

Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe

Jacqueline Mazza

División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Desarrollo Social
Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral



**Banco
Interamericano
de Desarrollo**

Índice

Resumen Ejecutivo

Capítulo 1: Servicios de intermediación laboral: Introducción

Capítulo 2: Tendencias recientes en los servicios de intermediación laboral:
Países de la OCDE y de América Latina y el Caribe

Capítulo 3: Modelos institucionales de servicios de intermediación laboral

Capítulo 4: Servicios de intermediación laboral: Consideraciones y recomendaciones correspondientes
a los países de América Latina y el Caribe

Bibliografía

Anexo I: Convenios de la OIT ratificados por los países de América Latina y el Caribe

LISTA DE CUADROS

Cuadro I. Servicios de intermediación laboral: Funciones principales

Cuadro II. Tipos de clientes (trabajadores) en comparación con los servicios necesarios

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1. Los Países Bajos: Prestación de servicios especializados a los empleadores

Recuadro 2. Estados Unidos (Connecticut): Indicadores del desempeño en un servicio completo

Recuadro 3. Perú: Establecimiento de una red de intermediación de los sectores público y privado

Recuadro 4. El Salvador: Experimentación con servicios privados

Recuadro 5. Opciones para la cobertura de las poblaciones desfavorecidas con servicios de intermediación laboral.

RESUMEN EJECUTIVO

Los servicios de intermediación laboral se usan para mejorar la conexión existente entre la persona que busca empleo y la vacante. Se destinan no solamente a colocar a esas personas más rápidamente en nuevos empleos, sino también a hacer un ajuste de mejor calidad al colocar al trabajador más idóneo en el empleo correcto. Bien hecha, la intermediación laboral ayuda a reducir el desempleo a corto plazo, disminuir la rotación en el empleo, bajar el costo de las nuevas contrataciones, mejorar la productividad y el crecimiento de las empresas y—un asunto importante—disminuir la discriminación en el empleo. Por muchos años, los servicios de intermediación laboral estuvieron incorporados en un solo servicio nacional público de empleo en que variaban la calidad y la inversión. Hoy en día, encontramos una amplia gama de servicios de intermediación públicos y privados y otra aún más extensa de productos y servicios, incluso los que vinculan a los trabajadores a los servicios sociales, de capacitación y de empleo autónomo. Alrededor del mundo, los países enfrentan mayores presiones por aumentar la competitividad internacional, promover el crecimiento y reducir la desigualdad por medio del uso más productivo de capital humano. Los países desarrollados y en desarrollo, por igual, se dedican a reformar y reestructurar los servicios de intermediación laboral para ofrecer vínculos más eficaces entre la demanda de empleo y la oferta de trabajo.

En este breve informe de política se examinan primero las características de los servicios de intermediación laboral y luego las principales actividades de reforma en las economías desarrolladas y de los países de América Latina y el Caribe y se esbozan los principales modelos institucionales o configuraciones de servicios públicos y privados que pueden encontrarse en esos países. El informe termina con una serie de recomendaciones y consideraciones referentes a los países de América Latina y el Caribe con las que se busca revigorizar o reformar los servicios de intermediación laboral. En particular, aquí se ofrecen algunas consideraciones clave para adaptar los servicios de intermediación laboral a la realidad de las economías de América Latina y el Caribe. Entre esas recomendaciones y consideraciones cabe destacar las siguientes:

- Entre los muchos modelos institucionales disponibles, es preciso considerar los modelos de asociación de los sectores público, privado y sin fines de lucro y de administración del sector privado como los que ofrecen a la región la perspectiva de ampliar la cobertura, lograr un grado más sostenible de gasto público y mejorar la credibilidad y los vínculos con el empleo en el sector privado. Muchos países pueden dar un primer paso al vincular los servicios públicos existentes con los proveedores privados y sin fines de lucro en una red nacional de empleo.
- Incorporar el trabajo asalariado y el empleo autónomo en un servicio de intermediación laboral mediante el ofrecimiento de un centro de intercambio de información y envío a programas de empleo autónomo. Esto crearía centros de intermediación que fomentan y apoyan una definición más amplia del empleo de mayor pertinencia para la región, particularmente para los países con un extenso sector informal.

- Proporcionar dentro del servicio información sobre los programas de capacitación existentes y enviar a los candidatos a capacitación. De esa forma, los servicios de intermediación promueven un vínculo necesario entre la capacitación y el empleo en la región.
 - Prestar particular atención a la incorporación de las poblaciones desfavorecidas (por ejemplo, las mujeres, las poblaciones de determinado origen étnico, las poblaciones latinas de origen africano y los discapacitados) por medio de servicios especializados y estrategias focalizadas para cubrir mejor a esas poblaciones. Esto incluiría centros de atención “sin cita previa” o centros comunitarios accesibles para esos grupos.
- A medida que evolucionen los sistemas de intermediación en la región, establecer sistemas subregionales de capacitación e intermediación laboral (por ejemplo, dentro de América Central) que complementen y apoyen la integración regional del mercado de trabajo.

CAPÍTULO I

SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL:

INTRODUCCIÓN

En todas las naciones se encuentran brechas y desfases persistentes entre “la demanda” de trabajadores por parte de los empleadores y la “oferta” de personas que buscan empleo. Muchos factores explican la falta de mercados de trabajo “completamente equilibrados”: solo para comenzar, entre esos factores están la información limitada sobre las vacantes y la poca divulgación de los avisos de éstas, la incompatibilidad entre las aptitudes de los trabajadores y las habilidades que necesitan los empleadores, la falta de competencia de las personas que buscan empleo para encontrar trabajo apropiado y la discriminación. La brecha persistente entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo tiene no solamente elevados costos económicos para los países en lo referente a desempleo, subempleo y menor productividad, sino también costos sociales y efectos en las familias y comunidades.

Alrededor del mundo, se ha comenzado a trabajar por innovar y reformar la manera de ajustar mejor el trabajo a las calificaciones de la persona que lo busca. El origen de los servicios nacionales públicos de empleo se remonta al comienzo del siglo XX en las economías industriales. Hoy en día, muchos de esos servicios públicos de empleo son objeto de reformulación y reforma, se amplían los servicios privados y surgen nuevas asociaciones entre ambos. En esas nuevas reformulaciones de política de los servicios de empleo, resulta más preciso dar a las entidades nacientes el nombre de sistemas de intermediación laboral, puesto que se ha ampliado la gama de servicios en el campo de la “intermediación” entre el trabajador y el empleo y entre el empleo y la formación y capacitación, el empleo autónomo y otros servicios sociales necesarios.

Este capítulo tiene por fin ofrecer una visión panorámica de lo que son exactamente los servicios de intermediación laboral, sus finalidades, beneficios y contexto jurídico. Esta visión panorámica apoya una discusión más detallada de las tendencias observadas en los países de desarrollados y en los América Latina y el Caribe, presentada a continuación en el capítulo 2.

¿QUÉ HACEN LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL?

Los servicios de intermediación laboral se destinan a mejorar la rapidez y la calidad del ajuste de las vacantes a las personas que buscan empleo. De esa forma, esos servicios se convierten en “intermediarios” entre la oferta y la demanda de trabajo. Sus principales clientes son los trabajadores desempleados o subempleados y las compañías que buscan nuevos empleados.

Son muchas las ventajas que reporta el ajuste de las calificaciones de las personas que buscan empleo con las vacantes, cuando ese ajuste es más rápido, de menor costo y de mejor calidad. En este caso, la **mejor calidad** significa que el empleado se adapta mucho mejor al trabajo, es más productivo en ese empleo o se ajusta mejor al mismo y, por lo tanto, puede quedarse más tiempo. Los beneficios de la **mayor rapidez** y el **menor costo** significan que la firma contrata a un empleado para ocupar un cargo en menos tiempo (es decir, se reducen las pérdidas de producción, aumenta la productividad y disminuye el tiempo dedicado por los funcionarios a administración de personal) y un trabajador

encuentra empleo más pronto (por ejemplo, es mayor el ingreso y son menores los costos sociales y familiares del desempleo o subempleo). Los **menores costos** también provienen de la comunidad considerada en sentido ampliado porque se reducen la necesidad de prestar servicios sociales y los pagos del seguro de desempleo y de servicios sociales, si eso viene al caso. Para resumir en términos generales, los principales beneficios de los servicios de intermediación laboral son:

- Reducir el desempleo y la rotación en el empleo a corto plazo.
- Aumentar la productividad.
- Mejorar la movilidad laboral.
- Mejorar el bienestar social.
- Aumentar la transparencia del mercado de trabajo y reducir la discriminación.

TIPOS Y GAMA DE SERVICIOS

Para lograr los beneficios citados, los servicios de intermediación laboral han establecido un conjunto de **servicios “básicos”** que se encuentra en cualquier servicio de esa naturaleza. Son los siguientes:

1. **Asistencia en la búsqueda de empleo.** Eso significa preparar a la persona que busca empleo para encontrar un nuevo trabajo por medio de preparación del *Curriculum vitae*, formulación de una estrategia de búsqueda de empleo, información ocupacional y contactos con empleadores. Esto podría incluir asesoramiento del trabajador o los llamados “clubes de empleo”, donde los trabajadores se reúnen regularmente con un grupo para fortalecer sus estrategias de búsqueda de empleo. Las investigaciones han seguido indicando que la asistencia en la búsqueda de empleo es muy eficaz en función del costo y es productiva como método de asistencia a los trabajadores en la búsqueda de nuevos empleos. También se han notado efectos favorables en el asesoramiento en empleo, particularmente con dos sesiones o más.¹ Se ha demostrado que los clubes de empleo también ayudan a reducir el desempleo a largo plazo en los países desarrollados.²
2. **Colocación o “intermediación” laboral.** La función clave de los servicios de intermediación laboral es mantener un registro e información sobre las vacantes existentes y tratar de ajustar una vacante específica a un determinado solicitante. Esa tarea no es tan sencilla como parece. Las necesidades laborales de los empleadores cambian con rapidez y, para ser eficaz, el servicio debe obtener un número bastante amplio de vacantes, mantenerlas muy actualizadas y tener la habilidad necesaria para colocar a la persona apropiada en el empleo correcto con el fin de asegurarse de que los empleadores sigan usando el servicio.

¹ En un estudio hecho en los Estados Unidos (1980, SRI) se observó un efecto favorable del asesoramiento con dos sesiones o más, con el debido control de la necesidad y la calidad del asesoramiento. En un estudio efectuado en el Canadá se observó que dos o más sesiones aumentaban el grado de satisfacción en el empleo. (Employment and Evaluation of the National Employment Service, Departamento de Trabajo e Inmigración, Ottawa, Canadá, 1989.)

² En un informe de la Comisión Europea se citó una amplia gama de participantes que consiguieron trabajo después de ingresar a un club de empleo, de 8% en Irlanda a 73% en un pequeño proyecto piloto en los Países Bajos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990).

Con el tiempo, a partir de las funciones básicas de la búsqueda de empleo y colocación, los servicios de intermediación laboral han establecido una amplia gama de **servicios “secundarios”** destinados a mejorar la calidad y eficiencia de la intermediación. Esos servicios se llaman secundarios solamente en el sentido de que no todos los sistemas de intermediación laboral los ofrecen. En muchos casos, esos servicios pueden ser un punto central del funcionamiento eficiente del ajuste de los trabajadores a los empleos. Eso servicios son:

3. Perfiles de empleo y evaluación de aptitudes. El sistema de intermediación laboral está capacitado para hacer compatibles las calificaciones de las personas que buscan empleo con las vacantes si se analizan mejor con antelación las aptitudes y los requisitos de esas personas y si la estrategia de búsqueda de empleo se adapta mejor a las calificaciones de la persona interesada. Se puede prestar una gama de servicios iniciales o el servicio de intermediación laboral puede enviar a la persona que busca empleo a esos servicios que incluyen prueba de aptitudes, perfil de la persona que busca empleo y asesoramiento individual en empleo. Por ejemplo, la persona que busca empleo puede tener la intención hacer esa búsqueda donde hay poca demanda; una buena evaluación inicial puede ayudar a dirigir a esa persona a otro trabajo que se adapte a su perfil y donde haya demanda o enviarla a readiestramiento (véase lo indicado más adelante).

