tuvieron efectos positivos sobre el empleo. En concreto, el impacto sobre el empleo del programa *ProEmpleo* fue significativo y duradero, ya que los efectos producidos tras los primeros 6 meses de participación duraban entre 12 y 18 meses. Además, el programa también mostró un impacto positivo sobre las ganancias para quienes ya habían trabajado antes: su salario por hora aumentó entre un 7 y un 10% con respecto a su salario anterior una vez finalizado el programa (Chacaltana y Sulmont, 2003). Aunque el *Programa Jóvenes al Bicentenario* de Chile también logró mejorar la empleabilidad de los participantes, sus efectos fueron más moderados (Acero *et al.*, 2009).

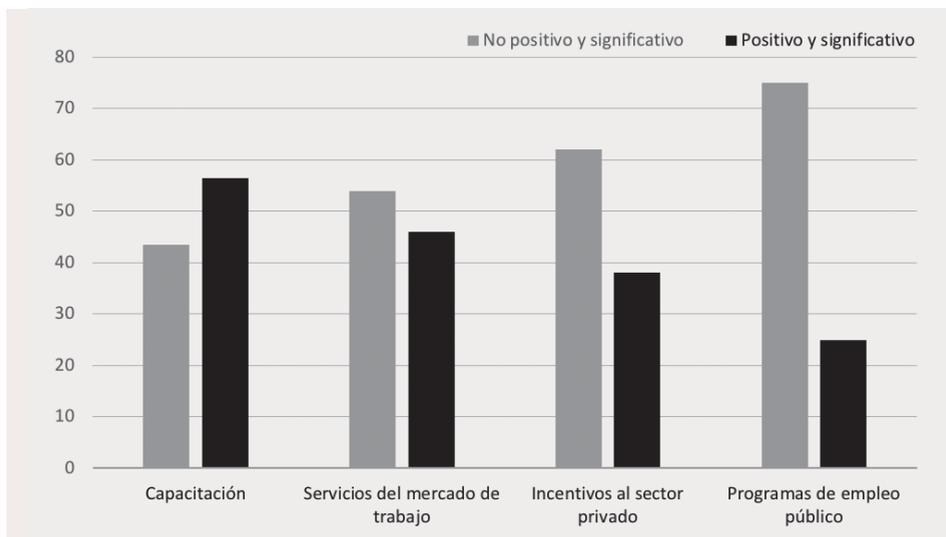
Por el contrario, las evaluaciones de impacto de los SPE en Brasil (FIPE/ IPEA, 2000) y México (Flores Lima, 2010) no observan efectos significativos de estas intervenciones sobre el empleo. No obstante, estos estudios sí encuentran efectos positivos sobre la calidad del empleo para aquellos usuarios que sí encontraron trabajo. Tanto en el caso de Brasil como en el de México, los SPE se muestran eficaces a la

hora de aumentar la probabilidad de obtener un empleo formal. De igual modo, la evaluación de la Agencia Pública de Empleo (APE) en Colombia muestra que aquellos usuarios que encontraron trabajo a través de esta agencia tienen una mayor probabilidad de tener un empleo formal (Pignatti, 2016). Además, este estudio también muestra que encontrar empleo a través de la APE tiene un impacto positivo sobre los salarios de los usuarios menos cualificados, mientras que el efecto total sobre los salarios, así como el de los participantes más cualificados, es negativo.

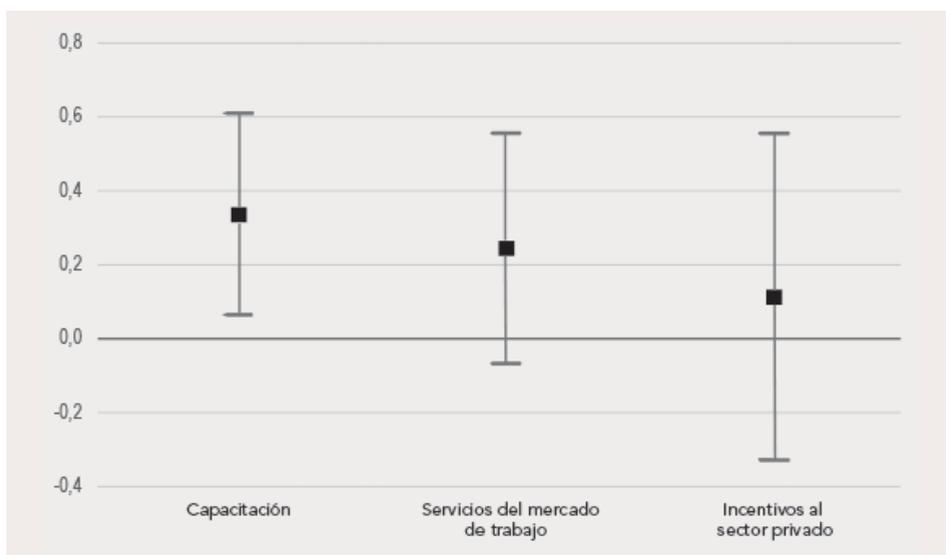
Cualquier conclusión acerca de la efectividad de los servicios del mercado de trabajo en base a los estudios descritos anteriormente puede estar sesgada, ya que los resultados de estas evaluaciones suelen estar influidos por factores no solo relacionados con las características específicas de cada programa, sino también con la coyuntura económica bajo la cual se implementó el programa o se realizó su evaluación. La existencia de meta-análisis sobre la efectividad de las PAMT en general y de los servicios del mercado de trabajo en particular, permite solventar este sesgo y extraer conclusiones generales sobre la efectividad de los servicios del mercado de trabajo a nivel mundial y en la región. Escudero *et al.* (2017) presenta el primer meta-análisis sobre la efectividad de las PAMT en los países de América Latina y el Caribe gracias a la información procedente de 51 evaluaciones de impacto. De acuerdo con este estudio, los servicios del mercado de trabajo son el tipo de PAMT con una mayor probabilidad de tener un impacto positivo y estadísticamente significativo en la región, solo superado por los programas de capacitación (gráfico nº 6, Panel A). Además, una vez que se controla por diversas condiciones que pueden afectar al impacto del programa (por ejemplo, la duración del programa, la variable sobre la que se mide el impacto, el grupo poblacional al que pertenecen los participantes y ciertos factores contextuales del país), los servicios del mercado de trabajo siguen siendo la segunda política (después de los programas de capacitación) con una mayor probabilidad de tener un efecto positivo, aunque este impacto no sea necesariamente estadísticamente significativo (gráfico nº 6, Panel B).

Gráfico nº 6. **RESULTADOS DEL META-ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS PAMT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Panel A: **Probabilidad de tener un impacto positivo o no positivo según el tipo de programa**



Panel B: **Resultados de la estimación de la probabilidad de tener un efecto positivo y significativo según el tipo de programa**



Nota: Incentivos al sector privado incluye las subvenciones al empleo y los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento. En el gráfico del panel B, el cuadrado muestra el coeficiente estimado y las líneas indican el intervalo de confianza del 95%, obtenidos a través de una estimación OLS de la probabilidad de obtener un impacto positivo y significativo. Los programas de empleo público son la categoría de referencia.

Fuente: Escudero et al. (2017).

## 6. CONCLUSIONES

Los servicios del mercado de trabajo pueden contribuir en gran medida a mejorar la coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo, y lograr una vinculación más eficaz y de mejor calidad entre las ofertas de trabajo y los solicitantes de empleo. De este modo, si están bien diseñados, los servicios del mercado de trabajo pueden generar nuevas oportunidades de empleo, mantener activas a las personas en el mercado de trabajo y mejorar la empleabilidad, lo cual se traduce en mejoras sustanciales tanto en el rendimiento de sus usuarios en el mercado de trabajo como en sus niveles de vida y los de sus familias.

Si bien en los países de la OCDE los servicios del mercado de trabajo han sido eje central en las estrategias nacionales de activación desde hace varios decenios, en los países emergentes y en desarrollo, incluyendo los países latinoamericanos, apenas han adquirido importancia recientemente. Existen una serie de diferencias en cuanto a la estructura de los mercados de trabajo y con respecto al desarrollo de la intermediación laboral que explican las disparidades en el rol que desempeñan los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe en comparación con los países de la OCDE. En concreto, los servicios del mercado de trabajo en los países latinoamericanos tienen que hacer frente a un amplio abanico de desafíos, incluyendo la elevada incidencia de la informalidad, el lento crecimiento de la productividad y la discriminación hacia ciertos grupos de trabajadores. Además, la estructura institucional de la intermediación laboral en América Latina y el Caribe todavía está poco desarrollada. De este modo, la inversión pública en los servicios del mercado de trabajo es escasa, lo que explicaría su reducido tamaño, su limitada experiencia y su concentración en la atención a aquellos trabajadores de menor calificación e ingresos. Además, la limitada capacidad de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe estaría en consonancia con el hecho de que la búsqueda de empleo en estos países se basa fundamentalmente en redes informales y contactos personales, lo que contribuye a perpetuar e incluso agravar los desafíos del mercado de trabajo que presenta la región.

Aun así, los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe han ganado terreno en los últimos años y, desde la década de 1990, se han instrumentado 27 programas, muchos de los cuales siguen en ejecución. De este modo, los servicios del mercado de trabajo representan el 17% de todas las políticas de activación implementadas en América Latina y el Caribe a lo largo de este periodo. Sin embargo, la inmensa mayoría de estas intervenciones se han focalizado en la mejora de la gestión de los servicios de mercado de trabajo que ya operaban en el país, en lugar de implicar una reforma institucional del sistema de intermediación laboral. De hecho, la mayoría de las intervenciones se caracterizan por la incorporación de nuevas tecnologías de información y por la extensión de la cobertura de los SPE a través, por ejemplo, de la descentralización de estos servicios a favor de las municipalidades y las oficinas locales.

En muy pocos casos las nuevas medidas han estado destinadas a reformar el actual sistema de intermediación laboral, con excepción del fortalecimiento de la colaboración con el sector privado observado, por ejemplo, en el caso de Colombia. Un fenómeno que merece atención, especialmente si se tiene en cuenta que la experiencia internacional muestra que mediante la reforma y reestructuración institucionales se obtienen los mayores beneficios asociados a los servicios del mercado de trabajo (Mazza, 2003). La insuficiencia de las reformas llevadas a cabo durante las tres últimas décadas estaría en consonancia con la presencia limitada que todavía tienen los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Una característica que se refleja en el hecho de que la región solo destina a los servicios del mercado de trabajo, en promedio, el 6% de su gasto total público en PAMT.

La reestructuración y reforma institucionales de los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe podría contribuir a mejorar su eficacia y credibilidad entre los usuarios de estos servicios y los empleadores. Sin embargo, para lograr esta mejora es necesario disponer de mayor información acerca de la efectividad de los servicios del mercado de trabajo de la región. La falta de evaluaciones de impacto de los SPE y de los servicios del mercado de trabajo sugiere que es necesario llevar a cabo más investigaciones para estimar la efectividad de estos programas en un contexto de alta informalidad y en el que la contratación suele realizarse a través de medios informales. Además, es posible que la reducida capacidad de las instituciones sociales y del mercado de trabajo para instrumentar estos programas en muchos países de América Latina y el Caribe influya también en sus resultados.

Habida cuenta del papel potencial de los servicios del mercado de trabajo para resolver los problemas emergentes de la región, es necesario llevar a cabo más estudios sobre la eficacia de estos programas, y sobre lo que se puede aprender de ellos, con miras a garantizar que los responsables del diseño de políticas tengan una base adecuada para tomar decisiones informadas sobre cómo sacar mayor provecho de los servicios del mercado de trabajo en la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACERO, C.; ALVARADO M.; BRAVO, D.; CONTRERAS, D.; RUIZ-TAGLE, J. (2009): «Evaluación de impacto del Programa Jóvenes al Bicentenario para la cohorte de participantes en el año 2008», Documento de Trabajo, (Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- BETCHERMAN, G.; OLIVAS, K.; DAR, A. (2004): «Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries», Social Protection Discussion Paper Series No. 0402 (Washington D.C., Banco Mundial).
- CHACALTANA, J.; SULMONT, D. (2003): *Políticas activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la capacitación y los servicios de empleo* (Lima, Red de Políticas de Empleo).
- ESCUADERO, V.; KLUVE, J.; LÓPEZ-MOURELO, E.; PIGNATTI, C. (2017): «Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis», ILO Research Department Working Paper No. 20 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- FINN, D. (2011). *Subcontracting in public employment services: review of research findings and literature on recent trends and business models* (Bruselas, Comisión Europea).
- FIPE/IPEA (2000): *Relatório de intermediação de mão-de-obra* (Brasilia, FIPE/IPEA).
- FLORES LIMA, R. (2010): «Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en Mexico», Technical Note No. 118 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2013): *Decreto 722/2013 del 15 de abril, por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de Empleo, se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se reglamenta la actividad de intermediación laboral* (Bogotá, Ministerio del Trabajo).
- GROSH, M. (1994): «Administering targeted social programs in Latin America», World Bank Regional and Sectoral Studies Report No. 12808 (Washington D.C., Banco Mundial).
- MARTIN, J.P.; GRUBB, D. (2001): «What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies», *Swedish Economic Policy Review*, 8: 9-56.
- MAZZA, J. (2003): «Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe», *Revista de la CEPAL*, 80: 165-182.
- OIT (2014): *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2016a): *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- (2016b): *Panorama Laboral 2016: América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2018): *World Employment and Social Outlook 2016: Trends* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- PIGNATTI, C. (2016): «Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia», ILO Research Department Working Paper, No. 10 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

---

# *El Servicio Público de Empleo Español ante las nuevas orientaciones europeas: ¿Convergencia hacia un único sistema europeo de empleo?*

## *The Spanish Public Employment Service and the new European guidelines: Convergence towards a single European employment system?*

La búsqueda continua de mecanismos y fórmulas que permitan alcanzar elevados niveles internacionales de productividad justifica la creciente preocupación por contribuir a desarrollar los servicios públicos de empleo, en tanto que son herramientas socialmente aceptadas y jurídicamente legitimadas para activar los mercados de trabajo. Así, con la invariable teoría de que la riqueza de un pueblo trae su felicidad, y no al revés, se inicia la nueva andadura europea tendente a construir, mediante técnicas de *soft-law*, un Sistema europeo de servicios de empleo que permitan acompañar al ciudadano a lo largo de toda su vida formativa y laboral. Al estudio de esa propuesta de sistema dedicamos este trabajo, desde el que esperamos contribuir a abrir espacios de diálogo y reflexión jurídica sobre el proyecto futuro de servicio público de empleo que se nos ofrece y que realmente deseamos.

*Nazioarteko produktibitate-maila altuak lortu ahal izateko mekanismoak eta formulak etengabe bilatzen ari dira, enplegu-zerbitzu publikoak garatzen laguntzeko kezka geroz eta handiagoa baita, kontuan hartuta gizartean onartuta dauden eta juridikoki lan-merkatuak aktibatuzko legitimatuta dauden tresnak direla. Horrenbestez, herri baten aberastasunak poztasuna ematen diola (eta ez alderantziz) dioen teoria aldagaitzarekin hasten da ibilbide europar berria, soft-law tekniken bidez Enplegu-zerbitzuen sistema europar bat eraikitzeo, herritarrei beren prestakuntza- eta lan-bizitza osoan zehar laguntze aldera. Sistema-proposamen hau aztertu dugu lan honetan, eta, hala, eskaini zaigun eta benetan nahi dugun enplegu-zerbitzu publikoaren etorkizuneko proiektuari buruzko elkarrizketa eta hausnarketa juridikoko espazioak irekitzen lagundu nahi dugu.*

The continuous search for mechanisms and formulas to achieve high international levels of productivity justifies the growing concern to contribute to the development of public employment services, as socially accepted and legally legitimized tools to activate labour markets. Thus, with the invariable theory that the wealth of a people brings its happiness, and not the other way round, the new European pathway begins to build, through soft-law techniques, a European system of employment services that allows accompanying the citizen throughout his formative and work life. We dedicate this work to the study of the proposal of this system and from it we hope to contribute to open spaces for dialogue and legal criticism reflection on the future project of public employment service that we are offered and that we really want.

## Índice

---

1. Introducción
2. Los servicios públicos de empleo en la Estrategia Europa 2020
3. Desde la divergencia de servicios nacionales hacia un sistema europeo de empleo
4. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

### Anexos

**Palabras clave:** Mercados de trabajo transicionales, servicios públicos de empleo, modelos organizacionales, función conductora, asociacionismo.

**Keywords:** Transitional Labour Markets, public employment services, business models, conducting function, partnership.

Nº de clasificación JEL: J24, J21, N34

Fecha de Recepción: 08/07/2017

Fecha de Aceptación: 02/11/2017

---

Gran merced! —dijo Sancho—; pero sé decir a vuestra merced que como yo tuviese bien de comer, tan bien y mejor me lo comería en pie y a mis solas como sentado a par de un emperador. Y aun, si va a decir verdad, mucho mejor me sabe lo que como en mi rincón sin melindres ni respetos, aunque sea pan y cebolla, que los gallipavos de otras mesas donde me sea forzoso mascar despacio, beber poco, limpiarme a menudo, no estornudar ni toser si me viene gana, ni hacer otras cosas que la soledad y la libertad traen consigo.

(*Miguel de Cervantes Saavedra: El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha, Segunda Parte, Capítulo 11*)

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis sociopolítica y financiera, que desde julio del año 2007 azota especialmente a Norteamérica —con excepción de México— y a Europa, ha constituido todo un revulsivo para ambos continentes, si bien las respuestas dadas se presentan distintas y distantes. Frente a la postura defensiva del presidente estadounidense Donald Trump, consistente, *grosso modo*, en el cierre de fronteras y el fomento de la autarquía con especial incidencia en la industria bélica, los ahora 27 miembros de la Unión europea prefieren ahondar en la configuración de un enfoque preventivo

que, centrado en el análisis introspectivo, permita hallar las causas que provocaron la carencia de alternativas válidas y viables a la coyuntura de depresión económica, así como proponer medidas, no solo reparadoras sino visionarias.

En esta lógica previsor y proactiva se inscriben las últimas orientaciones que en materia de empleo ha elaborado la Unión Europea y que abarcan desde la Estrategia Europa 2020 hasta la Decisión nº 573/2014 del Parlamento y el Consejo, que invita a los servicios públicos de empleo de los Estados miembros –entre quienes están incluidos Noruega e Islandia–, a maximizar su eficiencia mediante una estrecha cooperación en la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (en adelante, la Red), fruto de la misma norma.

El contenido de la Estrategia Europa 2020 y su desarrollo por las Orientaciones Integradas son objeto de estudio en el apartado segundo de este trabajo, mientras que las consecuencias de su implementación, en conexión con los plurales modelos de servicios de empleo que pueden distinguirse, se abordan con mayor profundidad en el apartado tercero, desde donde concluimos que Europa propone implementar un Sistema regional de Servicios Públicos de Empleo. Este Sistema, conducido desde la Red y financiado parcialmente por el Fondo Social Europeo, prevé reducir los servicios de colocación de garantes del empleo a gestores de servicios, en la medida en que la convergencia asociada que se busca a través de técnicas como el *benchlearning* supondrá una mejora en términos de eficacia y eficiencia, pero también la pérdida de este otro ámbito de hegemonía estatal.

## 2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Desde que en 1997 se introdujera en los textos de derecho originario de la entonces Comunidad Europea un título específico sobre la política de empleo, la realidad social, económica y, por supuesto, política, cambió intensa e ineludiblemente para los países miembros de la Unión Europea, así como para aquellos que posteriormente se adhirieron a la gran familia comunitaria.

La primera aparición de la temática del empleo en el Tratado de Ámsterdam tuvo como consecuencia retomar el Método Abierto de Coordinación (MAC), ideado cuatro años antes en el Consejo europeo de Essen, pero fue desechado debido a su excesiva capacidad para armonizar estrechamente las políticas de empleo de los Estados miembros. Sin embargo, el contexto social que abrazaba aquel momento histórico, marcado por unos drásticos niveles de desempleo que alcanzaban a diecisiete millones de personas, pareció impulsar su adopción definitiva, si bien con radicales modificaciones que desdibujaron esa función armonizadora, aun sin llegar a eliminarla del todo (Salas Porras, 2010:21-22).

La consecuencia directa de este nuevo formato del MAC ha sido la configuración de la Estrategia Europea de Empleo (EEE, en adelante), desde donde se orde-

nan las directrices que con periodicidad y formatos variables –debido a sus continuas modificaciones a lo largo de estos casi veinte años de vigencia– invitan a los países miembros de la Unión a acompasar y revisar sus políticas de empleo, con la finalidad de dar una respuesta, lo más unitaria posible, al problema del paro.

Estas directrices –fruto del intercambio de informes, estudios, buenas prácticas y recomendaciones–, aun a pesar de sus modificaciones formales, conservan en gran medida las áreas que desde aquellos primeros años del MAC se han considerado clave para alcanzar altos niveles de empleo. En concreto, esas áreas o pilares son el Espíritu Emprendedor, la Adaptabilidad, la Igualdad de Oportunidades y la Empleabilidad, en las que se inserta la modernización de los servicios públicos de empleo (SPE).

La última versión de estas estrategias se publicó a comienzos del mes de marzo de 2010 y marca la senda a seguir por los miembros de la Unión en la próxima década. Así, bajo la rúbrica *Europa 2020*, se han puesto de manifiesto, simultáneamente, tanto el reconocimiento de las debilidades que la crisis –aún hoy presente en Europa– ha mostrado como la necesidad de una respuesta comúnmente aceptada y la urgencia de cambios en los postulados económicos, productivos y sociales, compartidos, practicados y fomentados desde los poderes públicos, interlocutores sociales y la propia sociedad civil (COM (2010)2020 final:5).

Los cambios aludidos en ese documento justifican la adopción de tres ejes de actuaciones marcados por la Comisión Europea como metas, que a largo plazo ha de alcanzar el conjunto de la Unión si quiere posicionarse en los primeros puestos de las grandes economías mundiales. A su vez, los ejes quedan estructurados en cinco objetivos definidos en términos cuantitativos; una técnica esta que, aunque puesta en práctica en los primeros años de la EEE, fue abandonada tras su relanzamiento en 2005.

De forma conjunta, los tres ejes y los cinco objetivos constituyen el punto de partida para elaborar las cuatro Orientaciones Integradas de empleo que han guiado las políticas nacionales hasta 2016 (COM (2016)71 Final:4).

