

Modelos internacionales de éxito en colaboración público - privada



Modelos internacionales de éxito en colaboración público - privada



Índice

1. Introducción	7
2. El caso de Reino Unido	9
a. Colaboración público-privada antes del Work Programme	9
b. Work Programme	12
3. El ejemplo de Australia	17
a. Australia antes de jobactive	17
b. Jobactive	19
4. Otras experiencias internacionales	25
5. Aprendizajes extraídos de las experiencias internacionales. ¿Cómo debería ser el modelo español?	29
6. Principales referencias	35

1. Introducción

En el verano del año 2013 el número de parados en España superaba los 6 millones y la tasa de paro era del 26%. La fuerte crisis económica que había asolado la economía española desde finales del año 2007 –momento en el que el paro cambia su tendencia– llevaba seis años haciendo crecer el desempleo y parecía necesario tomar medidas adicionales a las llevadas a cabo en la reforma laboral de un año antes.

En el ámbito de las políticas activas de empleo, las experiencias internacionales respecto a qué podía ponerse en marcha eran muy claras en ese momento. En aquellos

países que habían estado investigando y aprendiendo de sus experiencias durante dos décadas –como Reino Unido o Australia– la evidencia estaba demostrando que un modelo de colaboración entre el sector público y el privado –con un buen diseño que contribuyera a alinear los objetivos de ambas partes– era un mecanismo efectivo para desarrollar una intermediación laboral distinta a la basada en el monopolio público, un modelo que en España se antojaba ya completamente desfasado además de manifiestamente mejorable, dado –entre otras cuestiones– el

evidente problema de la falta de estructura suficiente de los servicios públicos de empleo.

Poner en marcha un buen modelo de colaboración entre el sector público y el privado para la intermediación laboral permitiría traer a España las mejores técnicas aplicadas en el mundo en este campo y, por otra parte, solucionaría el problema del dimensionamiento de los servicios de empleo, permitiendo al sector público, además, hacerlo en términos de coste variable, fácilmente redimensionable en el momento en el que el nivel de paro remitiera lo suficiente.

El 2 de agosto de 2013, un año y medio después de haberse iniciado los trabajos, finalmente el Consejo de Ministros aprobó la primera experiencia a gran escala en España de colaboración entre el sector público y el privado para la provisión de servicios de intermediación laboral. Se anunció como una medida estrella del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

1. Introducción

El momento no podía ser más adecuado, dada la realidad descrita del mercado de trabajo en España. Y al partir con dos décadas de retraso respecto a los países más avanzados, se contaba con la ventaja de poder tomar de los modelos más exitosos aquellos elementos de mayor valor. Pero, ya desde el primer borrador, el modelo puesto sobre la mesa fue muy criticado, tanto por cuestiones técnicas y de diseño como ideológicas.

Tras más de dos años desde su aprobación, la implementación del Acuerdo Marco, como se le conoce en el sector, no ha estado exenta de problemas, además de haber aflorado algunos problemas intrínsecos a errores de diseño, por lo que de hecho apenas puede decirse que haya entrado en vigor más que de manera marginal.

La experiencia internacional exitosa sigue estando a nuestra disposición, y el objetivo de este documento es resaltar, tras revisar los modelos impulsados por los países con mayor tradición en la colaboración entre el sector público y el privado en la intermediación laboral, aquellos elementos de sus modelos que resultan más interesantes y que deberían servir para definir un modelo de colaboración en España que mejore el actual.

El recorrido por las experiencias internacionales se ha focalizado en dos países con una larga tradición de modelos de colaboración público-privada en la intermediación laboral. Los mejores ejemplos son Reino Unido –que en estos momentos desarrolla uno de los programas más avanzados del mundo, denominado Work Programme– y Australia –que muy recientemente, en el mes de julio de 2015 ha puesto en marcha su último modelo, jobactive, heredero de la exitosa trayectoria anterior–. El análisis de ambos modelos se lleva a cabo en las secciones 2 y 3. La sección 4 incluye algunos elementos de otras experiencias internacionales, sobre las que no se ha querido profundizar en exceso para no restar protagonismo a los modelos actualmente más avanzados en el terreno de la colaboración público – privada en materia de intermediación laboral, como son los británico y australiano. La sección 5 lleva a cabo la síntesis de los elementos más interesantes de los modelos internacio-

nales y plantea la reflexión de cómo debería evolucionar el modelo español para estar a la vanguardia en unas políticas de gran importancia para nuestro país.

2. El caso de Reino Unido

a. Colaboración público-privada antes del *Work Programme*

La colaboración público-privada en programas de intermediación laboral tiene en el Reino Unido uno de los primeros casos de análisis. En la actualidad se desarrolla un ambicioso programa en este sentido (*Work Programme*), con amplia participación del sector privado, pero dicha colaboración no es algo que haya surgido de manera espontánea o fruto de la traslación de una ideología política determinada al ámbito del mercado de trabajo.

Al contrario, la participación del sector privado en las políticas activas de empleo del Reino Unido ha ido incrementándose progresivamente en las últimas tres décadas. Y este avance se ha basado de manera recurrente en el éxito de la elección de agentes privados: desde hace décadas, los programas aplicados han sido evaluados de manera sistemática y uno de los elementos recurrentes observados era que en aquellos aspectos en los que el sector privado estaba involucrado los resultados –medidos en términos de costes, eficiencia, percepción de calidad del servicio, grado de inserción, etc.– eran generalmente más positivos que en donde operaba el sector público.

La historia de la participación del sector privado en las políticas activas de empleo en Reino Unido tiene algunos hitos que se remontan veinticinco años en el tiempo. El primero de ellos tiene que ver con la participación del sector privado en la formación para el empleo a través de los *Training and Enterprise Councils* (TEC), cuya creación en el año 1990 supuso la traslación de la provisión de la formación para el empleo a la órbita del sector privado, bajo la supervisión del *Department of Employment*. Este proceso se enmarcaba en un cambio general de la administración pública en

Reino Unido en el que el gobierno conservador buscó introducir la disciplina de mercado en las diferentes estructuras.

La primera experiencia con los TEC resultó tener luces y sombras, puesto que su operativa cotidiana resultó ser menos flexible de lo que a priori se esperaba, puesto que surgieron contradicciones entre su misión aparente –reformular el proceso de formación desde el puesto de trabajo, la formación continua– y la obligación de tener que proveer programas a los trabajadores desempleados. Con posterioridad, el gobierno laborista que surgió de las elecciones de 1997 los sustituyó por los *Learning and Skills Councils*, estructuras esencialmente públicas pero que, una vez más, subcontractaban sus programas con una amplia variedad de organismos públicos, privados y del tercer sector.

Sin embargo, fue dicho gobierno laborista el que dio entrada al sector privado en el núcleo de su programa ‘estrella’ de políticas activas de empleo, el *New Deal for Young People*, aunque dicha entrada fue inicialmente relativamente modesta.

Para comprender de manera adecuada la progresiva entrada del sector privado en el ámbito de las políticas activas de empleo británicas, es preciso aclarar previamente el contexto en el que se encontraban los servicios públicos de empleo y el proceso de reforma que les afectaba. En la década de los 90, el papel del servicio público de empleo británico –entonces

2. El caso de Reino Unido

denominado *Employment Service* (ES)– y sus objetivos estaban sometidos a modificaciones.

Los cambios que les afectaron se pueden agrupar en tres grandes tendencias:

- En primer lugar, orientar la actividad de los desempleados a la búsqueda activa de empleo, a través de incentivos y una **monitorización** creciente de sus actuaciones, lo que de facto supuso un sistema de incentivos económicos mucho más estricto que en el pasado.
- En segundo lugar, un giro hacia un **sistema 'work first'**, en el que se da preeminencia a aquellas medidas orientadas a la búsqueda inmediata de empleo y la incorporación al mismo.
- Y en tercer lugar, el establecimiento de un régimen de **medición de resultados** y penalización de la falta de esfuerzo en la búsqueda de empleo.

En este escenario de transformación, el *Employment Service* recibió del nuevo gobierno laborista el encargo de desarrollar los programas estrella en materia de políticas de empleo, englobados en la denominación *New Deal* (*New Deal for Young People*, *New Deal 25+*, *New Deal 50+*, *New Deal for Lone Parents* y *New Deal for the Disabled*).

Antes de 1997 muy pocas agencias privadas desempeñaron un papel relevante en la provisión de las principales políticas activas de empleo. Y en el contexto de los programas del *New Deal* el servicio público de empleo (ES) asumió el papel protagonista en la implementación de los mismos. Pero desde el Ministerio de Hacienda británico se instó al Ministerio de Educación y Empleo (*Department for Education and Employment*) a probar la capacidad del sector privado como proveedor de servicios y llevar a cabo comparaciones de resultados que sirvieran para mejorar y modernizar el servicio público.

El nuevo enfoque respecto al sector privado como proveedor de programas de políticas de empleo 'estrella' empezó a ser una realidad cuando, en el seno del programa principal del *New Deal*, el dirigido a los jóvenes (*New Deal for Young People*), se contó con proveedores

privados en 2 de las 144 áreas locales en las que se prestaba el servicio. Con posterioridad, la contratación con el sector privado para la provisión de servicios a los desempleados aumentó hasta un total de 10 áreas. En la renovación de los contratos que se produjo en 2002 se añadieron 2 nuevos distritos con proveedores privados, de tal manera que se alcanzó aproximadamente un 10% de la provisión de servicios del *New Deal* a través de proveedores privados.

Es interesante destacar que la iniciativa mencionada que dio entrada al sector privado en la provisión de políticas activas de empleo a los desempleados resultó el primer experimento de esta naturaleza, y que desde entonces los 'experimentos' con el sector privado han sido utilizados por el DWP (*Department for Work and Pensions*) de manera recurrente.