Capacitación/Envío a capacitación. Una función más nueva pero importante de muchos servicios de intermediación laboral consiste en enviar clientes a programas apropiados de capacitación como complemento o como transición (a corto plazo) al empleo. El servicio mantiene una lista de las actividades de capacitación ofrecidas y de los requisitos pertinentes y está al corriente de las ofertas de empleo en el mercado. Es posible que los candidatos desconozcan las posibilidades de capacitación o ignoren si algún curso particular les ayudaría a conseguir un empleo de verdad. En algunos centros de intermediación se dictan cursos de capacitación aunque hay una tendencia constante a sacar a los servicios de intermediación de la actividad de capacitación. Si el servicio también es proveedor de capacitación, corre el riesgo de que haya conflicto de interés e ineficiencia. Se recomienda mucho esta función de envío a programas de capacitación en los mercados América Latina y el Caribe, donde los “cupos” para capacitación suelen llenarse con inscripción abierta más que con el ajuste de trabajadores apropiados a programas de capacitación que se necesita para empleo en el sector privado. El modelo de México es menos común en el sentido de que usa su red de servicios públicos de empleo como “puerta de entrada” para su programa nacional de readiestramiento de trabajadores desempleados (el *Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT)*). Dada la creciente demanda de aptitudes en los mercados de hoy, la incorporación de la intermediación para fines de capacitación en un servicio nacional de intermediación laboral reviste importancia crítica cada vez mayor para asegurar un movimiento más ágil entre el trabajo, la educación y la capacitación.

5. Información sobre el mercado de trabajo. Si el servicio de intermediación laboral tiene éxito en el acopio de datos sobre un gran número de vacantes y de personas que buscan empleo y de información sobre la disponibilidad de programas de capacitación, dispone entonces de varios datos importantes y sumamente actualizados sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, que son valiosos para los empleadores, las instituciones de capacitación y las entidades gubernamentales. Los servicios de intermediación pueden ir más allá de los datos básicos recogidos

de los clientes, ya sean empleadores o personas que buscan empleo. Varios servicios de intermediación laboral pueden proporcionar y, de hecho, proporcionan un sistema de información sobre el mercado de trabajo mucho más complejo, de mayor uso para analizar y planear las tendencias de ese mercado. Los servicios locales de empleo en Alemania realizan extensas investigaciones y encuestas sobre el mercado de trabajo. El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos contrata a servicios locales de empleo para una amplia gama de actividades de recolección de datos empleados en estadísticas nacionales, incluso encuestas de empleo, estadísticas de empleo y datos ocupacionales y sobre salarios.

6. “Puerta de entrada” a servicios sociales y empresariales. Otra función integrada que pueden realizar y que, de hecho, realizan los sistemas de intermediación laboral en ciertos países consiste en vincular a los clientes que ingresan con los servicios sociales que pueden recibir. En el caso de América Latina y el Caribe, los grupos de bajos ingresos tienen un vínculo importante con los programas de empleo autónomo o de microempresas. Al igual que en lo referente a capacitación, puede haber varios programas gubernamentales y sin fines de lucro para ayudar a los microempresarios, pero los aspirantes carecen de la información necesaria sobre dónde conseguir esa asistencia o para determinar si tienen la idoneidad necesaria. Los Estados Unidos se han desplazado hacia modelos de “servicio completo” en que las personas que buscan empleo o capacitación pueden encontrar, bajo un solo techo, información sobre vacantes, establecimiento y registro de nuevas empresas y servicios sociales.

El vínculo más común de los servicios de intermediación laboral con los servicios sociales es el seguro de desempleo. Los trabajadores que reúnan los requisitos para afiliarse al seguro de desempleo pueden inscribirse y recibir beneficios y, mismo tiempo, inscribirse para recibir asistencia en la búsqueda de empleo y colocación. Esto es importante para las compañías de seguros de desempleo cuya finalidad es hacer que los trabajadores obtengan nuevos empleos con rapidez. Si bien los vínculos de información entre el seguro de desempleo y el sistema de intermediación laboral han sido bastante eficaces en algunos países de la OCDE, en otros, como los Estados Unidos, se observó que las tasas de colocación eran, en realidad, mayores cuando las oficinas de seguro de desempleo estaban separadas de las oficinas de empleo.³ Eso es posible porque se desanimó a algunas personas que buscan empleo a usar las “oficinas de desempleo” para buscar trabajo y, posiblemente, la combinación de servicios llevó a hacer menos hincapié en la búsqueda de empleo. El vínculo entre los beneficios del seguro de desempleo y los servicios de empleo es menos importante en el caso de los países de América Latina y el Caribe debido al pequeño número de países que tienen esa clase de seguro. Sin embargo, en los países de América Latina y el Caribe que lo tienen (por ejemplo, el Brasil y la Argentina), no hay coordinación entre el seguro de desempleo y el servicio de empleo, pero si hubiera podría ayudar a fortalecer el servicio.⁴

³ Arvil Van Adams, “Developing Effective Employment Services”, HRO Dissemination Notes, Banco Mundial, No. 9, 28 de junio de 1993, 2.

⁴ Véase Jacqueline Mazza, Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper Series 411, octubre de 1999.

CUADRO 1
SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL
FUNCIONES PRINCIPALES

CATEGORÍA DE SERVICIO	CLIENTES DESTINATARIOS	TIPOS DE SERVICIOS
Búsqueda de trabajo/ perfil de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que buscan empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas de aptitudes o envío a esas pruebas • Creación del perfil de empleo de los clientes para determinar los servicios necesarios • Preparación del <i>Curriculum vitae</i> • Asesoramiento en empleo • Bancos telefónicos de búsqueda de empleo • Asistencia en la búsqueda de empleo • Clubes de empleo • Manejo de casos individuales
Colocación/ Intermediación	<ul style="list-style-type: none"> • Empleadores • Personas que buscan empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Base nacional de datos sobre vacantes • Colocación para trabajadores • Revisión de listas de vacantes (para firmas) • Selección de candidatos • “Outplacement” [colocación externa a la firma, recontratación por otra firma] • Contratación para cargos selectos (firmas)
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que buscan empleo • Proveedores de capacitación • Empleadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones de las necesidades/ requisitos de capacitación • Envío a proveedores públicos y privados de servicios de capacitación • Capacitación directamente por el sistema de intermediación laboral (limitada)
Servicios especializados a empleadores	<ul style="list-style-type: none"> • Empleadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de recursos humanos • Asesoramiento jurídico sobre la búsqueda de empleo • Selección y examen de los solicitantes de empleo • Promotores y puntos de enlace del sector • Orientación sobre capacitación del personal
Información sobre el mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno (local y nacional) • Firmas • Personas que buscan empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de datos y análisis de las tendencias del mercado de trabajo
Seguro de desempleo/ Servicios sociales Puerta de entrada hacia la prestación de servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que buscan empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de los beneficios del seguro de desempleo y envío a un sistema de esa clase • Envío a servicios sociales o coordinación con éstos • Envío a programas de empleo autónomo

7. **Función de reglamentación.** Una función más limitada y polémica que han asumido algunos servicios públicos de empleo se centra en la puesta en práctica del reglamento laboral o en la reglamentación de los servicios de empleo privados. La preocupación radica en que la naturaleza contradictoria de la supervisión en materia de reglamentación a menudo se enfrenta a la colaboración con una amplia gama de proveedores y al trabajo en estrecha colaboración con el sector privado. Por ejemplo, el servicio público de empleo de Indonesia reglamenta los organismos de empleo privados.
8. **Servicios especializados para los empleadores.** La capacidad que tiene el sistema de intermediación laboral de conocer las necesidades de los empleadores locales y de granjearse su confianza es absolutamente crítica para seguir ampliando el número de vacantes y establecer mayor compatibilidad entre los clientes trabajadores y los clientes empleadores. Algunos servicios de intermediación laboral prestan a los empleadores locales servicios especializados por una tarifa, que fortalecen esta relación y la calidad y la información de las vacantes y apoyan la sostenibilidad financiera del servicio. Estos servicios incluyen selección y examen de los solicitantes de empleo, evaluación de las necesidades de recursos humanos de una empresa específica, elaboración de planes de recursos humanos basados en las firmas (empleo y capacitación) y asesoramiento jurídico sobre cuestiones de desempleo. Como esos servicios exigen un personal de servicios de intermediación laboral sumamente calificado, crecen más lentamente con el tiempo a medida que el personal adquiere experiencia práctica y recibe capacitación apropiada. Los Países Bajos son una nación que ha establecido una amplia gama de servicios para empleadores (véase el recuadro 1).

El cuadro 1 ofrece un resumen de los diferentes tipos de servicios dentro de los principales grupos ofrecidos por los servicios de intermediación laboral. Hay una gran variedad. Los sistemas de información sobre el mercado de trabajo pueden ser simples o amplios. Otra forma de entender mejor la gran variedad de los sistemas de intermediación laboral alrededor del mundo consiste en observar algunas de las ventajas comparativas implícitas entre la base de clientes, los servicios y los costos de esos servicios en un país y un contexto institucional en particular.

CLIENTES FRENTE A SERVICIOS Y COSTOS

Ningún conjunto de servicios se adaptará a las necesidades de cada trabajador que busque empleo por medio de un servicio de intermediación. Algunos necesitarán poca asistencia y otros, mucha. No es eficiente ni eficaz en términos de colocación que un servicio preste exactamente los mismos servicios a cada cliente. Puesto que ningún sistema tiene recursos ilimitados, los mejores resultados se obtienen concentrando los recursos en los que necesitan el mayor número de servicios. En el cuadro II se ofrece una clasificación de las necesidades de la clientela en tres categorías; a medida que uno se desplaza hacia las categorías superiores, es posible que se necesiten servicios más amplios e individualizados para que el trabajador pueda ser contratado. Por ejemplo, el cuadro II muestra la primera y más sencilla categoría de cliente “listo para empleo”(categoría 1), que ya tiene las aptitudes y los antecedentes laborales recientes necesarios para encontrar un nuevo trabajo con relativa facilidad. Este podría ser un profesional en una ocupación de gran demanda o un comerciante calificado. Si las aptitudes del trabajador están en demanda en el mercado es posible que baste con un servicio

económico de preparación del *Curriculum vitae* y orientación para la búsqueda de empleo para conseguirle un nuevo cargo. En varios países este cliente sería un candidato para el “autoservicio”, es decir, podría dejarse por su cuenta para que navegara por la base de datos de empleo del sistema y la biblioteca especializada y pidiera asistencia solamente cuando fuera necesario.⁵ Es importante no desatender los servicios para esta categoría de trabajador, ya que la investigación sigue señalando que la asistencia en la búsqueda de empleo es uno de los servicios más eficaces que puede prestar un sistema de intermediación laboral, particularmente sobre la base del costo por cliente.

⁵ En algunas naciones de la OCDE se ha encontrado una clase de trabajador que prefiere el anonimato del autoservicio.

RECUADRO 1
LOS PAÍSES BAJOS:
PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS A LOS EMPLEADORES

Una de las claves para tener servicios eficaces de intermediación laboral consiste en establecer extensos vínculos con los empleadores. Esto ayuda a asegurar la disponibilidad de una línea directa en el servicio para obtener nuevas listas de empleos y, lo que es más, ayudar a las firmas a determinar dónde se puede ampliar el empleo. Solamente al proporcionar los servicios necesarios a los empleadores locales puede un servicio de intermediación laboral mantener sus listas de empleo al día y servir mejor a los clientes que buscan empleo.

El Servicio Nacional de Empleo de los Países Bajos es un modelo descentralizado que funciona por medio de juntas regionales de empleadores, trabajadores y gobiernos locales. Esas juntas han establecido una amplia gama de servicios para los empleadores. Si bien varios servicios pueden ser demasiado extensos para los sistemas de América Latina y el Caribe en una etapa de desarrollo inicial, el modelo de los Países Bajos ofrece alguna información importante sobre las estrategias para trabajar con los empleadores y la posible oferta de servicios adaptables a las necesidades locales. En particular, el modelo de los Países Bajos ofrece información sobre lo siguiente:

⇒ **Trabajo con los sectores.** El servicio de los Países Bajos trabaja directamente con los principales sectores económicos para identificar los embotellamientos en materia de empleo, capacitándolos para prever las necesidades de empleo en sectores de importancia. En 1999, los Países Bajos tenían acuerdos nacionales con 21 sectores para prestar servicios de atención de sus necesidades, particularmente de las de los sectores en crecimiento.

