

CONGRESO ESPAÑOL DE LA AECPA. Salamanca 10, 11 y 12 de julio de 2019.
GRUPO 5.10 DEMOCRATIZANDO LA GESTIÓN PÚBLICA: APROXIMACIONES
TEÓRICAS Y EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

La cogestión en los servicios de intermediación laboral: las aristas de la activación para el empleo

María José García Solana. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM.
mjgarcia@ucm.es

Doctora en Ciencia Política, Ciencia de la Administración y RRII por la UCM en 2017. Profesora asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM desde 2006 y Agente de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Velilla de San Antonio desde 2001. Principales líneas de investigación son la colaboración público-privada, gestión pública, gobierno y administración local y políticas públicas.

José María Rodríguez Montoya. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM.
josemrodriguez@cps.ucm.es

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la UCM en 2017. Principales líneas de investigación en Políticas Públicas, Instituciones Políticas, Políticas Públicas de Seguridad. Autor de diversos artículos, capítulos de libro y contribuciones a congresos en dichas materia.

Palabras clave

Cogestión de servicios públicos, políticas de empleo, activación para el empleo, intermediación laboral, gobernanza

LA COGESTIÓN EN LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL: LAS ARISTAS DE LA ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

1. Introducción

Existe un discurso generalizado que señala a las agencias privadas de colocación, con y sin ánimo de lucro, como un actor con un mayor grado de efectividad en la inserción laboral de personas demandantes de empleo. Dicho discurso, además, remarca la ineficiencia de los servicios públicos y, sobre todo, de las oficinas de empleo.

Si bien estas afirmaciones parten de dos dificultades, por un lado, no se tiene en cuenta que los actores públicos y privados, que actúan en la intermediación laboral, parten de contextos distintos, recursos y diseños organizativos diferentes y objetivos públicos y sociales distintos. En segundo lugar, de la ausencia de un conocimiento amplio y multidimensional de cada uno de los actores y de los procesos que desarrolla en las dinámicas de intermediación laboral.

Los estudios que se han acercado al análisis de cada uno de estos actores apenas aportan datos extrapolables de inserción, se desconocen los procesos desarrollados (tiempos, recursos, objetivos, etc) y resultados comparables. Los datos de inserción fruto de procesos de intermediación necesitarían de un análisis de la implementación, que supere la “black box” de las oficinas públicas, pero también de las entidades

privadas. Sólo así sabremos qué elementos hacen que se produzcan inserciones laborales con futuro en el mantenimiento del empleo (con calidad).

Sin embargo, si hay un criterio que permite vincular y comparar la dinámica de estos agentes es el criterio de activación para el empleo. La activación del demandante se ha convertido en el hilo de unión y objetivo común para potenciar la empleabilidad de los demandantes y su inserción efectiva.

Aunque no es objetivo de esta ponencia realizar un estudio específico y comparado de los procesos de implementación que utilizan estos actores (oficinas de empleo, agencias privadas y entidades del tercer sector), sí es objetivo de esta ponencia abordar cómo se articula el proceso de intermediación en las oficinas de empleo y cómo se incorpora el concepto de activación. Dicho análisis se realiza desde un enfoque de gestión pública, en concreto, desde la co-producción de servicios públicos.

En la siguiente ponencia en primer lugar realizaremos una aproximación al marco general de la coproducción en su relación con los procesos de activación en la intermediación laboral. En segundo lugar, describiremos el estudio de caso y la metodología utilizada. En tercer lugar, plantearemos algunos resultados fruto de proceso de investigación. En último lugar, estableceremos remarcaremos qué cuestiones que se mantienen abiertas.

2. Marco general de la coproducción en los servicios de intermediación laboral

Existen procesos de prestación de servicios públicos que no pueden ser producidos sin la efectiva participación de los usuarios. Éstos son actores necesarios pero lo que variará será el grado de implicación y, con ello, el concepto de participación y el grado coproducción. En otros casos, la coproducción se incorpora en la prestación de servicios como un instrumento que mejora los resultados, tanto desde calidad como de la cantidad de servicios (Alford, 2009, Porter, 2012; Fledderus y Honningh, 2016). Todo este proceso de co-producción pasa por un refuerzo en la individualización y personalización de los servicios, como es el caso de los servicios de intermediación laboral.

