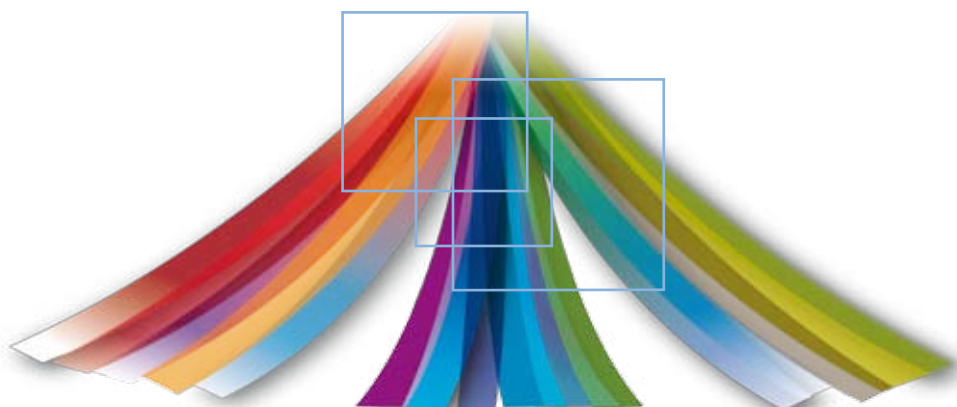


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO EN APOYO DEL MERCADO DE TRABAJO

1. Resumen ejecutivo

La prestación de servicios de empleo eficaces es fundamental para un mercado de trabajo que funcione adecuadamente. Estos servicios se presten a través de instituciones públicas dependientes de los Ministerios de Trabajo, a través de agencias de empleo privadas o a través de organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales.

La función principal de los servicios públicos de empleo es la de amortiguar la transición al mercado de trabajo para los trabajadores y los empleadores mediante

- 1) el suministro de información adecuada sobre el mercado de trabajo;
- 2) la prestación de ayuda para la búsqueda de trabajo y de servicios de colocación;
- 3) la administración de las prestaciones del seguro de desempleo; y
- 4) la administración de diversos programas del mercado de trabajo.

Las agencias de empleo privadas desempeñan asimismo un papel significativo en el mercado de trabajo, en la medida en que actúan como método alternativo de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo e intervienen en la formación y en la mejora de las cualificaciones para atender necesi-

dades de los empleadores. Las normas internacionales del trabajo, en particular los Convenios núm. 88 y 181, ofrecen orientación normativa sobre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas, respectivamente.

En la mayoría de los países, se ofrecen también servicios de empleo a través organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales. Estos grupos suelen especializarse en la prestación de servicios a los solicitantes de empleo más vulnerables, a los que a menudo hay que dedicar una mayor atención para lograr su empleabilidad. Asimismo ofrecen servicios de ajuste de la oferta y la demanda de empleo, además de seminarios y talleres sobre destrezas de búsqueda de trabajo, y en ciertos casos prestan servicios adicionales a los solicitantes de empleo para facilitar su incorporación al mercado laboral. Entre estos últimos se incluyen los de cuidado gratuito mientras acuden a entrevistas de trabajo, los de dotación de equipos especiales para el desempeño de puestos de trabajo concretos o para atender a necesidades motivadas por una discapacidad, o incluso los de entrega de ropa adecuada para mantener una entrevista de trabajo.

Hay pruebas cada vez mayores de que, en particular durante las crisis, la estrecha colaboración de todas estas entidades permite obtener resultados más positivos.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



2. Descripción de los problemas en materia de políticas

Aunque muchos países empiezan a observar signos de recuperación económica, se prevé que continuarán los niveles elevados de desempleo y que, por tanto, se mantendrán las demandas y expectativas puestas en los servicios de empleo.

Ahora bien, cuando los países comienzan a pasar de un período de crisis a una fase de recuperación económica, sus prioridades se desplazan a la solución de los problemas de déficit fiscal y de deuda pública. Los servicios públicos de empleo, sometidos a fuertes presiones de demanda de sus servicios, se enfrentan entonces a la búsqueda de recursos suficientes en un entorno de crecientes restricciones financieras públicas.