⇒ **Establecimiento de servicios básicos y adicionales.** Los Países Bajos han establecido una amplia gama de servicios para los empleadores y los han dividido entre servicios básicos prestados a todas las firmas y servicios adicionales especializados por los que se paga una tarifa. Estos últimos deben tener autonomía financiera. Esos servicios incluyen los siguientes:

• **Servicios básicos (universales):**

- información y asesoramiento (amplio)
- revisión y publicación de listas de vacantes (se hace por teléfono, por escrito o por medio de una visita personal en 5% los casos)
- ajuste de las calificaciones de los aspirantes a los empleos disponibles (con apoyo de una base electrónica de datos)
- asesoramiento sobre procedimientos legales

• **Servicios adicionales (prestados por una tarifa):**

- contratación y selección intensivas
- recontractación por otras firmas (“outplacement”)
- capacitación y orientación del personal
- asesoramiento individual del personal

Una segunda categoría de cliente trabajador (**categoría 2**) está constituida por personas expuestas a un mayor riesgo de desempleo o subempleo a largo plazo sin servicios mejor adaptados a su caso particular. Ese podría ser el caso de un bachiller (persona graduada de la escuela secundaria) que

necesita concentrarse en la búsqueda de empleo en un campo en que no ha trabajado antes, pero que permite trasladar sus aptitudes o adquirir otras con un poco de adiestramiento en el empleo. En esta categoría, la totalidad o parte de los siguientes servicios puede ser lo que se necesita para ayudar al cliente a encontrar un nuevo empleo: la intervención de un asesor en la búsqueda de empleo, el envío a programas de capacitación a corto plazo, la elaboración de un plan de búsqueda de empleo que incluya identificación de una amplia gama de cargos en la base de datos sobre vacantes y la solicitud directa a los empleadores, el uso de un banco telefónico y el seguimiento de casos. La categoría de trabajador más difícil de colocar (**categoría 3**) exige una gama mucho más amplia de servicios para prepararlo para el empleo. Esta categoría podría incluir a los trabajadores de edad avanzada con aptitudes muy anticuadas, trabajadores con dificultades sociales que impiden el empleo (por ejemplo, alcoholismo y mala trayectoria de trabajo o poca destreza), padres de familia solteros que necesitan servicios integrados (por ejemplo, que incluyan servicios de guardería) o trabajadores de poblaciones indígenas o desfavorecidas, con barreras culturales o lingüísticas. Aunque es más costoso, esos son trabajadores que es mejor abordar dentro de un sistema de *manejo de casos individuales*, con un asesor que pueda examinar la complejidad de su situación de empleo y ayudar a adaptar la combinación apropiada de servicios y seguir el caso de cerca con los muchos elementos de una estrategia de servicios sociales y de empleo. No ha sido tan fácil establecer categorías de clientes empleadores. Típicamente, en un servicio de intermediación laboral se hace una distinción entre un conjunto de servicios básicos prestados a todos los empleadores, incluso el servicio crítico del registro de las vacantes y luego un conjunto de servicios mejorados que se proporcionaría sobre la base de una tarifa por servicio a las firmas que soliciten esos servicios (véase el recuadro 1 sobre los Países Bajos).

La evaluación de cómo estructurar los servicios y qué clase de servicios se ofrecerán a qué cliente no es sencillamente una cuestión de disponibilidad de recursos. Distintos servicios nacionales de intermediación muestran una filosofía nacional diferente sobre la naturaleza de un servicio público. Por política, en varios países de Europa (por ejemplo, en Austria y Francia) se ofrecen a los clientes todos los servicios, es decir, hay oferta “universal” de servicios. En otras naciones, la oferta de servicios no es universal sino que se basa selectivamente en una determinación personal o una fórmula que permite determinar qué beneficiarios necesitan más los servicios (por ejemplo, Gran Bretaña y los Estados Unidos). Los Estados Unidos son la nación que más ha avanzado hacia una evaluación automatizada a partir de una fórmula que permite determinar cuáles son los clientes más expuestos “a riesgo” de desempleo a largo plazo y, por lo tanto, que reúnen los requisitos para recibir una gama más amplia de servicios más pronto. Los que se definen como clientes más expuestos a riesgo pueden recibir una gama más amplia de servicios, por ejemplo, servicios sociales y capacitación. En el sistema de perfiles de empleo se utilizan varias características del cliente: la edad, el período de empleo anterior, la ocupación etc. para evaluar el potencial de desempleo a largo plazo. El sistema no usa características como la raza ni el origen étnico. Este sistema automatizado de perfiles de empleo es relativamente reciente y, en general, se considera que todavía “lucha por resolver los problemas de detención”,⁶ de manera que se desconocen su eficiencia y eficacia.

⁶ *The Public Employment Service in the United States*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, Francia, 1999, 195.

CUADRO 2
TIPOS DE CLIENTES (TRABAJADORES) EN COMPARACIÓN CON LOS SERVICIOS
NECESARIOS

No.	DESCRIPCIÓN DEL CLIENTE	PRINCIPALES SERVICIOS NECESARIOS
#1	Listo para un empleo	Servicios de orientación y colocación solamente
#2	Expuesto a riesgo de un prolongado período de desempleo o subempleo	Evaluación de aptitudes y asesoramiento en empleo antes de la colocación en un empleo o del envío a un programa de capacitación a corto plazo
#3	Expuesto a alto riesgo de un prolongado período de desempleo o subempleo	Elaboración de un plan de empleo y capacitación a largo plazo, seguimiento más sistemático, intervención y servicios sociales

Las ventajas comparativas entre los costos, los clientes y los servicios reflejan muchas variables: la naturaleza del problema que debe abordarse, la cantidad de recursos disponibles o la disposición a cobrar tarifas y las creencias de la cultura y la sociedad sobre la universalidad de esos servicios o el derecho a ellos. El marco institucional y jurídico en que funciona un servicio nacional de empleo y los servicios de empleo privados también determina la forma de funcionamiento o la configuración de los servicios de intermediación laboral en un país determinado.

MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, los servicios de intermediación laboral en muchos países de la OCDE estaban constituidos por un solo servicio público nacional administrado por el Ministerio de Trabajo en que se prohibían o restringían los servicios de empleo privados. Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra ofrecieron un amplio marco bajo el cual manejaron muchos países sus servicios nacionales de empleo. Cada nación tiene sus propias leyes que gobiernan los servicios de intermediación y se adhieren a los Convenios pertinentes de la OIT según la ratificación por parte de cada país. El Convenio sobre el servicio de empleo de 1948, el instrumento básico de la OIT, establece el marco para los servicios nacionales de empleo en que se garantizan gratuitamente los servicios de colocación a los trabajadores. El Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, un instrumento acompañante suscrito en 1949,⁷ prohíbe que las

⁷ Modificación del Convenio de 1933.

agencias privadas cobren tarifas por la colocación de trabajadores, con lo que se crea realmente un monopolio público. (Las agencias de empleo privadas se veían potencialmente como explotadoras en el sentido de que podían cobrar a los trabajadores por la colocación, prestar un servicio de mala calidad y “escoger” a los mejores candidatos, relegando los casos más difíciles a los servicios públicos). El Convenio estipula ciertas excepciones a la prohibición de las agencias privadas en el caso de las agencias de empleo temporal y las agencias para artistas y personal de espectáculos, pero esas entidades deben estar sujetas a la expedición de una licencia anual. Se permite el funcionamiento de las agencias no retribuidas de colocación, pero esas entidades están sujetas a supervisión nacional.

En los últimos años, se han hecho esfuerzos en todo el mundo desarrollado y en desarrollo para revitalizar los servicios de empleo y buscar el establecimiento de un conjunto más dinámico y una mejor relación entre los proveedores de los sectores público y privado. Varios países importantes no ratificaron el Convenio original sobre las agencias de empleo privadas⁸ y permitieron su funcionamiento desde el principio. Ha disminuido la preocupación por la explotación de los trabajadores por parte de los servicios de empleo privados con el advenimiento de una mayor competencia y de restricciones presupuestarias. El desempeño deficiente de muchos servicios nacionales de empleo hizo más importante la búsqueda de sustitutos del monopolio del servicio público. A medida que cambiaron los mercados privados y la economía internacional, la misma OIT sostuvo que la prohibición de las agencias de empleo privadas “adquirió una apariencia cada vez más anacrónica”.⁹ La OIT estableció nuevos Convenios, en particular, el Convenio sobre las agencias de empleo privadas en 1997, C181, y la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas en 1997. Estas leyes anulan la prohibición impuesta a las agencias de empleo privadas, pero estipulan funciones de supervisión y reglamentación. El principio básico de servicios “gratuitos” en el Convenio de 1948 se aplica a la colocación de personas que buscan empleo; no se ha aplicado a servicios más avanzados ni a servicios para empleadores. En el Anexo I se citan los Convenios pertinentes de la OIT y las fechas de ratificación por los países de América Latina y el Caribe.

Esta reseña de los servicios, los fines y el marco jurídico de los servicios de intermediación laboral es útil para entender el nuevo rumbo buscado por los servicios de intermediación laboral en los dos últimos decenios. El capítulo 2 ofrece una discusión del rumbo de las reformas y la liberalización de los servicios de intermediación laboral en los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe, incluidas las reformas para la apertura hacia servicios de empleo privados.

⁸ Incluso los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Suiza

⁹ Thuy, Phan, Ellen Hansen y David Price. The Public Employment Service in a Changing Labour Market, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, 152.

CAPÍTULO 2

TENDENCIAS RECIENTES EN LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL: PAÍSES DE LA OCDE Y DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Apenas en los dos últimos decenios han comenzado los países a ensayar una amplia diversidad de nuevos métodos de incremento de la eficacia de los servicios de intermediación laboral, con objeto de determinar la forma de alcanzar a un mayor número de trabajadores y empresas de una manera más “impulsada hacia los clientes”. Aprovechan la nueva tecnología y exigen resultados más explícitos y definibles. Esos esfuerzos no se orientan apenas hacia la reforma de los antiguos sistemas públicos de empleo, sino también hacia la modernización y el diseño del “sistema” más amplio de servicios públicos y privados en un mercado de trabajo mundial. En resumen, el mercado y las necesidades han sufrido un cambio, observado simultáneamente también en los servicios de intermediación laboral.

En este capítulo se destacan algunas de las tendencias nacientes y las reformas de los sistemas de intermediación laboral, primero en los países de la OCDE¹⁰ y luego en los países de América Latina y el Caribe, según la literatura sobre ese campo. El análisis de las tendencias en los países desarrollados se basa sobre todo en el trabajo de la OCDE en París; la literatura sobre los sistemas de América Latina y el Caribe es muy limitada y, por tanto, estas reseñas deben considerarse parciales. Las tendencias aquí destacadas se analizan con miras a concentrarse en las que pueden ser de particular interés para los países de América Latina y el Caribe.

TENDENCIAS EN LOS SISTEMAS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Los servicios públicos de empleo en los países de la OCDE se crearon a comienzos del siglo XX como bolsas de trabajo para las economías industriales en crecimiento. Muchos de esos servicios se establecieron en condiciones de monopolio legal sobre los servicios de colocación o con financiamiento público relativamente extenso. Con el tiempo, han incorporado importantes metas para los mercados de trabajo nacionales, como las de apoyar a los desempleados, en muchos casos, por medio de administración de programas de seguro de desempleo (en los años veinte y treinta), apoyar las políticas de pleno empleo y de crecimiento (después de la Segunda Guerra Mundial) y abordar los crecientes problemas de desempleo a largo plazo a partir del decenio de 1970. Ahora, por más de un decenio, los países de la OCDE han decidido reunirse para volver a examinar y reformar la función de los servicios públicos y privados de empleo en el conjunto de políticas “pasivas” y “activas” de los mercados de trabajo nacionales. Las políticas “pasivas” de los mercados de trabajo son políticas de apoyo al ingreso, como seguro de desempleo (principalmente) y pagos por discapacidad, que abordan las necesidades básicas de ingreso de los trabajadores, pero son pasivas en el sentido de que no reintroducen directamente ni preparan a los trabajadores para ingreso al mercado de trabajo. Las políticas “activas” del mercado de trabajo son las que preparan más directamente o reincorporan a los trabajadores al mercado de trabajo, como los servicios de intermediación laboral (por ejemplo,

¹⁰ México es miembro de la OCDE, pero para los fines de este documento se incorporará en el análisis como parte del grupo de América Latina y el Caribe.

asistencia en la búsqueda de empleo y colocación), programas de capacitación y subsidios de empleo.¹¹ Los servicios de intermediación laboral se consideran políticas activas del mercado de trabajo. En el estudio de empleos efectuado por la OCDE en 1994¹² se afirmó explícitamente un consenso creciente dentro de los países de la OCDE sobre la necesidad de cambiar el enfoque de políticas pasivas del mercado de trabajo, que consumían la mayor proporción de recursos, a medidas más activas, a políticas activas del mercado de trabajo, más prometedoras para abordar directamente los problemas crónicos de desempleo.

Como parte de este acento en el fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo, los servicios de intermediación laboral se han fortalecido y han sido objeto de diferentes formas de experimentación. Estas reformas se orientan hacia (i) el establecimiento de servicios públicos de empleo más eficientes, eficaces e impulsados por la clientela, incluso con introducción de prácticas adoptadas en el sector privado y (ii) la ampliación del uso de los servicios *privados* de intermediación laboral, ya sea como contratistas de los sistemas públicos, como competidores o como asociados en un sistema nacional de intermediación laboral. Las reformas clave implantadas dentro de los países de la OCDE incluyen las cuatro descritas en las secciones siguientes: (1) la integración de las funciones básicas; (2) la ampliación de las intervenciones en materia de política para los desempleados a largo plazo; (3) la introducción y el fortalecimiento de los indicadores del desempeño; y (4) la introducción de “señales del mercado” en el manejo de los servicios públicos de empleo.