Si bien, la forma en la que se accede a estos servicios, el proceso de gestión y su finalización plantea numerosas cuestiones sobre el rol que deben tener o tienen las personas demandantes de empleo y los profesionales de la orientación para el empleo. Que actúan en lógicas y criterios de evaluación diferentes en función del estilo de gestión y objetivos de los que se partan. Esto hace que la lógica burocrática y la lógica de co-producción generen importantes desajustes y estrategias de gestión contradictorias.

Por ello, la co-producción implica un valor añadido al proceso de búsqueda que aportan tanto el demandante como el profesional de la orientación. Así la “co-producción se da cuando los usuarios son activamente incorporados a la prestación del servicio de activación (...) los usuarios se convierten en productores de su propio servicio” (Fledderus y Honningh, 2016: 71).

La incorporación de los ciudadanos en sus relaciones con los servicios públicos, vista desde la cogestión y la coproducción de los servicios, es una forma directa de inclusión. Si bien, para ello es necesario realizar un importante esfuerzo de individualización y personalización del servicio como garantía de una mejor satisfacción de las personas usuarias de estos servicios y, con ello, una mayor confianza y

expectativas sobre lo que los ciudadanos pueden esperar de sus administraciones públicas.

En este sentido se plantea la cuestión de que sólo cuando las personas participan de forma consciente y voluntaria de estos estilos de gestión podremos hablar de coproducción y participación directa y real. En los casos en los que las personas estén obligadas mediante el compromiso de activación hablaríamos de una colaboración dirigida, que pueden llegar en algunos casos hasta la tutorización-tutela.

Por lo tanto la motivación (Fledderus y Honingh, 2016) o “actitud” (E1 y E2) tanto en el caso de los demandantes y profesionales de la orientación debe jugar un papel clave. Es, para algunos autores, el factor importante a la hora de formar parte de los procesos de activación para el empleo desde un enfoque de co-producción. No sólo posiciona a las personas demandantes sino que también influye en la orientación e interacción que se desarrolle con los profesionales de la orientación laboral.

3. Presentación del caso

Las Oficinas de Empleo de la Comunidad de Madrid, como señala su página institucional, “son el instrumento organizativo desde el que la Comunidad de Madrid ofrece los servicios de empleo”¹. Es decir, son un instrumento de descentralización a través del cual se articula, mediante áreas de actuación integradas por municipios, la inscripción de trabajadores en activo y/o desempleados, la formación procedente de recursos propios, la orientación y la intermediación laboral. A lo largo del tiempo se han ido incorporando servicios que han buscado la especialización y personalización como el programa EURES. Así, dentro de la propia oficina de empleo existen puntos de autogestión – servicios telemáticos – punto de atención a víctimas de violencia de género, oficina de atención a los empleados – para gestión de ofertas y proceder a la intermediación e inserción; y la especialización de algunos puestos dentro de la propia oficina por programas (Garantía Juvenil, PREPARA, PAE, Programa extraordinario, etc). Además de acciones de asesoramiento, formación e información orientadas a diversos colectivos (empresarios, trabajadores, desempleado y colectivos con especial seguimiento).

La red de Oficinas de Empleo está compuesta por 19 oficinas en el municipio de Madrid y 23 en el resto de la Comunidad de Madrid encontrando varias oficinas en un mismo municipio como consecuencia de la población que han de atender. En estos casos se encuentran Alcalá de Henares, Alcorcón, Getafe, Leganés y Móstoles².

A lo largo de estos años, el afianzamiento de un modelo autonómico de empleo, que se inicia en el año 2000 en la Comunidad de Madrid³ ha permitido la existencia de una red estable de Oficinas de Empleo que han tenido que incorporar desde las experiencias del RAI, del programa PREPARA⁴ actualizado en 2017, el programa PAE que

¹ <http://www.comunidad.madrid/servicios/empleo/oficina-empleo> (Consultada 7/06/2019)

² <http://www.comunidad.madrid/servicios/empleo/oficina-empleo#red-oficinas-empleo> (Consultada 3/07/2019)

³ Real Decreto 30/2000, de 14 de enero, sobre traspaso a la Comunidad de Madrid de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (BOE, 2 de febrero de 2000).