### **2.1. Crecimiento inteligente, sostenible e integrador: tres ejes de actuación para guiar los Servicios de Empleo Nacionales**

Presentados como prioridades a alcanzar por una Europa unida en lo que respecta, al menos, a sus decisiones políticas, un crecimiento que sea a la vez inteligente, sostenible e integrador, constituyen los ejes de acción considerados desde instancias europeas como favorecedores a largo plazo de altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

En concreto, bajo los tres apellidos escogidos para la palabra «crecimiento» se encierran las coordenadas que definirán la hoja de ruta a seguir por la política económica común, considerada desde los primeros Tratados Constitutivos europeos (Van Velzen, 1992:19), área prioritaria de cuya mejora se deriva el avance político, cultural y social en los términos que a continuación se aclaran.

En primer lugar, se busca promocionar una economía basada específicamente en el conocimiento y la innovación, que ha de ser no solo desarrollada por parte del sector productivo sino, además, fomentada desde el nivel político, y cultivada desde los diversos programas formativos. De esta forma, se pretende alcanzar un *crecimiento inteligente* que permita competir con las primeras economías mundiales punteras precisamente en Tecnología e Info-comunicación.

Esta apuesta por la Inteligencia Artificial ha de respaldar el impulso de la *sostenibilidad del crecimiento*, lo cual implica invertir en nuevas fórmulas energéticas que se alejen de las tradicionales fuentes agotables y profundicen en el desarrollo de otras –aún hoy en un estadio incipiente– menos gravosas para el medio ambiente.

El apartado del empleo y la cohesión social –temas centrales de nuestro trabajo– se incluyen en el tercero de los ejes propuestos, el del *crecimiento integrador*, cuya finalidad es ordenar una serie de actuaciones en la política económica y de empleo europeas, que contribuyan a «dar protagonismo a las personas» en el mercado de trabajo y en la construcción de una sociedad cohesionada (COM (2010)2020 Final: 22). Para ello, alcanzar altos niveles de empleo y modernizar los mercados de trabajo se presentan –del mismo modo que en otras ocasiones se ha hecho– como piedras angulares sobre las que intervenir.

Un ejemplo de ello es la emblemática iniciativa «Agenda para nuevas calificaciones y empleos» (COM (2010)2020 Final:22-23), desde la que se sostiene la necesidad de «reforzar la cooperación entre los servicios públicos de empleo» con la ayuda del Fondo Social Europeo, para hacer así un uso pleno del potencial que encierran estas instituciones y del diálogo que pueda generarse con el resto de interlocutores sociales.

De este modo, se retoman los temas centrales tradicionalmente incluidos en el pilar de la Empleabilidad, referentes a modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida, con el fin de aumentar la participación laboral, adecuar mejor la oferta y la demanda –en particular mediante la movilidad laboral– y capacitar a los SPE para que acompañen a los ciudadanos en las distintas transiciones que a lo largo de su vida van a producirse.

Precisamente, esta consideración del mercado de trabajo como realidad transicional (Schmid, 1998:4; Emploment Committee, 2010) ha sido ampliamente acogida tanto por la Estrategia 2020 como por los instrumentos financieros ordenados para su implementación. Ejemplos de ello son, de un lado, el Reglamento 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre, relativo al Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social, desde el que se prevé una partida presupuestaria para apoyar económicamente al denominado «eje EURES», entre cuyas actividades se incluyen –artículo 16.1 d)– el apoyo específico de actividades destinadas a la creación de redes y cooperación entre organismos especializados, autoridades nacionales, regionales, locales, y servicios de empleo a escala euro-

pea. Y, de otro lado, el propio Fondo Social Europeo, al contemplar en el artículo 3.1.a) vii) el respaldo en la inversión cuyo objetivo sea la modernización de los servicios de empleo públicos y privados, así como su colaboración.

La generalidad con que se aborda la mejora de los servicios de empleo desde estos instrumentos político-normativos, consigue una mayor concreción mediante la aprobación de las Orientaciones Integradas al estudio. Cuyo contenido –intacto desde 2015– destinamos el siguiente apartado.

## 2.2. **Orientaciones integradas para las políticas de empleo y el tratamiento de los servicios públicos**

En los casi veinte años que han transcurrido desde la primera versión de las directrices para el empleo, se ha gestado un llamativo viraje hacia la responsabilidad personal del ciudadano por su situación de desocupación. Y reflejo de esta «ingeniería de la subjetividad» (Serrano Pascual *et al.*, 2012:44-45) es, justamente, la redacción de las cuatro actuaciones descritas en la Decisión 2015/1848 que, enumeradas del 5 al 8, y lejos de plantear un enfoque basado en la corresponsabilidad de todos los actores implicados en la problemática del paro –empleadores, Administración Pública/SPE y ciudadanos–, continúa y abunda en la senda de poner al individuo ante la obligación de activarse. Hasta tal extremo llega esta obligatoriedad, que en la mayor parte de los Estados miembros las prestaciones y subsidios por desempleo han pasado de ser un derecho social a convertirse en una consecuencia derivada de la firma del «compromiso de actividad/activación» (Bazzani *et al.*, 2017).

Así, frente a lo que debería ser un llamamiento rotundo a la responsabilidad social, por ser parte inescindible de la sociedad, al sector empresarial se le otorga un trato preferente, necesitado de promoción y protección, que debe dispensar el Estado con la ayuda del resto de interlocutores sociales. Por ello, en la Orientación nº 5 –cuyo título podría inducir a error– no se prevén exigencias para la activación del empresariado, sino acciones a seguir por los poderes públicos para su florecimiento, como la reducción de la fiscalidad, de los gastos administrativos para iniciar la actividad empresarial, de los gastos sociales, y el necesario estancamiento «consensuado» de las subidas salariales.

En absoluto pasa por el imaginario político europeo articular medidas estatales, o regionales, que garanticen la estabilidad laboral en la empresa, o la celebración de convenios con servicios de colocación donde se intercambien labores de intermediación gratuitas, por contrataciones de desempleados inscritos como tales en los SPE.

El ciudadano, sin embargo, es contemplado desde la Decisión 2015 como sujeto al que la sociedad debe capacitar para «anticiparse y gestionar el cambio» que se origine en los mercados económicos. No se prevé que los poderes públicos trabajen para fortalecer a la persona y ubicarla, jurídico-normativamente, en el centro de la sociedad que habita (Márquez Prieto, 2008:56), sino para hacer que siga los

postulados económicos, o los marcados por la punta de lanza tecnológica (Gómez *et al.*, 2015), como si la finalidad de la existencia humana fuera la competitividad, y su única función, la productiva. Pues bien, en este proceso de capacitación que tratan de diseñar las Orientaciones 5, 6, 7 y 8, los servicios públicos de empleo están llamados a jugar un importante papel, el de convertirse en «Puertas hacia el Estado de Bienestar» (European Commission, 2013a:2) mediante el desarrollo de las funciones propias de «Agencias para la Gestión de las Transiciones» (COM (2012)173 Final).

Estas funciones deben permitir que los servicios de empleo acompañen al individuo durante todos los cambios que deba afrontar a lo largo de su vida. Así, dado que tales transiciones no solo se producen en el mercado de trabajo sino desde este hacia el desempleo, hacia la formación o viceversa, se amplía sobremedida el rol que venían desempeñando como intermediadores o reductores del paro (Thuy *et al.*, 2001:30-31), y además, se extiende el ámbito de actuación donde están llamados a participar, el perfil de los sujetos a quienes se pretende atraer –no limitado exclusivamente a aquel con dificultad de acceso al mercado–, y el abanico de actores, públicos o privados, con los que han de interactuar.

Concretamente la Orientación nº 7 pergeña el modo en que los servicios de empleo deben implementar ese proceso de capacitación, asentando su actuación en claves de corte acentuadamente economicista, como a continuación se presenta. En primer lugar, deben sostener al ciudadano en un paradigma de mercados transicionales (European Commission, 2016:6), donde se apunta a la flexiseguridad como mecanismo desde el que transformar los mercados de trabajo en entornos «favorables a la contratación».

Para ello, aunque desde esta Orientación se hace un llamamiento a buscar el equilibrio entre adaptabilidad al cambio y seguridad en las transiciones, a nadie se le escapa que tal equilibrio pasa, necesariamente, por sacrificar o deconstruir parte de los derechos sociales adquiridos por los trabajadores (Monereo Pérez y Fernández Avilés, 2008:12). Por este motivo, también desde la Orientación se pide a los Estados miembros que busquen el refrendo social indirecto de las medidas «equilibradoras» mediante la legitimación legislativa e incluso el diálogo social. Las políticas sociales que como resultado se obtengan, y en concreto las políticas activas de empleo, han de ser objeto de aplicación por los SPE, que las implementarán atendiendo al modelo de gestión o *business model* (Lewis, 1999) que estructure su propia configuración (European Commission, 2017:5).

En concreto, esta expresión refleja un específico análisis económico del modo en que la empresa se gestiona, genera ingresos y obtiene beneficios, asumiendo que eficacia y eficiencia empresarial equivalen a conseguir una elevada «utilidad bruta métrica»; o lo que es lo mismo, que los ingresos sean mayores al costo de los bienes vendidos o servicios prestados.

El que desde la Decisión 2015 se abogue por introducir esta teoría puramente utilitarista relativa al modelo de gestión en la configuración de los SPE, tiene dos consecuencias especialmente reseñables. La primera, que implanta los esquemas de análisis económico, de eficiencia y eficacia, en una realidad cuya finalidad no solo se ciñe a parámetros de productividad y utilidad, sino que debe y necesita ir más allá, en ocasiones incluso alejándose, para alcanzar una meta más humana como es la integración social (Castel, 1997:354). Y la segunda, la determinación de los elementos que han de configurar los servicios de empleo, las técnicas de evaluación y los aspectos evaluables, son preferidas a otras muchas posibles combinaciones que, como por ejemplo la calidad ambiental en las relaciones laborales (Márquez Prieto, 2010), la felicidad (Bruni, 2004) o los bienes relacionales (Becchetti *et al.*, 2008), introducen análisis multidisciplinares y, por ello quizás, más realistas y válidos.

Ambas consecuencias explican que desde la Orientación nº 7 se establezca el incremento de la eficacia en el rendimiento como objetivo a alcanzar por los SPE; la implementación de nuevos y más ajustados procedimientos de evaluación como herramientas para mejorar su funcionamiento; y como desafío para el futuro, aumentar y personalizar las medidas ofrecidas a los usuarios de los servicios que, en todo caso, deben permitirles acceder a la movilidad internacional laboral.

Conseguir estas tres últimas propuestas exige, de forma implícita y simultánea, una apertura en su *modus operandi*, porque los obliga a interactuar con nuevos proveedores de servicios/actividades, esto es, nuevos socios o *partners* para la activación –uno de ellos, a nivel regional europeo para que la movilidad internacional sea posible–, y a formalizar reglas jurídico-normativas que rijan esas nuevas *relaciones asociativas*.

En conclusión, desde la Estrategia Europa 2020, conjuntamente con las últimas Orientaciones aprobadas, los SPE de los Estados miembros deben, como mínimo, implementar los siguientes elementos en su configuración:

- a) la *evaluación* –identificada con la eficacia y la eficiencia inversora–,
- b) la *interiorización de la flexibilidad y adaptabilidad*, que deben reflejarse tanto en el tipo de medidas que presten como en su aptitud/actitud para recibir a nuevos socios proveedores de servicios, y
- c) el diseño de los *regímenes jurídicos de interacción* con ellos.

Pues bien, esbozado así el diseño esencial que los servicios de empleo están llamados a adoptar para materializar la Estrategia Europa 2020, el siguiente apartado abunda en el estudio de las reestructuraciones –si es que las ha habido– llevadas a cabo, no tanto por los países miembros –debido a que su amplitud excedería con mucho la esperada en un trabajo como este– sino por los modelos organizacionales en que estos pueden subsumirse.

### 3. DESDE LA DIVERGENCIA DE SERVICIOS NACIONALES HACIA UN SISTEMA EUROPEO DE EMPLEO

El diseño de estrategias de empleo basadas en la elaboración de Orientaciones, o la configuración de técnicas como el Método Abierto de Coordinación, son reflejo de una firme voluntad institucional europea por buscar mecanismos de *soft-law* que contribuyan a la integración regional de las políticas de empleo (Shäfer, 2006:181; Tholoniati, 2010:98). Una línea esta, la de la integración a partir de la coordinación política y no de la armonización, en la que se inserta la creación de la Red EURES y la Red Europea de Servicios de Empleo que, como se verá, constituye el motor del cambio para los servicios públicos de colocación.

Conocer si se están produciendo tales modificaciones y su intensidad, la dirección que siguen, así como el objetivo al que apuntan, son aspectos que exigen, a nuestro juicio, comenzar por el estudio de los elementos sobre los que están incidiendo, para lo que es preciso acudir a los grandes modelos teóricos que explican la configuración, institucional y organizacional, de los servicios públicos en general y de empleo en particular (ver cuadro nº 1). A ellos dedicamos las siguientes líneas.

Cuadro nº 1. **MODELOS TEÓRICOS DE LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DE LOS SPE**

<b>1. Modelos ideales</b>
(basados en la ideología político-social del gobierno)
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) funcional/neoliberal</li> <li>b) socialdemócrata</li> <li>c) socialista</li> </ul>
<b>2. Modelos asociativos</b>
(basados en la forma de interacción con otros agentes)
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) de cooperación</li> <li>b) complementarios</li> <li>c) competitivos/colaborativos</li> </ul>
<b>3. Modelos organizacionales</b>
(basados en la gobernanza)
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) de jerarquía</li> <li>b) de mercado</li> <li>c) comunitario</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### 3.1. Modelos ideales, modelos asociativos y modelos organizacionales de servicios de empleo: un breve recorrido por una cuestión en auge

Los SPE constituyen una forma concreta de ordenación de los mercados de trabajo por parte de los poderes públicos, cuyas funciones, configuración y organización son objeto de una importante evolución en términos cuantitativos y cualitativos. Así, hasta la década de los años ochenta, la mayor parte de aquellos sistemas desarrollaban sencillas labores de registro de parados e intermediación, mientras que a partir del enero de 2013 la Red, tras su primera reunión como órgano formalmente constituido a nivel europeo, acordó remodelar los servicios de empleo para que se conviertan en «Puertas orientadas al empleo y hacia el Estado del bienestar» – *work focused gateways to welfare systems*– (PES, 2013a:2), lo que se traduce en acompañar al individuo a lo largo de toda su vida y capacitarlo para que afronte con éxito los desafíos laborales y formativos que surjan en los cambiantes mercados económicos globalizados (COM (2012)173 Final).

Esta renovada óptica de los SPE como «agencias para la gestión de las transiciones» supone un revulsivo en los modos de intervención en materia de empleo, y genera consecuencias en las formas de organización, de gestión interna e incluso de interacción con otros actores del mercado de trabajo. Tales transformaciones están despertando un inusitado interés institucional (ILO, 2003; PES, 2013b; European Commission, 2016) y científico (Thuy *et al.*, 2001; Arellano *et al.*, 2008; Wood, 2010; Finn, 2011; Leroy & Struyven, 2015; Laegreid *et al.*, 2011; Laegreid *et al.*, 2015), en la medida en que los servicios de empleo han sido uno de los más importantes caballos de batalla de los Estados cuando los elevados índices de desempleo aquejaban a gran parte de los países europeos.

Los siguientes apartados presentan un bosquejo de las distintas clasificaciones teóricas a las que han sido sometidos los servicios públicos de empleo nacionales. Decimos que son distintas porque se han visto obligadas a variar en función de cómo lo han hecho los SPE para adaptarse a las necesidades de los cambiantes mercados de trabajo. A través del estudio de estas clasificaciones, que siguiendo la literatura científica hemos denominado «modelos», pretendemos delimitar los factores o elementos que los componen para, de su contraste con las recomendaciones hechas desde la Estrategia 2020 y fomentadas por la Red, concluir si Europa busca crear un sistema de servicios regido por parámetros únicos.

#### 3.1.a. Modelos ideales y distinción de elementos identificadores

Hemos decidido presentar en primer lugar esta clasificación «ideal» de modelos de servicios públicos de empleo, en la medida en que atiende a aspectos más generales que los que configuran el resto de modelos. Se trata de la ideología político-social que guía el gobierno de los países y de los grados de intervención que en sus mercados de trabajo provocó la constitución de los servicios de empleo, concluyéndose

que ideología y grados de intervención están directamente conectados, puesto que aquella determina las causas, el significado y la justificación de estos.

Para comenzar, debemos partir de la idea de que cualquier técnica intervencionista estatal desarrollada, bien en el mercado económico o en el laboral, «actúa como límite de la autonomía negocial» (Valdés Dal Ré, 1982:186) reconocida a los empresarios que, al menos en el caso español y conforme al artículo 38 de la Constitución, están dotados de capacidad jurídica y de obrar en estos ámbitos. Llegándose incluso a pronosticar que tal acción aumenta o disminuye proporcionalmente a la existencia o no de crisis, siendo más frecuente que, en épocas de paz o estabilidad, predomine la interacción privada y el libre comercio (De la Cuétara Martínez, 1997:61).

Podría decirse, además, que en los países industrializados con una economía de mercado y una Constitución liberal, la regla general es el reconocimiento de la existencia de un espacio de actuación libre de injerencias públicas, restando la intervención a casos puntualmente previstos en base, principalmente, a garantizar la igualdad en los beneficios públicos, mientras que en aquellos otros países que cuentan con el reconocimiento constitucional del Estado social, existe una importante dosis de intervención estatal en esta materia.

En segundo lugar, y en cuanto a las causas que justifican la intervención pública en el mercado de trabajo realizada por un Estado garantista, el objetivo de tal actuación consistirá en corregir los errores o defectos que la libertad de mercado puede suponer respecto al trabajador, en la medida en que el mercado constituye una realidad desconectada de la idea de solidaridad social y de pretensión por alcanzar el interés general.

Desde esta óptica, y en el área de la colocación laboral, la intervención estatal se manifiesta en los servicios de empleo, organismos dependientes o autónomos de carácter público, cuya finalidad, tradicionalmente, ha sido gestionar el mercado de trabajo actuando como agente intermediador entre la oferta y la demanda de empleo.

Independientemente de que luego volvamos sobre la ampliación que esta finalidad ha sufrido en la actualidad es suficiente señalar que, en términos generales y hasta la década de los años 2000, la función principal de los SPE se limita a hacer de contrapeso frente a los desequilibrios del mercado de trabajo, tan sensible y dependiente de los intereses del capital, de la especulación y de las fluctuaciones económicas (Thuy *et al.*, 2001:23).

En tercer lugar, la intervención puede ser considerada (De La Cuétara Martínez, 1997:67), por un lado, como «servicio público», cuando mediante la misma se generan exclusivamente vínculos jurídico-administrativos con los ciudadanos –beneficiarios, al fin y al cabo, del intervencionismo estatal–; y de otro lado, como «función pública», en cuanto supone para los destinatarios, además de la relación jurídico-administrativa, otra relación de sujeción a la acción pública, mediante el establecimiento de una obligación exigible por parte de los poderes públicos.

La generalización de los SPE como mecanismo de intervención en los mercados de trabajo procede de la aprobación, en 1919, del Convenio nº 2 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el que se preveía el deber de todos los Estados miembros de establecer un sistema estatal de agencias públicas no retribuidas de colocación. Una obligación que se refrendó en el Convenio nº 88, desde el que se diseñaron los servicios de empleo como organismos monopolísticos, gratuitos y abiertos a todos los ciudadanos, y cuya principal finalidad era asegurarles un empleo digno.

Sin embargo, su incapacidad para responder cualitativa y cuantitativamente a las plurales demandas de los actuales mercados laborales ha desembocado en una obligada desmonopolización que, asentada en el «principio de la eficiencia», se ha contemplado tanto en posteriores convenios de la OIT, concretamente en el nº 181 sobre las Agencias de Empleo Privadas, como por la propia jurisprudencia europea; siendo los asuntos más emblemáticos Höfner, Elser y Macrotron, Job Centre I y II, y Carra.

Por consiguiente, teniendo presente las causas, el significado y la justificación que la intervención en los mercados de trabajo genera la institucionalización de los servicios de empleo; tradicionalmente la doctrina distingue dos modelos ideales (Quesada Segura, 2005:96-97) o tres (García Ninet, 1981:120; Sobrino González, 2006:61-72) de intervención en el mercado de trabajo: el denominado modelo «funcional» o «neoliberal», el «socialdemócrata» o de «tutela reforzada», y el que podemos considerar «socialista».

El primero se caracteriza por el hecho de que su actuación incide en las «esferas más externas» (Quesada Segura, 2005:28) de la autonomía negocial. Se confía el desarrollo de la colocación, en todo o en parte, a la co-participación de las agencias de empleo privadas o públicas, estando su actuación orientada únicamente a facilitar la empleabilidad de los ciudadanos pero no a materializar el derecho a un puesto de trabajo, como sucede en el modelo socialista.

El segundo implica a todos los actores sociales y supone el ejercicio constante de la tutela del desempleado, al que se acompaña en su carrera por insertarse en el mercado de trabajo impulsando la contratación a través de una serie de medidas de diferente naturaleza, que procuran hacer más atractiva la colocación.

El sistema español de empleo cuenta con las notas esenciales que definen este modelo: una limitada injerencia en el círculo de actuación negocial reconocida a los empresarios, una actuación dirigida a los desempleados de carácter marcadamente tutelar, y una importante connotación jurídico-administrativa respecto a las actuaciones incluidas e implicadas en este proceso (López Gandía, 1981:126; Alvarellós Galvé, 1981:197).

El tercero responde al modelo de los Estados que hacen de su intervención una verdadera limitación a la autonomía negocial de los sujetos que actúan en el

mercado de trabajo. Así, es preceptivo que los empleadores declaren las vacantes laborales que disponen y que contraten a los demandantes de empleo que, inscritos en los registros públicos, sean preseleccionados por los propios servicios de colocación atendiendo a su perfil profesional o a sus específicas características, como la antigüedad en la inscripción, la edad o sus cargas familiares. La intervención de los agentes privados queda absolutamente prohibida, y la actuación de los poderes públicos se traduce en función pública –no en servicio público– dado que de la colocación así materializada se derivan no solo efectos jurídico-administrativos, sino también «actos de naturaleza negocial» (Branca, 1957:247; Ghera, 1970:249), puesto que el contrato en sí queda ya prácticamente concluido, a la única espera de la confirmación por parte del empresario.