1. Integración de las funciones de empleo, capacitación y apoyo al ingreso. Los países de la OCDE reconocen que, muchas veces, falta un vínculo eficaz o sinergia entre las tres funciones de empleo (por ejemplo, colocación e intermediación), capacitación y apoyo al ingreso (seguro de desempleo). A menudo las tres funciones son realizadas por diferentes agencias o administradas con poca consideración de la mejora de la conexión entre el empleo, la capacitación y el apoyo al ingreso. Las siguientes se han descrito como ventajas clave para incorporar mejor esas funciones.¹³

- Se necesita estrecha coordinación entre la colocación en el empleo y la capacitación para asegurarse de que las personas desempleadas o subempleadas adquieran las aptitudes necesarias para poder llenar las vacantes existentes.
- Se necesita saber cuáles son las vacantes y los requisitos del sector privado para asegurarse de que los programas de capacitación y empleo autónomo se ciñan estrictamente a la demanda económica.
- Se necesita estrecha coordinación entre la política de apoyo al ingreso y el reingreso al mercado de trabajo para asegurarse que el beneficiario use el apoyo al ingreso para la transición a un nuevo trabajo en lugar de depender de ese apoyo a largo plazo.

¹¹ También se reconoce dentro de la OCDE que ciertas medidas activas, como la creación de empleos o los programas de capacitación en el sector público, de hecho, pueden ser medidas pasivas si no están bien diseñadas y dan como resultado únicamente la creación de “puntos de retención temporal” de los desempleados, sin ningún progreso.

¹² OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, Francia, 1994, 41-47.

¹³ Labour Market Policies: New Challenges: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service, OCDE, París, Francia, 15 de octubre de 1997, 6.

Los países de la OCDE trabajan de varias formas para integrar o vincular mejor estas funciones básicas, que incluyen las siguientes:

- Agregar a los servicios de empleo una función de envío a capacitación.
- Crear un servicio “completo” donde se unan y simplifiquen todas las funciones básicas, incluso los programas de seguro de desempleo y los de empleo autónomo y desarrollo empresarial. En los Estados Unidos se ha acentuado particularmente este punto.
- Ofrecer beneficios de seguro de desempleo y servicios de colocación desde el mismo lugar o punto de vinculación o coordinar los dos servicios de una forma más eficaz. No es inherentemente necesario tener seguro de desempleo y servicios de intermediación laboral bajo el mismo techo, pero la coordinación es esencial.
- El Japón trata de mejorar los vínculos mediante rotación del personal entre los beneficios del seguro de desempleo y el servicio de empleo. Los países tienen diferentes tradiciones y preocupaciones cuando se trata de determinar si la unificación desanima a las personas que no son beneficiarias del seguro de desempleo a usar el servicio de colocación. En la actualidad, aproximadamente la mitad de los países de la OCDE estudiados tienen una administración de beneficios del seguro de desempleo aparte del servicio público de empleo.¹⁴

2. Intervenciones políticas focalizadas para los desempleados a largo plazo. Muchos países de la OCDE tratan de hacer que sus servicios de intermediación laboral atiendan mejor las necesidades de los casos más difíciles, que son los desempleados a largo plazo. Estos se definen típicamente como las personas desempleadas por más de 12 meses. Las reformas se orientan hacia una intervención más temprana en el caso de los clientes más expuestos a riesgo y hacia la focalización de un mayor número de servicios diferentes en los desempleados a largo plazo.

Entre las intervenciones políticas de esa naturaleza están:

- **Perfiles de empleo e intervención temprana.** Nuevos programas para identificar desde el principio a los clientes más expuestos a riesgo y focalizar los servicios antes de que se produzca desempleo a largo plazo. Los Estados Unidos introdujeron un modelo automatizado de perfiles de empleo (véase el capítulo 1); otros países, como Suecia, dependen de entrevistas personales para esas evaluaciones y algunos, como Australia, ofrecen perfiles estadísticos y personales en conjunto.
- **Manejo de casos individuales.** La introducción de un método de “manejo de casos individuales” o un método individualizado para crear una estrategia de reempleo para clientes particulares. Esto ha tomado muchas formas diferentes que van desde planes de orientación en Bélgica hasta planes de acción individual en Dinamarca y planes de “regreso al trabajo” en el Reino Unido. El plan incluye orientación personal, capacitación, evaluación de aptitudes y colocación en un empleo subvencionado entre toda una gama de opciones. Es posible que se exija que el cliente firme un contrato y exprese su acuerdo y compromiso con el plan.

¹⁴ Ibid., 7.

- **Sanciones de los beneficios y secuencia de los servicios.** Algunos países se desplazan hacia el establecimiento de requisitos más estrictos para que los trabajadores realicen una activa búsqueda de empleo para poder recibir seguro de desempleo y hacia una secuencia determinada de los servicios con limitaciones más estrictas, también con la meta de ver si esto hace que el trabajador regrese al mercado de trabajo más rápido y con un efecto más duradero. Por ejemplo, Suiza ha introducido una reducción de 7 meses del seguro de desempleo una vez que los trabajadores reúnen los requisitos únicamente para participar en programas activos de búsqueda en el mercado de trabajo. El programa de seguro de desempleo del Japón tiene una “bonificación por reemplazo” pagada al beneficiario por abreviar el tiempo de desempleo.

En este momento, la mayoría de las técnicas son de carácter experimental. Todavía no hay investigaciones sobre los efectos del costo de las intervenciones tempranas realizadas con trabajadores con un perfil correcto en comparación con intervenciones tardías con la misma clase de trabajadores. Tampoco se han puesto en práctica modelos de perfiles estadísticos con suficiente tiempo para medir su eficiencia y eficacia. Sin embargo, los cambios tienen cierto sentido intuitivo a partir de la investigación previa. Por ejemplo, se ha demostrado que el reemplazo de los trabajadores desplazados se acorta con la intervención temprana.

3. Introducción y fortalecimiento de los indicadores del desempeño: reformas administrativas. La mejora del desempeño interno de los servicios de intermediación laboral por medio de nuevas medidas del desempeño y reformas administrativas ha ocurrido en forma bastante generalizada en los países de la OCDE. Los países varían mucho en cuanto a la naturaleza de estas reformas administrativas y la amplitud con que se aplican. Por lo general, los países buscan concentrar el personal y los recursos de los servicios de intermediación laboral en metas previamente acordadas.

Indicadores del desempeño. Los metas de desempeño se han desplazado de indicaciones *ex post* del desempeño a medidas *ex ante* de la forma de prestación del servicio. Esas indicaciones incluyen metas como “vacantes llenadas” o “vacantes llenadas con activa participación del servicio” y “tiempo necesario para llenar una vacante”. Los indicadores se pueden agrupar según los objetivos buscados, por ejemplo, mayor compatibilidad entre las personas que buscan empleo y las vacantes, y mayor satisfacción de los clientes. En el Reino Unido, un comité de la Cámara de los Comunes ha recomendado que el sistema británico se aleje de las metas basadas en la colocación y se concentre en otras que representen un “valor agregado” por medio del cliente. En el recuadro 2 se presenta un conjunto de indicadores del desempeño utilizados por el servicio completo en el Estado de Connecticut en los Estados Unidos, que muestra los indicadores de empleo y de prestación de servicios sociales. Las medidas del desempeño han incluido algunas que consisten en incentivos y sanciones, tales como medidas disciplinarias, revisiones administrativas, asignación de un presupuesto o bonificaciones para el personal. En Suiza, el gobierno nacional califica a las oficinas de colocación según el desempeño después de controlar ciertas influencias externas, como las condiciones del mercado de trabajo local. Luego paga a cada cantón (gobierno regional) según el desempeño de la oficina de colocación bajo su administración.

Los indicadores internos del desempeño tienen claras limitaciones. Por ejemplo, a menos que se emplee un indicador bastante complejo, ciertos indicadores del desempeño como el número de solicitantes inscritos no muestran el impacto de un servicio particular, sino apenas si se ha prestado. Es posible que un servicio local parezca alcanzar sus metas en cuanto a colocaciones, pero esos empleos pueden ser incompatibles con el solicitante o de carácter provisional. Un servicio vecino puede gastar más tiempo por cliente y tener una tasa de colocación menor, pero esas colocaciones pueden tener un mayor impacto en el desempleo local. Una de las graves deficiencias de los indicadores internos de desempeño es la falta de una norma o un punto de referencia externo contra el cual puedan medirse. Los indicadores internos del desempeño deben ser compatibles o estar integrados dentro de un sistema de evaluación más amplio en que se trate de examinar el efecto a plazo más largo. Además, no se puede confiar en los indicadores internos del desempeño como el único método para incrementar la eficiencia y eficacia. Por esa razón, varios países de la OCDE establecen indicadores del desempeño y, al mismo tiempo, introducen reformas administrativas más amplias y mecanismos basados en el mercado como los descritos más adelante.

Reformas administrativas. El establecimiento de indicadores del desempeño para cada oficina y localidad ha sido parte de reformas más extensas para mejorar la administración interna de los centros de empleo. Varios sistemas públicos se han desplazado hacia *la descentralización de las operaciones*, mediante la asignación de más responsabilidad al nivel local y la búsqueda de la capacidad de las oficinas locales para adaptar sus servicios y prioridades a las necesidades de la economía local. Por ejemplo, en Francia, se han establecido metas nacionales y cada región, departamento y distrito local participa en un proceso para establecer indicadores locales acordes con las metas nacionales. Los indicadores del desempeño también son la base de una tendencia de reforma más ambiciosa de “*manejo por objetivos*” encontrada, por ejemplo, en Austria, Finlandia y Suecia. En esos casos, se da una mayor latitud a las oficinas locales para distribuir su presupuesto entre diferentes servicios (por ejemplo, búsqueda de empleo frente a capacitación y subsidios de empleo), de conformidad con los objetivos acordados.

RECUADRO 2
ESTADOS UNIDOS (CONNECTICUT):
INDICADORES DEL DESEMPEÑO EN UN SERVICIO COMPLETO

Medidas del resultado

Campo de actividad	Indicador
Ingreso a un empleo	1. Porcentaje de solicitantes que ingresaron a un empleo 1a. Porcentaje de solicitantes que recibieron servicios e ingresaron a un empleo 2. Porcentaje de órdenes de empleo tramitadas al menos con una colocación

Medidas del proceso

Campo de actividad	Indicador
Satisfacción del consumidor	3. Índice de satisfacción general del solicitante-reclamante
Tiempo de espera	4a. Porcentaje de solicitantes que esperaron demasiado
Seguro de desempleo	4b. Promedio de minutos de la espera más larga
Servicios de empleo	5. Porcentaje de decisiones no monetarias hechas a tiempo 6. Porcentaje de primeros pagos hechos en un lapso de 21 días 7. Porcentaje de solicitantes que recibieron servicios de empleo u otros 8. Porcentaje de solicitantes recién inscritos evaluados 9. Porcentaje de solicitantes que recibieron un servicio en los 30 días siguientes a la evaluación

Medidas del contexto

Campo de actividad	Indicador
Servicios de empleo	10. Porcentaje de nuevos solicitantes completamente inscritos
Envío y colocación	11. Porcentaje de solicitantes enviados por lo menos a un empleo 12. Porcentaje de solicitantes enviados por lo menos a un empleo
Banco de empleo	13. Proporción de personas enviadas a personas colocadas 14. Porcentaje de colocaciones iniciadas a partir de información tomada de microfichas o de kioscos 15. Promedio de envíos por vacante solicitada
Seguro de desempleo – respuesta de viva voz	16. Porcentaje de reclamaciones continuas tramitadas con una respuesta de viva voz 17. Porcentaje de llamadas trasladadas al personal, sin respuesta en el tercer intento

Fuente: Adaptación de “The Public Employment Service in the United States”, OCDE, 1999

Un tercer campo de reformas administrativas es la introducción y utilización de la *tecnología de información*. El advenimiento de la Internet ha cambiado la prestación de servicios de intermediación laboral en los países de la OCDE. Muchos países han puesto sus bancos de empleo “en línea” y han descubierto que una gama más amplia de clientes prefieren usar el autoservicio desde su casa, centro comunitario o aun centro comercial. La introducción de la tecnología de comunicaciones e información tiene por fin mejorar la administración interna y la calidad externa del servicio prestado al país. El uso de nueva tecnología incluye bases de datos sobre vacantes y búsqueda de empleo en línea, recolección de datos sobre el mercado de trabajo, mejor análisis del mercado de trabajo y manejo más sistemático de casos de la población destinataria.