La experiencia del *New Deal* sirvió para que las autoridades británicas diesen un paso más en la incorporación progresiva del sector privado en la provisión de políticas de intermediación laboral. El principal ejemplo posterior, que además sirvió para sentar muchas de las bases del actual *Work Programme*, fue el denominado *Employment Zones*. Este programa –dirigido a desempleados de larga duración de más de 25 años de edad– se localizó en 15 zonas con los peores registros en términos de mercado de trabajo en Reino Unido. Y tras un proceso de concurrencia competitiva, la presencia de proveedores privados en las diferentes zonas fue generalizada: *Reed in Partnership PLC*, *Pertemps Employment Alliance Ltd*, *Working Links Ltd* (entidad de participación público–privada), *The Wise Group*, *Pelcombe Training Ltd*, *Ingeus* y *TNG Workzone*.

El modelo diseñado bajo la denominación *Employment Zones* fue además germen de varias innovaciones, algunas de las cuales hoy están presentes en el modelo de *Work Programme*. Ejemplos de dichas innovaciones son la introducción de competencia dentro de una misma zona entre distintos proveedores privados, la concesión a los proveedores de un amplio grado de libertad para determinar qué tipo de actuaciones desarrollar con los desempleados (modelo de 'caja negra'), así como un claro alineamiento de objetivos entre el DWP y los proveedores, con una importante

2. El caso de Reino Unido

vinculación de los ingresos a la consecución de la inserción, pudiendo ser mayores si ésta se producía de manera más rápida.

Resulta interesante destacar que en el Reino Unido se han desarrollado comparaciones entre los resultados alcanzados por los proveedores privados en el contexto de *Employment Zones* y aquellos logrados por los proveedores públicos de los distintos programas de New Deal. En aquellos elementos comparables entre sí, los resultados alcanzados por el sector privado resultaron claramente superiores a los del público, en numerosas dimensiones:

- **Mayor nivel de satisfacción.** En términos de percepción de los participantes en los programas respecto del trabajo de los consultores. Así, los participantes en el programa *Employment Zones* ofrecieron, en las mediciones realizadas, un mayor nivel de satisfacción con el trabajo desarrollado por los consultores que les atendieron durante el proceso, frente a la misma medición realizada entre los participantes en los New Deal. Asimismo, el papel de los consultores se percibió como más decisivo en los casos en los que se había obtenido un empleo en *Employment Zones* frente a New Deal.
- **Mayor flexibilidad.** La mayor libertad que los proveedores privados de servicios en los programas de *Employment Zones* para definir las actuaciones a realizar con cada desempleado fue algo valorado positivamente por los usuarios finales, que manifestaron que en este programa el grado de adecuación de las actuaciones a sus necesidades individuales era superior a la de aquellos que participaron en los programas de New Deal, donde se percibía la existencia de un menú predeterminado de actuaciones, a las que eran asignados. Asimismo, en *Employment Zones* el consultor tenía la potestad de gastar una pequeña cantidad de dinero para ayudar al desempleado a encontrar trabajo. Este enfoque resultó tan bien valorado en su impacto que fue adoptado por las oleadas posteriores de New Deal, donde los asesores disponían de un fondo discrecional de 150 libras por cada

participante, que podían utilizar para hacer frente a barreras inmediatas.

- **Relación más directa con los empleadores.** La comparación de resultados puso de manifiesto que en el seno de *Employment Zones* los especialistas dedicados a la búsqueda de vacantes desarrollaron unas relaciones con los empleadores más efectivas, que les dieron acceso a vacantes que habitualmente se hubieran cubierto por otros medios. La evaluación arrojó otra evidencia interesante, ya que se pudo probar que las actuaciones desarrolladas fueron más efectivas con un determinado grupo de clientes (empleadores), para los que en el pasado se había fracasado al ofrecerles servicio con otros programas.
- **Mayor impacto en el empleo.** Se han desarrollado investigaciones para comparar el impacto en el empleo de *Employment Zones* y New Deal. La principal (Hasluck y otros, 2003) puso de manifiesto, sobre una base de 1.800 entrevistas a participantes en el primero de los programas mencionados y 1.000 en el segundo, que diez meses después de empezar a participar, el 34% de los casos en *Employment Zones* contaban con un empleo remunerado, frente a un 24% de los participantes en New Deal. La diferencia, además, era estadísticamente significativa.
- **Duración de los empleos.** En este caso en ambos programas se puso de manifiesto que aquellos empleos que superaban el límite mínimo de las 13 semanas no tendían a prolongarse en el largo plazo. Este hecho fue analizado y las explicaciones que se encontraron al mismo fueron de dos tipos: por un lado, achacables a las propias características intrínsecas de los desempleados (especialmente la falta de habilidades y cualificaciones) y por otro, a la propia realidad del mercado de trabajo en cuanto a lo referido a la absorción de parados de larga duración.

2. El caso de Reino Unido

b. Work Programme

La experiencia histórica en el Reino Unido con programas de colaboración público-privada en la intermediación, especialmente a partir de los primeros experimentos en el contexto del New Deal, generó numerosos aprendizajes y modificaciones tanto en los programas con el sector privado como en el propio funcionamiento de los servicios públicos de empleo.

Cuando en 2011 el Gobierno pone en marcha el nuevo marco de colaboración en la intermediación, que fue bautizado como *Work Programme*, el nivel de calidad de los servicios públicos de empleo británicos (*Jobcentre Plus*) era bastante positivo en comparación con otros países europeos. Es preciso prestar atención a esta cuestión, puesto que tuvo su influencia en el diseño de elementos básicos del nuevo programa de colaboración con el sector privado.

El grado de eficacia de los servicios públicos británicos en la inserción laboral de los desempleados era bastante elevado en 2011, año de inicio del *Work Programme*. Los servicios de intermediación prestados desde las oficinas de *Jobcentre Plus* eran capaces de encontrar empleo a la mitad de los desempleados en los primeros tres meses de sus inscripciones como demandantes de empleo. Esta proporción se elevaba hasta el 70% en los primeros seis meses de iniciarse la situación de desempleo. Y antes de haber transcurrido un año, los servicios públicos habían conseguido insertar al 85% de los desempleados.

El diagnóstico es que los servicios públicos estaban siendo eficaces en la inserción laboral de los desempleados. Y este elemento debe ser tenido en cuenta a la hora de valorar el diseño específico del *Work Programme*, especialmente en lo referido al tipo de desempleados que tomaban parte en él (básicamente, parados de larga duración, aquellos para los que el servicio público no era capaz de encontrar empleo en los plazos referidos).

La externalización de servicios de intermediación laboral en el ámbito del *Work Programme*, para los parados para los que los servicios públicos resultaban inefectivos en la colocación, se

organizó de acuerdo a los siguientes elementos fundamentales:

- **Relación de largo plazo.** La experiencia de programas anteriores en Reino Unido puso de manifiesto la bondad de establecer relaciones de más largo plazo en el nuevo programa puesto en marcha. El *Work Programme* fue concebido como una inversión a largo plazo, tanto para la Administración como para las entidades participantes y los desempleados.

Los desempleados se comprometen a una participación de dos años en el programa, e incluso una vez que obtengan un empleo asumen el compromiso de mantenerse en contacto –para poder desarrollar un seguimiento adecuado– con el proveedor asignado. Los proveedores participantes en el programa pueden establecer, asimismo, relaciones de largo plazo con su red de proveedores locales y otros socios. Asimismo, al contar con un período mínimo de contrato con la Administración de cinco años –hasta marzo de 2016, prorrogable por otros dos años adicionales– tienen por delante un escenario de estabilidad y certidumbre que les incentiva la asunción de riesgos y la realización de inversiones adecuadas.

- **Zonificación y preeminencia de empresas privadas.** El territorio de Inglaterra, Gales y Escocia fue dividido en 18 zonas independientes. Se eligió, para la provisión de los servicios, un mínimo de dos proveedores principales en cada una de las zonas. En total se firmaron 40 contratos con proveedores principales. Como un mismo proveedor podía estar presente como contratista principal en más de una zona, el número total de proveedores principales diferentes es de 18. De dicha cifra, 15 corresponden a empresas del sector privado, 1 es una empresa pública, 1 procede del ‘tercer sector’ (*voluntary and community sector, VCS*) y 1 es fruto de una alianza de una empresa privada y otra entidad del tercer sector.

Las exigencias de capital suficiente para hacer frente a un contrato de largo plazo generó de manera natural que fueran empresas del sector privado las que estuvieran en mejor

2. El caso de Reino Unido

disposición de garantizar las condiciones de servicio y, por tanto, fueron las que obtuvieron la mayor parte de los contratos en el proceso de competencia establecido.

- **Competencia entre proveedores principales.** Dentro de cada una de las 18 zonas se estableció un mecanismo por el cual los proveedores compiten en términos de resultados. Los candidatos de una determinada zona que cumplen con los requisitos para participar son asignados, por el servicio público, de manera aleatoria entre los distintos proveedores principales de cada una de las zonas. La asignación aleatoria es un elemento clave del sistema, puesto que para un volumen suficientemente elevado de

personas asignadas se puede asegurar que son estadísticamente indistinguibles las bolsas de desempleados que recibe cada proveedor principal, por lo que las diferencias entre sus respectivos resultados es responsabilidad directa de cada uno de los proveedores.

- **Participantes en el programa.** Los individuos participantes son enviados al programa desde su oficina pública local cuando han acumulado un cierto tiempo de percepción de dos diferentes prestaciones: *Jobseeker's Allowance (JSA)* o *Employment and Support Allowance (ESA)*. De acuerdo a diferentes combinaciones de características, se definieron nueve categorizaciones, que aparecen reflejadas en la tabla adjunta.

Participantes en el programa

Tipo	Grupo	Traspaso	Obligatoriedad
1	Beneficiarios de JSA (18–24 años)	A partir de 9 meses	Obligatorio
2	Beneficiarios de JSA (25 y +)	A partir de 12 meses	Obligatorio
3	Beneficiarios de JSA (Subs. Incapacidad previo)	A partir de 3 meses	Obligatorio
4	Beneficiarios de JSA con dificultades serias	A partir de 3 meses	Obligat./Volunt.
5	Beneficiarios de ESA no aptos para trabajar en el corto plazo	Al terminar assessment	Voluntario
6	Beneficiarios de ESA aptos para trabajar tras 3 a 12 meses	Al terminar assessment	Obligatorio
7	Beneficiarios de ESA (Subs. Incapacidad previo)	En cualquier momento	Obligat./Volunt.
8	Beneficiarios Subsidio Incapacidad y Renta	En cualquier momento	Voluntario
9	Ex convictos beneficiarios de JSA	Inmediato tras solicitud	Obligatorio

- **Pagos adecuados y suficientes.** el modelo de pagos del *Work Programme* fue diseñado teniendo como premisas el dar libertad a los proveedores principales para determinar el tipo de actuaciones a realizar con los desempleados y el vincular una parte de los pagos a los resultados alcanzados –fundamentalmente, encontrar empleo a los participantes y conseguir que los conserven–. En virtud de dichos principios, en el momento del arranque del programa existían cuatro fuentes de remuneración a los proveedores principales:
 - Un **pago inicial por adscripción**, vinculado a la recepción de un participante en el programa.