Además de estudiar posibles métodos de prestación de servicios relevantes, eficaces en función del coste y eficientes a una serie de solicitantes de empleo entre los que se incluyen jóvenes, trabajadores de edad avanzada desplazados, mujeres y personas discapacitadas, los servicios públicos de empleo han de buscar el modo de hacer el mejor uso de las tecnologías de la información y la comunicación y de crear sinergias entre las diversas partes intervinientes en la prestación de esos servicios.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>

Así como los servicios públicos de empleo han respondido a la crisis financiera modificando los servicios de mercado de trabajo existentes, en lugar de introduciendo medidas totalmente nuevas, sus respuestas pueden clasificarse según que se dirijan a la prevención de las pérdidas de empleo, a la sustitución de ingresos o a la ayuda a los solicitantes de trabajo para mejorar su empleabilidad mediante el uso estratégico de programas de mercado de trabajo bien diseñados.

Los países en desarrollo suponen un problema especial, ya que a menudo han disfrutado de un limitado margen fiscal y político para responder a la crisis. Sus servicios de empleo suelen estar subdesarrollados, con lo que el reajuste del mercado de trabajo a la recesión económica es más conflictivo que si esos servicios fueran menos débiles.

3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

Evitación o reducción al mínimo de las pérdidas de empleo

La pérdida de empleo afecta a algo más que la fuente de ingresos; puede dar lugar a una pérdida de identidad, de autoestima y de dignidad. Largos períodos de desempleo pueden producir además una erosión tanto de las cualificaciones técnicas como de los hábitos de trabajo generales, con la consiguiente dificultad para volver al mercado laboral. Los servicios públicos de empleo han respondido a este desafío adoptando medidas nuevas o mejorando las existentes para evitar en lo posible los despidos. Han adoptado para ello dos estrategias básicas: la creación de equipos de respuesta rápida y los programas de trabajo a corto plazo.

Estos procesos y su aplicación práctica se describen en una publicación de la OIT recientemente actualizada y en dos informes de política.²

Aunque los equipos de respuesta rápida y los programas de trabajo a corto plazo pueden plantearse como actuaciones independientes, muchos servicios públicos de empleo los ofrecen de forma combinada, alcanzando primero un ac-

¹ G. B. Hansen: A guide to worker displacement: some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises, Ginebra, OIT, 2009.

² J.C.Messenger: Repartición del trabajo: una estrategia para preservar puestos de trabajo durante la crisis mundial del empleo, (Ginebra, OIT, 2009, TRAVAIL, Informe de política núm. 1. J. C. Messenger: S. Rodríguez: New developments in work sharing in middle-income countries, (Ginebra, OIT, 2010, TRAVAIL, Informe de política núm. 2.



uerdo de trabajo a corto plazo dentro de la empresa para contener los despidos y estableciendo después un equipo consultivo mixto para gestionar actividades de asistencia a los trabajadores despedidos y ayudar a planificar medidas que devuelvan a la empresa a la plena producción, tal como se describe en el ejemplo del recuadro 1.

Apoyo a los ingresos

Una de las principales preocupaciones de los trabajadores que se enfrentan con la pérdida del empleo es la relativa a la pérdida de ingresos. Pocos solicitantes de empleo pueden centrarse en la aplicación de una estrategia eficaz de búsqueda de trabajo cuando sus preocupaciones básicas están relacionadas con la inseguridad económica. Por tanto, una de las prioridades máximas de los servicios públicos de empleo es garantizar la disponibilidad lo antes posible de algún tipo de apoyo a los ingresos para quienes se encuentren en esa situación y cumplan las condiciones establecidas.

Para cumplir este compromiso, muchos servicios públicos de empleo han aumentado su personal, ampliado los horarios de servicio y simplificado los procedimientos de tramitación de las prestaciones de desempleo. Algunos países han modificado además los criterios exigidos para el cobro de estas prestaciones, con el aumento consiguiente del número de personas que pueden percibir las durante períodos más largos. Aunque algunas de estas medidas, como la ampliación del personal y de los horarios de servicio, se consideran sólo temporales, otras, como la simplificación de los procedimientos de simplificación, pueden mantenerse como permanentes.