4. Introducción de señales y mecanismos basados en el mercado y función de las agencias de empleo privadas. Puesto que ha terminado la era del monopolio público de los servicios de empleo, muchos países de la OCDE han introducido una gran variedad de mecanismos y señales basados en el mercado esencialmente para hacer que los servicios públicos respondan a la competencia como una empresa privada o actúen más como una firma de la competencia y activada por los costos. Estas reformas se pueden clasificar en dos grupos: la mejora de la eficiencia de los servicios públicos de empleo por medio de mecanismos basados en el mercado y la introducción de competencia y asociación con agencias de empleo privadas.

i. Introducción de mecanismos basados en el mercado para los servicios públicos de empleo. Entre las actividades recientes para hacer que los servicios públicos de empleo tengan un desempeño más eficiente basado en los principios del sector privado están: la contratación externa de servicios de *capacitación para el mercado de trabajo o de otra clase por medio de licitación pública*, el establecimiento de servicios de cobro de tarifas a los usuarios y de servicios pagados, y las reformas de organización. La principal reforma de organización que afecta a todos estos métodos basados en el sector privado consiste en separar la función del gobierno como proveedor y comprador de capacitación y de servicios. Muchos países de la OCDE han retirado sus servicios públicos de empleo del campo del suministro de capacitación y permiten que el servicio o el cliente escoja de una manera competitiva entre los proveedores. Los servicios públicos de empleo o el sector público pueden tener una “ventaja” injusta si el servicio público envía a los trabajadores a sus propios programas. Esto ofrece poco incentivo para que el servicio público de empleo mejore su desempeño en materia de capacitación o para asegurar que el cliente trabajador sea referido al curso de capacitación que mejor atienda sus necesidades. El servicio público de empleo de Suecia recurrió a la compra de cursos dictados en otros centros de capacitación del sector público o al sector privado. El resultado fue una baja de 50% de la participación del sector público en el mercado (desde 1990) y una baja de 20% del costo de la capacitación de los trabajadores que utilizan el servicio de empleo.¹⁵ En el Reino Unido, los consejos locales de capacitación y actividades empresariales que tienen servicios locales de empleo contratan agentes de capacitación externos que evalúan las necesidades de capacitación y, a su vez, contratan administradores que prestan servicios de capacitación o emplean contratistas externos para ello.

¹⁵ Labour Market Policies: New Challenges: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, 1997, 19.

Los *vales* son otro método empleado para estimular la competencia. Los trabajadores reciben un vale para comprar servicios de capacitación a proveedores externos. Un aspecto clave para la entrega de vales es ofrecer al beneficiario bastante información sobre el mercado de trabajo y los cursos de capacitación disponibles y supervisión en el cumplimiento con el programa de distribución de vales.

El *cobro de tarifas a los usuarios* se ha limitado en los servicios de empleo públicos y privados, en gran parte, por causa de las restricciones impuestas por el Convenio de 1996 de la OIT, en virtud del cual se prohibió cobrar tarifas de colocación a los trabajadores con la intención de obtener lucros. Se entiende que esas restricciones no se aplican a las tarifas cobradas a los empleadores ni por servicios que no sean de colocación. Por ejemplo, en Bélgica, los empleadores pagan el servicio extra de la selección intensiva de solicitantes de empleo y servicios de recontractación por otras firmas [“outplacement”]. Los servicios prestados por una tarifa a los empleadores en los Países Bajos se enumeran en el recuadro 1.

ii. Función ampliada de las agencias de empleo privadas y las organizaciones comunitarias. Otro conjunto de reformas basadas en el mercado se dirige a las agencias de empleo privadas o a las organizaciones comunitarias que prestan servicios de colocación y búsqueda de empleo. Particularmente con la relajación de las restricciones impuestas por la OIT a las agencias de empleo privadas (1997), se ha introducido una serie de reformas para ampliar la función de las agencias de empleo privadas y otras organizaciones. Eso incluye lo siguiente:

- Relajación de las restricciones legales sobre los servicios de empleo privados, que les permite competir con los servicios públicos (por ejemplo, en la mayoría de los países de la OCDE).
- Contratación directa de agencias de empleo privadas u organizaciones comunitarias para colocar a particulares (por ejemplo, en Australia) y estimular la competencia.
- Establecimiento de acuerdos de asociación con agencias u organizaciones privadas para ampliar la cobertura del mercado de colocación.

Contrario a lo previsto, la apertura del mercado de servicios de empleo en muchos países no ha llevado a obtener ganancias impresionantes en la participación del sector privado en el mercado. Eso puede deberse al mercado más pequeño del extremo superior que suele ocupar el sector privado y al considerable trabajo de “iniciación” y de adquisición de reputación que se necesita para lograr una extensa participación en el mercado. Ese fue el caso de Dinamarca a comienzos de los años noventa. Las agencias de empleo privadas típicamente han servido al extremo superior del mercado que atiende a los trabajadores con mayores niveles de ingreso y de escolaridad. A la vez, los servicios públicos, han sido utilizados principalmente por los grupos desfavorecidos y por las personas más difíciles de reemplazar, sin ningún costo. Esto también ha cambiado a medida que algunas organizaciones comunitarias y no gubernamentales han buscado servir a los clientes de bajos ingresos y los servicios públicos de empleo han contratado al sector privado para ayudar a algunos de sus clientes más difíciles de colocar. Australia y los Países Bajos contratan al sector privado para servir a los trabajadores desempleados por largo tiempo y a los desfavorecidos.

TENDENCIAS EN LOS SISTEMAS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La reciente consideración de las reformas y la modernización de los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe, como en gran parte el mundo en desarrollo, tienen un punto de partida muy diferente del de los países de la OCDE. Concretamente, varias características de los sistemas de América Latina y el Caribe presentan un contraste con las de los sistemas de la OCDE:

- Típicamente, los servicios nacionales de empleo existentes en América Latina y el Caribe son menos amplios y han tenido un menor nivel de inversión que sus homólogos de la OCDE.
- Por lo general, los servicios de colocación y empleo del sector privado son menos prevaletentes en la región y las pocas empresas existentes son de origen más reciente.
- La mayoría de los países de América Latina y el Caribe carece de servicios de seguro de desempleo o de otras formas de protección para los desempleados, de manera que las reformas del servicio de intermediación laboral no abordan la integración de esos sistemas. Como consecuencia, un posible ahorro de costos en seguro de desempleo no constituye una motivación para reformar el servicio nacional de empleo. Los países de la región que *sí* tienen seguro de desempleo *no* suelen usar el servicio de empleo para administrar el seguro de desempleo (por ejemplo, la Argentina y el Brasil).¹⁶
- El empleo en el sector informal puede pasar de 50% de la economía nacional, con una concentración de trabajadores pobres y desfavorecidos en ese sector. Por definición, esto determina un método distinto de intermediación laboral (que tradicionalmente sirve al sector formal) y una actividad más amplia de desarrollo del empleo.
- En los países de América Latina y el Caribe, el problema del desempleo a largo plazo en la fuerza de trabajo es menos crónico que el problema de alto índice de subempleo, poca escolaridad y pocas calificaciones para el trabajo.
- Hay una enorme migración interna y externa en varios países, particularmente dentro de América Central y México.

En la actualidad, en América Latina hay varios servicios públicos nacionales de empleo con un mercado limitado pero creciente de intermediación y colocación en el sector privado. En varios países de la región, hay un servicio pequeño del sector público que, con recursos limitados, típicamente atiende a los estratos más bajos de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, los directores de los servicios públicos de empleo de América Central dijeron que, históricamente, los servicios de intermediación en la región están ocupados por los estratos con “mínimas calificaciones técnicas en el nivel más bajo de la pirámide ocupacional”.¹⁷ Los servicios nacionales de empleo en la región suelen ser administrados por el Ministerio de Trabajo o por medio del instituto nacional de capacitación del Estado (por ejemplo el SENA en Colombia). Al igual que las tendencias observadas en los países en desarrollo en general, los sistemas de América Latina y el Caribe se concentran típicamente en las funciones básicas de

¹⁶

¹⁷ “Seminario Taller sobre la Estructura y Funcionamiento de los Departamentos de Empleo y de los Sistemas de Intermediación en el Mercado de Trabajo”, Organización Internacional del Trabajo, 8 y 9 de septiembre de 1998, documento de conclusiones, 2.

intermediación laboral y búsqueda de empleo. Además de las motivaciones de reforma encontradas en los países de la OCDE, como un desempeño deficiente y una mayor necesidad de llegar a las poblaciones destinatarias, los países de América Latina y el Caribe tienen algunos factores adicionales que motivan la reforma.

- *Mercados discriminatorios.* La falta de transparencia del mercado de trabajo y de información y la discriminación son motivos particulares para fortalecer los sistemas de intermediación laboral de América Latina y el Caribe. La región depende mucho de redes informales y contactos familiares y personales y eso suele considerarse como un sistema que refuerza y perpetúa la discriminación basada en la raza, el origen étnico, el sexo y la clase económica.
- *Vínculos tradicionalmente débiles con el sector privado.* En algunos países de la región, los servicios nacionales de empleo han tenido la reputación de estar politizados por las autoridades locales y regionales. Eso ha desalentado al sector privado a trabajar más directamente con las oficinas. Esa relación comienza a cambiar a medida que se intensifican los esfuerzos de reforma.

Se examinan aquí cuatro campos correspondientes a la región, a saber, (1) expansión e introducción de los sistemas de información; (2) asociaciones con los sectores privado y sin fines de lucro; (3) mejora del desempeño y ampliación de la base de clientes.

1. Introducción y expansión de los sistemas de información regulares y basados en la Internet. En toda la región, hay una clara tendencia a poner la nueva tecnología a funcionar para mejorar el desempeño de los sistemas de intermediación laboral. Las grandes inversiones en nueva tecnología de sistemas de información para los sistemas de intermediación han sido más limitadas en los países de América Latina y el Caribe que en los países de la OCDE, pero los países y los municipios locales han comenzado a invertir en nuevos sistemas automatizados (por ejemplo, en el Brasil). El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile ha establecido la primera bolsa de trabajo electrónica en el país. Infoempleo contiene actualmente más de 29.000 currículos de personas que buscan empleo y recibe anuncios de más de 300 vacantes por mes.¹⁸ México también ha hecho importantes avances e inversiones en sistemas de información para su red de servicios de empleo. Costa Rica, con financiamiento y apoyo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), ha establecido un sistema de información de dos fases para revitalizar su servicio público de empleo, ampliar los servicios a una red de proveedores privados y sin fines de lucro y proporcionar un registro nacional de empleos en que el INA ofrezca el servidor central. Para la región también es importante considerar la posibilidad de crear bolsas de trabajo electrónicas no únicamente en un país, sino como parte de redes regionales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con arreglo a su programa de modernización de los Ministerios de Trabajo de América Central, Belice, Panamá y la República Dominicana, se encuentra examinando, entre otras cosas, la posibilidad de crear bolsas de trabajo electrónicas en el ámbito regional.¹⁹

¹⁸ <http://www.sence.cl/>

¹⁹ <http://ns.oit.or.cr/matac>

La modernización de los sistemas de información incluye bolsas de trabajo y servicios en línea, sistemas internos de información para oficinas y sistemas de información sobre el mercado de trabajo. Con arreglo a un proyecto regional del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, ocho países de la región de América Central, la República Dominicana y Panamá trabajan por establecer un sistema de información sobre el mercado de trabajo en que se puedan compartir y analizar datos sobre empleo y tendencias económicas y ocupacionales en la región.

2. Expansión de las funciones y asociaciones con los sectores privado y sin fines de lucro. Otra de las tendencias emergentes en la región es la expansión de las funciones de las agencias de empleo privadas y las iniciativas para crear asociaciones entre los proveedores públicos, privados y sin fines de lucro. La Argentina busca vincular mejor sus oficinas públicas de empleo con la gran variedad de agencias de empleo del sector privado y sin fines de lucro que funcionan el país. En el recuadro 3 se describe el caso del Perú, donde se creó una red de proveedores públicos, privados y sin fines de lucro, que permitió ampliar mucho el alcance del sistema. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala también ha hecho planes para crear una Red de Servicios de Empleo (RESE) en que la oficina pública local del servicio nacional de empleo de cada región o provincia sirve de centro para una red local que incluiría a proveedores de los sectores privado y sin fines de lucro. El programa piloto de la red comenzaría en la Ciudad de Guatemala, la capital, y su zona metropolitana.

Como primera etapa en la apertura y regularización del mercado del sector privado, varios países de la región trabajan por proporcionar marcos jurídicos apropiados e instituir reglamentos o sistemas de supervisión de los proveedores privados. Esto ha venido evolucionando en la región, pero particularmente entre mediados y finales de los años noventa. En agosto de 1995, Panamá promulgó una ley en virtud de la cual se permite el funcionamiento de las agencias de empleo con fines de lucro y se asigna al Ministerio de Trabajo la supervisión de dichas agencias.