Este pago inicial era de 400 libras, aunque su cuantía iba reduciéndose con el paso del tiempo hasta desaparecer en el cuarto año de funcionamiento del programa.

- Un **pago por 'éxito'** o por consecución del objetivo de inserción (*job outcome payment*). Cuando se trata de desempleados de los tipos 1 y 2, se considera que el objetivo de inserción se ha alcanzado cuando en el primer año de permanencia en el programa, los participantes se mantienen ocupados durante un mínimo de 26 semanas (que no tienen que ser consecutivas ni en el mismo empleo). En el resto de los tipos (3 a 9), el objetivo de inserción se rebaja

El caso de Reino Unido

- hasta las 13 semanas de empleo en el primer año de participación.
- Un **pago por mantenimiento de la inserción** (*sustainment outcome payment*). El proveedor principal recibirá pagos adicionales, cada 4 semanas, si los casos de éxito mantienen su empleo más allá de los umbrales definidos para el *job outcome payment*. El período máximo durante el cual se percibirán estos pagos adicionales será de un año tras haber sido considerados éxitos.
- Un **incentivo al rendimiento**. Se trata de un pago adicional cuando el grado de inserciones logradas supera un determinado nivel de rendimiento –un 30% de inserción por encima del nivel de los grupos de control–. De esta manera se premia a aquellos proveedores principales que han sido especialmente exitosos en la consecución de objetivos de inserción.

Work Programme. Cuadro de pagos por tipo de participante

Tipo prestación	Tipo participante	Pagos máximos por participante (libras)			
		Adscripción	Éxito	Sostenimiento	Total
Job Seekers Allowance (JSA)	Edad 18–24	400	1.200	2.200	3.800
	Edad 25 y +	400	1.200	2.800	4.400
	Con dificultad de inserción o perceptores previos de ayudas por discapacidad	400	1.200	5.000	6.600
Employment and Support Allowance (ESA)	Requeridos a participar y en grupo de apoyo (Support Group)	600	1.200	4.700	6.500
	Requeridos a participar y en grupo de apoyo (Support Group) y, además, perceptores previos de ayudas por discapacidad	600	3.500	9.600	13.700
	Resto	400	1.000	2.300	3.700
Income Support & Incapacity benefits	Todos (sólo Inglaterra)	400	1.000	2.300	3.700

- **Incentivación del alto rendimiento.** El modelo incorpora tres tipos de incentivos orientados a incrementar el rendimiento de los proveedores principales, con la idea de que siempre resulte atractivo para ellos el incrementar los niveles de inserción y no alcancen un ‘punto de confort’, a partir del cual no les compensen esfuerzos adicionales:
- **Aumento de las cuotas de mercado de los proveedores con alto rendimiento.** Cada ejercicio, a partir del segundo año de los contratos, la cuota de mercado de cada grupo de participantes –esto es, la proporción de desempleados que aleatoriamente se derivan a cada uno de los proveedores– se incrementa en cinco puntos porcentuales para el proveedor en cada una de las zonas que haya alcanzado un grado de éxito significativamente superior que el de su competencia. Esta medida sirve como elemento incentivador y aumenta además la proporción esperada de éxito del sistema.
- **Exigencia de unos resultados mínimos.** Desde el primer momento se publicaron unas estimaciones de los resultados esperables para cada grupo de participantes, en términos de proporción de casos de éxito. A los proveedores se les exigen unos resultados al menos 10 puntos porcentuales por encima de dichos mínimos (niveles esperados en los grupos de control) y se enfrentan a la posibilidad de

El caso de Reino Unido

perder sus contratos en caso de no lograr dicho rendimiento.

- **Incentivos al rendimiento.** Por el contrario, a partir del cuarto año de contrato, aquellos proveedores que superen en 30 puntos los mínimos exigibles reciben un pago adicional de 1.000 libras extra por cada caso adicional de éxito.
- **Modelo de 'caja negra' en la provisión de servicios.** Al contrario que el resto de programas que se habían venido aplicando hasta el momento del nacimiento del *Work Programme*, el sistema de trabajo en éste fue diseñado para proporcionar a los proveedores principales amplios grados de libertad para introducir y aplicar sus propias ideas y métodos de trabajo con los desempleados.

En la medida en que dichos métodos fuesen más acertados, la ayuda que prestarían a los desempleados para encontrar trabajo resultarían más eficaces y el resultado beneficiaría a todas las partes implicadas: a los desempleados, que encontrarían empleo en mayor proporción; a los proveedores principales, que obtendrían mayores remuneraciones, al aumentar los casos de éxito; y a la Administración, que ahorraría en los pagos de prestaciones por desempleo –además de otro tipo de gastos sociales–. Este modelo es referido de manera habitual como modelo de 'caja negra'.

A los proveedores principales sólo se les exigía la definición de unos estándares mínimos de servicio (*minimum service standards*) que la administración valoraba inicialmente. El DWP dio el visto bueno a dichos mínimos, aunque apuntó en 2013 la necesidad de contar con unos mínimos "claros y medibles".

- **Programa estrella, dotado presupuestariamente de manera acorde.** El *Work Programme* fue diseñado y puesto en marcha con la consideración de ser el programa 'estrella' de las políticas activas en Reino Unido durante un largo período de tiempo. Y dicha consideración fue materializada en el establecimiento de unos recursos presupuestarios acordes a la dimensión y la relevancia que se le quería dar al programa. Desde el DWP se estimó que desde el inicio

del programa en 2011 hasta su finalización en 2017 se precisarían unos recursos para financiarlo que podrían oscilar entre los 3.000 y los 5.000 millones de libras, según el grado de éxito alcanzado. Y el origen de dichos fondos, en vez de definirse con cargo directo a alguna partida del gasto, fue establecido mediante un nuevo marco de financiación a través del ahorro en prestaciones por desempleo que el mismo fuera capaz de generar.

La información presupuestaria completa ofrecida tras los dos primeros años (hasta septiembre de 2013) de los siete de vida del programa puso de manifiesto que en dicho período se había pagado a los proveedores principales un total de 1.047 millones de libras, de los que 504 (48,1% del total) correspondían a pagos iniciales por adscripción, 242 (23,1%) eran pagos por el logro de éxitos en la inserción y 301 millones (28,8%) correspondían a pagos por el mantenimiento de la inserción más allá de los umbrales mínimos.

- **Evaluación del programa.** En un ejercicio de transparencia, el *Work Programme* es sometido de manera continuada a un proceso de evaluación de los resultados alcanzados y del rendimiento de los proveedores principales. El DWP publica trimestralmente los resultados –los últimos, publicados en septiembre de 2015, analizan los resultados hasta junio de 2015–, de los que se hace transparente información sobre la marcha del programa. A día de hoy, los principales resultados del *Work Programme* pueden sintetizarse a continuación:
 - El número de individuos participantes en el programa está descendiendo de manera continua desde el inicio del programa en junio de 2011. Desde el DWP esperan el mantenimiento de dicha tendencia.
 - La composición de los desempleados que son asignados a los proveedores principales está cambiando desde el inicio del programa: la proporción de desempleados que requieren más apoyo y asistencia para la consecución de un empleo está creciendo respecto a los niveles (los perceptores de ESA han pasado de representar un 5% del total de partici-

El caso de Reino Unido

pantes en el programa a casi un 20% en la actualidad).

- Todos los proveedores principales están superando los umbrales mínimos de rendimiento establecidos en las condiciones iniciales. En este sentido debe indicarse que el 6 de marzo de 2014 el Ministro de Empleo anunció la suspensión de los dos contratos con los que un proveedor principal (Newcastle College Group) prestaba servicio en las zonas de North East Yorkshire y Humber, por los bajos rendimientos logrados.
- El grado de éxito en la inserción laboral (el contar con empleos durante 26 o 13 semanas –según los casos– durante el primer año de participación en el programa) se situó en junio de 2015 en un 18,0%, muy por encima de los niveles mínimos esperados, que se sitúan en el entorno del 10%. La tendencia desde diciembre de 2012 ha sido de crecimiento sostenido en estos niveles de éxito.
- Para los casos de éxito, una vez superados los períodos mínimos de empleo de 26 (o 13 semanas), el promedio de mantenimiento del empleo es de 11 meses adicionales dentro del período máximo de dos años de permanencia en el programa.
- Aproximadamente el 30% de los participantes que ha completado recientemente los dos años de permanencia en el programa han alcanzado un nivel mínimo de empleo de 6 meses a lo largo de dicho período. Esta cifra supera los umbrales mínimos establecidos (22%).

3. El ejemplo de Australia

a. Australia antes de *jobactive*

Australia es un caso de estudio por numerosas razones. Cuenta con una larga tradición de colaboración público-privada en programas de intermediación laboral, con sucesivos programas que se remontan a los años 90.

El principio de la década de los 90 fue un momento de total transformación de los programas de intermediación laboral en Australia, cambio que se materializó en el nacimiento del programa *Working Nation*. Detrás de este movimiento y del nacimiento del nuevo programa hay causas de naturaleza económica y política.

Desde un punto de vista político, las políticas de empleo se vieron afectadas por un cambio de mucha mayor magnitud, que surge a raíz de las recomendaciones sobre reforma del sector público realizadas por el *National Competition Policy Review Committee*. Dichas recomendaciones apuntaron en la dirección de reducir tanto el tamaño del sector público como el conjunto de servicios que debían ser suministrados bajo el paradigma de la 'provisión pública'. Y una consecuencia fue la transferencia de numerosas funciones desde el sector público hacia el privado, entre las que se encontraban la provisión de servicios de intermediación laboral para los desempleados.