⁴ Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) establecidas mediante Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación

se actualiza en 2017⁵ y a los que se une en 2018 el subsidio extraordinario de desempleo⁶ (siguiendo su carácter temporal, específico y extraordinario), criterios y compromisos con los demandantes sobre activación. En estos programas se entiende la ayuda económica como un “apoyo” para el desarrollo de una búsqueda activa de empleo.

Para ello, el diseño de los procesos de atención al demandante y, sobre todo, la actividad de los profesionales de la orientación laboral ha cobrado una especial atención, quedando muy perfilada la actividad y responsabilidad del tutor y del demandante sometido a seguimiento. La delimitación de la figura del tutor, para el seguimiento y/o acompañamiento del demandante durante el programa, ha provocado que desde hace ya unos años se hayan ido perfilando y mejorando los instrumentos de diagnóstico y perfil profesional, diseño de itinerarios personalizados, a los que se suman la realización de talleres, información de ofertas de empleo y formación. Pero sin aportar una visión integral del demandante (E1, E2).

4. Metodología

Este estudio ha empleado fuentes documentales e instrumentos de gestión utilizados por los orientadores laborales adscritos a las oficinas de empleo, programas de formación orientados al coaching laboral y técnicas cualitativas mediante entrevistas semiestructuradas. En las entrevistas se ha dejado un amplio margen a las personas entrevistadas adaptando las mismas al perfil y trayectoria profesional de cada una de ellas. Las entrevistas se han realizado a 3 orientadores laborales que en suma han desarrollado su actividad en 5 oficinas de empleo diferentes de la Comunidad de Madrid y 1 persona con perfil de responsable administrativo. Se ha solicitado entrevista a 2 Directores de oficina de empleo y una entrevista a la responsable de oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid que están pendiente de realizarse. Este estudio es una primera aproximación a los procesos de gestión de las oficinas de empleo, con objeto de identificar estilos de gestión, entre ellos la co-producción de servicios, que nos permita realizar comparaciones con estilos aplicados en el tercer sector y agencias privadas de colocación.

5. Resultados

Con el objetivo de esta ponencia de acercarse al modelo de orientación e impulso de la empleabilidad sobre el que se desarrollará la activación se han alcanzado algunos resultados relevantes.

- Estilo de gestión burocrática frente a coproducción de servicios.

En las entrevistas realizadas se pone de manifiesto una visión burocrática del servicio.

profesional de las personas desempleadas. Última actualización del programa de ayudas mediante Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria.

⁵ Programa Extraordinario de Activación para el Empleo creado 2014, actualizado y modificado mediante Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril.

⁶ Disposición final 40ª de la LGPE 2018 que incluye en la LGSS una nueva disposición adicional 27ª. <https://www.laboral-social.com/ley-6-2018-presupuestos-generales-estado-modificaciones-desempleo-subsidio-extraordinario.html#tnota3> (Consultada 3/07/2019).

En primer lugar, de la documentación revisada y confirmado con las entrevistas realizadas (E1, E2, E3), la organización de las Oficinas de Empleo implica tres bloques de actuación estandarizados pero que no se interrelacionan. Una primera atención que sirve para establecer el nivel de empleabilidad del demandante que acude a las oficinas de empleo. Dicha unidad sirve de entrada a los servicios de empleo y es realizada prioritariamente con personas con perfil administrativo, aunque también puede ser realizada por un orientador.

En un segundo momento del circuito del proceso, las personas demandantes pasan al proceso de orientación laboral, asignándole un/a orientador/a específico/a con el que realizará el perfil profesional y el itinerario. Dicho tutor además puede cambiar, por lo que se rompe los proceso de confianza y de evolución en el proceso de cambio hacia la coproducción, ya que el profesional puede que no se encuentre alineado con ese enfoque.

Y una tercera unidad organizativa orientada a la intermediación laboral. Esta distribución organizativa normaliza la dinámica de la oficina y la encorseta el esquema del servicio de orientación de las oficinas de empleo.

De este modo, es difícil el desarrollo de un proceso de coproducción, que implica la interacción –negociación y reajuste- del perfil profesional y el itinerario (*“de empleo, de formación o de lo que necesitase”*; *“atenciones individuales y tienes que hacer también sesiones grupales”* E1), se sustenta sobre una serie de variables clave que son difíciles de articular.