Por consiguiente, los elementos o factores utilizados para clasificar a los servicios de empleo en cada uno de los modelos, consisten en:

- el grado de descentralización o autonomía que los servicios de empleo tienen respecto al Ministerio de Trabajo o el que corresponda;
- la naturaleza jurídica de la vinculación relacional que se genera en el trato con los usuarios;
- el papel que otros actores, como las agencias privadas de colocación o las empresas de trabajo temporal, pueden desempeñar en el mercado de trabajo en aras de lograr el acceso de los desempleados, y
- la capacidad de control, seguimiento u organización que los servicios de empleo pueden ejercer sobre ellas.

### **3.1.b. Modelos asociativos y distinción de elementos identificadores**

La flexibilización de los SPE, a fin de facilitar el acceso al mercado de trabajo de manera más ágil, rápida y efectiva, ofrece otro aspecto de la colocación y del papel desempeñado en su gestión que hemos tenido en cuenta para presentar esta segunda clasificación, basada, en los modelos que surgen a raíz de la interacción con otros actores intervinientes en la colocación laboral, sean públicos o privados (Walwei, 1993, 1993, 1998; Schmid *et al.*, 1996; OIT, 1994; Di Domenico, 2004).

Como se ha referido anteriormente, desde que el Convenio OIT nº 34 instaura el monopolio del servicio público –con la finalidad de proteger a los trabajadores de la explotación a la que habían estado expuestos, en distintas situaciones, por parte de las agencias privadas de colocación–, y hasta que se pone fin al mismo, a mediados de los años noventa con el Convenio nº 181, prácticamente todos los países europeos (Walwei, 1991:248) contemplan la interacción con las agencias privadas, generalmente no lucrativas, como una valiosa oportunidad para mejorar y ampliar la prestación de los servicios ofrecidos en materia de empleo (Thuy *et al.*, 2001:212). Esto origina el desarrollo de unas redes de relaciones que, en muchos casos, y sostenidas por el papel complementario que asumen tales agencias, las convierte en he-

ramientas imprescindibles para los mercados de trabajo que quieren ser más competitivos, libres y flexibles (Sansier & Boutonnat, 1997:49).

La imprescindibilidad que subrayamos se acentúa de forma directamente proporcional a la ampliación de las funciones que deben atender los SPE, los cuales, en un paradigma de mercados transicionales, exceden del binomio «desempleo-empleo», para acoger todas las etapas por las que discurre normalmente la vida profesional de un individuo.

Por consiguiente, si el incremento de tareas conlleva la externalización de las mismas, es lógico que surjan preocupaciones institucionales y doctrinales (OIT, 2003) a la hora de organizar jurídicamente las numerosas relaciones que surgen con este nuevo actor del mercado de trabajo, las agencias privadas que, a la postre, son una forma más de intervención.

Profundizar en el estudio de la naturaleza jurídica de las relaciones nacidas entre servicios de empleo y agencias privadas justifica que, en 2001, la Comisión europea publicase uno de sus primeros análisis sobre «modelos de relaciones» (European Commission, 1998:4) en el que se distinguen tres en concreto, identificados con los tipos de relaciones jurídicas más frecuentes en el escenario europeo e internacional.

El primero de ellos se basa en la *cooperación*, siendo servicios representativos de este modelo el desarrollado, a finales de los años noventa, en Francia y en los Países Bajos. Las relaciones cooperativas se dan especialmente en los ámbitos de la información y en tareas activas de intermediación y gestión del ajuste entre la oferta y la demanda de empleo. Se trata, por tanto, de funciones consideradas competencia esencial pero no exclusiva del sector público.

El segundo alude a la relación de *complementariedad* que vincula a servicios de empleo y agencias privadas en segmentos concretos del mercado de trabajo, o en servicios particulares; es decir, existen parcelas de actuación específicas para lo público y otras para lo privado, estando interconectados de forma reticular. Ejemplos de este modelo son los SPE implementados en Reino Unido y en San Galo (Suiza), donde se ofrecen conjuntamente medidas de política activa de empleo, pero corresponde a los servicios públicos un papel de coordinación entre las actuaciones externalizadas y aquellas que no lo están, a la vez que de control del alcance de las finalidades previstas a nivel nacional en materia de colocación.

Por último, aludimos al modelo de las relaciones denominadas *competitivas* (European Commission, 1998; OIT, 2001), o también conocidas como *colaborativas* (OECD, 2009), del que el SPE holandés y el mexicano se presentan como prototípicos. Este tipo de relaciones se origina cuando legalmente los países permiten que las agencias privadas proporcionen servicios a empleadores a cambio de que el SPE les cobre una cuota. En este modelo, tanto actores públicos como privados interactúan en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones, accediendo sin

cuotas reservadas y de forma equitativa a subvenciones y a financiaciones públicas. Lo cual implica un sistema neutral del que se predicen una clara separación entre el órgano de gobierno y los entes públicos de gestión del servicio, una elevada capacidad de gestión y diseño del sistema de acreditación y concesión, una fuerte actividad de seguimiento y valoración de los resultados que eviten la baja calidad de los servicios prestados, el aumento de los costes en la gestión del empleo, la segmentación del mercado, y la ausencia de servicios en determinados sectores del mercado de trabajo.

Por tanto, puede concluirse que este modelo desplaza de su centro de análisis a los SPE y los sustituye por las relaciones que nacen entre estos y otros actores que pueden intervenir en materia de colocación. Este desplazamiento provoca modificaciones también en los elementos distintivos, los cuales aluden a la existencia de un cuerpo o estructura formal institucional que se erija en fuerza motriz en las relaciones de coordinación con los actores legalmente legitimados para intervenir en el mercado de trabajo; la previsión de distribución de acciones, de forma más o menos transparente, que permita respetar la concertación y evitar tanto solapamientos como vacíos; el desarrollo de labores de seguimiento o monitorización de actores públicos y, especialmente, privados.

### **3.1.c. Modelos organizacionales y distinción de elementos identificadores**

El tercer tipo de clasificación resulta de los más recientes estudios que sobre la materia se han realizado a iniciativa, especialmente, de la Red (PES, 2013a; PES, 2016) y de la Comisión Europea (European Commission, 2013a, 2014, 2016, 2017).

Su origen es la reunión entre los Jefes de los SPE de los Estados miembros en enero de 2013, cuyo resultado –el informe que lleva por título *PES 2020 Strategy Output Paper*– ha puesto de manifiesto el reconocimiento de la heterogeneidad en los modelos organizacionales de los SPE nacionales y, lo más importante, aprueba la elaboración conjunta de la estrategia común que van a seguir.

Este informe se asienta en un compromiso; una promesa de cambio para el acompañamiento, cuyos efectos, aunque inexistentes todavía, bien podrían asimilarse a los obtenidos tras la implementación del Método Abierto de Coordinación y las diversas Estrategias de Empleo. Así, de forma paralela a como se han ido uniformando las políticas activas de empleo nacionales a través de las Orientaciones Integradas, las reuniones de la Red podrán constituir un mecanismo de aproximación de los SPE nacionales. O incluso ir más allá, en la medida en que se indica la necesidad del cambio (PES, 2013a), y desde esta técnica de *soft-law* que supone el compromiso político asumido por los integrantes de la Red, crear un verdadero Sistema Europeo de Empleo como proponemos en el apartado siguiente.

Volviendo a los modelos organizacionales, en esta nueva etapa de transformaciones que afronta la Unión Europea, el acento se pone en el concepto de «gober-

nanza», llegando a distinguirse tres modelos: *organizacional de jerarquía, de mercado y de comunidad*.

Por consiguiente, para comprender los modelos organizacionales hemos de comenzar por presentar a qué realidades se refiere la gobernanza.

a) ***La concreción del concepto «gobernanza» en los modelos organizacionales de los SPE***

Apostar por la gobernanza como criterio clasificador ha supuesto, a nuestro juicio, una superación del modelo ideal y del asociativo, dado que, aun sin abandonarlos, permite integrar las perspectivas de estudio, los factores que contribuyen a distinguirlos y, además, incorporar nuevos elementos, más acordes con las necesidades –de usuarios y de mercados– que están enfrentando los SPE.

La gobernanza se refiere, en primer lugar, al *grado de autonomía jurídica* del que disfrutan los SPE, reflejada tanto en su capacidad para proponer políticas de empleo –juntamente con el legislador– en consonancia con las orientaciones nacionales y europeas, como en la autonomía financiera y en la responsabilidad asumida basadas en las obligaciones contractuales derivadas de sus compromisos de actuación. Sin perjuicio de que estos tres elementos aparezcan mezclados en países como España o Bélgica, si atendemos al grado de autonomía los SPE nacionales adoptan una de estas dos formas: como agencias ejecutivas que se hallan bajo el control del Ministerio pertinente –siendo esta la estructura mayormente elegida por los Estados europeos (European Commission, 2014)– o como organismos autónomos, donde convergen autonomía jurídica, financiera y responsabilidad individual frente al Ministerio –como sucede en Austria, Alemania, Grecia, Finlandia y Suecia–.

Con el término gobernanza, en segundo lugar, se alude al *grado de descentralización interna* que poseen los SPE nacionales; esto es, si los niveles regional o local tienen alguna capacidad para diseñar o implementar las políticas de empleo. De manera que, en los supuestos donde los SPE están configurados como organismos autónomos, el grado de descentralización interna será elevado –siendo Francia, Dinamarca y Suecia buenos ejemplos–, mientras que lo contrario sucederá cuando estemos ante agencias ejecutivas, siendo este precisamente el caso de España (Salas Porras, 2017:130).

Por otro lado, la gobernanza también está relacionada con los modos de interacción público-privada, anteriormente presentados como «modelos asociativos». Sin embargo, para la clasificación de los modelos organizacionales, el estudio de las relaciones de los SPE con estos otros actores no se limita a analizar la naturaleza jurídica del vínculo creado sino que abarca, además, los *grados de autonomía, de intensidad, y de responsabilidad* que puede llegar a alcanzar tanto la prestación individual de servicios por parte de los actores como la realizada junto al sector público. De esta forma, se distinguen las relaciones cooperativas, normalmente informales o sin un vínculo legalmente previsto, donde lo que suele intercambiarse es la información. No es

posible identificar grados de autonomía o de responsabilidad de las agencias privadas porque no desarrollan funciones propias de la colocación. En las relaciones coordinadas se ordenan conjuntamente los objetivos a alcanzar y el diseño de algunas actuaciones concretas, por lo que el grado de autonomía en su intervención suele ir acompañado de responsabilidad frente al SPE. Este es el caso de Alemania, España, Polonia, Suecia y República Checa (European Commission, 2011:16). Por último, las relaciones colaborativas –traducidas como verdadero asociacionismo multilateral por parte de la Comisión Europea (European Commission, 2013a:4)–, en las que el sector público y el privado se acompañan para intervenir, comparten objetivos, tareas, capacidad supervisora y responsabilidades, siendo ejemplos de ello Bélgica, Bulgaria, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia (European Commission 2013a:8).

En cuarto lugar, se incluye en la gobernanza *el grado de implementación por los SPE de la digitalización y las Tecnologías de la Info-Comunicación*. Aunque la sociedad digital es el escenario actual en el que se desenvuelve el mercado de trabajo, son escasos los estudios científicos e institucionales sobre su utilización por parte de los SPE. Y, entre esos pocos, la mayor parte abunda en distinguir si la digitalización está hasta tal punto integrada en los servicios prestados que permite su desarrollo de forma autónoma, sin necesidad de intervención de los SPE (Dunleavy *et al.*, 2006:471) y (Agrawal *et al.*, 2015:223).

Este grado de implementación requiere que sea posible no solo conocer ofertas y demandas de empleo procedentes de cualquier lugar, a cualquier hora y de cualquier forma, sino, además, su correcto emparejamiento sin la intervención de un operador físico. El SPE belga en Flandes, que sí ha alcanzado este nivel, ha servido de base a la Red, precisamente, para lanzar la propuesta relativa a la «co-creación de redes virtuales de servicios de empleo» (European Commission, 2016:20), desde donde las propias necesidades de cada SPE, conectado y alimentado por el resto, va a ir regulando autónomamente la gestión y la total configuración de la red *online* de servicios.

La *evaluación que se realiza sobre qué y en qué consiste* configura el quinto y último elemento que compone el concepto de gobernanza. Así, entre 2011 y 2014 se ha puesto de manifiesto la necesidad de incidir en incrementar su aplicación –solo 2/3 de los países reconocen utilizar alguna forma de evaluación (PES, 2016:7)– y mejorar la implementación de los sistemas de evaluación por y para los SPE (European Commission, 2013b), de manera que sea posible poner en práctica el *benchmarking* (PES, 2016:7). Sin perjuicio de una mayor explicación y profundidad en el apartado siguiente, es suficiente decir aquí que este concepto alude a la nueva fórmula empleada por la Red para identificar las buenas prácticas a través de sistemas de indicadores basados en la evaluación comparativa. Esto conlleva que los SPE tengan a su disposición –por tanto han debido obtenerlos, validarlos y valorarlos– datos suficientes que permitan el intercambio de información con el resto de SPE de la Red.

En este sentido, los SPE nacionales pueden clasificarse, primariamente, según si desarrollan o no algún procedimiento evaluador. En caso afirmativo, también se diferencia entre aquellos países que, aun seguidores de la cultura evaluadora, la realizan exclusivamente sobre indicadores de resultados –sin tener en cuenta los indicadores que arroja la valoración del propio procedimiento– y sobre datos cuantitativos –obviando los aspectos cualitativos que, junto a los primeros, ofrecen una evaluación más fiel y completa–. España y Bélgica –en concreto la región de Flandes– estarían dentro del grupo de países cuyo sistema evaluador requiere ser revisado bajos los parámetros que se indican, mientras que Dinamarca, por ejemplo, se incluiría en el segundo (European Commission, 2013b).

### b) *Los tres modelos organizacionales*

Presentado el término, aunque sea brevemente, sobre el que se asientan los modelos organizacionales procedemos ahora a comentar cada uno de ellos.

El *modelo organizacional de jerarquía* se caracteriza por basarse en métodos efectivos de mando que garanticen la centralidad en la toma de decisiones y el control de los espacios comunes de interacción con el sector privado, si es que existen. En este modelo todos los servicios ofrecidos tienen la condición de «públicos», por lo que la gratuidad y la igualdad en el trato forman parte de la estructura propia de la prestación. Normalmente las funciones desempeñadas por los SPE –bajo la forma de la agencia ejecutiva– suelen consistir en el pago de prestaciones o subsidios, o bien labores de registro de desempleados y vacantes, así como de intermediación pura. Las relaciones con otros actores intervinientes en el mercado de trabajo no suelen existir porque legalmente persiste la situación de monopolio a favor del SPE, y la implementación de la digitalización suele ser parca o incipiente, debido a la incapacidad del servicio –en términos de recursos humanos y materiales– para hacer frente a nuevas funciones y tareas. Tampoco se arbitran medidas que permitan una evaluación, sea del resultado obtenido, sea del procedimiento empleado, con lo que persisten las debilidades o actuaciones erróneas, el despilfarro económico, la frustración de los usuarios, la desconfianza en el servicio y el fortalecimiento de canales informales de acceso al empleo, carentes, las más de las veces, de garantías jurídicas.

El *modelo organizacional de mercado*, por su propia denominación, permite intuir la existencia de una casi obligada interacción con otros actores capaces de proveer servicios de colocación laboral. En este modelo, donde hay predominan claramente los organismos autónomos, el elemento clave es la externalización horizontal y vertical de funciones, en atención al rendimiento obtenido por su participación. Es decir, la productividad alcanzada determina los niveles de descentralización interna y de interacción con otros actores –normalmente bajo la fórmula de la cooperación– que exigen para su eficiente funcionamiento una continua inspección. Por ello, en este modelo los niveles de digitalización son fundamentales, en la medida en que permiten compartir, transferir y compilar ingentes cantidades de información. El

SPE asume el papel de inspector, y la evaluación adquiere un papel trascendental dado que la retroalimentación permite fortalecer y mantener completo el sistema.

El *modelo organizacional comunitario* o también denominado *coproductivo* (European Commission, 2016:10) está asentado en la invitación continua que desde el SPE se hace al resto de actores a participar, no solo en la prestación de servicios sino también en el diseño de las políticas de empleo y en la propia evaluación. Es evidente, por tanto, que la autonomía del servicio, junto a la descentralización interna y a la asociación colaborativa con actores privados, serán las fórmulas de gobernanza pujantes. Consecuentemente, la implementación de la digitalización resulta un requisito imprescindible para alcanzar su eficacia, al permitir una mayor transparencia en la información y contribuir a ordenar, asignar y evaluar tareas y proveedores. El llamamiento a compartir actuaciones, objetivos y prestar servicios conlleva elevadas dosis de responsabilidad que cada actor interviniente debe asumir, de manera que el SPE se transforma en «conductor y buscador de servicios», abandonando casi por completo el papel de proveedor.

Por consiguiente, y en la medida en que los elementos identificadores de los modelos organizacionales están asentados en el concepto de gobernanza, de su definición dependerá la clasificación a que estos respondan. Se trata de un término lo suficientemente amplio como para integrar en él todas las similitudes y disimilitudes apreciables en los SPE nacionales. Sin embargo, desde 2013 la Comisión europea y la Red no solo facilitan estudios y datos para profundizar en el conocimiento de los servicios de empleo, sino que en sus publicaciones se señalan directamente aquellos aspectos de los distintos modelos que obtienen la calificación de «buenas prácticas», de forma paralela a como se hace en las Recomendaciones de la Comisión Europea respecto de las políticas de empleo nacionales.

Esa consideración de «buena práctica» no obedece siquiera a la eficacia y eficiencia de los SPE –aun en los términos utilitaristas más puros que pudiera pensarse–, ya que hasta un tercio del total de SPE en Europa (PES, 2016:7) reconoce no haber utilizado ninguna técnica evaluadora, y de los dos tercios restantes, la mayoría, afirma haber desarrollado alguna valoración de sus servicios pero de una manera poco fiable. Sobre este tipo de evaluaciones se asienta la declaración de «buena práctica» y sobre ellas la Red construye sus propuestas de cambio, a las que dedicamos el siguiente apartado.

### 3.2. El Sistema de empleo regional: ¿Una propuesta europea?

La estrategia que ha diseñado la formalmente constituida Red de SPE europeos para dar respuesta a los desafíos planteados desde la Estrategia 2020 contiene ingredientes suficientes para incluir en este trabajo un apartado que presente y reflexione, aun sumariamente, acerca de los indicios a favor de constatar la intención europea de crear un Sistema de empleo regional único, capaz de coordinar al resto de SPE de los Estados miembros.

El primero de esos indicios lo ofrece, precisamente, el resurgir en los últimos cuatro años de proyectos de investigación y análisis cuyo objeto son los modelos organizacionales en los que puede clasificarse la configuración que actualmente presentan los SPE nacionales. Elegir los años de *post-crisis* –si se nos permite llamarlos así– como período de referencia para su estudio, se debe a la importancia de conocer la versión más reciente de los SPE. Esa que les ha permitido subsistir a los azotes de elevadas tasas de desempleo, desarraigo social y radicales recortes presupuestarios.

Reconocer y abundar en el conocimiento de las configuraciones heterogéneas de los SPE, sin embargo, es solo el punto de partida para alcanzar la homogeneidad propuesta desde documentos como el *PES 2020 Strategy Output Paper* que, al subrayar la importancia de ofrecer una respuesta única al proyecto de futuro diseñado por la Estrategia Europa 2020, constituye el segundo indicio que subrayamos, puesto que esa respuesta única solo se obtiene si se transforma la configuración de los SPE nacionales.

El tercer indicio se asienta en el recurso a la técnica del *benchlearning*, elegida como mecanismo de *soft-law* a partir del que innovar los SPE. De hecho, sus dirigentes consensuaron (European Commission, 2016:8) la obligatoriedad de participar en ella mediante la facilitación de datos procedentes de sus propios servicios tras la debida compilación, validación y valoración. La comparación de esta información con la de los homólogos y con las consideradas mejores prácticas permite identificar las áreas que se consideran prioritarias para su modificación.

Y por último, consideramos no ya indiciario, sino una prueba de cargo, el que exista un elenco de «buenas prácticas» publicado por la Comisión Europea y con el consentimiento de la Red (European Commission, 2016:8; 2017). En realidad, ese listado puede llegar a considerarse un «modelo organizacional prototípico europeo», en la medida en que para su configuración se intenta que confluyan las propias de los SPE nacionales, aunque desde la Red se promete respetar sus características idiosincráticas.

Ese modelo organizacional europeo también está asentado en el concepto de gobernanza, por lo que de nuevo se negocia con:

- a) la autonomía jurídica de los SPE respecto del Ministerio correspondiente;
- b) con la descentralización interna de sus niveles organizativos;
- c) con los modelos asociativos nacidos de la interacción con otros operadores del mercado de trabajo;
- d) con la implementación de la Inteligencia Artificial; y, finalmente,
- e) con las técnicas evaluadoras a las que se sometan los elementos anteriores.

Sin embargo, y aquí es donde hallamos un verdadero punto de inflexión, desde la Red no se aceptan distintos grados en la implementación de cada uno de estos factores, sino que se indican expresamente cuáles han de ser estos para alcanzar el modelo organizacional europeo. Se dibuja claramente la configuración que han de

adoptar los SPE nacionales, independientemente de que ello suponga alterar –en lo circunstancial o en lo nuclear– sus propias ordenaciones.

Así, comenzando por el último de los factores, el relativo a la evaluación, se pone de manifiesto en diversos documentos (European Commission, 2014:6, 2017:7) la necesidad de que esta tenga lugar no solo respecto de los resultados obtenidos sino del procedimiento desarrollado, así como sobre aspectos cuantitativos, pero también cualitativos. Unas pautas que, a nuestro juicio, contribuyen a mejorar el conocimiento de los SPE a la vez que a alcanzar unas cuotas más elevadas de buen funcionamiento, una aplicación más adecuada del presupuesto, y una inclusión real del ciudadano en los mercados y en la sociedad.

El desarrollo en la implementación de la Inteligencia Artificial se prevé que alcance unos niveles tales que permitan la cocreación de una red europea de servicios *online* que simplifiquen tareas, desarrollen la automaticidad, el autoservicio y el vaciamiento de funciones repetitivas que, en la actualidad, están asumiendo los operadores de los SPE (European Commission, 2016:8). Se trata, por tanto, de construir un sistema *online* autónomo, que sin necesidad de la intervención de los SPE sea capaz de recabar información sobre ofertas y demandas, así como de emparejarlas, atendiendo a criterios adecuados –las competencias– que generen elevadas cuotas de éxito. Esto exige que los SPE *online* sean capaces de atraer a todos los usuarios y actores del mercado de trabajo, de ofrecer un autoservicio sencillo y a través de multicanales –redes sociales, móvil, etc.– que se expandan por doquier, y se incorporen, de forma estandarizada, en todos los Estados miembros, incluidos sus niveles internos de descentralización y sus entidades colaboradoras.