Desde un punto de vista económico, el nacimiento de *Working Nation* es la respuesta del gobierno australiano a la recesión económica y crecimiento del desempleo de principios de la década de los 90. En los años 1992 y 93 la tasa de paro superó el umbral del 10% y la duración media del desempleo se situó por encima de doce meses.

Aportar soluciones al problema del desempleo

se volvió una necesidad política y económica imperiosa. Y en dicho contexto surgió el programa *Working Nation* en 1994, que establecía nuevos roles –más orientados hacia la facilitación que hacia la provisión directa- al gobierno y al sector público en materia de intermediación laboral. De hecho, los mecanismos de mercado introducidos en el ámbito de la intermediación vinieron acompañados de una notable reducción del tamaño del sector público y la privatización de la intermediación laboral, al tiempo que se reforzaron las exigencias hacia los desempleados para poder seguir beneficiándose del sistema de prestaciones.

Con el paso de los años el gobierno australiano introdujo modificaciones y rebautizó los programas. Así, en 1998 se puso en marcha *Job Network*, heredero de muchos elementos del anterior *Working Nation*, entre ellos el mantenimiento de la integridad de la intermediación laboral en favor de los desempleados en manos del sector privado. Los principales cambios respecto al modelo anterior estuvieron localizados en la introducción de mayor flexibilidad en los proveedores de servicios de intermediación, para que éstos pudieran decidir la provisión de servicios individuales, en un contexto de remuneración basado en la compensación por los servicios prestados combinada con un pago en función de los resultados alcanzados.

Entre 1998 y 2009 se llevaron a cabo tres oleadas de contrataciones para dotarse de proveedores de los servicios, en los años 1998, 2000 y 2003. En 2006 se renovaron por tres años los contratos anteriores. Con las sucesivas oleadas se introdujeron modificaciones y mejoras en los contratos.

En el primer contrato, los proveedores pujaban

3. El ejemplo de Australia

para ofrecer tres servicios diferentes: intermediación laboral, formación en búsqueda de empleo y servicios de asesoramiento. La competencia no se centraba sólo en los precios ofrecidos en la puja por los proveedores, ya que éstos comprometían unos niveles de calidad que servían para ordenar las pujas y la administración no se obligaba a, necesariamente, elegir al proveedor más barato. Además, en los servicios de asesoramiento el precio estaba tasado y la competencia se producía solamente en términos de la calidad del servicio ofrecido.

En la segunda oleada de contrataciones, el ministerio australiano introdujo también competencia en precio en los servicios de asesoramiento –la calidad ofrecida tenía un peso de un 75% y los precios un 25% en la puja entre proveedores-. Se fijó un precio mínimo, que terminó resultando el fijado por todos los proveedores.

Es interesante reseñar cómo la mayor competencia en precios introducida fue posteriormente valorada negativamente por el propio gobierno, que vio en la misma la causante de la peor calidad de los servicios prestados. La consecuencia fue la vuelta, en la tercera oleada de contrataciones, a un mecanismo de contratación con precios fijos.

Cada proveedor tenía asignada una cuota de mercado, pero no tenían asegurado un número determinado de clientes. La cuota podía variar durante la vida del contrato, fruto de los resultados alcanzados por cada proveedor, que se reflejan en un rating (estrellas), que se actualizaba cada seis meses. Un buen rating no solo permitía incrementar la cuota de mercado de dicho proveedor, sino que además, a partir de un determinado nivel de rating, los contratos se podían renovar automáticamente.

En cuanto a los resultados alcanzados por las diversas oleadas de este programa, debe decirse que avalaron la decisión gubernamental de trasladar la intermediación laboral del ámbito público al privado: se constató que resultaba más barata y con mejores resultados en términos de inserción laboral que cuando se trataba de un servicio de provisión pública.

Los buenos resultados más que justificaban la continuidad de este tipo de programas,

por lo que en 2009, tras un nuevo proceso de concurrencia competitiva, el programa fue reformulado, pasando a denominarse *Job Services Australia (JSA)*.

Pero no sólo fue un cambio de denominación, sino que también se introdujeron novedades: se puso en marcha un sistema por el cual se le ofrecía atención a todos los demandantes de empleo del país –no sólo a los de mayor dificultad, como los parados de larga duración, como en el caso de modelos anteriores-. Todos los desempleados con independencia de sus posibilidades de encontrar empleo, eran clientes del nuevo modelo de colaboración público-privada.

Todos los desempleados eran clasificados dentro de cuatro categorías (*streams*) –desde la identificada como 1 (*stream 1*), constituida por desempleados con muy pocos problemas para retornar al mercado de trabajo, ya que verificaban los requerimientos y habilidades necesarios para encontrar un empleo, y a los que se les ofrecía una asistencia en la utilización de herramientas online, hasta la categoría 4 (*stream 4*), que contaban con serias dificultades para reintegrarse laboralmente, por tener algún tipo de problema relacionado con una discapacidad o riesgo de exclusión social–.

El sistema de financiación del programa JSA no varió significativamente respecto al anterior: estaba vinculado a los resultados alcanzados, así como a los servicios prestados.

Cada proveedor debía desarrollar un programa individualizado (*Employment Pathway Plan*), en el que quedaba reflejada cada formación, experiencia laboral o asistencia necesaria para que un usuario del JSA pudiera reingresar de manera sostenida en el mercado de trabajo. El sistema establecía pagos por los servicios prestados durante la participación de cada individuo, acceso a un fondo (*Employment Pathway Fund*) que permitía comprar servicios para el demandante de empleo y pagos posteriores vinculados a la inserción laboral y al mantenimiento del empleo (dependiendo del caso, medición realizada a las 13 o 26 semanas).

Finalmente, otro elemento relevante es que el modelo puesto en marcha con la denominación JSA incluía una evaluación periódica en torno a tres *Key Performance Indicators* (KPI). El primero

3. El ejemplo de Australia

media la eficiencia (tiempo necesario para que un desempleado obtuviese un empleo); el segundo, la eficacia (basada en la comparación con el resto de proveedores); y el tercero, la

calidad del servicio (basada en el análisis de la calidad de la oferta de servicios a los desempleados, el itinerario personalizado, así como una valoración de todos los *stakeholders*).

b. Jobactive

Los últimos contratos del programa *Job Services Australia (JSA)* finalizaron, según estaba previsto, el 30 de junio de 2015, por lo que ya en 2014 se iniciaron los trabajos para diseñar y poner en marcha un nuevo programa adecuado a las necesidades de intermediación laboral en Australia.

Toda la experiencia australiana que vincula al sector privado como proveedor de las políticas de intermediación laboral ha cristalizado en un modelo de muy reciente puesta en marcha. El modelo actualmente vigente de colaboración público-privada en Australia –denominado *jobactive*- que inició su andadura el 1 de julio de 2015, es heredero de los anteriormente aplicados, de los que toma los aciertos y evoluciona respecto a sus deficiencias. Así, un cambio relevante que debe mencionarse consiste en que el nuevo modelo introduce mayor flexibilidad en el diseño que los proveedores pueden hacer de los servicios que ofrecen.

Al tratarse de un modelo de tan reciente puesta en marcha, no es posible aún valorar los resultados alcanzados, pero sí ofrecer una visión de cómo han sido configurados los elementos clave del mismo.

El 7 de octubre de 2014 Ministerio de Empleo australiano puso en marcha un concurso público para captar proveedores para el nuevo modelo. Las propuestas pudieron ser presentadas hasta el 17 de noviembre del mismo año y finalmente 66 organizaciones tuvieron éxito en la obtención de contratos para desarrollar los programas generales de intermediación laboral, para coordinar los servicios de trabajo comunitario (*Work for the Dole*), los servicios de contratación para la recogida de cosechas (*Harvest Labour Services*) y el nuevo programa de incentivos a la creación de empresas (*New Enterprise Incentive Scheme*, NEIS).

De manera específica, son cinco los tipos de

servicios que quedan englobados dentro del programa *jobactive*.

- **Intermediación laboral general.** Los proveedores tienen como misión ayudar a los trabajadores a encontrar y mantener un empleo y asegurar a los empleadores que recibirán candidatos adecuados a las necesidades de la vacante ofertada.
- **Coordinación de las acciones de trabajo comunitario** (*Work for the Dole Coordinators*). Los proveedores de estos servicios se ocupan de localizar y ofrecer a los desempleados actividades de trabajo comunitario en organizaciones sin ánimo de lucro, como asociaciones comunitarias, ayuntamientos, escuelas y agencias estatales y federales. Deben tratarse de actividades que faciliten la preparación de los desempleados para el entorno laboral.
- **Programa de creación de empresas.** Se trata de un nuevo tipo de programa, denominado *New Enterprise Incentive Scheme* (NEIS), que pretende que aquellos desempleados que hayan sido seleccionados para tomar parte en él, de acuerdo a sus características personales, puedan contar con apoyo para poner en marcha pequeños negocios. El tipo de apoyo que reciben incluye formación específica para el inicio de dichas actividades, asesoramiento empresarial y mentoring durante 1 año, así como un apoyo financiero durante 39 semanas.
- **Servicios vinculados al sector agrícola.** Por una parte determinados proveedores tienen encomendado un servicio de información (*National Harvest Labour Information Service*), que coordina toda la información referida a las oportunidades de trabajo relacionada con la recogida de cosechas en el conjunto del país. Y, por otra parte, hay proveedores vinculados a trabajos específicos de inter-

3. El ejemplo de Australia

mediación laboral en este contexto (*Harvest Labour Services*), cuya misión consiste en gestionar vacantes de recolección de cosechas ofertadas por los agricultores, proporcionar la formación e información adecuada a los desempleados para estas tareas y ofrecer candidatos adecuados a los agricultores en aquellas regiones en las que se requiere mano de obra temporal procedente de otras zonas del país.

Para la provisión de todos los servicios referidos, un total de 66 organizaciones públicas y privadas desarrollan su actividad en todo el territorio australiano, a través de un total de 1.700 puntos de atención a los desempleados.