3. Mejora del desempeño y ampliación de la base de clientes. También se ha tomado una serie de medidas para mejorar el desempeño, el producto y la base de clientes de los sistemas de América Latina y el Caribe, que incluyen las siguientes:

- i. *Ferias de empleo como centros provisionales de servicio completo.* Las ferias de empleo se usan en la región por razones más amplias que la de celebrar un encuentro personal, por un día, de los empleadores con las personas que buscan empleo. Dichas ferias, como las de Panamá, se amplían para ofrecer una gama de servicios más parecidos a los del centro de servicio completo de los países de la OCDE. Por ejemplo, los servicios disponibles en las ferias de empleo de Panamá incluyen asistencia técnica a microempresas; información sobre la carrera profesional; talleres para preparación de currículos; información sobre programas y necesidades de capacitación; y evaluación de las calificaciones de las personas que buscan empleo, además de entrevistas con empleadores. En el caso de Panamá, estas ferias tienen su propio financiamiento, es decir, sus gastos se sufragan por completo con las tarifas cobradas a los empleadores que montan casetas en la feria. Por muchos años, México también ha venido trabajando en la creación de un amplio método para celebrar ferias de empleo.

RECUADRO 3
PERÚ: ESTABLECIMIENTO DE UNA RED DE INTERMEDIACIÓN DE LOS
SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

Según un estudio interno hecho en 1996, el servicio público de empleo del Perú sufrió de altos costos, larga espera para inscripción, inflexibilidad y mala reputación. Sin embargo, desde entonces, el Ministerio de Trabajo ha podido mejorar mucho los productos, aumentar el número de colocaciones e incrementar la participación de los empleadores por medio de la modernización del servicio público y el establecimiento de una red nacional de proveedores públicos, privados y sin fines de lucro. La idea de fondo de la red es ampliar la cobertura a más gente en una zona geográfica más extensa, con un servicio de mejor calidad.

La Red Peruana de Centros de Colocación e Información Laboral (CIL) se amplió por fases. Primero incorporó centros e instituciones de capacitación (incluso instituciones tecnológicas y centros ocupacionales) y, luego, poco después, se amplió para incluir agencias de empleo privadas, otras instituciones públicas y proveedores de servicios no gubernamentales. Esa expansión incluyó instituciones de promoción del empleo local, como municipios y organizaciones de desarrollo. En 2001, el Ministerio busca ampliar la participación de agencias de empleo privadas fuera de Lima, la capital.

Los centros públicos y privados hablan el mismo idioma y usan los mismos programas informáticos y clasificaciones ocupacionales para evaluar las calificaciones de los trabajadores y asegurar compatibilidad entre las aptitudes de éstos y los requisitos de las vacantes. Ofrecen asistencia en la búsqueda de empleo y orientación ocupacional. Lo que es más importante, en conjunto, han podido aumentar significativamente el número de colocaciones, el registro de las personas que buscan empleo y las listas de vacantes. Solo entre 1998 y 2000, aumentó el número de colocaciones en los centros públicos y privados considerados en conjunto 27,5% y también la eficiencia en cuanto al porcentaje de colocaciones de personas desempleadas y vacantes llenadas. Aunque las oficinas del sector público (la capital y las regiones) todavía registran el mayor número de personas que buscan empleo y avisos de vacantes, el pequeño número de colocaciones por parte del sector privado se duplicó en tres años y la eficiencia en ese sentido siguió aumentando.

El sistema es más que una red de proveedores de servicios de intermediación coexistentes. Contiene mecanismos conjuntos de promoción, reglamentación e incentivos para garantizar las normas de calidad. Además, los datos sobre oferta y demanda en el mercado de trabajo se pueden analizar conjuntamente desde los centros y proporcionar a manera de información a las instituciones de capacitación locales. Los pasos siguientes del sistema incluyen un sistema de información mejor integrado y una red externa, mayor promoción y la creación de un observatorio del mercado de trabajo para análisis de sus tendencias.

Fuente: "La Modernización del Servicio Nacional de Empleo en el Perú", MTPS, mayo de 2001.

ii. Descentralización. Hay una tendencia más limitada en la región hacia la descentralización de los servicios de intermediación laboral hacia los municipios y oficinas locales. Las funciones y la factibilidad de la descentralización en cualquier país dependen de una estrategia nacional de mayor alcance, las tendencias hacia la descentralización y la capacidad de las instituciones locales. Una de las mayores preocupaciones en los países de la OCDE en proceso de descentralización es la gran variedad de la calidad de los servicios que puede producirse cuando no hay suficiente capacidad local. De conformidad con su método nacional, Chile ha descentralizado las oficinas de locales empleo a una red de más de 150 Agencias Municipales de Empleo. Se ofrecen servicios de mediación gratuitos a los trabajadores de esas oficinas. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile ofrece apoyo técnico a la red, planea y supervisa programas e instituciones de capacitación y vigila el desempeño del plan de reducción del pago de impuestos para capacitación empresarial.²⁰

iii. Mejora de los servicios e instrumentos de evaluación. Otro campo de trabajo de los sistemas de América Latina y el Caribe es la mejora de los servicios específicos prestados por los centros de intermediación, por ejemplo, mejores métodos de búsqueda de empleo, evaluaciones, examen del intercambio de información e instrumentos en toda la región. Como parte de esto, los países examinan la posibilidad de compartir información y currículos en foros internacionales.

En general, las medidas de reforma y fortalecimiento instituidas en los países de la OCDE y América Latina y el Caribe deben verse dentro de un contexto más amplio de reestructuración y de reforma de los marcos institucionales desde los que se prestan los servicios de intermediación. Estos marcos se discuten en el capítulo 3 a continuación.

²⁰ Eduardo Martínez Espinoza. “Chile: Experiences in a Market-Oriented Training System”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, diciembre de 1997, 6.

CAPÍTULO 3

MODELOS INSTITUCIONALES DE SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

Hay una gama común de modelos institucionales para los servicios de intermediación laboral, ya se trate de las naciones industrializadas o de las de América Latina y el Caribe. Podemos entender la gama de modelos como un continuo que se extiende desde un solo servicio público de empleo hasta un sistema privado únicamente, con la excepción de que algunos sistemas funcionan en los extremos. La mayor variedad está en la interacción y en la asociación de los modelos públicos y privados en un punto intermedio. En este capítulo se analizan algunos de los modelos institucionales básicos de servicios de intermediación laboral como guía para las naciones de América Latina y el Caribe en la evaluación del rumbo actual y futuro de sus propios sistemas.

MODELOS INSTITUCIONALES

Modelo A: Monopolio del servicio público y prohibición de servicios privados

Este modelo era más común en las primeras épocas cuando había una particular preocupación de que las agencias de empleo privadas explotaran a los trabajadores cobrándoles tarifas de colocación en un empleo. En este modelo hay un solo servicio público nacional, ya sea como parte integrante del Departamento de Trabajo o como organismo ejecutivo de un departamento público. Los servicios de empleo privados se limitan a los que no cobran tarifas de colocación, a las agencias de empleo provisional y las agencias de empleo para actores de teatro y otros artistas. A pesar de la prohibición de tener agencias de empleo privadas, los trabajadores siempre tienen acceso a otros métodos de búsqueda de empleo, como anuncios en los diarios y avisos públicos. Aun cuando la prohibición ha estado vigente, no siempre se han hecho grandes esfuerzos para cerrar las pequeñas agencias de empleo privadas. Ahora se ha eliminado el monopolio legal del servicio público de empleo en la mayoría de los países desarrollados (por ejemplo, Portugal (1989), Finlandia y Austria (1994)). Hoy en día existen algunos sistemas en los que todavía está vigente esa prohibición legal. Por ejemplo, en teoría, Costa Rica tiene aún una prohibición legal de las agencias de empleo privadas aunque, en la práctica, hay por lo menos 42 servicios de empleo privados en el país. A menudo estas empresas se llaman agencias consultoras. La principal característica de este modelo en la actualidad es el dominio que ejerce el servicio público de empleo en la prestación de servicios de intermediación, y las agencias de empleo privadas están prohibidas o funcionan en una situación jurídica precaria e incierta.

Modelo B: Funcionamiento del servicio nacional de empleo con competencia, *de facto*, de proveedores privados

Este es un modelo comúnmente encontrado en los países en desarrollo e industriales por igual. Se permite el funcionamiento de agencias y servicios de empleo privados, pero los servicios públicos y privados funcionan independientemente en su gran mayoría. La tendencia típica del mercado es un servicio público que atiende a la clientela de bajos ingresos y la aparición de firmas privadas que atienden a trabajadores profesionales y de mayores ingresos, mejor enfocados, más fáciles de colocar y

en mayor demanda por los empleadores. En este modelo, los servicios de empleo privados pueden ser reglamentados (por el servicio público u otra entidad) o es posible que predominen las condiciones del mercado. Por ejemplo, en la República Dominicana, existe el Servicio Nacional de Empleo, una entidad pequeña apenas con un reducido número de servicios de empleo privados y no gubernamentales. Es limitada la interacción de los sectores público y privado, y lo mismo sucede en la República Dominicana. Se cree que la existencia de proveedores privados puede representar una cierta competencia para el servicio público pero, en gran parte, los dos tienden a cubrir solamente una parte del mercado nacional y, por lo general, sirven a una clientela diferente. En los países de América Latina, las agencias de empleo privadas tienden a concentrarse en la búsqueda de personal ejecutivo o profesional. A medida que los dos sectores se desplacen hacia mayores formas de interacción, pueden introducir formas más extensas de cooperación pública y privada como se observa en los modelos C y D.

Modelo C: Asociaciones públicas y privadas

En la actualidad hay una gran variedad de maneras en que se han reformado los servicios públicos de empleo y transformado en diferentes instituciones por medio de la creación de nuevas relaciones y asociaciones, no solamente con el sector privado, sino también con interlocutores sociales clave, por ejemplo, sindicatos y organizaciones comunitarias, directamente interesados en el empleo. Las asociaciones son cada vez más comunes como marco institucional a medida que aumentan las demandas de intermediación eficaz. En este caso, la asociación significa una relación de colaboración no basada en competencia, en que las instituciones públicas y privadas juntan, entre otras cosas, recursos, información, servicios y clientes. Hay muchas formas de utilizar las firmas privadas para mejorar la competencia interna (véase el capítulo 2).

Se estudian aquí tres tipos principales de asociaciones. En el primer tipo, el servicio público de empleo forma (i) *una red de proveedores públicos, privados y sin fines de lucro* para crear un sistema nacional ampliado más eficaz. El Perú ofrece un interesante ejemplo de ese tipo. En un estudio de diagnóstico realizado en 1996 por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú se encontró que el servicio de empleo público solamente tenía serias limitaciones.²¹ A partir de este estudio de diagnóstico y con apoyo externo, el Ministerio puso en marcha una amplia reforma mediante modernización de las oficinas públicas y creación de una red de agencias públicas y privadas participantes en capacitación y empleo que incluyó municipios locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de desarrollo y agencias de empleo privadas (véase el recuadro 3). Los resultados, aun en los primeros años de ejecución, demostraron un claro aumento anual del número de personas inscritas en el servicio, el número de empleos citados y, lo más importante, un aumento porcentual del número de colocaciones.

²¹ “La Modernización del Servicio Nacional de Empleo en el Perú”, Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú (MTPS), Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional, Sistema de Información Laboral, Documento preparado para el 5º Congreso Mundial de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo, 29-31 de _____ de 2001, Noruega, 9.

También se pueden establecer asociaciones en un segundo campo centrado en (i) la *provisión de orientación y supervisión en materia de política* para mejorar la prestación de servicios de intermediación laboral y coordinación general de la política del mercado de trabajo. México creó comités ejecutivos a partir de sus oficinas estatales de empleo en 1992 para ofrecer orientación en el manejo de las oficinas de empleo. La participación en los comités ejecutivos incluye asociaciones y firmas de negocios, instituciones de capacitación, organismos de los gobiernos federal y estatales y sindicatos. A su vez, estos comités ejecutivos forman parte de los consejos de productividad y competitividad, que buscan coordinar la política del mercado de trabajo entre los gobiernos federal y estatales.²²

Ha surgido una tercera forma de asociación alrededor del (iii) *servicio a las poblaciones desfavorecidas y con necesidades especiales*. El Reino Unido ofrece un interesante ejemplo del uso de la asociación local para mejorar los servicios prestados a las poblaciones más difíciles de alcanzar. El nivel local tiene la responsabilidad de desarrollar esas asociaciones y la flexibilidad para hacerlo, de tal manera que se adapten a las necesidades locales. Por ejemplo, en Bolton, Inglaterra, una asociación local creó un foro para minorías étnicas con el fin de presentar a la comunidad local un programa enfocado en las minorías y apoyar su establecimiento. En el Reino Unido se han formado asociaciones alrededor del servicio a las poblaciones discapacitadas o las que tienen graves dificultades de aprendizaje. Las asociaciones se destinan a ampliar la eficacia de las políticas del mercado de trabajo y la cohesión social, pero es preciso tener cuidado de examinar los posibles conflictos de interés entre los asociados, la difusión de la adopción de decisiones y las funciones de verificación y supervisión.