Mejora de la empleabilidad

A medida que los servicios de ajuste de la oferta y la demanda de trabajo se han automatizado y han ido exigiendo cada vez menos personal, la mejora de la empleabilidad de los solicitantes de empleo, con miras a su colocación, se ha convertido en la tarea principal de las entidades públicas de empleo. Se lleva a cabo normalmente mediante el asesoramiento profesional, el suministro de información precisa y oportuna sobre el mercado de trabajo para ayudar a los solicitantes de empleo a tomar decisiones profesionales adecuadas y la aplicación de programas de subvenciones a los salarios, sobre todo para los solicitantes de más difícil colocación.

Recuadro 1: Centros de movilidad en los Países Bajos

En 2007, una empresa de automoción anunció un plan de despido de unos 1.600 empleados. Se invitó a los trabajadores y a la empresa a que negociaran un plan social que incluyera la creación de un centro de movilidad para identificar a los trabajadores afectados, registrarles como solicitantes de empleo y prestarles los servicios normales en el marco de los servicios públicos de empleo. Se identificaron posibles ofertas a través de los anuncios de otras empresas y de la información que el servicio público de empleo tenía sobre este punto y sobre las oportunidades de empleo. Se valoraron las cualificaciones de los trabajadores afectados y se recomendaron medidas de mejora de las mismas para facilitar su proceso de transferencia a nuevos puestos de trabajo.

A los 18 meses del anuncio, el 80 de los trabajadores habían pasado a otra empresa o habían desarrollado una ocupación que encajaba en el mercado. Desde la adopción del sistema de centros de movilidad en 2008, se han establecido un total de 950. A finales de octubre de 2009, 10.000 empleados habían conseguido pasar de un empleo a otro sin llegar a percibir la prestación de desempleo. Otro 80.000 habían conseguido trabajo en los tres meses siguientes al comienzo del cobro de esta prestación.

La demanda de estos servicios de empleo mejorados ha aumentado extraordinariamente a causa de la crisis económica y se ha ampliado la gama de solicitantes de empleo que los demandan. Por ejemplo, son muchos los trabajadores de edad mediana y avanzada que piden ayuda para planificar una nueva carrera profesional o para formarse en tal sentido. Los servicios públicos de empleo responden actualmente a estas demandas crecientes, tanto de los solicitantes de empleo como de las empresas, combinando de variadas formas técnicas que han dado buenos resultados en anteriores épocas de recesión económica y estructural. Asimismo se apoyan en las sinergias existentes con otras partes interesadas de este sector, como las agencias de empleo privadas o las organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales. De hecho, procuran cada vez más compartir información y combinar iniciativas de formación con agencias de empleo privadas para conseguir economías de



escala. En numerosos países subcontratan además muchos de los servicios especiales para los solicitantes de empleo más vulnerables, como los jóvenes en la época de transición de la educación al trabajo, las mujeres que quieren volver al mercado laboral tras un período de ausencia y los trabajadores con discapacidades que buscan su inserción en la población activa.

La OIT, en colaboración con la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) y la Confederación Internacional de Agencias Privadas de Empleo (CIETT), ayuda a los Estados miembros a compartir ejemplos de buenas prácticas mediante la realización de estudios relevantes y la elaboración de documentos de referencia, la defensa del cumplimiento de los Convenios núm. 88 sobre los servicios públicos de empleo y núm. 181 sobre las agencias privadas de empleo, y la prestación directa de asistencia técnica y de asesoramiento en la adopción de políticas.

Impacto de los servicios de empleo

Los estudios de evaluación realizados en los países industrializados indican que la ayuda a la búsqueda de empleo ofrece sistemáticamente resultados satisfactorios. Es la intervención con el coste más bajo y, en general, los mayores beneficios, y ha demostrado su eficacia para la mayoría de los grupos de desempleados (Fay, 1996). Evidentemente, una vez que se han cubierto los costes iniciales de creación de las bases de datos de los solicitantes de empleo y otros servicios típicos basados en el intercambio electrónico de

datos, la prestación de los servicios básicos de ajuste de la oferta y la demanda de trabajo tienen un bajo coste y requiere poco personal.

Durante la actual crisis económica, los funcionarios de los servicios públicos de empleo han alentado a los solicitantes a aprovecharse de estas posibilidades de “autoservicio”. Ha aumentado asimismo el interés de los países en desarrollo por crear o mejorar los servicios de búsqueda de empleo basados en la tecnología de información.