El desglose de los 66 proveedores entre los diferentes tipos de servicios es adecuado al volumen de demandantes que deben atender, y en concreto 44 proveedores realizan actividades de intermediación laboral general (*jobactive providers*), 19 tienen su actividad localizada en la intermediación vinculada al trabajo comunitario (*Work for the Dole Coordinators*), 21 proveedores se encargan de la provisión de los nuevos servicios vinculados a la creación de empresas (NEIS), 5 proveedores desarrollan los servicios de intermediación vinculados al empleo temporal de recogida de cosechas (*Harvest Labour Services providers*) y 1 proveedor desarrolla el contrato para ofrecer servicios de información sobre la recogida de cosechas (*National Harvest Labour Information Service*).

Las principales características del nuevo modelo de prestación de servicios de empleo en Australia son las siguientes:

- **Contratos de larga duración y financiación suficiente.** El nuevo programa *jobactive* está asentado sobre contratos de larga duración con los proveedores, con los que se adquiere un compromiso de cuatro años. La estabilidad que los contratos de larga duración proporcionan, como es ya bien conocido por otras experiencias fomenta la puesta en marcha de inversiones por parte de éstos y la asunción de riesgos.

El entorno de estabilidad diseñado por el Gobierno australiano se ve además reforzado por el importante compromiso presupuestario que han anunciado para el programa,

ya que se han comprometido para el período de cuatro años un total de 6.800 millones de dólares australianos (aproximadamente 4.420 millones de euros).

- **Perfil de los participantes.** A diferencia de la mayoría de países, en la actualidad no hay servicios públicos de intermediación laboral en Australia, por lo que la atención a los demandantes de empleo y la provisión de este tipo de servicios se realizan íntegramente dentro del programa *jobactive*. Por tanto, el programa engloba la totalidad de los desempleados, con diferentes grados de condicionalidad en función de si perciben, o no, prestaciones por desempleo.

Cuando un desempleado recibe algún tipo de prestación (alguna de las siguientes: *Newstart Allowance*, *Youth Allowance*, *Parenting Payment*), la participación en el programa es obligatoria y el demandante de empleo asume una serie de obligaciones para poder justificar la percepción monetaria. El gobierno australiano evalúa las circunstancias personales de los demandantes y lo deriva a un proveedor de servicios *jobactive* concreto.

En aquellos casos en los que un demandante no percibe prestaciones, puede participar de manera voluntaria en el programa –siempre que no esté trabajando o estudiando a tiempo completo y que disponga de permiso de trabajo en Australia–, y no asume la carga de obligaciones de aquellos que sí se benefician de una prestación.

Los participantes son clasificados en función de su grado de empleabilidad en tres categorías (Stream A, B y C), y los pagos y créditos se adecúan a la dificultad para encontrarles empleo.

- **Mayor flexibilidad en las actuaciones de los proveedores.** De las experiencias anteriores, las autoridades australianas han considerado conveniente dotar a los proveedores de servicios de *jobactive* de mayores niveles de flexibilidad y autonomía en el diseño de sus propios servicios, aunque con una serie de características generales y niveles mínimos de servicio. Se trata, por tanto, de un paso en

3. El ejemplo de Australia

la dirección de un modelo de caja negra, al estilo del Work Programme británico.

Dentro de los servicios que los proveedores pueden ofrecer se encuentran actuaciones típicas, aunque el diseño concreto de las actuaciones a desarrollar es responsabilidad del proveedor: asesoramiento en la búsqueda de empleo, elaboración de CV y preparación para las entrevistas de trabajo, canalización de los desempleados adecuados para la cobertura de vacantes en la zona, formación adecuada a las necesidades de los empleadores locales, apoyo para la participación en actividades que puedan aportar experiencia laboral (basadas en trabajo comunitario o de otro tipo) y canalización hacia otro tipo de iniciativas gubernamentales, como el nuevo programa de creación de empresas (NEIS)

Para ayudar a los demandantes a encontrar un empleo, el programa jobactive contempla la posibilidad de que el proveedor pueda acceder a fondos presupuestarios para pagar determinados servicios profesionales, formación que resulte relevante y actuaciones de apoyo una vez que el demandante ha comenzado a trabajar. Estas cantidades cuentan, lógicamente, con unos límites máximos.

- **Fuerte condicionalidad a los desempleados con prestaciones.** Otra característica del programa, que condiciona el tipo de actuaciones a desarrollar por parte de los proveedores, está determinada por la explicitación de los compromisos que los desempleados que perciban prestaciones tienen que asumir. Las principales condicionalidades son las siguientes:
 - El demandante con prestaciones tiene la obligación de aceptar los compromisos asociados a un itinerario de empleo (Job Plan) que establezca lo que deben hacer para estar preparados para trabajar.
 - Asimismo, tiene la obligación de demostrar, ante el proveedor jobactive correspondiente, la realización de al menos 20 búsquedas de empleo cada mes. Este requerimiento puede ser adaptado por el proveedor en función de las características individuales del

desempleado y las condiciones del mercado laboral local.

- También asume el compromiso de realizar durante seis meses al año trabajo social (*Work for the Dole*) o algún otro tipo de actividad que haya sido aprobada en sustitución del mismo –como puede ser un trabajo a tiempo parcial, formación a tiempo parcial en algún curso autorizado, formación en idiomas, alfabetización y rudimentos matemáticos, o trabajo voluntario-, con algunas modulaciones en función de la edad del participante:
 - Los menores de 30 años tendrán que completar 25 horas a la semana en el trabajo comunitario o la actividad alternativa aprobada durante seis meses al año.
 - Para los participantes con edades comprendidas entre 30 y 49 años, el requisito de horas se reduce a 15 a la semana.
 - A partir de los 50 años, se mantienen las 15 horas a la semana, pero se elimina el trabajo comunitario. Dichas horas deben cubrirse con las actividades alternativas aprobadas.
- **Novedades en el concepto de éxito y en el modelo de pagos.** El modelo australiano de pagos definido en el programa jobactive resulta muy atractivo por la gran modularidad que incorpora, lo que le dota de una gran flexibilidad. E incorpora dos interesantes novedades: la introducción de un concepto de 'éxito parcial' y una modularidad en varios escalones respecto al tiempo de inserción laboral. Las variables que se tienen en cuenta para determinar los pagos son las siguientes:
 - En primer lugar, si los servicios se prestan en regiones con un reducido crecimiento de población –lo que se conoce como localizaciones regionales (Regional Locations)- o, por el contrario, son zonas con un crecimiento de la población más elevado. En la actualidad, las localizaciones regionales están definidas como todo el territorio australiano con la excepción de Brisbane, Gold Coast, Newcastle, Sydney, Wollongong, o Melbourne.
 - En segundo lugar, se tiene en cuenta el tiempo que el desempleado lleva en paro,

3. El ejemplo de Australia

distinguiendo tres categorías: menos de 24 meses, de 24 a 60 meses y más de 60 meses.

- En tercer lugar, el grado de dificultad de inserción, en función de aspectos personales del individuo (edad, nivel de estudios, presencia o no de discapacidad u otros tipos de dificultades para trabajar, etc.). De acuerdo con estos parámetros, se definen tres categorías de desempleados, etiquetadas con las letras A, B y C, en orden creciente de dificultad de inserción.
- El cuarto elemento utilizado para determinar los pagos es el tiempo durante el cual se ha conseguido una situación de éxito (inserción laboral). Es decir, se establece una modularidad muy clara en el sistema de pagos, con recompensas económicas distintas para los proveedores en función del mantenimiento del empleo durante 4, 12 o 26 semanas.
- En quinto lugar, resulta muy interesante destacar que en Australia se distingue, a la hora de establecer pagos, entre los niveles de

éxito, parcial y total (*Partial outcome* y *Full outcome*).

- El primero de ellos (*Full outcome*) se define con carácter general como aquella situación en la que los ingresos generados por el empleo conseguido en el período de referencia (ya sean 4, 12 o 26 semanas) han permitido que desaparezca la situación que daba derecho al individuo a recibir su prestación por desempleo. Es decir, el empleo conseguido le proporciona unos ingresos suficientes, lo que ahorra a las autoridades el monto de la prestación.
- El éxito parcial se define como aquella situación en la que el empleo conseguido genera unos ingresos tales que permite a las autoridades ahorrar hasta un 60 por ciento de la prestación pagada al individuo.

Las dos tablas siguientes muestran toda la modularidad de los pagos por éxito, distinguiendo entre las localizaciones regionales y no regionales:

3. El ejemplo de Australia

Australia (jobactive). Pagos por éxito en localizaciones no regionales (alto crecim. población)

	Tiempo en desempleo (menos de 24 meses)		Tiempo en desempleo (De 24 a 59 meses)		Tiempo en desempleo (60 meses o más)	
Resultados empleo						
Desempleados con empleabilidad A y voluntarios	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total
4 semanas	\$160	\$400	\$200	\$500	\$240	\$600
12 semanas	\$200	\$500	\$400	\$1,000	\$500	\$1,250
26 semanas	\$0	\$650	\$0	\$1,250	\$0	\$1,550
Total	\$360	\$1,550	\$600	\$2,750	\$740	\$3,400
Desempleados con empleabilidad B	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total
4 semanas	\$300	\$750	\$400	\$1,000	\$500	\$1,250
12 semanas	\$600	\$1,500	\$800	\$2,000	\$1,000	\$2,500
26 semanas	\$0	\$1,900	\$0	\$2,500	\$0	\$3,150
Total	\$900	\$4,150	\$1,200	\$5,500	\$1,500	\$6,900
Desempleados con empleabilidad C	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total
4 semanas	\$400	\$1,000	\$600	\$1,500	\$800	\$2,000
12 semanas	\$800	\$2,000	\$1,200	\$3,000	\$1,600	\$4,000
26 semanas	\$0	\$2,500	\$0	\$3,750	\$0	\$5,000
Total	\$1,200	\$5,500	\$1,800	\$8,250	\$2,400	\$11,000
Resultados formativos			\$1000			

3. El ejemplo de Australia

Australia (*jobactive*). Pagos por éxito en localizaciones regionales (bajo crecim. población)