Nuestra sociedad, o tal vez, «e-sociedad», necesita no solo integrar las TIC y la digitalización en el ámbito económico y social, sino también en el empleo y el acceso al mercado de trabajo de una forma ordenada, transparente y jurídicamente segura. Por ello, actuaciones transversales como esta, propuesta desde la Red y de la Comisión Europea, contribuirán, sin duda, a mejorar los aspectos citados.

En lo que respecta a la interacción público-privada, el modelo europeo apunta al asociacionismo colaborativo como el más exitoso de todos los existentes y posibles en el escenario europeo (European Commission, 2013:4). Este consiste en la adopción de acuerdos entre los SPE y los entes públicos y privados que intervengan en los mercados de trabajo, desde la perspectiva de socios en paridad de posiciones en la medida en que, conjuntamente, toman decisiones de cualquier nivel –político o administrativo– y asumen funciones de forma compartida.

A priori, este asociacionismo colaborativo presenta sugerentes consecuencias positivas, como descargar de funciones cada vez más complejas y personalizadas a los SPE; mejorar la atención, sea a la oferta, sea a la demanda de empleo, en la medida en que se reduce y se especializa el número de medidas a ofrecer al aumentar el número de actores plurales dispuestos a hacerlo; incrementar las oportunidades de

acceso al mercado de trabajo y de integración social; o, finalmente, el reparto de responsabilidades y, por consiguiente, de transparencia en la implementación de las políticas de empleo.

Sin embargo, del lado de los efectos negativos, y respecto a las agencias privadas, surge el riesgo de la mercantilización de los trabajadores al no garantizarse, o al menos no mencionarse, la gratuidad de los servicios, en todo o en parte, que vayan a ofrecer estos actores; la duplicidad de funciones, o su vaciamiento, cuando se trate de países que no hayan articulado un buen sistema de reparto de tareas y de registro; o los posibles fraudes de cesión ilegal de trabajadores que genera el que verdaderas entidades de interposición actúen como ficticias agencias intermediadoras.

Por otro lado, en lo que a las entidades públicas corresponde, la pretensión europea de hacer de este asociacionismo colaborativo el mecanismo de relación entre los diferentes niveles internos de organización de los SPE puede provocar su propia desintegración dado que legalmente no tienen prevista la autonomía a nivel local, o incluso regional. Se trataría, pues, de forzarlos a implementar una estructura extraña, que no contaría con la legitimación legal y social que la Red busca (PES, 2013a:5).

Conectado precisamente con el factor de la descentralización interna que comentamos, y enlazando con el relativo a la autonomía jurídica de los SPE, el último elemento que dota de configuración al «modelo europeo organizacional» se refiere al papel que estos deben desarrollar en su, ya presente, nueva ordenación. Se trata de la *conducting function* o función conductora, que exige para su aplicación de una verdadera reconversión de la misión para la que fueron creados.

Así, frente a labores de registro de ofertas y demandas, de intermediación, de información, orientación y asesoramiento, con el papel de conductor se lanza a los SPE hacia una nueva dinámica funcional que, aun pudiéndose resumir en pasar de ser proveedor a ser buscador de servicios, ha sido concretada distinguiendo tres niveles de actuación (European Commission, 2016:9). En primer lugar, y respecto del mercado de trabajo, los SPE deben profundizar en el conocimiento de sus dinámicas internas para garantizar su completa comprensión, su transparencia y apoyar el diseño de políticas de empleo en conjunción con sus necesidades, respecto de las cuales ha de asegurarse, como mínimo, unos estándares de ordenación. En segundo lugar, refiriéndose a los usuarios, los SPE deben identificar sus demandas –provengan de oferentes o demandantes de empleo–, aumentar la atención dispensada a los empleadores y desarrollar acciones que permitan su correcto emparejamiento. Por último han de permitir la colaboración, la innovación y formación de nuevos actores intervinientes en el mercado de trabajo, actuando como fuerza suplementaria allí donde aquellos fallen y tratando de alinearlos con las políticas socio-laborales.

Por consiguiente, la función conductora consiste en hacer del SPE un omnipresente facilitador y entrenador de otros proveedores de servicios, a los que va a dirigir

—si forman parte de lo público— o a contratar —si son privados— en función de su eficacia y eficiencia. Los SPE dejan de ser oferentes de acciones y medidas para pasar a ser gestores y contratantes de proveedores, o lo que es lo mismo, empresarios. Y desde esta nueva óptica empresarial ha de explicarse su relación con el resto de factores, circunstancias, actores y usuarios.

Efectivamente, como señalábamos al comienzo de este trabajo, las claves puramente economicistas han acampado y arraigado fuerte, también, en el ámbito del empleo y el desempleo. No solo es que las dinámicas neoliberales gestionen mercados, política, finanzas y sociedad, es que, sencillamente, nada existe fuera de ellas.

Por ello, si el papel de conductor es el referente para el modelo organizacional europeo, bien puede concluirse que los grados demandados para la descentralización interna y para la autonomía de los SPE respecto de los Ministerios pertinentes es el máximo, en la medida en que sin absoluta descentralización y autonomía difícilmente los servicios van a poder desarrollar la función empresarial.

En este sentido de convertir en empresarios a los SPE, la Red considera, al menos, la necesidad de que los empresarios sean ejemplares en lo referente al comportamiento que deben tener hacia los proveedores, los destinatarios de las medidas y la sociedad en su conjunto (PES, 2013:9). Por ello la Red se ofrece a implementar ese comportamiento que a grandes rasgos ya ha sido diseñado en las vigentes Orientaciones Integradas.

Así, basándose en una aproximación orientada por los valores icónicos del Modelo Social Europeo —la igualdad, honestidad, reciprocidad, respeto, responsabilidad social, profesionalidad y el compromiso—, la Red se presenta como observadora, tal vez inspectora —todavía no se han previsto mecanismos de sanción pero sí de elaboración de informes para comprobar el grado de cumplimiento de las pautas acordadas—, del resto de SPE (PES, 2013a:9) para que cumplan con rigor y eficacia la nueva función que, de forma consensuada, han decidido asumir. Esto es, podría afirmarse que la Red se erige en conductora europea de los SPE nacionales, en tanto que ya ejerce funciones en los tres niveles antes indicados, si bien con un grado de pilotaje o conducción más elevado y general, adecuado al nivel institucional en que se inscribe.

Así, respecto del mercado de trabajo europeo, procede a su comprensión y ordenación de forma completa, siendo este un ejercicio al que los Estados miembros ya están habituados desde la aprobación, en 2005, de las primeras Orientaciones Integradas para el Empleo (COM (2005)24 Final). Este entendimiento —pretendidamente holístico, pero fallido al asentarse en solo una rama del conocimiento—, es el que justifica la extrapolación de las claves economicistas a una realidad que va mucho más allá. De ahí las referencias a los mercados transicionales, a los modelos asociativos y a la evaluación basada en la eficacia y la eficiencia.

El segundo nivel, relacionado con los usuarios de los SPE, también es objeto de ordenación por parte de la Red al exigir al ámbito nacional tanto la promoción de la movilidad internacional prevista en las Orientaciones Integradas, la concreción y personalización de las medidas ofrecidas, la especial atención de que carecen los empleadores –a los que hay que atraer hacia la utilización de los servicios (European Commission, 2014:5)– como el incremento en la implementación de las TIC y la digitalización (European Commission, 2016:20).

Para finalizar, respecto a los nuevos actores intervinientes en el mercado de trabajo, la función conductora de la Red se refleja no solo en la promoción del asociacionismo colaborativo como fórmula de éxito para ordenar las relaciones público-privadas, sino en su puesta en práctica a través de la formalización de la propia Red –mediante la Decisión 573/2014– y de técnicas como el *benchlearning*.

La existencia, además, de partidas financieras procedentes de programas específicos como el «EaSI», el «eje EURES» y del propio Fondo Social Europeo, son importantes apoyos que, junto a lo anteriormente señalado, apuntalan nuestra teoría de hallarnos en la antesala jurídica de la creación de un único Sistema Europeo de Empleo.

#### 4. CONCLUSIONES

Recientemente los SPE, en tanto que herramientas socialmente aceptadas y legalmente legitimadas para incrementar los niveles de acceso al mercado de trabajo, están recibiendo una especial atención desde instancias europeas con la intención de acompañar su funcionamiento a las propuestas de futuro contenidas en la Estrategia de Empleo, Europa 2020.

El primer resultado de esta armonización lo constituye la formalización de la Red de SPE, que a su vez ha iniciado una espiral de estudios y análisis de los propios servicios para agilizar el conocimiento de sus respectivas configuraciones, los puntos fuertes y débiles que contribuyan a mejorar su funcionamiento, así como de los modelos en que estos pudieran clasificarse. En este sentido, se concluye que no existen criterios perennes para tal clasificación, sino que estos se transforman con la misma velocidad que lo hacen los propios servicios en adaptarse a las exigencias de usuarios y mercados. Por ello, atendiendo a su más reciente configuración y sin perder de vista los factores tenidos en cuenta en momentos de análisis anteriores, se concluye que, a pesar de la heterogeneidad, en el territorio europeo pueden identificarse tres modelos organizacionales de SPE asentados en el concepto de la gobernanza, el cual, a su vez, se descompone en otros elementos distintivos.

El segundo resultado es la implementación de técnicas de *soft law* –idénticas a las utilizadas para ordenar la política de empleo– en la elaboración de un específico modelo prototípico de servicio público de empleo, a partir de las conclusiones extraídas de los estudios antes mencionados. Este modelo organizacional y asentado

en el criterio de la gobernanza, establece las fórmulas concretas que han de implementar los SPE de los Estados miembros, configurándolos como empleadores que deben guiar a usuarios y a proveedores de servicios –públicos o privados–, así como integrar la Inteligencia Artificial en su configuración, y buscar la eficiencia y la eficacia en sus inversiones mediante técnicas concretas de evaluación.

El último de esos resultados es el auto-reconocimiento que los países hacen de la Red como conductora del resto de SPE, responsable de la implementación del modelo organizacional prototípico europeo y preludeo del Sistema Europeo de Empleo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRAWAL, A.; HORTON, J.; LACETERA, N.; LYONS, E. (2015): «Digitalization and the Contract Labour Market: A Research Agenda», Goldfarb, A.; Greenstein, S. M. and Tucker, C. E. (eds): *Economic Analysis of the Digital Economy*. Conference held June 6-7, 2013. Published in April 2015 by University of Chicago Press, Chicago: 219-250.
- ALVARELLÓS GALVÉ, C. (1981): *Ley Básica de Empleo*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- ARELLANO, A.; FELGUEROSO, F.; VÁZQUEZ, P. et al. (2008): *Public-Private Partnerships in Labour Markets*, Working Paper 744, IESE Business School-University of Navarra.
- BAZZANI, T.; GUNDT, N.; LUDERA-RUSZEL, A.; BAKIRTZI, E.; SALAS PORRAS, M. (2017): «Security» in the EU. An overview of the passive and active labour market policies in the Netherlands, Poland, Italy, Spain and Greece, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät.
- BECCHETTI, L.; PELLONI, A. AND ROSSETTI, F. (2008): «Relational Goods, Sociability and Happiness», *Kyklos: International Review for Social Sciences*, vol. 61, nº 3: 343-363.
- BRANCA, G. (1957): «Il procedimento di collocamento dei prestatori di lavoro», *Rivista di Diritto del Lavoro*, nº 2: 210-250.
- BRUNI, L. (2004): «The Technology of Happiness in the Tradition of Economic Science», *Journal of History of Economic Thought*, 26, 1: 19-43.
- CASTEL, R. (1997): *Las Metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salariado*, Paidel, Buenos Aires, Argentina.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M. (1997): «Perspectivas de los Servicios Públicos Españoles para la década de los noventa. (Un ensayo de prospectiva jurídica)», en Ariño Ortiz, G.; De La Cuétara Martínez, J. M. y Martínez López-Muñiz, J. L.: *El nuevo Servicio Público*, Marcial Pons, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid: 50-98.
- DI DOMENICO, G. (2004): *Comparative Analysis on Employment Services in the Enlarged European Union*, Isfol: Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, nº 11, Roma.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (2006): «New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance», *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 16 (3):467-494.
- EMPLOYMENT COMMITTEE (2010): *Making Transitions Pay*, EMCO Opinion, 14479, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): PES-PREA's Relationship in a European Framework, Working Paper for the meeting of the Heads of PES, Baden, Austria, hold on November 16<sup>th</sup> 1998.
- (2011): *Small Scale Study: Partnerships among Employment Services*, European Job Mobility Laboratory.
- (2013a): *Successful partnerships in delivering Public Employment Services*, Brussels, (Author: Anette Scoppetta).
- (2013b): *Review of Performance Management in Public Employment Services*, Brussels, (Author: Alex Nunn).
- (2014): *Small Scale Study on PES Business Models*, Brussels, (Authors: Manoudi, A. et al.).

- (2016): *Analytical Paper: How to Act? Implementation and Evolution of the PES Conductor Role: The Belgian PES in Flanders as a Case Study*. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 23/05/2017.
- (2017): *Making the PES Business Case*, PES Network Seminar, Summary Report. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17482&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 05/03/2017.
- FINN, D. (2011): *Sub-contracting in Public Employment Services – Review of research findings and literature on recent trends and business models*, European Commission (ed).
- GARCÍA NINET, J. I. (1981): «La colocación en la Ley Básica de Empleo», *Revista de Seguridad Social*, nº 12: 117-152.
- GHERA, E. (1970): *Collocamento e autonomia privata*, Editore Jovene, Nápoles:235-265.
- GÓMEZ, V.H.; PADIAL, J.J.; ASENSIO, M.A. (2015): *El hombre en la frontera tecnológica*, Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- LAEGREID, P.; RONESS, P.G.; VERHOEST, K. (2011): «Explaining the innovative culture and activities of state agencies», *Organisation studies*, 32, 1321-47.
- LAEGREID, P.; RANDMA-LIIV, T.; RYKKJA, L.H.; SARAPUU, K. (2015): «Emerging coordination practices of European central governments», *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2): 346-351.
- LEROY, F.; STRUYVEN, L. (eds.) (2014): *Building Bridges. Shaping the Future of Public Employment Services towards 2020*, Brugge: Die Keure.
- LEWIS, M. (1999): *The New New Thing. A Silicon Valley Story*, W.W. Norton & Company, New York.
- LÓPEZ GANDÍA, J. (1981): «Comentario al artículo dieciséis. Ingreso al trabajo», en Albiol Montesinos, I. et al.: *El Estatuto de los Trabajadores*, Edersa, Madrid: 112-140.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. (2008): *Repensar la Justicia Social: Enfoque Relacional, Teoría de Juegos y Relaciones Laborales en la Empresa*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra.
- (2010): *Calidad Ambiental de las Relaciones Laborales (Ensayo Interdisciplinar)*, Comares, Granada.
- MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (2008): «Para una crítica del modelo de «flexi-seguridad» liberal: flexiseguridad y garantismo jurídico-social (primera parte)», *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y Laboral*, nº 206:9-35.
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (OECD) (2009): *LEED Forum on Partnerships and Local Development*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ILO) (1994): *El Papel de las Agencias Privadas de Empleo en el Funcionamiento del Mercado de Trabajo*, Informe, Ginebra. Accesible a través de [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Consulta realizada con fecha de 01/06/2017.
- (2003): *Public-Private Partnership in Employment Services*. Accesible a través de [http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS\\_103882/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103882/lang--en/index.htm). Consulta realizada con fecha de 23/03/2017.
- PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES (2013a): *Contribution to EU 2020. PES 2020 Strategy Output Paper*. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 02/07/2017.
- (2013b): *PES to PES Dialogue. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services: Successful partnerships in delivering public employment services. Analytical Paper*. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 15/05/2017.
- (2016): *European Semester Thematic Fiche: Public Employment Services*. Accesible a través de [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm). Consulta realizada con fecha de 02/02/2017.
- QUESADA SEGURA, R.M. (2005): *Los Principios Constitucionales y el Modelo Legal de Protección por Desempleo*, Monografías de Temas Laborales, nº 20, Carl-Mergablum, Sevilla.
- SALAS PORRAS, M. (2010): *El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 46.
- (2017): «Insuficiencia del Marco Jurídico Español para articular una Política de Empleo Local», en Vila Tierno, F. (Dir.): *El Empleo en el Ámbito Local*, Comares, Granada: 127-137.
- SANSIER, M.; BOUTONNAT, D. (1997): «The relationship between public employment services and private employment agencies: Developing

a cooperation framework», Bernard Brunhes International, Labour Administration Brand, ILO, Geneva, nº 51.

- SCHMID, G. (1998): *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH Berlin, (Discussion Papers/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung 98-206). Accesible a través de <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-128858>. Consulta realizada a fecha de 23/06/2017.
- SCHMID, G.; O'REILLY, J.; SCHÖMANN, K. (Eds.) (1996): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- SERRANO PASCUAL, A.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J.; ARTIAGA LEIRAS, A. (2012): «Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo», *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 138, abril-junio: 41-62.
- SHÄFER, A. (2006): «Beyond the Community Method. Why the Open Method of Coordination was introduced to EU-Policy Making», en Holzacker, R. and Haverland, M. (eds.): *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States*, Springer, 179-202, The Netherlands.
- SOBRINO GONZÁLEZ, G. M. (2006): *La Política de Colocación*, Bomarzo, Albacete.
- THOLONIAT, L. (2010): «The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a «Soft» EU Instrument», *Journal West European Politics*, vol. 33: 93-117.
- THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. (2001): *El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante*, Informes de la OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- VALDÉS DAL RÉ, F. (1982): «Artículo 16: Ingreso al trabajo», en Borrajo Dacruz, E. (Coord.): *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Tomo IV, Edersa, Madrid: 180-220.
- VAN VELZEN, W. (1992): «La política social europea después de Maastricht: ¿punto muerto o camino hacia el futuro?», *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 17: 16-26.
- WALWEI, U. (1991): «Job placement in Europe: An International Comparison», *Intereconomics*, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 26, Iss. 5: 248-254. Accesible a través de <http://dx.doi.org/10.1007/BF02928998>. Consulta realizada con fecha de 05/06/2017.
- (1993): *Monopoly or coexistence: An International Comparison of Job Placement*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, nº 5, Berlin.
- (1996): *Placement as Public Responsibility and as a Private Service*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, nº 17, Berlin.
- (1998): *Job Placement in Germany: Developments before and after Deregulation*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, nº 31, Berlin.
- WOOD, D. E. (2010): *Building Flexibility and Accountability into Local Employment Services: Country Report for Canada*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2010/17, OECD Publishing.

## ANEXOS

### ANEXO I

#### *Referencias jurisprudenciales*

- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1991, (Sala 6ª), Asunto C-41/90 Höfner, Elser y Macrotron.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997, Asunto C-55/96, Job Centre I y II.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 8 de junio del 2000, Asunto C-258/98, Carra.

### ANEXO II

#### *Referencias Normativas*

##### a) Comunicaciones

- Comunicación al Consejo europeo de primavera «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», Bruselas, 02/02/2005, COM(2005)24 Final.
- Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas 3.3.2010 COM (2010) 2020 final.
- Communication from the Commission «Towards a job-rich recovery», COM(2012) 173 final.

##### b) Convenios

- Convenio nº 2 de la Organización Internacional del Trabajo de 29 de octubre de 1919 sobre el Desempleo (Ratificado por España el 13 de julio de 1922, Gaceta de 15 de julio).
- Convenio nº 34 de la Organización Internacional del Trabajo de 29 de junio de 1933 relativo a las agencias retribuidas de colocación (Ratificado por España el 27 de abril de 1935, Gaceta de 30 de abril).
- Convenio nº 88 de la Organización Internacional del Trabajo de 9 de julio de 1948 relativo a la organización del servicio de empleo (Ratificado por España el 14 de enero de 1960, BOE de 11 de enero de 1961).
- Convenio nº 181 de la Organización Internacional del Trabajo de 19 de julio de 1997 sobre Agencias Privadas de Empleo (Ratificado por España el 19 de mayo de 1999, BOE nº 219, de 13 de septiembre).

##### c) Decisiones

- Decisión nº 573/2014 del Parlamento y el Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre una mayor cooperación entre los Servicios Públicos de Empleo, DOUE L 159/32, de 28 de mayo de 2014.
- Decisión 2015/1848 del Consejo de 5 de octubre de 2015 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015, DOUE L 268/28, de 15 de octubre de 2015.
- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, 2016/0043 COM(2016) 71 final, Bruselas, 15.2.2016,

##### d) Reglamentos

- Reglamento 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaSI») y por el que se modifica la Decisión nº 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de micro-financiación para el empleo y la inclusión social, DOUE L 347/238 de 20 de diciembre de 2013.

---

# Las finanzas del clima. Una revisión

## Climate finances. A review

El término finanzas del clima se refiere a la necesidad de dotar de recursos financieros a la lucha contra el cambio climático, tanto en su vertiente de mitigación como de adaptación. En su sentido más estricto, las finanzas del clima se relacionan con los compromisos internacionales adoptados por los países desarrollados desde el año 2009. Desde un punto de vista teórico, las finanzas del clima ofrecen interesantes debates sobre las razones que subyacen al *mitigation bias* (en favor de la mitigación sobre la adaptación), la naturaleza de la adaptación al cambio climático como bien público global, o las transferencias tecnológicas como alternativa o complemento a las transferencias financieras. Desde un punto de vista práctico, las finanzas del clima se relacionan con la progresiva incorporación de la dimensión climática en el sistema financiero, mediante la creación de determinados productos «verdes», o la inclusión de los riesgos climáticos en las obligaciones a la hora de realizar informes financieros.

*“Klima-finantzak» terminoak klima-aldaketaren aurkako borrokan finantza-baliabideak emateko beharrari dagokio, bai arintzeko bai egokitzeko. Zehatzago, klima-finantzak 2009az geroztik herrialde garatuak hartutako nazioarteko konpromisoekin erlazionatzen dira. Ikuspuntu teoriko batetik, interesgarriak diren eztabaidak eskaintzen ditu ondorengo arrazoien inguruan: egokitzearen alde baino arintzearen aldeko preferentzia ala «mitigation bias»-a, aldaketa klimatikora egokitzearen izaera ondasun publiko globalaren izaera, edo teknologien transferentzia finantza-transferentzien alternatiba, ala osagarri, gisa. Ikuspegi praktikoa batetik, klima-finantzak finantza-sisteman klima-dimentsioa gero eta gehiago txertatzearekin lotzen da, zenbait produktu «berde» sortzearen bidez edo klima-arriskuak betebeharretan txertatuz, finantza-txostenak kaleratzeko orduan.*

The term «climate finance» refers to the need to provide financial resources to fight climate change, in terms of both mitigation and adaptation. Strictly speaking, climate finance refers to international commitments made by developed countries since 2009. From a theoretical point of view, climate finance opens interesting discussions with respect to the underlying reasons for «mitigation bias» (i.e. a preference for mitigation over adaptation), the global public good nature of adaptation to climate change and technology transfers as an alternative or supplement to financial transfers. From a practical point of view, climate finance is concerned with gradually factoring climate issues into the financial system by creating «green» products and including climate risks in the financial disclosure obligations.