Modelo D: Servicio autónomo con participación tripartita y de los principales interlocutores sociales

Se produce una forma más avanzada de asociación cuando se elimina por completo el servicio público de empleo y se reemplaza con una organización autónoma formada por los principales interlocutores sociales. Esos servicios autónomos adoptan todas las decisiones importantes sobre el funcionamiento de oficinas y la prestación de servicios. Típicamente hay un elemento de subsidio y de pago de los servicios de capacitación y de otros por el sector público, pero la administración es independiente de éste. Esos servicios autónomos pueden administrarse sobre una base tripartita (por ejemplo, como en Alemania), con socios de los sectores empresarial, laboral y gubernamental (local y federal) o llevan a tener diferentes agrupaciones de interlocutores. En un estudio reciente se ha llegado a la conclusión de que casi la mitad de los países de la OCDE tienen ahora organizaciones tripartitas autónomas.²³ Las principales ventajas de este modelo están en la participación más activa de los interesados locales, una mejor prestación de servicios y más flexibilidad para la adopción de decisiones. Sin embargo, se requiere la existencia previa de relaciones cooperativas entre los interlocutores sociales para evitar un proceso polarizado e ineficaz de adopción de decisiones. Los Países Bajos comenzaron con una organización tripartita en 1991, pero el gobierno decidió retirarse de la administración en 1996 y

²² Roberto Flores Lima. "A New State of Decentralization in Mexico: Granting Autonomy to the States", en Decentralizing Employment Policy: New Trends and Challenges - The Venice Conference, OCDE, París, 1999, 22.

²³ Phan, Thuy *et al.* The Public Employment Service in a Changing Labour Market, 146. Los sistemas tripartitos incluyen Austria, Canadá, Francia, Grecia, Irlanda y Portugal.

reemplazó su cupo con especialistas independientes. Los representantes del gobierno se han visto en situaciones políticas imposibles [de manejar] y comprometedoras que a menudo han paralizado el proceso de adopción de decisiones. El Reino Unido ha tratado de tener un servicio tripartito, pero el gobierno de Thatcher retomó el servicio para el sector público después de grandes conflictos con los representantes de los sindicatos. El grado de consenso entre el gobierno y los interlocutores sociales y el avanzado estado de las relaciones existentes son elementos clave para el éxito de ese modelo. Por esa razón, es raro encontrar ese modelo en los países en desarrollo.

Modelo E: Red basada en la competencia, financiada con fondos públicos

Dentro de los países de la OCDE, las reformas más audaces se han hecho en Australia. El sistema australiano ha evolucionado a partir de reformas anteriores cuando estableció un método de “manejo de casos individuales” en que el servicio público de empleo contrataría externamente al sector privado para atender casos específicos de colocación y servicios. En fecha reciente, en 1998, inauguró una reforma más avanzada, que podría llamarse “prestación de servicios competitivos”. Con este modelo recién ideado, el Servicio Público de Empleo fue reemplazado por una red de empleo de 310 organizaciones privadas, comunitarias y gubernamentales a las que se paga por colocación de los clientes en empleos. Las funciones de esta red, delineadas la página nacional en la Internet, incluyen sistemas de intermediación laboral, consecución de empleo y capacitación. Este nuevo modelo institucional está fuertemente impulsado por los resultados, ya que las agencias públicas, privadas o sin fines de lucro reciben una tarifa por cada persona desempleada que coloquen y cobran una tarifa extra por colocar a los desempleados a largo plazo. En la segunda ronda de contratos (llamada oferta), se redujeron las funciones de la organización del sector público (Empleo Nacional) y ahora las mayores contribuciones provienen de las organizaciones sin fines de lucro administradas por iglesias y otros órganos voluntarios. Es demasiado pronto para juzgar la eficacia del nuevo modelo, pero se ha dicho que la red de empleo de Australia es “un paso singular cuidadosamente observado por los ministerios de trabajo alrededor del mundo”.²⁴

²⁴ Cita de un Miembro del Parlamento Británico en Phan, Thuy, Ellen Hansen y David Price. [The Public Employment Service in a Changing Labour Market](#), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2001, 128.

RECUADRO 4
EL SALVADOR: EXPERIMENTACIÓN CON SERVICIOS PRIVADOS

El Salvador ha tomado recientemente la audaz medida de revigorar y revolucionar la prestación de servicios de intermediación laboral del país. Por muchos años, los servicios de intermediación laboral se debilitaron en las manos de un pequeño servicio público de empleo, carente de fondos y con poca visibilidad, que gozaba de poca credibilidad ante la comunidad empresarial del país. Por iniciativa de una importante organización no gubernamental vinculada a la comunidad social y empresarial y con el importante liderazgo del Ministerio de Trabajo y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), una entidad tripartita financiada por el Estado, las instituciones colaboran para crear un nuevo servicio nacional de empleo, basado únicamente en los sectores privado y no gubernamental.

El proyecto ha recibido el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo para su desarrollo piloto. Los elementos clave del nuevo modelo salvadoreño son los siguientes:

- El servicio será administrado por la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL), una organización no gubernamental nacional. FEDISAL creará un banco nacional de registro de empleos y establecerá servicios básicos de asistencia para la búsqueda de empleo, intermediación y envío a programas de capacitación a todos los trabajadores y empleadores que soliciten asistencia.
- El registro nacional de empleos se proporcionará en línea y por medio de asesores en centros de atención sin cita previa.
- Por primera vez en el país, el servicio también registrará los cupos para cursos de capacitación y ofrecerá envío a programas de capacitación y evaluación de éstos, con lo que ayudará a vincular mejor el sistema de empleo y capacitación del país.
- FEDISAL creará una red de oficinas satélite y asociaciones locales con instituciones de capacitación, ONG, universidades y otros para ampliar la cobertura del servicio nacional y el acceso a éste. FEDISAL podrá establecer servicios prestados por una tarifa para contribuir a su sostenibilidad a largo plazo e incluso ofrecerá información y datos sobre el mercado de trabajo.
- El servicio formará promotores especializados para trabajar directamente con sectores clave de la comunidad empresarial salvadoreña para evaluar sus necesidades laborales y registrar las vacantes.
- El Ministerio de Trabajo, INSAFORP y representantes de los sectores empresarial y laboral participarán en la dirección política del servicio.

Modelo F: Servicios basados en el sector privado.

En América Central, El Salvador ha introducido nuevas reformas que ofrecen un modelo diferente basado en el sector privado y asumen nuevos riesgos para mejorar la prestación de servicios de intermediación (véase el recuadro 4). El modelo salvadoreño es relativamente singular en el sentido de que ha hecho un ensayo piloto de un servicio nacional prestado por un proveedor privado o sin fines de

lucro. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), una entidad tripartita, ofrecieron liderazgo particular para formular y apoyar el nuevo servicio piloto, y constituirán el comité de supervisión de política del servicio, pero sin ninguna responsabilidad administrativa directa. El experimento salvadoreño constituye un modelo de un *servicio nacional basado en el sector privado* con planes para crear una red de asociados satélite, mientras permite competencia con otras agencias de empleo privadas especializadas. Los países sin servicio público ni actividades de colaboración en un servicio nacional constituyen otro modelo de *proveedores privados sin vínculos nacionales*. Eso puede entenderse como un método de liberalismo (*laissez faire*) en que los proveedores privados pueden competir, pero no hay un esfuerzo por apoyar ni captar el elemento del “bien público” de los servicios de intermediación laboral y coordinación con la política laboral y de capacitación.

CONSIDERACIONES DE IMPORTANCIA SOBRE LOS MARCOS INSTITUCIONALES

Por definición, no hay una sola forma “correcta” de estructurar servicios de intermediación laboral que sean siempre más eficientes o eficaces. El modelo más eficiente y eficaz, que sirva al mayor número (y tipo) de clientes, depende de la situación de cada país, la solidez y el desempeño de las instituciones públicas y privadas, el financiamiento disponible y las relaciones de los principales interlocutores sociales. Pero las instituciones y su infraestructura sí importan en la prestación de servicios de intermediación laboral. En un reciente estudio de la OCDE se indica que “la estructura institucional [de los servicios de empleo] afecta a factores como el conjunto de conocimientos y experiencia práctica que contribuyen a la administración, la disposición de las partes interesadas a cooperar en la puesta en práctica de estrategias particulares y la legitimidad política reconocida de las operaciones”.²⁵ Para los países de América Latina y el Caribe es importante considerar si las reformas del marco institucional o el fortalecimiento de los arreglos institucionales existentes tendrían la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios prestados; aumentar el número y la clase de clientes servidos; y disminuir los costos o hacer que el financiamiento sea más sostenible o previsible.²⁶ Entre los factores clave que es preciso evaluar están los siguientes:

- La reputación y trayectoria del servicio público de empleo.
- La fuerza y las funciones actuales de los proveedores de empleo privados.
- La experiencia de los principales interesados (por ejemplo, los gobiernos, empleadores, sindicatos y trabajadores) en la formación de asociaciones.
- La naturaleza del mercado al que se prestará el servicio.

²⁵ Labour Market Policies and the Public Employment Service, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Conferencia de Praga, julio de 2000, 2.

²⁶ Se supone que la reducción de costos no es un grave impedimento para la disponibilidad y la calidad del servicio.

CAPÍTULO 4

SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL: CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES A LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La región de América Latina y el Caribe enfrenta su propio conjunto de desafíos y necesidades económicas bien definidos para la implementación de sistemas de intermediación laboral nuevos o reformados. Este capítulo se basa en el análisis de los tres capítulos precedentes para ofrecer una serie de consideraciones y recomendaciones a las naciones de América Latina y el Caribe que consideren la posibilidad de hacer inversiones y reformas en sus sistemas de intermediación laboral. En particular, este capítulo (i) explora varias consideraciones económicas y referentes al mercado de trabajo en los países de América Latina y el Caribe en la formulación sistemas de intermediación laboral; (ii) examina las principales características del diseño y la reforma de los programas que revisten importancia para la región; y (iii) recomienda las características que pueden constituir, en el futuro, una variación del sistema de intermediación laboral en América Latina y el Caribe.

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS Y REFERENTES AL MERCADO DE TRABAJO EN LOS SISTEMAS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

Los principales fines económicos de los sistemas de intermediación laboral son iguales en los países desarrollados y en desarrollo. Concretamente, ambos tipos de economías funcionan con información incompleta sobre el mercado de trabajo y con ineficiencia en la vinculación de la oferta y la demanda de trabajo tanto en materia de empleo como de capacitación. Esa ineficiencia contribuye a reducir la productividad, a aumentar el desempleo a corto plazo y a disminuir el bienestar social (véase el capítulo 1). La mayor integración económica ha intensificado la necesidad de tener sistemas de intermediación laboral más eficaces en todo el mundo para ajustarse competitivamente a mayores tasas de rotación en el empleo, a los cambios de carrera y a la necesidad de actualizar con más frecuencia los conocimientos prácticos. En todos los países, la función de intermediación laboral que realizan los servicios de esa naturaleza—que constituye su servicio básico—se realiza de una forma más eficaz cuando la economía está en crecimiento. Si bien esto es inherentemente obvio, hay todavía algunas condiciones de crecimiento limitado en que es lógico hacer inversiones en sistemas de intermediación laboral. Esas condiciones son las siguientes:

- Alto índice de rotación del empleo, es decir, alto nivel de desempleo a corto plazo.
- Alto grado de discriminación en el mercado de trabajo.
- Mala asignación de capital humano en los campos de capacitación y empleo.

Cualquiera de estos factores puede encontrarse comúnmente en los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe y merece evaluación como el principal propósito/objetivo de un sistema de intermediación laboral. Sin embargo, **si un país enfrenta una verdadera crisis de empleo con condiciones de alto índice de desempleo estructural, las inversiones en los sistemas de intermediación laboral no deben constituir una prioridad**, puesto que su eficacia estará sumamente

limitada por la propia crisis, a menos que el servicio también coordine o realice programas de apoyo al ingreso u otros que constituyan una red de seguridad.

Si bien el desempleo oficial ha venido aumentando en América Latina, el problema más acuciante del mercado de trabajo es el subempleo y los déficit en materia de educación y destrezas. Los sistemas de América Latina y el Caribe, a pesar de que no necesitan concentrar los sistemas de intermediación laboral en el desempleo a largo plazo como los de la OCDE, pueden aprender una lección de la experiencia de los países industrializados **al utilizar los servicios de intermediación laboral para enfocarse en las principales dificultades del mercado de trabajo, en el caso de la región, mejorando el desempeño del mercado de trabajo de los subempleados y desempleados de la nación.** Al hacer eso, los sistemas de América Latina y el Caribe se mantendrían más fieles a la intención original de esos sistemas para abordar el desempleo a corto plazo y para hacer el trabajo para el cual están mejor capacitados. Para explicar las cosas claramente, los sistemas de intermediación laboral no pueden resolver los problemas arraigados de subempleo, desempleo y discriminación en el mercado de trabajo, pero deben ser parte de la estrategia que permite hacerlo.