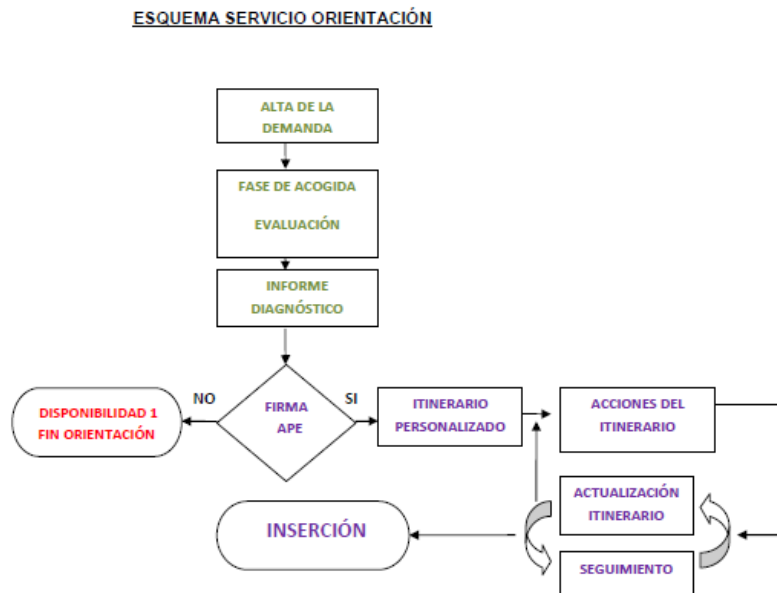
Uno de los principales riesgos que limita la coproducción es la carga de gestión que paralelamente han de asumir los propios orientadores. La estructura burocrática, revisada desde la NGP, puede llegar a generar un bloqueo del propio estilo de coproducción. Sin una visión estratégica de las oficinas de empleo y desde el enfoque de activación y coproducción es difícil superar la inercia de la estructura y cultura burocrática.

“actividad muy pautada, con una carga de gestión, pero es un trabajo administrativo enorme que no aporta valor (...) yo tenía que volcar datos en vario sistemas de información porque al final son estadísticas. Y es, o tiempo que te consume de atención o tiempo extra que le tienes que dedicar. Tenía que volcar datos en el sistema antiguo con unos códigos, tenía que reportar un Excel porque eso directamente necesita ir a Fondo Social Europeo para pistas de auditoría, el tema de la subvención, y luego tenía que volcar para abrir itinerarios. De cada atención, 50 minutos de atención personal me suponía luego de carga administrativa otros 35 minutos. Y luego quincenalmente, mi compañera y yo, hacías sondeos de todas las personas que se habían ido a apuntar a la oficina de empleo y que cumplían los requisitos del programa, para poder montar una sesión informativa” (E1).

Cuadro 1. Pasos en el servicio de orientación laboral

PASOS EN EL SERVICIO ORIENTACIÓN
Alta de la demanda
Fase de acogida
Evaluación
Fase diagnóstico
Acuerdo personalizado para el empleo (APE)
Itinerario individual y personalizado de empleo (IPE) según el informe de diagnóstico y la escala de disponibilidad/empleabilidad

Imagen 1. Esquema del servicio de orientación laboral



Fuente: Instrucciones técnicas de orientación para el empleo 2015

- Perfiles orientados a la coproducción: orientadores laborales y demandantes

En el proceso de entrevista se aprecia la existencia una amplia tipología de demandantes que acude a las oficinas de empleo:

- primero, personas que no utilizan los servicios de empleo bien porque el perfil laboral es muy bajo o muy alto. Estas personas suelen pasar el primer filtro, acuden a una primera entrevista con los profesionales de la orientación y terminan su proceso.
- segundo, personas que utilizan los servicios de forma voluntaria y solicitan el proceso de orientación laboral
- tercero, personas que utiliza los servicios de forma obligatoria sujetos a algún programa de prestación y/o subsidio. En este sentido encontramos dos tipologías, aquellas personas que “cumplen” con los requisitos de los esquemas de la orientación establecida (3 entrevistas con los orientadores laborales) y personas que no participan de forma activa de ese proceso.