**Iker Larrea**\*

*Factor CO<sub>2</sub>*

**Ibon Galarraga**

*BC3 y Metroeconomica*

**Kepa Solaun**

*Factor CO<sub>2</sub>*

## Índice

---

1. Introducción
2. Volúmenes de flujos financieros
3. Contexto internacional
4. Algunos conceptos básicos
5. La respuesta del sector financiero
6. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** Finanzas del clima, UNFCCC, Acuerdo de París.

**Keywords:** Climate finances, UNFCCC, Paris Agreement

**Nº de Clasificación JEL:** Q54, Q56, Q58

Fecha de Recepción: 16/03/2018

Fecha de Aceptación: 30/04/2018

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la política climática internacional, las finanzas del clima han adquirido un protagonismo especial desde que en la decimosexta Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> celebrada en Cancún (México) en 2010, los países desarrollados se comprometieron a movilizar anualmente 100.000 millones de dólares USA de financiación internacional para el año 2020.

Estos fondos se canalizarían hacia proyectos de mitigación (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero GEI) y adaptación a los impactos del cambio climático en países en vías de desarrollo. Desde entonces, las finanzas del clima han

---

\* Los autores quieren agradecer el apoyo de Susana González y Mariana Viesca en la preparación de las figuras y el recuadro.

<sup>1</sup> UNFCCC, de sus siglas en inglés «United Nations Framework Convention on Climate Change».

ocupado un espacio de gran relevancia en todas las cumbres del clima, incluida la COP 21 de la que surgió el Acuerdo de París en 2015 (Galarraga *et al.*, 2017).

Sin embargo, los tratados internacionales no aportan una definición clara de las finanzas del clima (*climate finance*), sino que utilizan una terminología abierta a distintas interpretaciones. Esta ambigüedad tiene su origen en el debate político que subyace sobre quién debe financiar la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, en qué condiciones y en qué plazos. La consecuencia práctica de ello es la falta de un sistema de monitoreo, reporte y verificación capaz de medir adecuadamente los recursos financieros que se destinan a la lucha contra el cambio climático, tanto en su vertiente de mitigación como de adaptación (Buchner *et al.*, 2014; Trabacchi y Buchner, 2017).

El primer intento relevante por delimitar las finanzas del clima procede del Comité Permanente de Financiación de la UNFCCC que, a petición de la propia Conferencia de las Partes, acuñó la siguiente definición: «Las Finanzas del Clima tienen como objetivo reducir las emisiones y aumentar los sumideros de gases de efecto invernadero, así como reducir la vulnerabilidad, mantener y aumentar la resiliencia de los sistemas humanos y ecológicos ante los efectos adversos del cambio climático» (UN Framework Convention on Climate Change, 2014).

Bajo esta definición tan extensa se esconden dos amplios usos. En un sentido estricto, el término finanzas del clima se utiliza para capturar los recursos públicos y privados aportados por las economías ricas hacia las menos desarrolladas, en el marco de los compromisos internacionales posteriores al año 2010. Así, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) habría cuantificado recientemente el esfuerzo realizado por las economías ricas respecto al objetivo de aportar 100.000 millones de dólares<sup>2</sup> para el 2020 (OECD, 2015 y 2016).

En un sentido más amplio, el término finanzas del clima se utiliza para capturar cualquier recurso destinado al cumplimiento de los objetivos de la UNFCCC, incluyendo, por ejemplo, los recursos públicos y privados destinados por los países desarrollados a la descarbonización de sus economías. El uso más claro de esa definición lo constituye el Climate Policy Institute (CPI), que desde el año 2011 publica su *Global Landscape of Climate Finance* (Buchner *et al.*, 2017a; Buchner *et al.*, 2017b).

Dentro de esta definición amplia y estática se encuentra una realidad dinámica y cambiante. Como se verá en el apartado siguiente, desde el año 2010 las diferentes instituciones involucradas en las finanzas del clima (UNFCCC, banca multilateral de desarrollo, sistema de ayuda oficial al desarrollo, institutos de investigación, etc.) han mejorado sus aproximaciones metodológicas, han rellenado *data gaps* y han unificado criterios técnicos.

El artículo se organiza de la siguiente manera: el segundo apartado ofrece una descripción detallada de los flujos financieros, seguido de un tercero sobre el con-

<sup>2</sup> A lo largo del artículo se refiere a dólares USA.

texto internacional. El apartado cuarto explica algunos conceptos básicos sobre las finanzas del clima y las principales cuestiones que están siendo analizadas en la literatura especializada. En el quinto apartado se describen dos iniciativas impulsadas por el sector financiero. El último es el que recoge las conclusiones.

## 2. VOLÚMENES DE FLUJOS FINANCIEROS

Como se anticipaba más arriba, en la descripción de los volúmenes de flujos financieros podemos destacar dos grandes tendencias que podemos denominar como la «acepción limitada» o la «acepción amplia». El primer grupo es el empleado por instituciones como la UNFCCC o la OCDE, mientras que el segundo está siendo acuñado y generalizado por los informes del CPI.

### 2.1. Acepción limitada

En cuanto a la «acepción limitada», una primera fuente de información lo constituyen los informes bianuales del Comité Permanente de Financiación de la UNFCCC. En 2014, los flujos anuales de 2011 y 2012 desde países desarrollados a países en desarrollo se cifraron entre los 40.000 y los 175.000 millones de dólares. El procedimiento para construir este rango fue el siguiente (UN Framework Convention on Climate Change, 2014)<sup>3</sup>:

- En primer lugar, los compromisos (commitments) de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (MDB, por sus siglas en inglés) se estimaron en un total de 25.522 y 24.685 millones de USD respectivamente<sup>4</sup>.
- En segundo lugar, se tuvieron en cuenta las aportaciones a un total de 10 fondos climáticos previos al actual Fondo Verde para el Clima o Green Climate Fund (GCF), con desembolsos de 1.471 millones de USD.
- En tercer lugar, se adoptaron las estimaciones previas realizadas por el CPI en 2012 sobre las aportaciones bilaterales de las entidades gubernamentales y de la banca bilateral de desarrollo. Estas aportaciones se cifraron en un rango entre los 4.000 y los 11.000 millones de dólares en el primer caso y en los 14.000 millones en el segundo.
- Por último, los flujos privados Norte-Sur se estimaron entre los 4.000 y los 123.000 millones de dólares, a partir de estudio previo realizados por el CPI en 2012 para el rango inferior y por Stadelmann *et al.* (2013) para el rango superior.

<sup>3</sup> A tenor del siguiente informe bianual (2016), que captura datos de 2013 y 2014, los flujos «Norte-Sur» (acepción estricta) habrían ascendido a 41.000 millones, mientras que las finanzas climáticas globales (acepción amplia) habrían sido de 714.000 millones, teniendo en cuenta las inversiones en renovables (250.000 millones) y eficiencia energética (más de 300.000 millones). Ver UNFCCC 2016 para más detalles.

<sup>4</sup> El rango superior, de 25.000 millones, incluye todos los flujos a países en vías de desarrollo; el rango inferior, de 15.000 millones, considera únicamente el accionariado de los países en desarrollo en los MDB.

**Cuadro nº 1. ESTIMACIÓN DE FLUJOS NORTE-SUR** (miles de millones de dólares)

		Rango inferior	Rango superior
1	Bancos Multilaterales de Desarrollo	15	25
2	Fondos climáticos	1,4	1,4
3	Organismos Gubernamentales	4	11
4	Banca Bilateral de Desarrollo	14	14
5	Flujos privados	4	123
	<b>Total</b>	<b>≈ 40</b>	<b>≈ 175</b>

Fuente: UN Framework Convention on Climate Change, 2014.

Una segunda aproximación a esta acepción limitada de las finanzas del clima lo constituyen los informes de la OCDE, específicamente llevados a cabo para cuantificar las aportaciones de los países desarrollados con el objetivo de aportar 100.000 millones de dólares a países en desarrollo para el año 2020. Como se indica en el gráfico nº 1, en 2014 los países miembros de la OCDE ya aportaban 23.100 millones de dólares por canales bilaterales, 20.400 millones de dólares por canales multilaterales, 1.600 millones de dólares en concepto de créditos a la exportación, y 16.700 millones de dólares en concepto de cofinanciación, para un total de 61.800 millones de dólares, concentrados en actividades de mitigación (77%) y en detrimento de la adaptación (16%) y de las actuaciones transversales (7%) (OECD-CPI, 2015)<sup>5</sup>. Análisis posteriores de la misma organización han permitido concluir que bastaría con aportar 66.800 millones mediante los tres canales públicos antes descritos para alcanzar la meta de los 100.000 millones de dólares, considerando la aportación de las cofinanciaciones privadas (OECD, 2016).

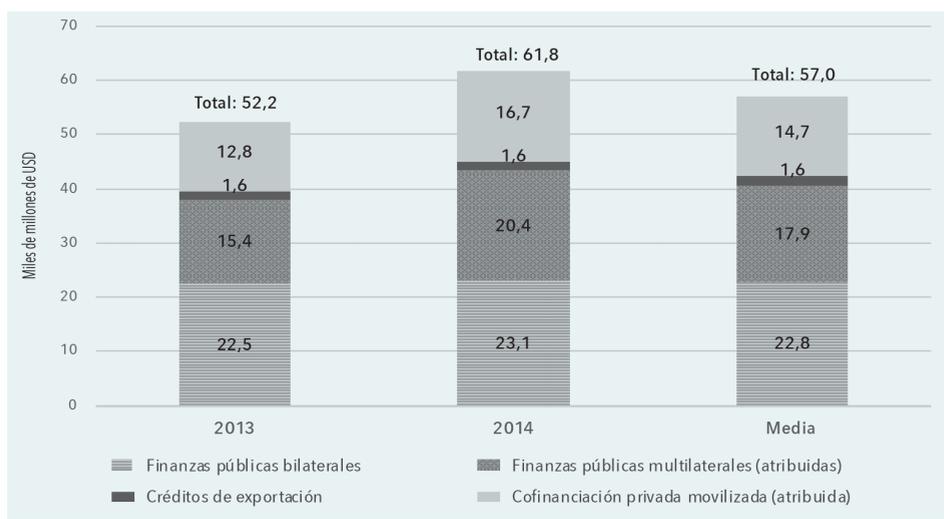
Una tercera fuente (más regular y sistematizada) sobre las finanzas del clima la constituye los informes conjuntos publicados anualmente por los seis MDB<sup>6</sup>. Según el último informe, en 2016 los MDBs comprometieron un total de 27.441 millones de dólares en concepto de aportaciones directas, a los que habría que añadir otros 37.879 millones de dólares en concepto de cofinanciaciones, tanto públicas como privadas, resultando en un total de 65.320 millones (Inter-American Development Bank *et al.*, 2017).

<sup>5</sup> Algunas curiosidades metodológicas: (1) la OCDE prefirió computar las contribuciones efectivas de dinero de las salidas (*outflows*) en lugar de las aportaciones (*commitments*), y no tener en cuenta las aportaciones realizadas al GCF; (2) los informes excluyeron todos los flujos financieros destinados a financiar infraestructuras de carbón, a excepción de proyectos de captura y almacenamiento geológico de carbono.

<sup>6</sup> Los seis Bancos firmantes son los siguientes: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. Como se verá posteriormente, el CPI complementa esta información con los Bancos de Desarrollo de las economías emergentes, como el Asian Infrastructure Development Bank, el Nuevo Banco de Desarrollo de los denominados países «BRICS» (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), o el Vnesheconombank ruso.

El informe desglosa estos flujos por región (8 regiones), por tipo de instrumento (6 instrumentos) y por tipología de proyecto (10 categorías para mitigación y 10 para adaptación)<sup>7</sup>, hecho que da lugar a una buena panorámica, y sirve para confirmar que las actividades de mitigación representan el 77% de los fondos gestionados, y siguen siendo mucho más relevantes que las de adaptación (Inter-American Development Bank *et al.*, véase gráfico n° 2).

Gráfico n° 1. FINANCIACIÓN CLIMÁTICA MOVILIZADA POR FUENTE DE FINANCIACIÓN 2013 Y 2014 (billones de USD)



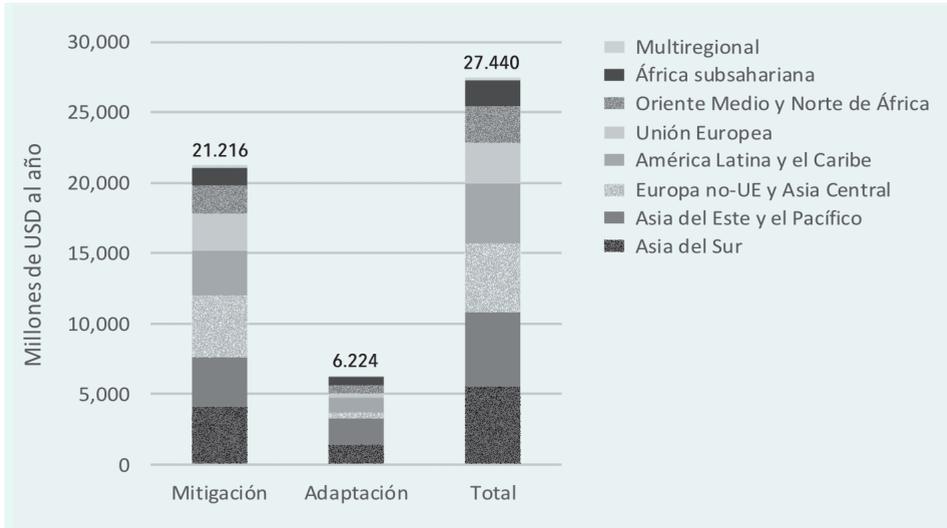
Fuente: OCDE 2016.

A nivel metodológico, el informe destaca los esfuerzos realizados junto con el International Development Finance Club (IDFC) por desarrollar criterios comunes para la contabilización de actividades de mitigación y de adaptación en la banca de desarrollo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Las ocho regiones mencionadas son: África subsahariana, América Latina y el Caribe, Asia del Este y el Pacífico, Asia del Sur, Europa (con exclusión de la Unión Europea) y Asia Central, Oriente Medio y Norte de África, Unión Europea, y Multi-regional. Por su parte, los seis instrumentos informados son: inversión directa (*equity*), préstamo de inversión, préstamo destinado a políticas, línea de crédito, subvención y otros instrumentos. En tercer lugar, las 10 categorías de mitigación incluyen: agricultura y otros usos de la tierra, energías renovables, eficiencia energética en la demanda, eficiencia en la generación eléctrica, transporte, residuos, tecnologías bajas en emisiones de GEI, reducciones de GEI no energéticas, proyectos transversales y otros proyectos. Finalmente, los proyectos de adaptación se dividen en las siguientes 10 categorías: agricultura, actividades extractivas e industriales, desarrollo de capacidades institucionales, gestión del agua, gestión de los recursos naturales, infraestructura de energía y transporte, infraestructura costera y fluvial, tecnologías de la información y de la comunicación, servicios financieros y proyectos transversales.

<sup>8</sup> El IDFC integra a 23 bancos de desarrollo bilaterales y regionales, como el KfW Bankengruppe alemán o la Corporación Andina de Fomento. Los esfuerzos metodológicos han cristalizado en la adopción, en 2015, de los *Common Principles for Tracking Mitigation Finance* y en *Common Principles for Tracking Adaptation Finance* (Buchner *et al.*, 2017a).

Gráfico nº 2. **FINANZAS DEL CLIMA DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO. 2016**



Fuente: Inter-American Development Bank et al., 2017.

## 2.2. Aceptión amplia

Desde el año 2012, el *think-tank* CPI ha capturado las Finanzas del Clima desde una perspectiva amplia o «acepción amplia», que incluye la totalidad de los recursos financieros destinados a la lucha contra el cambio climático. Según su último informe, en 2015 y 2016 las finanzas climáticas habrían promediado un total de 410.000 millones de dólares, procedentes de actores públicos (139.500 millones) y privados (270.500 millones).

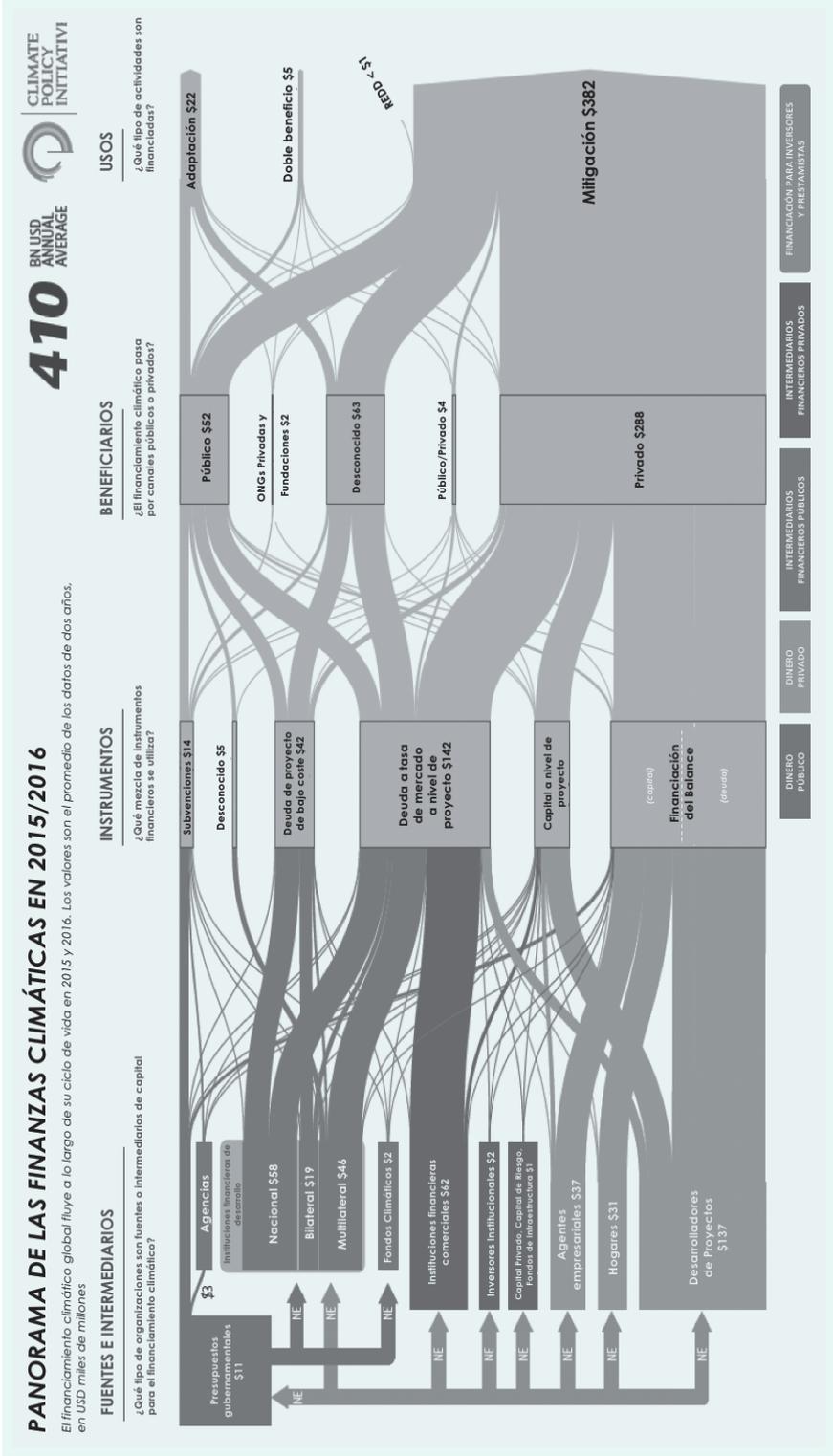
El informe presenta un diagrama de Sankey muy ilustrativo (ver gráfico nº 3):

- El 35% de los fondos es de origen público y el 65% de los fondos es privado<sup>9</sup>.
- Pese a su notoriedad mediática, los fondos climáticos en general y el GCF en particular<sup>10</sup> solamente suponen una parte muy pequeña de las finanzas del clima (2.000 millones sobre los 410.000 millones). En menor medida, las aportaciones de los seis bancos multilaterales de desarrollo (unos 25.000 millones) es modesta si se compara con las aportaciones de toda la banca multilateral (46.000 millones) y los bancos nacionales de desarrollo (58.000 millones).
- En cuanto a los instrumentos, las aportaciones puramente concesionales o *grants* (14.000 millones) y los créditos concesionales o *low-cost project debt*

<sup>9</sup> Por falta de información fiable, el informe no incluye ninguna aportación doméstica (es decir, estrictamente nacional) de origen público a actividades de mitigación o adaptación.

<sup>10</sup> Para más información sobre cada fondo, véase Nakhoda et al., (2013).

Gráfico nº 3. LAS FINANZAS DEL CLIMA EN SENTIDO AMPLIO



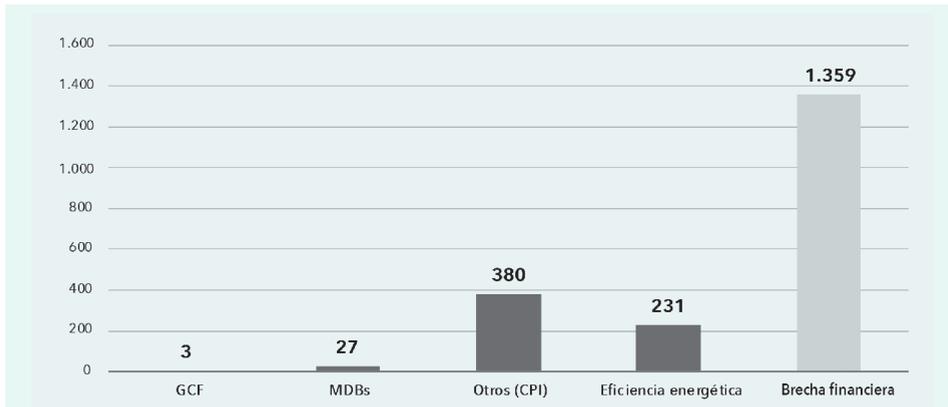
Fuente: Buchner, Oliver, et al., 2017.