	Tiempo en desempleo (menos de 24 meses)		Tiempo en desempleo (De 24 a 59 meses)		Tiempo en desempleo (60 meses o más)	
Resultados empleo						
Desempleados con empleabilidad A y voluntarios	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total
4 semanas	\$200	\$500	\$250	\$625	\$300	\$750
12 semanas	\$250	\$625	\$500	\$1,250	\$625	\$1,563
26 semanas	\$0	\$813	\$0	\$1,563	\$0	\$1,938
Total	\$450	\$1,938	\$750	\$3,438	\$925	\$4,251
Desempleados con empleabilidad B	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total
4 semanas	\$375	\$938	\$500	\$1,250	\$625	\$1,563
12 semanas	\$750	\$1,875	\$1,000	\$2,500	\$1,250	\$3,125
26 semanas	\$0	\$2,375	\$0	\$3,125	\$0	\$3,938
Total	\$1,125	\$5,188	\$1,500	\$6,875	\$1,875	\$8,626
Desempleados con empleabilidad C	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total	Éxito parcial	Éxito total
4 semanas	\$500	\$1,250	\$750	\$1,875	\$1,000	\$2,500
12 semanas	\$1,000	\$2,500	\$1,500	\$3,750	\$2,000	\$5,000
26 semanas	\$0	\$3,125	\$0	\$4,688	\$0	\$6,250
Total	\$1,500	\$6,875	\$2,250	\$10,313	\$3,000	\$13,750
Resultados formativos	\$1250					

El pago establecido en ambas tablas en concepto de Resultados formativos (*Education outcome*) se percibe cuando un participante –con edad comprendida entre 15 y 17 años al inicio de la formación- completa seis meses de participación en una formación reglada, o en formación para el empleo.

Adicionalmente, también están definidos unos pagos por adscripción (*Administration Fees*) de los desempleados, que el proveedor de servicios cobra por cada desempleado que recibe y al que debe atender, que son de 350 dólares australianos (unos 227 euros) con carácter

general y 438 dólares (unos 285 euros) en localizaciones regionales.

- Evaluación y seguimiento del sistema. El gobierno australiano tiene definido un modelo de seguimiento continuo del funcionamiento y los resultados del programa *jobactive*. Los resultados serán publicados trimestralmente y el elemento más visible será el establecimiento de un ranking de los proveedores en función de los resultados alcanzados por cada uno de ellos, de acuerdo a un sistema de estrellas (*jobactive star ratings*).

4. Otras experiencias internacionales

Alemania

Desde principios de los años noventa la administración pública alemana, especialmente en el ámbito local, comenzó a ser reformada de acuerdo con los principios de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), lo que no dejó de afectar a la manera de prestar servicios de empleo y desarrollar políticas activas de empleo. Se empezó a experimentar de manera paulatina con la apertura a proveedores privados de determinado tipo de políticas de empleo (formación, intermediación y activación). En los primeros años de este siglo se introdujeron por primera vez sistemas de cheque para la provisión de servicios de colocación (2002) y formación para el empleo (2003). Y desde 2012, el cheque vinculado a la colocación también se ha extendido a actuaciones de activación de los desempleados.

Un aspecto relevante del modelo alemán de introducción de criterios de mercado en la provisión de las políticas de empleo es el reparto competencial. El marco regulatorio general corresponde a la administración central, pero el impulso a los distintos programas queda en manos de las autoridades locales. Además, existe una asimetría entre las políticas de formación y las de colocación y activación. Mientras que la aplicación de criterios de mercado en relación con la formación para el empleo –a través del sistema de cheques- es de obligada adopción por parte de las autoridades locales, éstas deciden sí, en el ámbito de las políticas de colocación y activación, recurren a proveedores externos o sí, por el contrario, las ofrecen desde los propios servicios públicos de empleo.

Por tanto, en Alemania se produce una fragmentación a nivel local de las actuaciones de interés en este informe. No existen condiciones

generales en el ámbito local respecto a duración de los programas, las condicionalidades, el tipo de perfiles a tratar ni la cuantía de los pagos a los proveedores de servicios de intermediación y colocación en caso de éxito con los desempleados.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos, de los últimos años, de programas locales que han adoptado mecanismos de mercado en la provisión de políticas de intermediación y colocación, con las características básicas de los mismos:

- **WorkFirst Integration** (Gelsenkirchen). Programa orientado a la inserción laboral de desempleados de larga duración (por encima de 18 meses). Deben garantizarse seis meses de servicios de atención, orientación y activación del desempleado, salvo que encuentre empleo antes de la finalización de dicho período. Los pagos se estructuran en tres bloques: un pago por adscripción de 1.260 euros –por todos los parados que el servicio privado atiende- y dos pagos, acumulativos, vinculados al éxito en la colocación. Tras tres meses de inserción laboral, el proveedor recibe otros 1.260 euros y si el empleo se mantiene hasta los seis meses, un nuevo pago de 1.680 euros. Por tanto, el pago máximo que puede recibirse por cada cliente atendido e insertado con éxito asciende a 4.200 euros.
- **JobtoJob** (Nurnberg/Erlangen). En este caso, el programa se diseñó para los parados de corta duración, que llevasen menos de un año en desempleo. Los pagos máximos totales que podían obtenerse por cada caso de éxito ascendían a 4.000 euros, con el desglose

4. Otras experiencias internacionales

siguiente: 1.000 euros por un fee inicial, a modo de adscripción, que se percibía por cada uno de los participantes en el programa –hubiese éxito o no al final del mismo-, y dos pagos acumulables de 1.500 euros cada uno en el caso de que la inserción laboral superase los umbrales de tres y seis meses.

- **Work First Ganzil BG** (Munich). También se trataba de un programa dirigido a los desempleados de larga duración. Como novedad del mismo, contemplaba la posibilidad de que el proveedor ofreciese servicios al desempleado una vez lograda la inserción laboral, para facilitar de esta manera el mantenimiento del empleo a medio plazo. El pago máximo por desempleado ascendía a 4.320 euros y en este caso, al ser mucho más amplio el compromiso con los servicios a prestar al desempleado, el fee inicial –por adscripción- era mucho más alto (2.970 euros, por cada persona atendida), mientras que el pago por éxito, medido como una inserción de tres meses, generaba un pago adicional de 1.350 euros.
- **Family Project** (Gelsenkirchen). Se trata de un programa de naturaleza distinta a los anteriores, puesto que la ‘unidad’ de atención son los hogares, no los individuos. Los hogares participantes en el mismo debían caracterizarse por tener todos los miembros activos en paro. Y el compromiso de inserción que adoptaban los proveedores de servicios afectaba a dos miembros del hogar. Por tanto, para poder cobrar los pagos vinculados a éxito

era necesario insertar a, al menos, dos miembros en paro del hogar.

El pago por adscripción, por cada hogar atendido, ascendía a 3.142 euros, y existían dos pagos por éxito: si se conseguía el objetivo de insertar a al menos dos miembros del hogar durante al menos tres meses, se percibía un pago de 4.714 euros. Mientras que si la inserción se prolongaba hasta los seis meses de duración, el proveedor percibía un pago adicional de 3.142 euros. En total, en caso de un hogar en el que se alcanzara el éxito por encima de la barrera de los seis meses de inserción, la suma de las percepciones ascendía a 11.000 euros.

Como puede extraerse de los ejemplos descritos, cada autoridad local tenía capacidad para determinar las características fundamentales de los parámetros de los contratos, lo que generaba diferencias sustanciales entre el tipo de desempleados atendidos, el concepto de éxito, las obligaciones de los proveedores de servicios y el tamaño de los pagos, especialmente el correspondiente a cubrir los servicios esenciales.

Por otra parte, en relación con la duración de los contratos de los proveedores privados con las administraciones locales para la provisión de los servicios de intermediación y colocación descritos, todas se encontraban en un rango iba de los 18 meses a los 2 años.

Francia

En el caso de Francia, en el pasado se contó con la participación privada en varios programas orientados a la inserción laboral de distintos grupos de jóvenes, especialmente con dificultades especiales de carácter socioeconómico –como, por ejemplo, con el programa denominado *Contrat d’Autonomie*– o para el caso de los Nini (aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan) en zonas urbanas deprimidas.

El programa *Contrat d’Autonomie* se desarrolló durante los años 2008 a 2012 y estaba orientado

a jóvenes menores de 26 años, en 35 departamentos franceses, y su objetivo fundamental era el incremento de la empleabilidad de los mismos y la inserción efectiva. El número de jóvenes participantes fue de unos 45.000 durante la vida del programa. Para la provisión de los distintos servicios la administración eligió tanto a entidades públicas como privadas.

El compromiso del proveedor de servicios de empleo era el ofrecer al joven un itinerario personalizado, un acompañamiento y tutorización en la búsqueda de empleo, una

4. Otras experiencias internacionales

formación acreditada –si era necesaria– y actuaciones orientadas al autoempleo cuando se estimaba adecuado. El joven asumía el compromiso de activación reflejado en el contrato y podía recibir una beca mensual de 300 euros.

En los primeros seis meses, el joven desarrollaba, con la ayuda de los servicios ofrecidos por el proveedor, un proceso de búsqueda intensiva de empleo, participaba en una formación o desarrollaba actuaciones orientadas al autoempleo. Una vez transcurridos dichos seis meses, si el joven estaba empleado, se le tutorizaba y monitorizaba su desempeño, de manera similar a si había emprendido el camino del autoempleo. También podían continuarse con las actuaciones formativas. La tasa de éxito, medida en términos de inserción laboral, se situó en el entorno del 27%.

En cuanto al programa dirigido a los Nini de

zonas urbanas, se puso en marcha en 2011 y su duración era de tres años. Se contó con proveedores del sector privado para proporcionar los distintos servicios a los jóvenes participantes, que consistían esencialmente en tutorización, apoyo en la búsqueda de empleo y monitorización de la misma durante un período de seis meses y, a partir de ese momento, un seguimiento en el empleo de otros seis meses adicionales, para facilitar la permanencia a medio plazo. La participación de los jóvenes en dicho programa tenía un carácter voluntario.