No obstante, cuando se reduce el número de puestos de trabajo disponibles, sólo los trabajadores más empleables encuentran trabajo por estas vías. A medida que aumenta la necesidad de servicios más avanzados, como los de asesoramiento sobre la trayectoria profesional, los de mejora de las cualificaciones y los de ayuda para la adquisición de equipos especiales para el trabajo, aumentan también los costes de la colocación laboral.

El tiempo dedicado a la prestación de servicios a cada solicitante de trabajo crece en los períodos de alto desempleo, debido a la necesidad de facilitar información más profunda sobre las condiciones de mercado de trabajo, sobre las trayectorias profesionales alternativas y sobre las fuentes de mejora de las cualificaciones. Esto tiene también, lógicamente, consecuencias para el ritmo o el coste de la prestación de los servicios, que dependerán de que el servicio público de empleo pueda contratar o no personal adicional. En todo caso, hay límites en lo que puede conseguir este servicio cuando el problema principal es el de demanda insuficiente en la economía.

4. Conclusiones y recomendaciones

Unos servicios de empleo públicos bien establecidos pueden ser decisivos para responder tanto a los problemas de empleo resultantes de las situaciones de recesión económica inesperada como a los existentes en épocas de crecimiento. La solución más eficaz ha resultado ser una colaboración estrecha entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas, las ONG y las empresas privadas. En épocas de crisis, basarse en los programas y servicios existentes, mejorándolos con recursos financieros adicionales y suavizando los requisitos para beneficiarse de las prestaciones, es más eficaz y eficiente que diseñar programas nuevos.

Los servicios públicos de empleo deben evaluar, por tanto, continuamente su actuación, identificar ámbitos de mejora y garantizar su capacidad de respuesta a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo. Un factor clave en todo ello es siempre la disponibilidad de información fiable sobre el mercado de trabajo.

Es evidente asimismo que los países que contaban con unos servicios de empleo bien establecidos al principio de la reciente crisis financiera han podido responder mucho más rápidamente a los problemas del mercado de trabajo. Por tanto, es cada vez más importante concentrarse en ayudar a



los países en desarrollo a reforzar su capacidad para ofrecer mejores servicios de empleo.

En épocas de relativa prosperidad económica, la solución más eficaz al desempleo, en términos de costes, es el acceso a las ofertas publicadas en bases de datos gestionadas a través de Internet, combinado con el apoyo a los salarios mientras los solicitantes pasan de un empleo a otro. En épocas de crisis económica, cuando el trabajo escasea, una

combinación de formación específica de las cualificaciones y de ayuda a la búsqueda de empleo una vez obtenida esa formación puede dar los mejores y más duraderos resultados. Muchos países aplican una política basada en la vinculación del gasto público de empleo a la duración del desempleo. Así, ofrecen asesoramiento y ayuda a la búsqueda de empleo, en ambos casos con bajo coste, a los parados de corta duración, y prestan servicios más intensos y costosos a los desempleados de larga duración.

5. Lecturas y recursos adicionales

- ILO: *Review of the core elements of the Global Employment Agenda*, Governing Body, 286 th Session, Geneva, Mar. 2003, GB.286/ESP/1(Rev.)
- ILO: *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Governing Body, 303rd Session, Geneva, Nov2008), GB.303/SG/DECL/2
- ILO: C88, *The Employment Service Convention*, 1948, available at: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C088>
- ILO: C181, *Private Employment Agencies Convention*, 1997, available at: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=186&chapter=1&query=%23status%3D01&highlight=on&querytype=bool&context=0>
- ILO: R188, *Private Employment Agencies Recommendation*, 1997 <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R188> ILO: Recovering from the crisis: a Global Jobs Pact, Geneva, 2009
- ILO: *Guidelines for establishing emergency public employment services*, Skills & Employability Department, Geneva, ILO, 2003.
- ILO: *Guide to Private Employment Agencies: Regulation, monitoring and enforcement*, Skills & Employability Department, Geneva,
- ILO: 2007. Thuy, P.; Hansen, E.; Price, D. 2001. *The public employment service in a changing labour market* (Skills & Employability Department, Geneva, ILO)
World Association of Public Employment Services (WAPES) <http://www.wapes.org>
International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT) <http://www.ciett.org>