(42.000 millones) son muy residuales si se comparan con instrumentos de financiación de mercado<sup>11</sup>.

La aportación a actividades de adaptación continúa siendo muy residual, con apenas el 5% del total. Los 22.000 millones de dólares destinados a la adaptación al cambio climático se centran en mejorar infraestructuras hídricas (50% del total), se canalizan a través de subvenciones y sus receptores son públicos. Por su parte, las actividades de mitigación (383.000 millones) se destinan principalmente a proyectos de energía renovable, y se financian con fondos mayoritariamente privados (270.000 millones)<sup>12</sup>.

En cualquier caso, la magnitud actual de las finanzas del clima es insuficiente para conseguir los objetivos de la UNFCCC, ya que las necesidades globales se cifran entre los 400.000 millones y los 2.000.000 millones de dólares al año (Román *et al.*, 2017a). Esto es lo que se conoce como el déficit financiero (*Finance Gap*) (ver gráfico nº 4), que ha sido fruto de numerosos esfuerzos de cuantificación, y que todavía presenta importantes limitaciones de información (*data gaps*) en lo que respecta a los recursos destinados domésticamente por los agentes públicos, o los recursos destinados por el sector privado en materia de transporte, ordenación del territorio o adaptación al cambio climático (Buchner *et al.*, 2014; Buchner *et al.*, 2017a; Buchner *et al.*, 2017b).

Gráfico nº 4. BRECHA FINANCIERA (*FINANCE GAP*) (miles de millones de dólares USA)



Fuente: Elaboración propia.

<sup>11</sup> Instrumentos tales como la financiación bancaria de proyectos (*project level debt*), las aportaciones de capital a proyectos (*project level equity*) o los proyectos de inversión privados (*balance sheet financing*). A fin de evitar la doble contabilización de flujos financieros, el informe excluye la emisión de bonos verdes, operaciones de refinanciación de deuda ligada a proyectos de energía sostenible, así como el empleo de garantías (Buchner *et al.*, 2017b). El primer informe del CPI hace suya la definición de subvención (*grant*), que se define como transferencias en dinero o en especie que no generan ninguna obligación legal en el receptor. Finalmente, los créditos blandos (*concessional loans*) se definen como deuda que se concede a un tipo de interés inferior al de mercado (Buchner *et al.*, 2011).

<sup>12</sup> El citado informe únicamente contabiliza los fondos privados destinados al desarrollo de proyectos de energías renovables, pero no las inversiones privadas en eficiencia energética, debido a la baja calidad del dato (que sin embargo se estima en otros 231.000 millones) (Buchner *et al.*, 2017b).

Para ser más precisos, la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés) y la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA, por sus siglas en inglés) estiman que la descarbonización de los tres usos de la energía (electricidad, el transporte y los usos térmicos) requiere una inversión anual de 1.000.000 millones de dólares hasta el 2050 (Buchner *et al.*, 2017a; IRENA y CPI, 2018). Por otra parte, el coste mundial de la adaptación al cambio climático se ha estimado en un rango entre los 140.000 y los 300.000 millones de dólares al año para 2030, y entre los 280.000 y los 500.000 millones de dólares al año para 2050, cifras superiores al rango citado por el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 2015 (UNEP & DTU, 2015).

### 3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Aunque el compromiso de movilización de las finanzas del clima ha ido ratificándose en sucesivas cumbres desde la COP16 en 2010, aún hoy existe cierta controversia en aspectos relacionados con la distribución de fondos entre los proyectos de adaptación y mitigación, la asignación entre países y otros agentes receptores, la cuantía a aportar por parte de cada país donante o el plazo para hacerlo (Galarraga *et al.*, 2017; Román *et al.*, 2017a; Román y Galarraga, 2016; Román *et al.*, 2017b).

La necesidad de una definición de las finanzas del clima procede de la propia UNFCCC de 1992 (UN, 1992). Los párrafos 3 y 4 de su artículo 4 establecen que los países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales a los países en desarrollo para cubrir los costes de mitigación, los costes de adaptación (especialmente a aquellos países en desarrollo que sean particularmente vulnerables) y los costes de remisión de información relacionada con la aplicación de la UNFCCC.

La financiación de los objetivos y metas de la UNFCCC fue uno de los puntos centrales en las negociaciones de la Cumbre de Copenhague del año 2009, en la que los países fracasaron en su intento por prolongar el Protocolo de Kioto de una manera convincente (Galarraga *et al.*, 2009). Un año después, en 2010, los países en desarrollo se comprometieron formalmente en los denominados Acuerdos de Cancún, «en el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, a movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares para el año 2020 a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo» (Galarraga *et al.*, 2011; UNFCCC, 2010).

Posteriormente, la Decisión que aprueba el Acuerdo de París del año 2015 no solo pone el acento en la adaptación al cambio climático, sino que reitera el objetivo de los 100.000 millones de dólares anuales y exige a los países desarrollados un nuevo objetivo más ambicioso antes de 2025 (Román y Galarraga, 2016; UNFCCC, 2015).

En la actualidad, el debate internacional sobre las finanzas del clima tiene dos horizontes temporales. En el corto plazo, las discusiones entre países desarrollados y

en desarrollo se centran en cómo hacer efectivas las dotaciones al *Green Climate Fund* (ver recuadro nº 1), y en general para hacer efectivo el antedicho objetivo de los 100.000 millones de dólares para el año 2020. En el medio plazo, las discusiones se refieren al papel de la financiación en el denominado diálogo facilitador previsto por el propio Acuerdo de París para el año 2018, destinado a generar un informe sobre el avance global y que a su vez sirva para informar sobre la segunda ronda de Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), prevista para el año 2020, fecha de entrada en vigor del Acuerdo de París<sup>13</sup>. Por otra parte, el debate de las finanzas del clima se mezcla inevitablemente con el concepto de «pérdidas y daños» (*damage and loss*), utilizado por los países más vulnerables y los Estados insulares para poner el acento sobre los inevitables impactos que derivarán de la inercia del sistema climático, y que podría terminar derivando en posibles responsabilidades históricas e indemnizaciones para los países desarrollados (Sainz de Murieta *et al.*, 2018).

---

*Recuadro nº 1.*      **FONDO VERDE PARA EL CLIMA**

El *Green Climate Fund* (GCF) se inicia en el año 2010 como parte de los mecanismos de financiación de la UNFCCC y tiene como principal objetivo utilizar la inversión pública para estimular la inversión privada con el fin de movilizar recursos para programas y proyectos de mitigación (actualmente el 40% de los proyectos), de adaptación (actualmente el 31%) o transversales (actualmente el 29%) en países en vías de desarrollo, principalmente en los países menos adelantados, los pequeños estados insulares en desarrollo y los estados africanos.

Actualmente de los 10.300 millones de dólares prometidos por los 43 países (listado liderado por Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Alemania) se han firmado acuerdos por 10.100 millones de dólares y se han asignado 2.600 millones de dólares a proyectos mediante los cuatro instrumentos financieros utilizados por el GCF, subvenciones (*grants*) (45%), préstamos (*loans*) (39%), avales (*guarantess*) (1%), capital (*equity*) (15%).

La distribución actual de los proyectos por regiones está encabezada por países africanos con 22 proyectos, seguidos en segundo lugar por Asia-Pacífico con 21, América Latina y el Caribe con 11 y finalmente Europa del este con 4, para un total de 58 proyectos.

El periodo inicial de movilización de recursos empezó en el año 2015 y finaliza en el 2018, aunque el Fondo sigue aceptando continuamente nuevos aportes por parte de los países, y espera recurrir a recursos de nuevas fuentes públicas, privadas y filantrópicas.

En relación con la eficacia de la financiación climática, existe un debate sobre su adicionalidad con respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) actualmente existente. En efecto, la AOD de los países desarrollados asciende en la actualidad a

---

<sup>13</sup> Las NDC se refieren a los esfuerzos de cada país por reducir las emisiones de GEI y adaptarse a los impactos del cambio climático.

142.600 millones de dólares, en el contexto del compromiso de aportar un 0,7% del PIB al desarrollo (OECD, 2017). Una cifra cercana al compromiso de los 100.000 millones para financiación climática mencionado anteriormente. Existen varios países que solicitan que la financiación climática no sea incluida dentro de los cómputos de la AOD, para evitar que los compromisos se cumplan, sencillamente calificando como finanzas del clima la ayuda actualmente prestada, sin aportación adicional de fondos (Chowdhury *et al.*, 2012; Kharas, 2016).

#### 4. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

El marco institucional que ha ido emergiendo de las decisiones y acuerdos de las últimas cumbres del clima ha dado lugar a tres tipos de transferencias: a) las transferencias para la mitigación del cambio climático, b) las transferencias para la adaptación al cambio climático (que juntas constituyen las «finanzas del clima»), y c) las transferencias para la compensación de pérdidas y daños. Los siguientes párrafos tratan de ofrecer una panorámica sobre tres aspectos clave en la literatura respecto a estas transferencias: la consideración del clima como bien público global y la polémica en torno a la construcción de la adaptación como bien público global, las razones que subyacen al sesgo a favor de la mitigación (*mitigation bias*), y las transferencias tecnológicas como alternativa o complemento a las finanzas del clima.

##### 4.1. El clima como bien público global

El carácter universal, no-rival y no-exclusivo del clima permite caracterizar la estabilidad del clima como un bien público global, y el cambio climático como «el mayor ejemplo de fallo de mercado presenciado hasta la fecha» (Stern, 2006). Por lo tanto, la protección del cambio climático adolece de las mismas limitaciones que el resto de los bienes públicos globales; es decir, el riesgo de que ni el mercado ni el Estado sean capaces de producirlos en cantidad suficiente (Kaul, 2017)<sup>14</sup>. Este extremo es el que justifica la intervención pública, y por tanto el desarrollo e implementación de la política climática (Galarraga y Markandya, 2010).

La mitigación del cambio climático contribuye, por tanto, al bien público global de la estabilidad climática, pero existen tres concepciones diferentes sobre la naturaleza teórica de la adaptación al cambio climático.

La corriente mayoritaria sostiene que la adaptación al cambio climático es un bien privado que beneficia únicamente al país receptor de la ayuda. Por ejemplo, algunos

<sup>14</sup> Según esta autora, las finanzas del clima tendrían una entidad diferenciada respecto a la ayuda oficial al desarrollo, debiendo encarnar, a nivel internacional, la función de asignación eficiente de recursos, al tiempo que la ayuda oficial al desarrollo se alinearía con la función redistributiva. Esa situación ideal contrastaría con la creciente confusión entre lucha contra el cambio climático y contribución al desarrollo sostenible, como queda patente en la creciente reorientación de recursos de ayuda oficial al desarrollo hacia la lucha contra el cambio climático.

autores (Wolfgang Peters y Topp, 2017) sostienen que solo las transferencias para la mitigación al cambio climático pueden generar eficiencias de Pareto (es decir, producir mejoras en un agente o país receptor sin afectar negativamente a otro agente o país) y de eliminar la denominada paradoja de Bergstrom, definida como aquella situación en la que el receptor de las transferencias condicionadas empeora su situación inicial, como consecuencia de un cambio en el comportamiento del donante, que deja de contribuir a la provisión del bien público global, transfiriendo de facto esa obligación al receptor de la transferencia condicionada (Buchholz *et al.*, 2017; Bergstrom, 1989).

Otra –segunda– parte de la literatura trata de contestar al puzle de la adaptación mediante la concreción de las condiciones o requerimientos que facilitan que las finanzas climáticas resulten en eficiencias de Pareto. A modo de ejemplo, algunos autores (Pittel y Rübhelke, 2017) han elaborado dos propuestas de transferencias condicionales<sup>15</sup>: uno de transferencias monetarias para la mitigación, y otro de transferencias en especie para la adaptación. Al margen de consideraciones redistributivas, el estudio concluye que el esquema más eficiente dependerá de la productividad de las tecnologías de mitigación y adaptación empleadas.

Finalmente, una –tercera– corriente minoritaria sostiene que la adaptación también tiene la consideración de un bien público global. Por ejemplo, se ha sostenido (Schenker y Stephan, 2017) que financiar la adaptación al cambio climático en países en desarrollo puede resultar en eficiencias de Pareto, al incrementar la tecnología de producción en las economías emergentes, reducir el precio de sus productos y, en última instancia, revertir positivamente en la balanza de pagos de las economías desarrolladas. Por tanto, la adaptación al cambio climático también tendría la consideración de un bien público global, y su provisión estaría sujeta a los problemas que subyacen a este tipo de bienes.

Otra rama de la literatura analiza cómo el impacto de las ayudas financieras puede alcanzar a otros países además del país receptor (incluidos los países donantes) a través del comercio internacional (Román, *et al.* 2017a).

#### 4.2. Sesgo a la mitigación (*Mitigation bias*)

Como se ha mencionado antes, la aportación a actividades de adaptación continúa siendo muy pequeña en comparación con las actividades de mitigación<sup>16</sup>. Siguiendo la literatura (Abadie *et al.*, 2013), son varios los argumentos que sostienen el sesgo a la mitigación (*mitigation bias*) en las finanzas del clima:

<sup>15</sup> Frente a las transferencias incondicionales, que aumentan la renta de los destinatarios (*income effect*), las transferencias condicionales para la mitigación del cambio climático reducen el precio del bien producido (*price effect*).

<sup>16</sup> Por recapitular: la proporción entre mitigación y adaptación es del 56:44 en el GCF, del 77:23 en los MDB, del 83:17 en los recursos financieros computables para el objetivo de los 100.000 millones de dólares al año, y del 95:5 si se atiende a una acepción amplia de las finanzas del clima, considerando, eso sí, todas las limitaciones de información o *data gaps* antes expuestas.

- Más incentivos para el sector privado en materia de mitigación que en adaptación: el sector privado posee incentivos o modelos de negocio más claros en el ámbito de la mitigación que en el de la adaptación, (Buchner *et al.*, 2011).
- Mayores incentivos de los países industrializados para la mitigación: desde una perspectiva egoísta, los países desarrollados prefieren destinar su ayuda exterior a un bien público global (mitigación del cambio climático), que a adaptar localmente a los países en desarrollo a los impactos del cambio climático. Además, la provisión de transferencias para la adaptación podría reducir los incentivos de los países en desarrollo para la mitigación (Pittel y Rübhelke, 2017).
- Falta de mecanismos de mercado para proveer servicios de adaptación: el carácter de bien público global y la posibilidad de cuantificar los esfuerzos de mitigación del cambio climático en una unidad común (la reducción de una tonelada de dióxido de carbono equivalente) permite la creación de mecanismos de mercado susceptibles de incentivar la provisión del bien público global de una manera coste-eficiente. El Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto demuestran la viabilidad técnica de crear esquemas de ese tipo. Ello contrasta con la provisión de servicios de adaptación al cambio climático, que no son cuantificables en un indicador común, y, por lo tanto, no pueden proveerse fácilmente a través de un mecanismo de mercado.
- Carácter estratégico de la mitigación del cambio climático: desde una perspectiva a largo plazo, las acciones tempranas de mitigación evitarán costes de adaptación en el futuro (Buchner *et al.*, 2011), especialmente los costes procedentes de catástrofes climáticas de baja probabilidad, pero con alto impacto (Abadie *et al.*, 2013).
- Alta incertidumbre de las proyecciones climáticas: debido a la alta incertidumbre que rodea a las proyecciones climáticas y a los análisis de adaptación (Markandya, 2011), la decisión de postergar o diluir la inversión en este ámbito puede ser una decisión racional.

#### 4.3. Transferencias tecnológicas

Finalmente, en contraposición a la transferencia de recursos financieros, algunos autores sostienen como más adecuada la formación de coaliciones tecnológicas capaces de producir primero innovaciones tecnológicas, para después transferirlas como contribución en especie a otros países de la misma coalición. En línea con la teoría de juegos, la provisión de tecnologías se enfrenta a comportamientos de *crowding-out*, (es decir, la expulsión de inversión tecnológica en el país receptor) por parte de los agentes no colaboradores, y al empeoramiento de la posición negociadora de los actores colaboradores. Sin embargo, en línea con la literatura, la formación de coaliciones podría generar escenarios donde existan incentivos a la provisión voluntaria del bien público, en este caso la investigación y desarrollo de tecnologías verdes (Buchholz *et al.*, 2017).

## 5. LA RESPUESTA DEL SECTOR FINANCIERO

En este apartado se analizarán dos cuestiones clave sobre la implantación práctica de las finanzas del clima en el sector financiero: la aparición de los bonos verdes como extensión de herramientas existentes para la financiación de proyectos climáticos y la necesidad de medir y cuantificar los riesgos financieros asociados al cambio climático.

### 5.1. Los bonos verdes

Desde una perspectiva privada, el sistema financiero se está transformando para financiar actuaciones contra el cambio climático, mediante la incorporación de la dimensión «verde» a sus tradicionales mercados de renta variable, renta fija e inversiones alternativas (UNEP, 2014). El desarrollo más importante se está produciendo en el mercado de renta fija, con la aparición de los denominados bonos verdes. En el sector financiero, los bonos se definen como un instrumento de deuda, que permite a su emisor (ya sea público o privado) la obtención de capital ajeno para financiar sus proyectos o actividades. Un bono verde, por tanto, sería un bono destinado a financiar proyectos «verdes» o relacionados con el cambio climático (Clapp y Pillay, 2017)<sup>17</sup>.

En la actualidad, el mercado de los bonos verdes alcanza un total de 895.000 millones de dólares, de los cuales únicamente 221.000 estarían etiquetados (*labelled*) como tales (Boulle *et al.*, 2017). Se trata de un mercado en crecimiento, todavía dominado por Estados Unidos (pero con creciente presencia de economías emergentes), y concentrado en proyectos de energía y transporte sostenible (Climate Bonds Initiative, 2018)<sup>18</sup>. Tal y como se indica en el gráfico nº 5, el mercado de los bonos verdes posee una multitud de actores, e incluye a tanto a emisores públicos (entidades supranacionales, nacionales o locales) como privados (entidades financieras o entidades no financieras). El potencial de crecimiento de los bonos verdes es enorme si se compara su volumen actual con los más de 90 billones de dólares que constituyen el mercado global de renta fija (Boulle *et al.*, 2017).

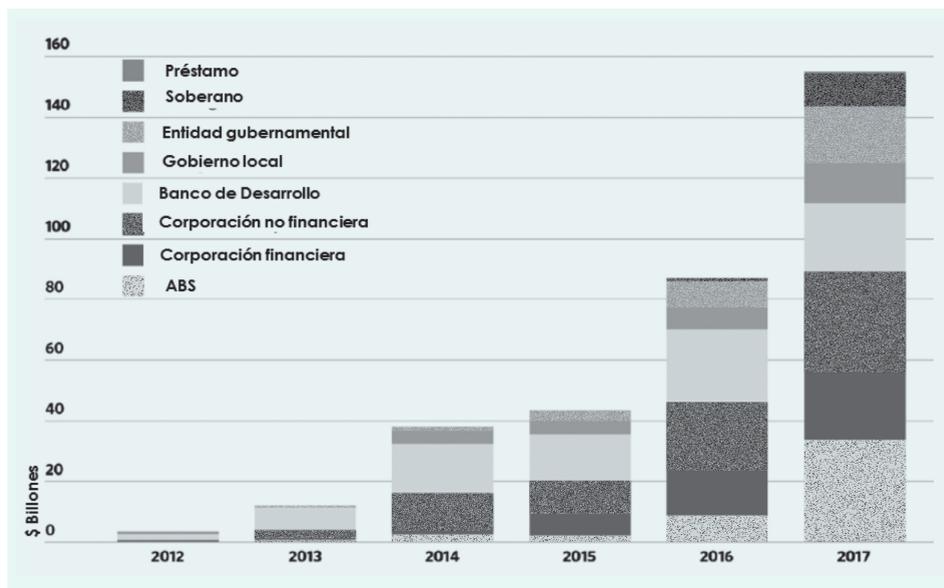
En la actualidad, existen varios esfuerzos por estandarizar el mercado de los bonos verdes. En 2014, un grupo de bancos suscriptores publicaron los *Green Bond*

<sup>17</sup> En un sentido más amplio existen también los llamados bonos sostenibles, que incorporan la dimensión del impacto social a la dimensión ambiental.

<sup>18</sup> Las emisiones de bonos verdes de 2017 presentan las siguientes características: (a) mercado en crecimiento, con emisiones por un total de 155.000 millones de dólares USA, un 78% más que en 2016; (b) mercado dominado por emitirse en Estados Unidos (34%), Suecia (7%), Dinamarca (6%), Francia (3%) y otros países desarrollados (25%); pero con presencia creciente de México (13%), India (6%), China (4%) y otros países en desarrollo (2%); (c) emisiones concentradas en renovables (33%), residencial y eficiencia energética (29%), transporte (15%), agua (13%), residuos (4%), gestión agrícola y forestal (3%) y adaptación (3%).

*Principles*, una guía voluntaria completada en 2015 por el *Statement of Investor Expectations for the Green Bond Market*, en la que se establecen pautas de actuación adicionales como la necesidad de someter la emisión de bonos a segundas opiniones y certificaciones externas<sup>19</sup>, así como a informes anuales de impacto (Clapp y Pillay, 2017). La necesidad de estandarización ha recibido también la atención de los poderes públicos, como demuestran los recientes intentos del Banco de Inversión Europeo y del Comité de Finanzas Verdes de China por armonizar los estándares chinos y europeos para la emisión de bonos verdes (Boulle *et al.*, 2017)<sup>20</sup>.

Gráfico nº 5. EVOLUCIÓN DE NUEVAS EMISIONES DE BONOS VERDES



Nota: ABS-Asset Backed Securities (Bonos de titulización).

Fuente: Climate Bonds Initiative.