Los pagos máximos que el proveedor podía recibir de dicho programa en caso de éxito en la inserción de los jóvenes diferían mucho no sólo en función de las características personales del participante, sino también según los distintos departamentos en los que se desarrollaba el programa. En promedio dicho pago máximo superaba los 4.000 euros por cada éxito.

Polonia

En Polonia se han puesto en marcha algunas experiencias de colaboración público-privada en intermediación laboral financiadas por el Fondo Social Europeo –las que se describen a continuación derivan, concretamente, del Programa Operativo de Capital Humano, prioridades 6.1.1 (Mercado de trabajo abierto a todos) y 7.1.2 (Apoyo a los socialmente excluidos)-, aunque no de carácter generalizado en el país.

El tipo de experiencias desarrolladas han sido de carácter parcial y focalizadas en grupos de población con especiales dificultades, lo que contrasta con los modelos desarrollados en otras geografías. Un elemento destacable es que se han configurado como contratos de largo plazo (más de dos años) entre proveedores privados y la administración.

- En la región de Małopolska se puso en marcha un programa, de duración de 32 meses, para dar apoyo en la búsqueda de empleo a parados de larga duración de zonas rurales y de más de 45 años.

Se trataba de un programa obviamente dirigido a un grupo de población con grandes dificultades de inserción laboral, puesto que confluían en ellos varias dificultades simultáneas: la edad superior a 45 años, largos períodos de permanencia en desempleo y habitantes de zonas rurales. El programa consistía en proporcionar a los desempleados un período de 13 semanas de búsqueda intensiva de empleo, seguido a continuación por otras 13 semanas de apoyo en el puesto de trabajo, una vez insertados. El pago realizado al proveedor de los servicios por cada uno de los participantes en el programa era de 2.300 euros.

- En la ciudad de Zabrze se desarrolló un programa de contenido similar –en el que se combinaban 13 semanas de búsqueda intensiva de empleo con otras 13 de apoyo al participante, una vez insertado-, también con grupos de desempleados con especiales dificultades de inserción laboral. La duración del programa ascendía a 22 meses y el pago medio por participante era de unos 2.300 euros.

5. Aprendizajes extraídos de las experiencias internacionales. ¿Cómo debería ser el modelo español?

Principios generales de un modelo de colaboración público-privada

- 1. Escenario de certidumbre.** Seguridad jurídica. La certidumbre y seguridad jurídica de la relación establecida con la Administración es un principio que debería darse por hecho y que no debería mencionarse como elemento necesario.

El recorrido por las experiencias internacionales más exitosas y novedosas deja sobre la mesa una serie de elementos que son susceptibles de ser aprovechados para mejorar el modelo puesto en marcha en España en 2013. El Acuerdo Marco se entiende que debe ser reformulado y cuanto antes se lleve a cabo dicha reforma, antes se contará en España con un modelo de colaboración entre el sector público y el privado que permita gestionar de manera profesionalizada y eficaz la vuelta al trabajo de millones de desempleados.

Lamentablemente, en el modelo impulsado en España existen elementos de indefinición que no han sido aclarados pese a los intentos por parte de las empresas participantes por obtener una respuesta de la Administración.

Un ejemplo obvio, de capital importancia para algunos de los principales protagonistas del modelo diseñado en España,

es el no conocer a día de hoy, tras más de dos años del inicio del Acuerdo Marco, si los contratos de puesta a disposición (CPD) se tienen en cuenta a la hora de contabilizarse periodos válidos de contratación. En definitiva, no está aclarado si los CPD tienen cabida dentro del concepto de 'éxito'.

La aplicación del modelo también ha venido acompañada de cambios en las reglas del juego en momentos avanzados de procesos de concurrencia y oscurantismo por parte

de las autoridades a la hora de definir las agencias de colocación invitadas a participar.

- 2. Duración de la relación con las Administraciones.** El elevado nivel de desempleo en España, unido a las dificultades de los servicios públicos de empleo para desarrollar una intermediación laboral eficaz que reduzca las tasas de paro, justifica la necesidad estructural de contar con la colaboración del sector privado.

Dicha relación –en cuanto que responde a una necesidad estructural- debería consolidarse en unos contratos de larga duración, que limiten la incertidumbre sobre el cambio de modelo, ciclos políticos o modificación unilateral de criterios.

La experiencia internacional avala la preeminencia de un enfoque basado en relaciones contractuales largas. Tanto en Reino Unido, donde los contratos del Work Programme se sustentan sobre un horizonte de siete años (5+2), aunque con las lógicas salvaguardas y revisiones periódicas del grado de cumplimiento en los mismos, como en el nuevo modelo australiano, jobactive, donde la duración de los contratos es de cuatro años, se plantean escenarios de estabilidad que demuestran ser situaciones superiores frente a un enfoque cortoplacista, de contratos de corta duración (de un año, por ejemplo).

La fidelización, el refuerzo del grado de compromiso y la voluntad de llevar a cabo inversiones cuantiosas son elementos que se ven impulsados por relaciones de largo plazo, lo que no sucederá si un proveedor desconoce

5. Aprendizajes extraídos de las experiencias internacionales

si dentro de un año seguirá prestando servicios para la Administración.

- 3. Garantía de servicio.** Empresas solventes y con experiencia. La gravedad del problema que motiva el impulso de la colaboración público-privada (la reducción del desempleo) requiere asegurar el servicio que se va a prestar y para ello es preciso contar como socios de la Administración con empresas de la máxima solvencia y experiencia en la intermediación laboral y contratación.

Existen determinados mecanismos objetivos y no arbitrarios para asegurar los intereses de la Administración (la garantía de servicio), como puede ser el establecimiento de requisitos de experiencia internacional y avales, que garanticen que los socios del ámbito privado sean empresas de la máxima solvencia y con experiencia contrastada en la intermediación laboral.

En España se ha sido bastante laxo con los requisitos necesarios para poder constituirse como agencia de colocación, y en estos primeros años de intentos infructuosos para poner en marcha el Acuerdo Marco se están comprobando los problemas de conciliar este hecho con la necesidad de acotar las actuaciones desarrolladas en el seno del mismo a las empresas que pueden garantizar la prestación de un servicio adecuado.

- 4. Dimensión del programa.** La Administración tiene que definir qué grado de prioridad y de importancia relativa –respecto al resto de políticas activas de empleo- al modelo de colaboración público-privada. En el caso español las partidas presupuestarias asignadas al Acuerdo Marco demuestran que este programa es considerado de importancia marginal respecto a otras acciones –como pueden ser las bonificaciones en cuotas

Principios aplicados a las características del contrato

- 5. Separación entre la acción social vs la inserción laboral.** El elevado volumen de desempleo existente en España, unido al fenómeno de su cronificación –en estos momentos 1,2 millones de parados cuentan con una demanda de

de la Seguridad Social-, de las que se tiene evidencia contrastada de su ineficacia, y a pesar de ello se destinan en este ejercicio 1.500 millones de euros. Por contraste, en 2014 se asignaron 50 millones al Acuerdo Marco, y por los numerosos errores de diseño del mismo, dicha cuantía quedó prácticamente sin ejecutar. Y aunque en 2015 la cuantía se ha incrementado, está en otro orden de magnitud en relación a las cifras destinadas en los países analizados.

En los siete años de vigencia del Work Programme en Reino Unido se estima destinar una cuantía de entre 3.000 y 5.000 millones de libras esterlinas (la cuantía final dependerá del nivel de éxito alcanzado y de mantenimiento del empleo por parte de los casos de éxito, puesto que los pagos se extienden en el tiempo una vez superados los seis meses de inserción). Y para el nuevo modelo australiano, la cuantía destinada asciende a 6.800 millones de dólares australianos entre 2015 y 2020.

El contraste con las exiguas consignaciones llevadas a cabo por el Gobierno español se agiganta aún más si se tiene en cuenta que el volumen de desempleados en Reino Unido es, en estos momentos (y también cuando en 2011 se puso en marcha el Working Programme) menos de la mitad del paro en España y, en el caso de Australia, con menos de 800 mil parados, la cifra es la quinta parte del paro que padecemos en nuestro país.

En definitiva, las autoridades tienen que demostrar, dotando adecuadamente estos programas de colaboración público – privada, que realmente consideran que son programas prioritarios dentro del entramado de las políticas públicas y, en concreto de las políticas de empleo.

empleo de duración superior a 2 años-, hace plantearse que para determinados grupos de desempleados las acciones requeridas para su inserción social y laboral van mucho más allá

5. Aprendizajes extraídos de las experiencias internacionales

de actuaciones desarrolladas en el ámbito de la intermediación laboral.

Plantear un modelo de colaboración público-privada en materia de intermediación laboral en términos de la atención a aquellos desempleados con un mayor grado de cronificación y de dificultad de inserción no ofrece las mejores garantías de utilización eficiente de los recursos económicos, además de asegurar el menor impacto posible en términos de reducción del desempleo.

Parece mucho más sensato determinar un proceso en el que los desempleados que reciban los agentes privados tengan un nivel de antigüedad en su demanda de empleo que corresponda con el umbral a partir del cual los propios servicios públicos de la Administración no pueden ofrecer una atención adecuada (en Reino Unido, por ejemplo, esto sucede a partir de 12 meses con carácter general y 6 meses para el caso de los jóvenes o personas con especiales dificultades de inserción), para evitar así la cronificación. En el caso español, donde los servicios públicos ofrecen unos resultados de cobertura de vacantes tan modestos, la derivación de los desempleados podría producirse de manera eficiente a partir del momento en el que lleven más de seis meses en situación de desempleo.

- 6. El aumento de la empleabilidad, la clave del modelo.** La situación del mercado de trabajo en España sugiere que tomar como objetivo de la colaboración entre el sector público y el privado la mejora de la empleabilidad de los desempleados es algo muy razonable.

En primer lugar, una reflexión que habría de hacerse es con qué tipo de desempleados tiene más sentido ordenar la colaboración con el sector privado. Fruto de un diagnóstico previo, deberían ser excluidos aquellos que no muestren ni una actitud ni una aptitud que sea proclive a su inserción laboral en un escenario realista. Probablemente la falta de ambas cualidades, pero muy especialmente la de actitud, implicaría un despilfarro de recursos públicos al canalizar dichos desempleados por este tipo de programas, en vez de otros de carácter más social. La mejora de la empleabilidad requiere una actitud

proclive a la inserción laboral. Y el problema de falta de aptitudes supone un obstáculo para la mejora de la empleabilidad, y si bien se puede solucionar, las autoridades deben ser conscientes del coste real que dicha solución implica.