En este sentido, el grado de confianza individual generado con el profesional es clave.

“Para generar ese clima de confianza, el respeto y el no juzgar, palabras de aliento, el no entender que yo entiendo más que tú yo estoy aquí para apoyarte en ese proceso (...) para poder generar un cambio pasa por generar ese clima de confianza donde meto ser

asertivo, ser empático y los tiempos, usted se marca sus tiempos de todo lo que vaya a acontecer en su vida” (E1 y E3).

“También hay personas poco receptivas, que vienen rebotadas, también esa recogida emocional yo creo que es vital y no se hace. O porque no sabemos pero me parecería clave. A esto es a lo que me refiero con formación”.

Respecto a los profesionales de la orientación laboral, tras las entrevistas realizadas, se aprecia la existencia de dos tipos de tutor/orientador. Por un lado, aquel que “cumple” con los requisitos de las orientaciones, es decir, el modelo estandarizado de firmas, citas e información. Orientado a los objetivos marcados para la oficina de empleo donde se incorpora o del programa al que se adscribe. Por otro lado, aquellos que realizan una labor más proactiva que, junto con el demandante, impulsan el proceso de cogestión y coproducción del servicio.

“El límite entre tutor como tutela y como impulsor. Es más tutela, esa parte de impulso, de darle a la persona la responsabilidad sobre su actividad no está. No hay directrices, no hay formación y es una cuestión de falta de motivación. Falta de planificación de programas, no hay comunicación clara, llega todo por procedimiento tarde, y las instrucciones son de gestión (mecanización) y objetivos. Pero eso hace que te olvides de la personas. Falta una visión global y es una cosa de dos. Eso las empresas privadas lo tienen claro, si yo gano tu ganas” (E1 y E3).

- Falta de espacios de confianza grupal.

A pesar de que se plantean espacios grupales de trabajo, que influyen y son una condición previa en el desarrollo de la confianza (Fledderus y Honing, 2016: 73), éstos se plantean dentro de la dinámica establecida de la Oficina de Empleo. La capacidad de control del proceso por uno mismo, sentirse protagonista de su historia, mejorará la participación, y más el encontrarse entre iguales.

- Ausencia de visión integral y estratégica de la activación, por tanto, de la coproducción. Resultados cuantitativos vs Calidad en la inserción.

En relación al estilo de dirección y/o estrategia asumida por las Oficinas de Empleo el desarrollo de los programas de activación, mediante las entrevistas realizadas, los orientadores y el personal de administración trasladan la ausencia de líneas dirigidas a dicha coproducción de servicios como estilo de gestión necesario para una mejor activación de los demandantes de empleo. Dependiendo del colectivo se deriva a la orientadora, aunque haya personas especializadas *“trabajamos con voluntades. Conjugan un poco la voluntad de la persona con que saliesen los objetivos de la oficina. Porque nuestro director llegaba de Madrid y nos decía tenemos que hacer tantas atenciones” (E1).*

- Necesidad de una visión personalizada e individualizada del servicio desde un enfoque de co-producción y cogestión.

Los procesos de coproducción y cogestión de los servicios de intermediación laboral pasan por un cambio de enfoque y de formación tanto en los profesionales como

en los demandantes “sentirse protagonista de su historia de vida”. En este sentido tanto la formación como la creación de una cultura organizativa que puede ser canalizada a través de la formación, reciclaje y estabilidad de la plantilla de las oficinas permitiría establecer lógicas burocráticas (en los ámbitos de gestión y tramitación) y lógicas de producción, en los espacios de orientación e inserción laboral *“la diferenciación al final es la actitud del profesional que está atendiendo”*.

“Motívame o pónmelo fácil. Yo en quince meses que he estado no he recibido formación técnica del programa en el que he estado y la primera formación que tuve al año fue sobre ley de transparencia. Pero por parte de la oficina nada y el criterio es la antigüedad (...) Falta formación de acogida a los orientadores que entran en los programas y a lo largo del proceso (...) Se sigue sin tener una visión global de para qué, cómo encuadro todo esto (...) programas, códigos...yo sé de orientación” (E1 y E3).