## 5.2. Identificación, evaluación e informe de riesgos financieros climáticos

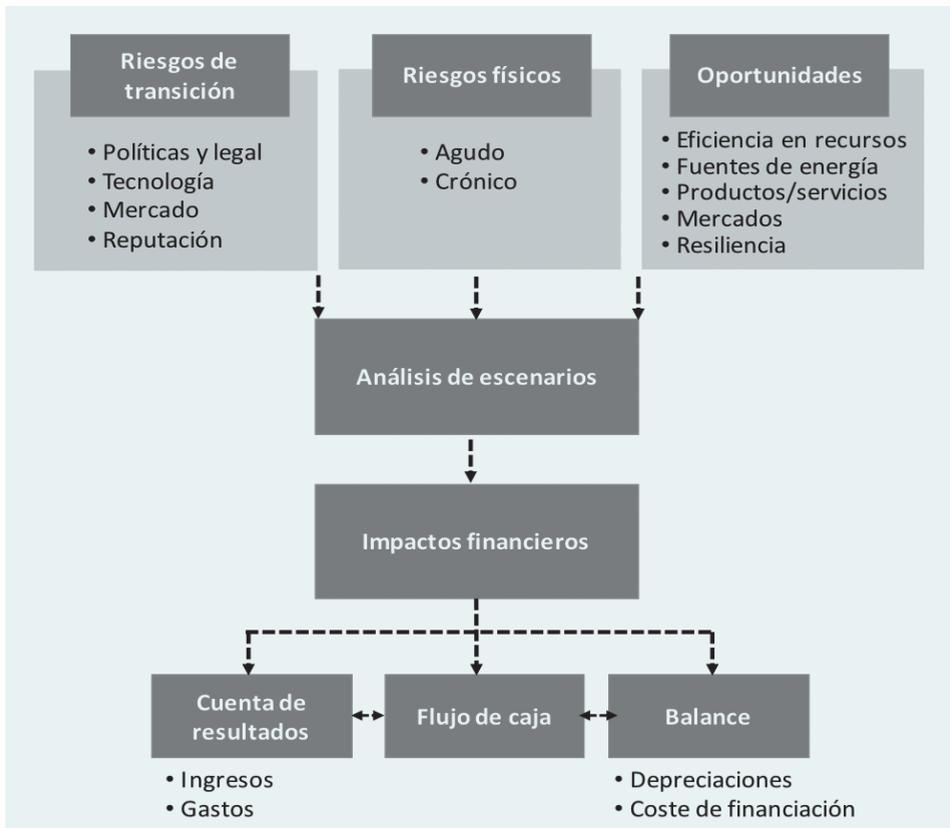
En segundo lugar, la disciplina de análisis de riesgos financieros también está incorporando el impacto del cambio climático sobre la solvencia de las empresas.

<sup>19</sup> Para más información consúltese la página web del Second Opinion Expert Network (ENSO) en <http://www.cicero.uio.no/en/posts/single/global-expertise-on-green-bonds>.

<sup>20</sup> Las entidades públicas también están promoviendo el mercado de bonos verdes mediante emisiones. A título de ejemplo, la República de Francia ostenta la emisión del bono verde más grande hasta la fecha, con 9.700 millones de euros (enero de 2017). Por su parte, la Banca Multilateral de Desarrollo fue pionera en la emisión de bonos verdes, pero su peso en el total de emisiones anuales ha pasado del 27% de 2016 al 21% de 2017 (Climate Bonds Institute, 2018).

Recientemente, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés) ha publicado las conclusiones de su grupo de trabajo para el reporte financiero de riesgos y oportunidades derivadas del cambio climático. Tal y como se indica en el gráfico nº 6, el FSB recomienda un marco conceptual para comunicar los impactos financieros derivados de los riesgos y las oportunidades climáticas, para así permitir a los inversores conocer los aspectos de gobernanza, estrategia, gestión de riesgos y métrica empleados por empresas financieras y no financieras para identificar, evaluar y gestionar las implicaciones del cambio climático (TCFD, 2017). En la misma línea, destaca el desarrollo reglamentario del artículo 173 de la Ley de Transición Energética de Francia del año 2015, que obliga a las empresas a informar sobre sus riesgos financieros climáticos (Buchner *et al.*, 2017a)<sup>21</sup>.

Gráfico nº 6. **INFORME DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES CLIMÁTICAS**



Fuente: Adaptación de Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD).

<sup>21</sup> Buchner también hace referencia a la obligación de información de las propias Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC), donde los países firmantes del Acuerdo de París deben dar cuenta de las inversiones climáticas realizadas.

## 6. CONCLUSIONES

El objetivo de movilizar al menos 100.000 millones de dólares al año a partir del 2020 es parte fundamental de los compromisos internacionales en materia de cambio climático y, como tal, las exigencias para el desarrollo de las finanzas del clima son cada vez mayores. El presente trabajo ha ofrecido una panorámica de la cuestión destacando las dificultades para una definición homogénea, la descripción de los flujos financieros, el desequilibrio entre los flujos destinados a mitigación y adaptación, algunos conceptos básicos que componen la base teórica, y la respuesta del sector financiero.

En su sentido estricto el término finanzas del clima tiene un cariz político, ya que se utiliza para hacer efectivos los compromisos adoptados por países desarrollados en diferentes cumbres internacionales a partir de 2009. Así, el término se emplea no solo para hacer efectivo el antedicho objetivo a 2020, sino para reivindicar mayores aportaciones al GCF y solicitar la financiación de algunas Contribuciones Determinadas a nivel Nacional del Acuerdo de París. No sorprende, por tanto, que los informes encargados por la OCDE hayan recogido un buen grado de avance (61.800 millones de dólares en 2014), al tiempo que países en desarrollo exigen que las finanzas del clima no sea incluida en los cálculos de AOD para, de esta manera, garantizar su adicionalidad.

Desde un punto de vista institucional las finanzas del clima son, junto con las transferencias tecnológicas, un elemento clave para obtener acuerdos internacionales ambientales amplios. Por ejemplo la literatura sostiene que las finanzas del clima, en sentido estricto, sirven para hacer el Acuerdo de París más atractivo y para promover el sentido de justicia. Más concretamente, las finanzas del clima deben reunir algunos atributos básicos para contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Convención Marco, como un aumento en la cantidad de flujos financieros, su adicionalidad, una mayor transparencia y mejora en su contabilización, y un mayor foco sobre la adaptación y los países menos desarrollados (Román *et al.*, 2017a).

En sentido amplio, las finanzas del clima, que abarcarían todo recurso financiero destinado a la mitigación y adaptación al cambio climático, se definen como flujos de índole básicamente privada (65%), centrados casi en exclusiva en la mitigación del cambio climático (95%) e insuficientes en una proporción de 5 a 1 para conseguir la consecución de los objetivos de la Convención Marco (410.000 millones de dólares al año frente a unos 2.000.000 millones dólares anuales requeridos).

En este sentido, para alcanzar los objetivos asignados, las finanzas del clima requieren de la participación del sector privado en la transición hacia economías bajas en carbono y resilientes. En su estudio sobre financiación de la adaptación, Trabacchi y Buchner (2017) señalan la importancia de involucrar al sector privado en la provisión de recursos financieros para la adaptación al cambio climático, e instan al

sector público a remover aquellas barreras que impiden una mayor participación de los agentes privados, a dotar de información y herramientas a específicas al sector privado, y a desarrollar proyectos piloto.

En última instancia, el futuro de las finanzas del clima pasa por la incorporación de la dimensión climática en el propio sistema financiero. En este sentido, el incipiente desarrollo de los bonos verdes o de marcos conceptuales para el informe de riesgos climáticos serían una manifestación más de la necesidad de asignar los recursos de manera eficiente, en un contexto de preferencia financiera por activos rentables y de bajo riesgo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABADIE, L. M.; GALARRAGA, I.; RÜBBELKE, D. (2013): An analysis of the causes of the mitigation bias in international climate finance. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 18(7), 943–955. <https://doi.org/10.1007/s11027-012-9401-7>
- BERGSTROM, T. (1989): Puzzles: Love and Spaggetti, the Opportunity Cost of Virtue. *The Journal of Economic Perspectives*, 165–173.
- BOULLE, B.; MENG, A.; FRANDON-MARTINEZ, C.; MCAVINUE, R.; TRIPARTHY, A.; GIULIANI, D.; ELLIOT, C. (2017): *Bonds and climate change: The state of the market 2017*. Climate Bonds Initiative. Recuperado de <https://www.climatebonds.net/resources/reports/bonds-and-climate-change-state-market-2017>.
- BUCHHOLZ, W.; DIPPL, L.; EICHENSEER, M. (2017): Technological Transfers in Global Climate Policy — A strategic perspective. In *Climate Finance: Theory And Practice*. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- BUCHNER, B.; FALCONER, A.; HERVE-MIGNUCCI, M.; TRABACCHI, C. (2013): The Landscape of Climate Finance 2012. Climate Policy Initiative, Venice, Italy. Disponible en: <http://climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2013/>.
- BUCHNER, B.; FALCONER, A.; HERVÉ-MIGNUCCI, M.; TRABACCHI, C.; BRINKMAN, M. (2011): The Landscape of Climate Finance: A CPI Report. *Climate Policy Initiative*, 1-101.
- BUCHNER, B.; OLIVER, P.; WANG, X.; CARSWELL, C.; MEATTLE, C.; MAZZA, F. (2017a): A CPI Report Global Landscape of Climate Finance 2017, (October), 1–20. Recuperado de <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2017/10/2017-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf>
- BUCHNER, B.; STADELMANN, M.; WILKINSON, J.; MAZZA, F.; ROSENBERG, A.; ABRAMSKIEHN, D. (2014): The Global Landscape of Climate Finance, (November). Recuperado de <https://climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2014>
- (2017b): Global Landscape of Climate Finance 2017: Methodology Definitions and scope, 2017, 1-14
- CHOWDHURY, S.K.; BATEN, M.A.; TITUMIR, R. AL M. (2012): *Climate Finance : In search of additio-nality , accessibility and equity*. Unnayan Onneshan(a centre for research and action on development). Recuperado de [http://www.unnayan.org/reports/climate/climate\\_finance\\_uo\\_D2D.pdf](http://www.unnayan.org/reports/climate/climate_finance_uo_D2D.pdf)

- CLAPP, C.; PILLAY, K. (2017): Green Bonds and Climate Finance. In *Climate Finance: Theory And Practice*. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- CLIMATE BONDS INITIATIVE (2018): *Green Bond Highlights 2017*. Climate Bonds Initiative. Recuperado de <https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi-green-bonds-highlights-2017.pdf>
- GALARRAGA, I.; MARKANDYA, A. (2010): «El Cambio Climático y su Importancia Socio-económica». *Ekonomiaz*, vol 71.
- GALARRAGA, I.; MARKANDYA, A.; GONZÁLEZ-EGUINO, M. (2009): What happened during the climate change negotiations in Copenhagen 2009? *BC3 Policy Briefings*. Recuperado de <http://www.bc3research.org/policybriefings/2009-01.html%5Cnhttp://www.bc3research.org/policybriefings/2009-01.pdf>
- (2011): The Cancun Climate Summit: a Moderate Success. *BC3 Policy Briefings*, (January). Recuperado de <http://www.bc3research.org/policybriefings/2011-02.html%5Cnhttp://www.bc3research.org/policybriefings/2011-02.pdf>
- GALARRAGA, I.; MARKANDYA, A.; RÜBBELKE, D. (2017): Challenges in Climate Finance. In *Climate Finance: Theory And Practice (Vol. 2)*. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK *et al.* (2017): 2016 Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance. Recuperado de <http://www.ebrd.com/2016-joint-report-on-mdbs-climate-finance.pdf>
- IRENA; CPI (2018): *Global Landscape Of Renewable Energy Finance 2018*. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency. Retrieved from [www.irena.org](http://www.irena.org)
- KAUL, I. (2017): Putting climate finance into context: A global public goods perspective. In *Climate Finance: Theory And Practice*. World Scientific Publishing Company Pte Limited
- KHARAS, H. (2016): *Aid and Climate Finance*. Brookings Institution. <https://doi.org/10.1007/s10640-015-9883-3>
- MARKANDYA, A. (2011): Technologies for adaptation: An economic perspective. In *Technologies for adaptation: perspectives and practical experience*. Roskilde: UNEP-Risoe Centre
- NAKHOODA, S.; WATSON, C.; SCHALATEK, L. (2013): The Global Climate Finance Architecture. *Climate Finance Fundamentals*, 2, 1-4
- OECD (2016): *2020 projections of climate finance towards the USD 100 billion goal: Technical note*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264274204-en>
- (2017): *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/dcr-2017-en>
- OECD-CPI (2015): *Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264249424-en>
- PITTEL, K.; RÜBBELKE, D. (2017): Conditional Transfers in International Climate Policy — The Case of Adaptation Transfers. In *Climate Finance: Theory And Practice*. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- ROMÁN, M.V.; ANSUATEGUI, A.; MARKANDYA, A. (2017a): Climate Finance and International Negotiations on Climate Policy. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- ROMÁN, M.V.; GALARRAGA, I. (2016): The Paris Summit : the Beginning of the End of the Carbon Economy. *DYNA*, 5. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.6036/ES7954>
- ROMÁN, M.V.; SANZ, M. J.; GALARRAGA, I. (2017b): La COP de Marrakech confirma el compromiso mundial con la lucha del cambio climático. *DYNA*, 92. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.6036/8273>
- SAINZ DE MURIETA, E.; GALARRAGA, I.; SANZ, M.J. (2018): COP23 : perfil técnico con importante apoyo político. *Ingeniería Y Tecnología Del Medio Ambiente*, 3308.01. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.6036/8685> La
- SCHENKER, O.; STEPHAN, G. (2017): International Adaptation Funding and the Donor's Welfare Maximization. In *Climate Finance: Theory And Practice*. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- STADELMANN, M.; MICHAELOWA, A.; ROBERTS, J.T. (2013): Difficulties in accounting for private finance in international climate policy. *Climate Policy*. (DOI: 10.1080/14693062.2013.791146).
- STERN, N. (2006): *The Economics of Climate Change*. *Stern Review*. <https://doi.org/10.1257/aer.98.2.1>

- TCFD (2017): Final Report: Recommendations of the Task Force on Climate Related Financial Disclosures, (June), 74
- TRABACCHI, C.; BUCHNER, B. (2017): Adaptation Finance: Setting the Ground for Post-Paris Action. In *Climate Finance: Theory And Practice (Vol. 2)*. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- UNEP (2014): *Financial Institutions taking action on Climate Change*. Geneva: UNEP Finance Initiative
- UNEP DTU (2015): The Adaptation Finance Gap Update: With Insights from the INDCs. Recuperado de [http://apps.unep.org/publications/index.php?option=com\\_publication&task=download&file=011914\\_en](http://apps.unep.org/publications/index.php?option=com_publication&task=download&file=011914_en)
- UNFCCC (1992): Retrieved from <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- (2010): Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, 60553, 1–33. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf#page=2>
- (2014): UNFCCC Standing Committee on Finance: 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows, 94. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- (2015): Paris Agreement (Spanish), 29. Recuperado de [http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf)
- (2016): UNFCCC Standing Committee on Finance. Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report (<http://unfccc.int/6877>)
- WOLFGANG PETERS, R.S.; TOPP, A.-K. (2017): Pareto Improvements Induced by Climate Funding in a Strategic Adaptation-Mitigation Framework. World Scientific Publishing Company Pte Limited *Factor Into Global Corporate Ratings - An Update*. S&P Global

**ALUJAS RUÍZ, Joan Antoni.** Doctor en Economía. Profesor colaborador permanente en la Facultad de Economía y Empresa de la Universitat de Barcelona, impartiendo docencia en el Grado de Relaciones Laborales. La línea de investigación principal es el análisis de las políticas activas de mercado de trabajo y, especialmente, los servicios públicos de empleo. Ha participado en proyectos de investigación tanto nacionales como de la propia Universidad y publicado varios artículos en revistas especializadas, así como diversos libros y capítulos de libros.

**CLIMENT RODRÍGUEZ, José A.** Coordinador técnico en Orientación Laboral en el Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía. Trabaja en el diseño y gestión de programas de intervención sociolaboral, orientación e inserción laboral con diversos colectivos. Profesor asociado en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Huelva. Dirige el Título de Experto en Orientación e Inserción Laboral de la UHU. Línea de investigación relacionada con orientación laboral y consecuencias psicológicas del desempleo. Es Doctor en Psicología del Trabajo y Licenciado en Psicología.

**CORTÉS PASCUAL, Alejandra** Profesora titular de la Facultad de Educación, de la Universidad de Zaragoza. Vicedecana de Innovación, Investigación y Comunicación. Es investigadora permanente de la Cátedra UNESCO sobre Valores y Comunicación. Directora de la primera cátedra en educación de la Universidad de Zaragoza, Innovación Educativa Juan de Lanuza. Directora del Grupo de Investigación Consolidado Coaching y Emprendimiento para el desarrollo personal y profesional del Gobierno de Aragón. Está participando en dos proyectos de I+D del Ministerio de Educación y Ciencia, así como en un proyecto europeo. Socia fundadora de la Asociación Coaching Educación Formación, y actualmente Presidenta. Ganadora del premio a la Innovación Educativa del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza (2012) y el último sobre uso de las tecnologías 2016 por la Cátedra Santander. En 2017 consigue el séptimo premio como Mejor Docente en Universidad en España y la primera mujer en los Premios EducaAbanca.

**CUETO IGLESIAS, Begoña.** Profesora titular de Universidad en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo. Su línea de investigación principal es la evaluación de políticas de mercado de trabajo y el análisis del empleo autónomo. En la actualidad colabora en proyectos de investigación del plan de I+D+i nacional sobre desempleo juvenil y políticas de empleo. Algunos de sus resultados se han publicado en revistas como *International Journal of Manpower*, *Papers in Regional Science*, *Annals of Regional Sciencia*, *Hacienda Pública Española* o *Revista de Economía Aplicada*, entre otras. También ha realizado trabajos de consultoría para la OCDE o para organismos regionales.

**GALARRAGA GALLASTEGUI, Ibon.** Doctor en Economía del Medio Ambiente por la Universidad de Bath (Reino Unido), Máster en Economía por la Universidad de Essex (RU) y Licenciado en Economía por la UPV-EHU. Ha trabajado como consultor ambiental para diversas entidades públicas y privadas. En el ámbito académico, ha sido profesor en la Universidad de Bath y la Universidad Comercial de Deusto y ha publicado en numerosas revistas de prestigio. De 2005 a 2009 fue Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vicepresidente de la Sociedad Pública de medio ambiente IHOBE y miembro del Consejo de Dirección del Ente Vasco de la Energía (EVE). Desde junio 2009 es investigador en el Basque Centre for Climate Change-BC3-Klima Aldaketa Ikergai, asumiendo también labores de adjunto a dirección durante el periodo 2013-2015. Desde 2017 compagina la actividad investigadora en el BC3 con la dirección de la empresa de servicios especializados Metroeconomica, S.L.

**GARCÍA-HERNÁNDEZ, José Luis.** Doctor en Educación por la Universidad de Zaragoza, Máster en Orientación Profesional, Máster en Prevención de Riesgos Laborales, y Máster en Formación de Profesorado. Su experiencia como orientador y como gestor de programas de empleo, emprendimiento e inclusión sociolaboral le ha permitido tener un amplio conocimiento de la intervención actual en esta disciplina. Ha venido desarrollando su trayectoria profesional en distintas asociaciones empresariales, agentes sociales, entidades del tercer sector, así como en el sistema educativo, contexto donde trabaja actualmente como profesor de Formación y Orientación Laboral en el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra. Ha participado en el último Plan Estratégico de Formación Profesional en Navarra 2017-2020, en el Plan de Formación del Profesorado 2017 en dicha comunidad, y actualmente participa en el Proyecto Erasmus+ *BOQua European Qualification concept «Specialist for Vocational Orientation»* como experto en orientación profesional.

**GOMES DE MENEZES, António.** BS in Economics (New University of Lisbon). MS in Economics from Boston College, USA, and a PhD in Economics from Boston College, USA, and currently is an Assistant Professor of Economics in the University of the Azores. António has published in several journals in Applied Economics, Labor Economics and Transportation Economics, including, Applied Economics,

Journal of Labor Research, Applied Economics Letters, Health Care Management Science, Portuguese Economic Journal, Transportation Research Part A, Post-Communist Economies, Scandinavian Journal of Travel and Tourism, The Journal of Risk Model Validation, Review of Economic Analysis, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, Tourism Analysis, Tourism Economics, Atlantic Economic Journal, European Transport, inter alia. António has also been referee for several leading journals and is an editor of two journals (in transportation economics). António has held several C-Level Management jobs, including CEO and Chairman of SATA Airlines, PrivatAir Airlines and is currently a Member of the Board of Directors at TAP AIR Portugal and Senior Advisor of JP Morgan Asset Management, an Investment Fund owned by JP Morgan Chase, a bank from USA.

**LARREA, Iker.** Socio y Director de Mercados de Factor Trading. Licenciado en Derecho, Diplomado en Economía, Máster en Acción Solidaria, Diploma en Estudios Avanzados en Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible. Su actividad profesional se centra en el diseño e implantación de mecanismos de mercado de derechos de emisión para diversos organismos multilaterales. También realiza la gestión operativa de Factor Trading, empresa que aporta información, conocimiento y acceso a los mercados de carbono a una amplia base de contrapartes industriales.

**LÓPEZ MOURELO, Elva.** Economista en el Departamento de Investigaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 2011 y a partir de 2014 en la Unidad de análisis de tendencias del mercado de trabajo y evaluación de políticas. Durante este tiempo su investigación se ha centrado en el análisis de las políticas de protección social y del mercado de trabajo, así como sobre cuestiones relacionadas con el impacto del cambio estructural en las condiciones de trabajo. Antes de incorporarse a la OIT trabajó como investigadora y profesora de microeconomía y macroeconomía en la Universidad de Santiago de Compostela (España), de la que se graduó como doctora en Economía.

**NAVARRO ABAL, Yolanda.** Profesora Contratado Doctor del Departamento de Psicología Social, Evolutiva y de la Educación de la Universidad de Huelva (UHU). Dirige el Título de Experto en Orientación e Inserción Laboral de la UHU. Formadora de profesionales en materias relacionadas con desarrollo profesional, emprendimiento, salud laboral, gestión de conflictos, intervención psicológica. Sus líneas de investigación están relacionadas con la gestión de conflictos en las organizaciones. Investigadora Principal en el proyecto nacional «Competencias Emprendedoras y Salud Laboral en Trabajadores Autónomos». Es Doctora en Psicología y Licenciado en Psicología.

**RAMOS SALAZAR, Javier.** Responsable del Gabinete Técnico de Lanbide. Economista especializado en Hacienda Pública. Máster en Dirección de Empresas y Competitividad, y Postgrado de Project Management. Su trayectoria profesional

ha estado asociada a la gestión de servicios de empleo, formación y desarrollo local. Participó en el programa de Comités Comarcales del Gobierno Vasco, con incidencia en la comarca de la Zona Minera de Bizkaia. Ha estado vinculado a la Escuela de FP Somorrostro como responsable del Centro de Prospección Empleo y Formación. Ha sido director del Observatorio del mercado de trabajo del Gobierno Vasco y responsable de proyectos que son origen de Lanbide, como fueron: Langai, el Servicio Vasco de Colocación y la web Lanbide.net. Fue Director de la Sociedad Pública Egailan en su última etapa, y el primer Director de Lanbide, Servicio Vasco de Empleo.