¿Y cómo medir la mejora de la empleabilidad? Sin duda un buen elemento es la inserción laboral –en los términos en los que se define-, pero esto es sólo la punta del iceberg, puesto que la mejora de la empleabilidad es mucho más amplia entre el grupo de desempleados participantes en estos programas que la que manifiestan en exclusiva el subconjunto de los insertados de manera estable en el mercado laboral.

- 7. Concepto de éxito.** Definir correctamente qué se considera un caso de éxito en el modelo de colaboración público-privada implica responder a la pregunta de qué se persigue con dicho modelo. Puede definirse una gran variedad de objetivos alternativos –todos perfectamente legítimos-, pero debe asumirse que no siempre resultan compatibles entre sí.

Así, el Acuerdo Marco nació con un concepto de éxito vinculado a una contratación ininterrumpida de al menos seis meses. Este concepto de éxito tan enormemente exigente –no debe olvidarse que en España, en el primer semestre de 2015, un momento económicamente mucho más favorable a aquel en el que se diseñó el Acuerdo Marco, apenas el 11,24% de todos los contratos firmados han sido o bien indefinidos o bien temporales con duración superior a seis meses- implica apostar explícitamente por un éxito en términos de una contratación estable, incluso después de su relativa relajación al pasar al modelo de contratación de seis meses en un período de ocho, sin empeoramientos de las condiciones durante el mismo.

Este modelo supone renunciar a otros conceptos alternativos de éxito que se entiende que responden de manera más acertada a las necesidades de los desempleados españoles, como pueda ser el de ‘mejora de la empleabilidad’. Bajo este principio, la inserción laboral efectiva, un claro síntoma de mejora de la empleabilidad, podría cuantificarse en meses (incluso

5. Aprendizajes extraídos de las experiencias internacionales

semanas, como en el nuevo modelo australiano) y ser premiada de acuerdo a estas medidas, de manera progresiva.

El conseguir un determinado número de semanas de inserción de un desempleado ya supone una mejora de empleabilidad que debería ser considerada como éxito y compensada de la manera que se determine. Especialmente en un contexto de elevados niveles de desempleo y con un paro de larga duración generalizado. En este sentido, el mecanismo de pagos del nuevo modelo australiano, con una modulación tanto en tiempo de inserción como con la introducción del concepto de éxito parcial, demuestra una gran sensibilidad hacia la mejora de la empleabilidad como objetivo en sí mismo.

- 8. Pagos ajustados a condiciones de mercado.** Para lograr un modelo sostenible es necesario remunerar a las empresas participantes de manera adecuada, con un modelo de pagos que incorpore una medición realista de tasa de éxito y un pago adecuado del mismo. Estas condiciones no se cumplen en el caso del Acuerdo Marco impulsado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuyos pagos esperados para las empresas potencialmente participantes no garantizan la viabilidad financiera del modelo. Las comparaciones con otros cuadros de pagos puestos de manifiesto en este informe hablan por sí solas.
- 9. Asunción de riesgos a cambio de remuneración adecuada.** Los modelos que se han puesto en marcha en los últimos años en diferentes países suelen combinar pagos por adscripción con pagos vinculados al logro de éxito en la inserción. En la medida en que tengamos mayor peso de los pagos del primer tipo estamos ante un modelo de prestación de servicios frente a los modelos de éxito puro, que son aquellos en los que los pagos están concentrados fundamentalmente en el caso de la inserción efectiva.

La elección de uno u otro modelo no es neutral, ya que los pagos en un modelo de éxito, con mayor nivel de riesgo asumido por parte de las empresas privadas, han de ser superiores en valor esperado para compensar el mayor riesgo mencionado.

Los pagos determinados en el Acuerdo Marco español acentúan su alejamiento con lo que correspondería a unas condiciones de mercado, puesto que es un modelo que se posiciona muy cercano a los de éxito puro, donde los pagos por adscripción resultan muy limitados en cuantía, en aquellos casos en los que se articulen en los convenios, ya que podrían ni siquiera existir.

- 10. ¿Caja negra o servicios definidos en el contrato?** Los modelos que se definen pueden dejar un elevado grado de autonomía a las empresas privadas para determinar qué acciones deben poner en marcha para alcanzar el éxito con los demandantes de empleo asignados. Son los modelos denominados de 'caja negra', donde el modelo británico actual (Work Programme) es el máximo paradigma. Se ha podido ver, además, como el nuevo modelo australiano bascula hacia el enfoque de la 'caja negra', al dotar de más libertad a los proveedores de servicios para definir sus actuaciones. Por otra parte, otro enfoque consiste en definir de manera más precisa qué tipo de servicios deben prestar las empresas privadas a los desempleados.

Ambos enfoques tienen sus ventajas y debilidades. Un modelo de caja negra requiere acertar en la elección de proveedores y contar con entidades de un prestigio y solvencia indudables. En el modelo con servicios más tasados se considera un elemento positivo el que todos los desempleados reciban servicios más homogéneos, con independencia del proveedor que se los proporcione.

5. Aprendizajes extraídos de las experiencias internacionales

Elementos clave para un modelo de éxito de colaboración público - privada.

	Experiencias internacionales estudiadas que lo aplican:		
	Reino Unido	Australia	Otros países
Competencia en una zona de provisión de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Employment Zone • Work Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Jobactive 	
Contratos de larga duración	<ul style="list-style-type: none"> • 5+2 años en Work Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 años Job Network (JN) • 4 años (Jobactive) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Francia • Polonia
Externalización del tratamiento de los desempleados	<ul style="list-style-type: none"> • Work Programme (sólo parados de larga duración, tras 12 meses en paro, o 6 en casos especiales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Externalización de todos los parados: Job Services Australia (JSA) y Jobactive 	<ul style="list-style-type: none"> • Externalización de determinados colectivos
Categorización individualizada de desempleados en función de dificultad	<ul style="list-style-type: none"> • Work Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • JSA: 4 categorías • Jobactive: 3 categ. cruzadas con otras variables (tiempo en desempleo) 	
Modelo de 'caja negra'	<ul style="list-style-type: none"> • Work Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Jobactive aumenta la autonomía de los proveedores 	
Evaluación continua del modelo	<ul style="list-style-type: none"> • Work Programme. Informe trimestral de evaluación. • Los peor valorados pueden perder su contrato. • Los mejor valorados pueden aumentar su cuota de mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • JN: sistema de estrellas, difundido públicamente. • JSA: tres KPI (eficiencia, efectividad y calidad). • Jobactive: informes trimestrales. Ranking de proveedores por resultados. 	
Pagos modulados (éxito parcial)	<ul style="list-style-type: none"> • Si se supera el período mínimo de 6 meses (3 en algunos casos especiales), hay pagos modulares por cada 4 semanas adicionales de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Jobactive: distingue entre éxito total y parcial, y tres alcances temporales de cada uno de esos éxitos (4, 12 y 26 semanas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania: varios programas ofrecen pagos a los tres meses de inserción y a los seis.
Pagos por adscripción (Service Fee)	<ul style="list-style-type: none"> • Employment Zones • Work Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • JSA • Jobactive 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Francia. Programa Jóvenes Nini
Vinculación entre los pagos y el ahorro en prestaciones desempleo	<ul style="list-style-type: none"> • Work Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Jobactive 	
Programa 'estrella' para la Administración (dimensión presupuesto)	<ul style="list-style-type: none"> • Work Programme: entre 3 y 5 mil millones de libras 	<ul style="list-style-type: none"> • Jobactive: 6.800 millones de dólares hasta 2020 	

6. Principales referencias

- Brown, K. y Waterhouse, J.** (2005). "Working for the Nation: Working Nation and Public Sector Reform". *Journal of Economic and Social Policy*: Vol. 9nº 2, Artículo 5.
- Crusson, L.** (2011). "Le Contrat d'Autonomie: mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires". *DARES ANALYSES*, febrero, nº 013.
- Dar, A.** (2015). "Working Programme: background and statistics". House of Commons Library. Briefing Paper n. 6340.
- Department of Employment. Australian Government** (2015). La web del Ministerio ofrece variada información referida al programa jobactive: <https://employment.gov.au/jobactive>
- Department for Work & Pensions (2015).** Quarterly Work Programme National Statistics to Jun 2015.
- Finn, D.** (2005). "The Role of Contracts and the Private Sector in Delivering Britain's 'Employment First' Welfare State", en E. Sol y M Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*. Kluwer Law International.
- Finn, D., M. Knuth, O. Schweer y W. Somerville** (2005). "Reinventing the Public Employment Service: The changing role of employment assistance in Britain and Germany". Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. Working Paper.
- Finn, D.** (2008). The British 'welfare market' Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands. Joseph Rowntree Foundation.
- Finn, D.** (2011). "Job Services Australia: design and implementation lessons for the British context". Department for Work and Pensions Research Report No. 752.
- Fowkes, L.** (2011). Rethinking Australia's Employment Services. The Whitlam Institute. University of Western Sydney.
- Hasluck, C., Elias, P. y Green, A.** (2003). The wider labour market impact of employment zones. London/Sheffield: Department for Work and Pensions.
- Hirst A.; Tarling, R.; Lefauchaux, M.; Rowland, B.; McGregor, A.; Glass, A.; Trinh, T.; Simm, C.; Shaw, H. y Engineer, R.** (2002). Qualitative Evaluation of Employment Zones: A Study of Local Delivery Agents and Area Case Studies, WAE 124, Department for Work and Pensions (DWP), Sheffield.
- Jose, J. y Burgess, J** (2005). "Working Nation: Context and Consequences". *Journal of Economic and Social Policy*: Vol. 9: nº 2, Artículo 1.
- Zimmermann, K.; P. Graziano; P. Aurich y V. Fuertes** (2014). "Local Worlds of Marketization. Employment Policies in Germany, Italy and the United Kingdom compared". *Social Policy & Administration*. 48 (2): 127-148.