Al contrario de donde se pone el foco normalmente sobre la falta de implicación, actitud, confianza, etc de los demandantes de empleo:

“la actitud del demandante suma, pero la actitud del orientador es clave. Forma parte de su proceso profesional”. “yo tenía una compañera que número tenemos que hacer, cojo firma, yo no lo entiendo así, entiendo que hay unos objetivos, pero yo no trabajo así. Yo creo que hay una parte de dificultad que es esos interinos y en el sistema de acceso a esa manera de trabajar de las oficinas de empleo” “quién puede y quién no puede trabajar con ciertos colectivos, con vocación de servicio” (E1 y E3).

Intentando superar el voluntarismo de los profesionales que sí asumen esa dinámica de trabajo

“Y a las personas más interesadas les citaba de forma individual y ya iba trabajando diferentes aspectos. Todo pasa por aplicar un diagnóstico de empleabilidad que es un cuestionario y a partir de ese diagnóstico comenzabas a trabajar con la persona. (E1)”

“A veces es difícil generar un equilibrio, porque al final hay que sacar los números, eso qué supone más carga de trabajo, perfecto yo la aceptaba encantada” (E1)

Este tipo de enfoque permitiría que el acuerdo personalizado tuviera un sentido real de transformación para la empleabilidad y mantenimiento en el empleo conseguido.

“El acuerdo personalizado para el empleo es un documento tipo que es puerta de entrada para el resto de los servicios y ya ahí trabajando. Con algunas personas trabajaba más partes de formación, con otros aspectos más tradicionales como el C.V. o la entrevista de trabajo. Y yo mi manera de trabajar era haciendo a la persona partícipe de su propio proceso, aplico

técnicas de coaching, lo que sí firmo con ellos es un compromiso, no tanto en papel como de implicación y compromiso, de hacerles partícipes de ese proceso. Oye tú tienes una parte importante que hacer. Sí establecía un vínculo con ellos vamos a hacer un seguimiento, vamos a personalizar este servicio porque mi sensación era res un número” (E1 y E3).

Y todo ello permitiría superar una de las principales críticas realizadas a las oficinas de empleo como es la imposibilidad de realizar ajustes reales entre ofertas y demandas.

“En las agencias de colocación celebras inserciones, pero hay veces que el volumen es muy grande y la inserción se produce de manera no tan eficaz. Cuando tú conoces a la persona, te has entrevistado con ella y tienes unas mínimas pautas, esos son los elementos que te diferencian a la hora de que te cojan en un empleo o que no. Y eso sólo lo puedes saber si le has dedicado tiempo a la persona (...) y ahí es donde se produce una inserción supereficaz”

Este perfilado real de los demandantes, a través de los procesos de coproducción, permitiría tener una base de datos (big data) ajustada a la realidad y mejorar no sólo la satisfacción del demandante sino la inserción y continuidad en el mercado laboral

“Al final es lanzar información a una base de datos y te devuelve la información (...) pero para un mantenimiento del empleo tienes las competencias y eso hasta ahora las bases de datos no lo recogen (...)

6. Cuestiones abiertas

- Es la cogestión una forma de reforzar el papel de las administraciones públicas dentro de las democracias.
- Son los procesos de cogestión estilos de gestión de servicios que mejoran la satisfacción y efectividad.
- Cómo funciona el efecto creaming en las oficinas de empleo, sobre todo desde un punto de vista comparado con los agentes privados y entidades sociales y reintroducimos la cuestión planteada por Fredderus y Honingh ¿Desaparece el problema de selección cuando los servicios de activación se basan en la coproducción? (Fredderus y Honingh, 20016: 70).
- Qué ocurre con los demandantes de empleo continuos usuarios de los servicios públicos y las ayudas sociales *“los fieles de las oficinas de empleo. Que han entrado en el círculo”*, cómo introducirles en los procesos de coproducción.

7. Bibliografía

Brandsen, T. & Honingh, M., 2015. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definition. *Public Administration Review*, 76(3), pp. 427-435.

Fledderus, J., 2015. Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), pp. 550-565.

Fledderus, J. & Honingh, M., 2016. Why people co-produce within activation services: the necessity of motivation and trust - an investigation of selection biases in a municipal activation programme in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), pp. 69-87.

Güemes, C. & J., R., 2019. Come together? Citizens and civil servants dialogue and trust. *Aus J Publ Admin.*, pp. 1-17.