**SALAS PORRAS, María.** Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga. Doctorado europeo y premio extraordinario de licenciatura y de doctorado (U. Málaga). Secretaria Académica en el Dpto. de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y coordinadora académica de relaciones internacionales de la Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo. En 2010, 2014 y 2015 obtuvo los Premios Anuales Extraordinarios del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, siendo sus líneas de investigación y publicación principales las políticas activas del mercado de trabajo, los servicios públicos de empleo, la migración y el futuro del trabajo. Ha desarrollado algunas estancias trimestrales de investigación predoctorales y posdoctorales en diversas universidades europeas y en la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, Suiza).

**SCIULLI, Dario.** Ph.D. in Economics from the University of Tor Vergata (Italy, 2006) and currently is Associate Professor of Economics at the Department of Economic Studies in the University of Chieti-Pescara. He has held visiting positions at the Universidad Carlos III Madrid, University of York, UK, VU University Amsterdam, the Netherlands, and University of Salamanca, Spain. He has held post-doc positions at the University of the Azores, Portugal, and at the University of Chieti-Pescara. He was also member of the executive committee of the Italian Association of Labour Economists. His research interests include labour economics, economics of disability and policy evaluation. He published in several international refereed journals, including *Review of Economics of the Household*, *BE Journal of Economic Analysis and Policy*, *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, *Applied Economics*, *Journal of Labor Research*, *IZA Journal of Labor and Development*, *International Journal of Manpower*.

**SOBRINO GONZÁLEZ, Gemma.** Profesora titular de Universidad Acreditada en el Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UCM. Doctora en Derecho y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, es experta en materias de: empleo y colocación, igualdad y violencia de género e innovación educativa, sobre las que ha realizado numerosas investigaciones y publicaciones. Ha participado como ponente en Jornadas, Seminarios y Cursos especializados. Ha sido miembro investigador en distintos proyectos y ha actuado como experta in-

dependiente para el Servicio Público de Empleo Estatal–INEM, participando en foros de discusión y realizando informes a petición.

**SOLAUN, Kepa.** Socio y Director General de Grupo Factor. Licenciado en Derecho y en Filosofía, diplomado en Economía, Máster en Organización Jurídica, Económica y Social del Medio Ambiente, y Máster Universitario en Sostenibilidad y Responsabilidad Social Corporativa. Desde 2008 es profesor asociado de economía ambiental de la Universidad de Navarra, también es profesor de numerosos máster, cursos y programas formativos en varias universidades e instituciones de postgrado, con un enfoque especial en el cambio climático y la adaptación al cambio climático. La mayor parte de su investigación se ha centrado en este último tema, desarrollando varias publicaciones sobre el diseño y la implementación de metodologías integrales para la evaluación de la adaptación al cambio climático. Como socio y Director General de Grupo Factor, su carrera profesional abarca desde el desarrollo de políticas de cambio climático hasta el asesoramiento sobre estrategias ambientales a través de la realización de estudios especializados.

**SUÁREZ, Patricia.** Profesora en el Departamento de Economía (Área de Historia e Instituciones Económicas) de la Universidad de Oviedo. Beneficiaria de una beca FPU (2007-2011), obtuvo el grado de Doctor en Economía en el año 2011 y es Premio Extraordinario de Doctorado. Su línea de investigación principal es el papel de las instituciones económicas vinculadas a la política de empleo. Asimismo investiga en otros aspectos relacionados con el mercado de trabajo desde el enfoque ofrecido por la Economía Espacial. Ha publicado en: *Papers in Regional Science, International Journal of Manpower*, entre otras. También ha realizado trabajos de consultoría para la OCDE y participa habitualmente en proyectos de I+D+I nacional y regional.



## DECLARACIÓN DE OBJETIVOS

*Ekonomiaz* es una revista semestral editada por el Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco que tiene por objetivo principal fomentar el análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado a la economía vasca. Para el cumplimiento de este objetivo se marca tres líneas de trabajo: 1) la promoción de la investigación teórica y aplicada, con especial atención a los ámbitos de la Economía, las Instituciones y la Administración del Sector Público; 2) la divulgación de calidad de los resultados obtenidos en las áreas que cultiva; y 3) la contribución a la mejora de la racionalidad del proceso de toma de decisiones públicas en materia económica, facilitando explicaciones, fundamentos y datos para respaldar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas económicas de las administraciones públicas y de la vasca en particular.

Fundada en 1985, *Ekonomiaz* ha conocido diversas etapas: tras una primera de lanzamiento con carácter trimestral, que aunó el análisis estructural con el coyuntural, ambos ligados a la economía vasca, pasó a adoptar una periodicidad cuatrimestral y una política editorial de calidad en aspectos cruciales como son los relativos a la ética de la investigación y publicación, al proceso de evaluación y a una buena gestión profesional, con los que ha llegado a consolidarse en el panorama editorial como revista de referencia dentro del enfoque regional de la ciencia económica. A partir de 2014 y con carácter semestral inicia una tercera etapa en la que sin renunciar a mantener el rigor propio de la investigación académica y la divulgación científica de calidad, expresadas en un lenguaje accesible que facilite su comprensión a cualquier lector interesado en el debate económico, busca redoblar su compromiso con los problemas reales de la economía para extraer consecuencias prácticas para la acción pública.

Para ello, *Ekonomiaz* no se limita a abordar los temas candentes del momento, con una visión a corto plazo, sino que como herramienta de prospección económica a medio y largo plazo intenta también penetrar en el futuro, y trata de situarse lo más cerca posible de la vanguardia del conocimiento, planteando temas que puedan llegar a ser objeto de especial interés y atención en el mundo académico, económico y político con una perspectiva internacional.

Con el subtítulo de *Revista Vasca de Economía* se ha querido subrayar que aunque sus análisis no se circunscriben exclusivamente a su ámbito territorial natural, el conocimiento de la economía vasca y la perspectiva del desarrollo y la innovación regional deben estar siempre presentes.

La concepción del contenido de la revista se basa en la elección de un tema central sobre el que pivotan los artículos. La elección de dichos temas se guía por el criterio de relevancia en su doble acepción de importancia y pertinencia: los temas seleccionados son aquellos que se encuentran en cada momento en el centro del debate académico, político y social. Además, la revista incorpora la sección «Otras colaboraciones» donde se publican trabajos originales «no solicitados expresamente» relativos a asuntos de interés en la economía real y la investigación académica, específicamente aplicados al País Vasco.

## GESTIÓN EDITORIAL

La gestión de la revista *Ekonomiaz*, que es uno de los elementos esenciales de la política editorial, descansa en dos órganos: el Consejo de Redacción y la Dirección ejecutiva. El primero es el responsable de mantener la línea editorial y la selección de los temas centrales de investigación, así como del asesoramiento científico general y de la relación con centros de investigación y universidades. Los miembros de este Consejo se eligen de acuerdo con principios de excelencia profesional y académica, capacidad investigadora, así como con criterios de experiencia en tareas de dirección y edición de revistas científicas. La Dirección ejecutiva es responsable del buen funcionamiento de los procesos de selección de temas, coordinadores y autores, de la evaluación basada en un sistema de doble evaluación anónima, y de la publicación final de los trabajos.

*Ekonomiaz* está admitida en ECONLIT y en el Catálogo de revistas Latindex, en el que solo aparecen las revistas previamente seleccionadas y clasificadas según criterios internacionales de calidad editorial convenidos por el Sistema Latindex. Dichos criterios son utilizados por la base de datos DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas), que tiene como objetivo facilitar el conocimiento y la consulta de algunas de las características editoriales de las revistas españolas de Humanidades y Ciencias Sociales más estrechamente ligadas a la calidad. La base de datos DICE está desarrollada por el CINDOC (Centro de Información y Documentación científica) y la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación).

*Ekonomiaz* está calificada dentro del primer tercio de revistas vivas de Economía de mayor impacto según criterios de evaluación de revistas científicas IN RECS (Ministerio de Educación y Ciencia) y RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades). Asimismo, está incluida en CARHUS Plus+ 2014,

CIRC. Clasificación integrada de revistas científicas (con valor superior a D), DIALNET, MIAR SHERPA/RoMEO y en el DOAJ (Directory of Open Access Journals) y en RePec, la mayor biblioteca digital mundial de acceso abierto.

La tirada es de 400 ejemplares, que se distribuyen a clientes públicos y privados, administraciones, facultades, universidades, consultorías, empresas y particulares.

## **POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO**

Todos los artículos de los monográficos de *Ekonomiaz* son de acceso abierto y gratuito a texto completo en nuestra web <http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>, de acuerdo con la Iniciativa de Acceso Abierto de Budapest (*Budapest Open Access Initiative, BOAI*). La revista no cobra ni por el envío de artículos ni por su publicación, es una revista sin APC (*Article Processing Charges*).



# NORMAS DE PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES A *EKONOMIAZ*

## 1. ORIGINALIDAD

Los artículos remitidos no pueden haber sido publicados y tampoco figurar en otro trabajo que esté a punto de publicarse o en proceso de publicación en cualquier otra revista nacional o extranjera (en una versión similar traducida), ya sea de edición ordinaria o electrónica. Se entiende por publicación repetitiva no solo el duplicado exacto de un artículo sino también la publicación repetida de esencialmente la misma información y análisis, así como formar parte de un libro del autor o colectivo.

Además, en la carta de presentación de artículos originales se debe incluir la declaración de que el manuscrito se ha enviado solamente a *Ekonomiaz* y que, por tanto, no se ha enviado simultáneamente a ninguna otra.

De no haber una declaración expresa de la contribución específica de cada uno de los autores o autoras en un trabajo colectivo, se entiende que todos ellos indistintamente han participado en la concepción y el diseño, la recogida de datos, el análisis y la interpretación de los mismos, la redacción del borrador, la revisión crítica del artículo y la aprobación final.

## 2. RIGOR Y CALIDAD

Los factores sobre los que se fundamenta la calidad exigida a los trabajos originales que se presentan y, en consecuencia, la decisión sobre la aceptación y rechazo de los originales por parte de la Redacción de *Ekonomiaz* son:

- Originalidad de los resultados obtenidos o hipótesis verificadas (con distintos grados). Actualidad y novedad científica.
- Relevancia epistemológica: utilidad o aplicabilidad y significación o avance en el conocimiento.
- Fiabilidad y validez científica, es decir, calidad metodológica contrastada.
- Redacción excelente, estructura y coherencia lógica y buena presentación material.

Asimismo, *Ekonomiaz* recomienda y valora la incorporación de la perspectiva de género en los análisis efectuados.

### 3. ESTILO

Debe cuidarse el estilo y la claridad de la escritura, respetarse escrupulosamente las normas gramaticales y recomendaciones de las autoridades de la Lengua y evitarse las expresiones redundantes e innecesarias, así como un uso sexista del lenguaje. Cuando el idioma original no sea el inglés, se desaconseja el uso de anglicismos técnicos salvo que no exista voz ni forma de adaptación al español o al euskera, así como los anglicismos sintácticos o de construcción. Las normas internacionales ISO (UNE, en español) son de especial relevancia y deben tenerse en cuenta en el ámbito de la edición científica.

La Redacción de *Ekonomiaz* podrá hacer modificaciones menores de redacción: eliminar errores gramaticales y tipográficos; expresiones poco afortunadas; giros vulgares o enrevesados, frases ambiguas o afirmaciones dudosas..., a fin de asegurar la corrección gramatical, la adecuación al estilo científico y el estricto respeto a las normas técnicas y de estilo de las fuentes más autorizadas: el Libro de Estilo del IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública); y los diccionarios de la Real Academia de la Lengua Española y Euskaltzaindia.

Obviamente, no se introducirán cambios en el contenido sustancial del artículo y en todo caso la versión final será sometida a la aceptación del autor. Dado que la responsabilidad del contenido de un trabajo así como su propiedad pertenecen a los autores hasta que no es publicado en *Ekonomiaz*, la revista les informará de los posibles cambios y modificaciones de significado que hayan podido producirse durante la revisión crítica y estilística del original previa a su publicación y pedirá autorización para modificar el contenido y adaptarlo al estilo editorial. El autor deberá aceptar las correcciones de estilo propuestas por *Ekonomiaz* o rechazarlas razonadamente.

### 4. NORMAS DE PRESENTACIÓN FORMAL DE ORIGINALES

Todas aquellas personas que deseen colaborar en *Ekonomiaz* deberán enviar sus artículos al Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco (Redacción de *Ekonomiaz*) por correo electrónico a: [ekonomiaz@euskadi.eus](mailto:ekonomiaz@euskadi.eus)

1. Los originales podrán estar escritos en español, euskera o inglés, en formato MICROSOFT WORD® o compatible.
2. La Redacción de *Ekonomiaz* acusará recibo de los originales y notificará al autor, a la dirección electrónica de contacto señalada, las posibles incidencias del envío y la situación en todo momento de la fase de evaluación, así como el dictamen final. Para cualquier información sobre el proceso editorial, los autores pueden contactar con la redacción en: [ekonomiaz@euskadi.eus](mailto:ekonomiaz@euskadi.eus)

3. Los originales deberán estar mecanografiados a espacio y medio, con un estilo y tamaño de la letra Times New Roman 12 y con márgenes mínimos de 2,5 centímetros. La extensión de los trabajos deberá estar comprendida entre 25-40 páginas, incluidos apéndices, cuadros y gráficos (8.000 palabras máximo). En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con la institución a la que pertenezcan, además de una dirección de contacto que incluirá tanto los datos postales como los números de teléfono y la dirección de correo electrónico. Esta dirección de contacto será la empleada en las comunicaciones de los editores de la revista.
4. Cada original incluirá un resumen del trabajo de no más de 125 palabras en español y en inglés, un índice del contenido, una lista de palabras clave también en español e inglés (al menos dos y no más de cinco) y las referencias correspondientes a la clasificación del Journal of Economic Literature.
5. El texto correspondiente al contenido del trabajo presentado deberá comenzar en una nueva página. Las distintas secciones en las que se estructure el artículo han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo como 1ª la sección de introducción). Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (por ejemplo: 2.1, 2.2, 2.3).
6. Los cuadros, gráficos estadísticos y el material gráfico en general se numerarán de forma consecutiva en cada categoría y siempre con números arábigos. En cuanto a su ubicación en el original, figurarán al final del documento, tras las referencias y, en su caso, los apéndices; a lo largo del texto se indicará claramente el lugar preciso en el que deberán aparecer en la versión impresa. Su utilización debe ser siempre mesurada, no debiéndose incluir información innecesaria o irrelevante.
7. Si el artículo incluye representaciones gráficas, se adjuntarán los datos numéricos que sirven de base para su elaboración.
8. Las ecuaciones y cualquier otra expresión matemática deberán aparecer numeradas de forma correlativa a lo largo del texto y con alineamiento al margen derecho.
9. Las notas que se intercalen en el texto deberán limitarse por criterios de estricta oportunidad, de acuerdo con el desarrollo del trabajo. Para referenciar las notas que pudieran incluirse en tablas o cuadros se usarán letras minúsculas (a, b, c), presentado su contenido al pie del respectivo cuadro o gráfico. Los agradecimientos y cualquier otra información que pudiera incorporarse figurarán referenciados mediante un asterisco asociado al título del artículo o al nombre del autor o autores, según corresponda.
10. Las referencias a la literatura científica invocadas en el trabajo figurarán tras la última sección del artículo y bajo la rúbrica Referencias bibliográficas. Se detallarán por orden alfabético de autores (no numerada). Su correcta verificación es responsabilidad del autor. Las citas aparecerán en el texto según el formato

«autor-fecha», distinguiendo mediante letras minúsculas consecutivas si existen coincidencias de autor y año. Las referencias en el texto que incluyan hasta dos autores deben ser completas, usándose la fórmula et al. en caso de un mayor número de autores.

11. En cuanto a la composición de las entradas en la lista bibliográfica se ajustarán al siguiente formato:

AUERBACH, A.; KOTLIKOFF, L.J. (1983): «National savings, economic welfare, and the structure of taxation», en Feldstein, M.S. (ed.), *Behavioural simulation methods in tax policy analysis*, NBER-The University of Chicago Press, 459-498, Chicago.

COWELL, F.A. (1990): *Cheating the government: The economics of tax evasion*, Massachusetts MIT Press, Cambridge.

HOOVER, K. (1984): «Comment on Frazer and Boland-II», *American Economic Review*, 74: 789-794.

— 1988: *The New Classical Macroeconomics*, Blackwell, Oxford.

— 1989: «Econometrics as Measurement», mimeo.

— 1990: «Scientific Research Program or Tribe? A joint appraisal of Lakatos and the New Classical Macroeconomics», University of California, Working Paper, 69, Davis.

— 1991a: «Calibration and the Econometrics of the Macroeconomy», Mimeo.

— 1991b: comunicación privada.

MIRRELES, J.A. (1971): «An exploration in the theory of optimum income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.

SEGURA, J. (1991): «Cambios en la política de defensa de la competencia y la política industrial», *Ekonomiaz* 21:32-49.

12. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar los artículos que reciba, previo sometimiento a un proceso de doble evaluación anónima (doble ciego) por pares académicos.
13. En caso de que el original se acepte para su publicación, el autor o autora se compromete a satisfacer las recomendaciones y prescripciones de los informes de evaluación y presentar una versión mejorada. También deberá revisar las pruebas de imprenta en el plazo que se indique en cada momento.
14. Su publicación no significa necesariamente el acuerdo con el contenido, que será responsabilidad del autor. Los autores recibirán como mínimo dos ejemplares del número de la revista en el que se publique el original.

## DECLARACIÓN ÉTICA SOBRE PUBLICACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

La Redacción de la Revista *Ekonomiaz*. Revista vasca de Economía está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el Código de conducta y buenas prácticas: [http://publicationethics.org/files/Code\\_of\\_conduct\\_for\\_journal\\_editors.pdf](http://publicationethics.org/files/Code_of_conduct_for_journal_editors.pdf) que define el Comité de Ética en Publicaciones (COPE) para editores de revistas científicas. Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido y la integridad de los artículos. La Redacción de *Ekonomiaz* se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, *Ekonomiaz* tiene un sistema de selección de artículos, los cuales son revisados por evaluadores externos –anónimos y por pares– con criterios basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado. Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación, el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitido por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los consejos editorial, asesor y científico, si así procediese. De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a la Redacción de la revista o a los evaluadores del artículo. *Ekonomiaz* declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados.

Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o de contenido fraudulento serán eliminados de la revista, si ya se hubieran publicado, o no se publicarán. La revista actuará en estos casos con la mayor celeridad posible.

Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados al mismo sean originales o no infrinjan los derechos de autor. También tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, existe un consenso pleno de todos los autores afectados, y que el trabajo no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.



## PROCESO DE EVALUACIÓN PRECEPTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD

El proceso de evaluación consiste en lo siguiente: a) tras la recepción del artículo, se remite acuse de recibo a la dirección de correo electrónico indicada por el o la remitente; b) la Dirección ejecutiva de *Ekonomiaz* decide rechazarlo o iniciar el proceso de evaluación, lo que será comunicado debidamente; c) doble evaluación anónima «sistema de doble ciego» supervisada por la Dirección ejecutiva de *Ekonomiaz*, y d) dictamen final de aceptación o rechazo del artículo. Este proceso tiene una duración máxima de seis meses a partir de la recepción del artículo en la Redacción de *Ekonomiaz*.

*Ekonomiaz* cuenta con una cartera de evaluadores de primer nivel, acreditados por su participación regular en evaluaciones de publicaciones nacionales y extranjeras de prestigio. Asimismo, para facilitar la evaluación se dispone de un modelo de evaluación propio, que está disponible mediante solicitud a nuestro correo electrónico: [ekonomiaz@euskadi.eus](mailto:ekonomiaz@euskadi.eus)

A lo largo del proceso, la Redacción de *Ekonomiaz* supervisa las sucesivas versiones del artículo e informa al autor de la situación de su trabajo. Para cualquier información sobre el proceso editorial, los autores pueden contactar con la Redacción en: [ekonomiaz@euskadi.eus](mailto:ekonomiaz@euskadi.eus).

### DERECHOS DE PROPIEDAD

*Ekonomiaz* será recepcionista de todos los derechos de propiedad de los artículos originales recibidos y publicados, que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons , incluyendo reconocimiento y no uso comercial ni de obras derivadas, salvo permiso y en las condiciones establecidas por el propietario de los derechos.



# EKONOMIAZ

## ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

63. Infraestructuras tecnológicas. Soporte de la economía del siglo XXI
64. Desarrollo sostenible y Agenda 21 Local
65. Responsabilidad social de la empresa. Más allá de la sabiduría convencional
66. Claves del sistema financiero
67. Economía del cambio climático. Diseño de políticas de mitigación y adaptación
68. Grupos empresariales. Nuevos agentes económicos de decisión
69. La política fiscal. Perspectivas actuales
70. Sistemas regionales de innovación
71. Sociedades en emergencia energética
72. La financiarización de la economía. El fracaso del crecimiento dirigido por las finanzas
73. Nueva política de transporte para el siglo XXI. La respuesta al reto de la sostenibilidad
74. Gobernanza y competitividad territorial
75. Eco-innovación. Más allá de los factores, la productividad de los recursos naturales
76. Prospectiva y construcción de futuro
77. La nueva economía institucional
78. Industrias culturales y creativas en la sociedad del conocimiento desigual
79. El cooperativismo ante la globalización
80. De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora
81. Estado de bienestar y gobierno multinivel
82. Europa: futuribles económicos y políticos
83. Estrategias de especialización inteligente
84. Banca y crecimiento regional
85. La previsión social complementaria. Papel y claves de desarrollo
86. La productividad. Tendencias y factores explicativos
87. Crisis salarial, paro y desigualdades. ¿Cuál es el futuro del empleo?
88. El sistema fiscal a debate. Competitividad, equidad y lucha contra el fraude
89. Renacimiento industrial, manufactura avanzada y servitización
90. Tamaño empresarial y crecimiento en tiempo de crisis
91. Economía feminista. Enfoques y propuestas
92. Papel de la universidad en el desarrollo regional

## PRÓXIMO NÚMERO

94. La Formación Profesional y las Estrategias de Especialización Inteligente