FORTALECIMIENTO Y REFORMA DE LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Por lo general, el argumento en defensa de la reforma o el fortalecimiento de los servicios de intermediación laboral en América Latina y el Caribe es sólido, excepto en circunstancias de grave contracción del empleo, como se explicó antes. La manera en que un país implanta medidas de reforma y fortalecimiento varía mucho en el contexto de cada país y dentro del estado de los servicios de intermediación laboral en el país. **En el caso de los países con amplios sectores informales, hay que tener cuidado de ampliar el alcance de los servicios de intermediación en lugar de depender de la colocación de trabajadores en el sector formal como un servicio único,** lo que se explica con detalles más adelante. Las recomendaciones siguientes puede organizarse por nivel: el primer nivel está constituido por las medidas iniciales de reforma y fortalecimiento tomadas sin alterar la estructura institucional básica y el propósito de los servicios de intermediación de la nación y el segundo nivel, por reformas y reestructuración más amplias. Estas recomendaciones se presentan desde la base de la formulación institucional más común encontrada en la región: un servicio de empleo público con cobertura limitada, sistemas de información desactualizados y un pequeño mercado del sector privado al servicio del extremo superior del mercado. Esto obviamente no se ajustará a todos los países de la región. Por ejemplo, hay casos como el de México que tienen un servicio público más amplio y fuerte, y países en los que a duras penas se establecen servicios públicos o privados.

En cualquier actividad de reforma o fortalecimiento de los servicios de intermediación laboral, un punto clave para la adopción de decisiones es la visión a largo plazo de la **estructura institucional** y el correspondiente **propósito/objetivo** del servicio. **Particularmente en los países de América Latina y el Caribe cuyo sector público está sujeto a considerables restricciones presupuestarias, a menudo resulta poco práctico prever un servicio solamente público que reciba suficiente financiamiento para funcionar sin asociaciones con los sectores público y privado.** Tomando en serio esta realidad, las recomendaciones indicadas a continuación ofrecen la oportunidad de apertura de un mercado del sector privado, el fortalecimiento del servicio público (donde está la mejor estrategia) y,

particularmente, el fortalecimiento de las asociaciones y relaciones con entidades privadas, públicas y sin fines de lucro.

Nivel 1: Reforma y fortalecimiento iniciales de los servicios de intermediación laboral

- **Fomento del medio jurídico apropiado para los proveedores privados y del sector sin fines de lucro.** Una grave restricción para el desarrollo de un mercado para los servicios de intermediación laboral basado en el sector privado ha sido la existencia de un medio jurídico cerrado, contradictorio u oneroso para el crecimiento. Las reformas jurídicas y reglamentarias podrían incluir la anulación de la prohibición legal del uso de proveedores privados en los pocos países donde todavía está vigente; el examen y reducción de las restricciones reglamentarias impuestas a las empresas privadas; y la creación de procedimientos simplificados para abrir y reglamentar estas agencias de empleo privadas.

- **Creación de redes y asociaciones iniciales con proveedores públicos, privados y sin fines de lucro.** Casi todos los modelos institucionales incorporan alguna forma de relaciones de asociación entre los proveedores de los sectores público y privado. En este trabajo se afirma que los proveedores de servicios de intermediación laboral públicos, privados y sin fines de lucro necesitan verse como parte de un “sistema” ampliado y que ese sistema necesita administración para determinar la mejor forma de atender las necesidades nacionales en el campo de la intermediación laboral. La formación de redes y el establecimiento de relaciones de asociación pueden iniciarse sin una amplia reestructuración de las instituciones existentes. En los países de América Latina y el Caribe, en particular, hay varias instituciones vibrantes sin fines de lucro, desde universidades hasta organizaciones de base, que ofrecen oportunidades para aprovechar la estructura de las instituciones existentes. Los campos clave para considerar el establecimiento de relaciones de asociación incluyen (véanse las explicaciones de los capítulos 2 y 3): la creación de redes nacionales de proveedores, incluido un registro nacional de empleo; la contratación de proveedores especializados para prestar servicios a los grupos desfavorecidos; la capacitación conjunta entre los servicios públicos y privados; el intercambio de información; la consulta regular sobre prácticas profesionales; y la vinculación de los proveedores de servicios públicos y privados por vía electrónica.

- **Fortalecimiento de los sistemas de capacitación del personal, de información y basados en el desempeño.** Otra inversión a corto plazo para mejorar los resultados de los servicios de intermediación laboral se destina a los sistemas de capacitación del personal y de información. Las actividades pertinentes podrían incluir la capacitación periódica del personal, la rotación del personal entre los centros, el mejoramiento de los sistemas de información y la automatización de inscripciones en el registro de empleos (véase el cuadro 2). Es preciso tener cuidado de que las grandes inversiones en nuevo equipo no vayan más allá de su uso práctico por el personal y los clientes.

- **Fortalecimiento del insumo y de la participación de los empleadores.** Para los servicios públicos de empleo, uno de los eslabones más débiles del sistema es la credibilidad y reputación del servicio ante la principal fuente de empleo, a saber, los empleadores privados. En muchos casos, la reestructuración en gran escala podría ser la forma más eficaz de conseguir mayor participación y uso de un servicio nacional por parte de los empleadores. A falta de esas reformas, hay medidas que

pueden tomarse para incrementar la participación del sector privado en los centros por medio de comités ejecutivos, realizar actividades de extensión destinadas a los empleadores en los sectores en crecimiento de la economía; ofrecer consultas periódicas con grupos de empleadores; y efectuar campañas de promoción.

Nivel 2: Reforma institucional, reestructuración y expansión

Para los países que deseen y puedan invertir en servicios de intermediación laboral reformados, hay una gran variedad de opciones una vez que se hayan adoptado las principales decisiones sobre el marco institucional y el propósito/objetivo del sistema.

- **Reestructuración del marco institucional.** El principal punto de partida de todos los sistemas de intermediación laboral más extensamente reformados está en determinar la estructura institucional de un servicio nuevo o fortalecido. En el caso del Perú y de El Salvador (recuadros 3 y 4), esto exigió reconsideración de las funciones de los proveedores de los sectores público, privado y sin fines de lucro en un sistema nacional de intermediación laboral a partir de los puntos fuertes y débiles de las instituciones nacionales y la mejor forma de lograr un mayor uso del sistema por parte de los empleadores locales. También revisten importancia crítica para el diseño las medidas que aseguren un nivel adecuado de financiamiento y sostenibilidad.

- **Creación y expansión de sistemas de información.** En este segundo nivel de reforma y expansión, será más eficaz una mayor inversión en nuevos sistemas de información y tecnología. Esto incluye la creación de sistemas de información que incorporen los registros públicos y privados de personas que buscan empleo; la creación de sistemas de recolección de datos e información sobre el mercado de trabajo; y el fortalecimiento de la capacidad de realización de encuestas y acopio de datos.

- **Creación de un sistema de registro y de envío a capacitación.** Casi en toda la región hay un problema para vincular la capacitación con los empleos en demanda en el sector privado. Muchas veces los currículos y cursos se diseñan sin consultar a los empleadores, y los participantes en programas de capacitación se matriculan en cursos sin una evaluación de su idoneidad para esa carrera. Los sistemas de intermediación laboral pueden desempeñar un importante papel en la región en (i) la creación de un registro de cursos dictados en la actualidad y el envío de candidatos idóneos a las instituciones de capacitación; (ii) el suministro de datos e información a las instituciones de capacitación sobre la demanda en el sector privado; (iii) la gestión para facilitar las conexiones entre los empleadores y las instituciones de capacitación en la preparación de nuevos cursos. No se recomienda que los servicios de intermediación laboral en la región se conviertan en proveedores de capacitación. Sin embargo, obviamente se necesita una relación de “intermediación” entre la capacitación y el empleo en América Latina y el Caribe. En particular, dadas las pruebas de mayores rendimientos de la capacitación de participantes del sexo femenino, la incorporación de funciones de capacitación sin estereotipos será importante para equilibrar las distorsiones del mercado entre el trabajo de los hombres y el de las mujeres.

ALGUNAS ADAPTACIONES DE LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL AL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Además de las importantes consideraciones precedentes para fortalecer y reformar los sistemas de intermediación laboral en la región, es preciso tener cuidado de que los nuevos sistemas se adapten debidamente al mercado de trabajo local. Varias características particulares de las economías de América Latina y del Caribe no invalidan la razón justificativa para reformar y fortalecer los sistemas de intermediación laboral, pero afectan a la clase de servicio de intermediación recomendado y los servicios prestados. Esas características incluyen las siguientes:

Sector informal

En muchos países de la región, el tamaño del sector informal puede ser de más 50% de la fuerza de trabajo (por ejemplo, en México, la Argentina y el Brasil). Los servicios de intermediación laboral han tenido siempre como meta tradicional los empleos del sector formal, ya que en éstos los empleadores anuncian y solicitan personal de una forma más abierta. Son pocos los estudios empíricos del uso de los servicios de intermediación laboral dentro del sector informal o su posible impacto en el aumento o la reducción de la informalidad. En los países con elevadas tasas de informalidad e índices de subempleo típicamente elevados, son obvios los beneficios logrados al mejorar el ajuste de los trabajadores a los empleos, pero se necesitan ciertas consideraciones dentro de los sistemas de intermediación laboral. **Los sistemas de intermediación laboral deben incluir ajuste del trabajador al empleo y envío a programas de creación de microempresas, empleo autónomo y desarrollo de pequeñas empresas**, ya que esta es una fuente de empleo de uso frecuente y, a veces, la única fuente de empleo para una parte de la fuerza de trabajo, particularmente para los trabajadores de edad avanzada. Por ejemplo, Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães, administrador del servicio de empleo estatal en Brasilia, Brasil, dice que es particularmente difícil colocar a los trabajadores mayores de 33 años que han perdido su empleo en el sector formal. Sus estadísticas muestran que sólo cerca de 2 a 3% de los desempleados de ese grupo de edad encuentran empleo en el sector formal.²⁷ En la mayoría de los países de la región, una amplia gama de proveedores distintos (por ejemplo, los gobiernos y las ONG) ofrecen programas de empleo autónomo, pero raras veces sobre la base de la demanda de servicios donde se atiende “sin cita previa”. Aún más raro es tener un centro de intercambio de información sobre una amplia gama de otros programas en los que se puede ayudar al candidato a evaluar cuál se adapta mejor a sus necesidades. Además, en los sistemas de intermediación laboral en la región se debe considerar si los centros de intermediación pueden proporcionar servicios de asesoramiento, información y envío referentes a la formalización de las empresas. Aquí es preciso hacer una advertencia. Como en los países industriales, es obvio que los países de la región deben abstenerse de asignar a los servicios de intermediación laboral cualquier función reglamentaria que desestime la participación en el servicio. Aquí se recomienda concentrarse en el valor de proporcionar información de forma voluntaria en algunos casos, particularmente si el gobierno ofrece agilizar los procedimientos de inscripción de las empresas. Los dos puntos referentes al sector informal pueden beneficiarse de las

²⁷ Entrevista con Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães, Brasilia, 14 de mayo de 1998. Las cifras se refieren a beneficiarios del seguro de desempleo en Brasilia en 1998.

lecciones aprendidas de los establecimientos de “servicio completo” de los países industrializados en el sentido de que los servicios de intermediación laboral necesitan reconocer que, con frecuencia cada vez mayor, en cuestiones de empleo hay una mayor fluidez entre la condición de empleado y la de empleador. Estas tendencias puedan reconocerse sin crear, en sí, mayor informalidad.

Poblaciones desfavorecidas y consideraciones en materia de género

Muchos países de América Latina y el Caribe enfrentan grandes desafíos en el mercado de trabajo por causa de la concentración de ciertas condiciones en poblaciones específicas, tales como pocas aptitudes, escolaridad deficiente, pobreza y discriminación en el mercado de trabajo (por ejemplo, empleo y salarios). Esas poblaciones pueden incluir, entre otras, mujeres, minorías raciales y étnicas, jóvenes y personas discapacitadas. Una de las mayores preocupaciones en la evolución de los sistemas de intermediación laboral es cómo alcanzar con más eficacia a esas poblaciones objetivo. Al igual que la focalización de los desempleados a largo plazo en la OCDE, quizá la mejor forma de llegar a esas poblaciones sea por medio de manejo de casos individuales junto con servicios especializados y un sistema de envío a servicios sociales, aunque eso es costoso. La clave para la región consiste, primero, en analizar las barreras para el empleo en el mercado de trabajo del país y las adaptaciones específicas del servicio de intermediación laboral a esas barreras. Por ejemplo, altos niveles de segmentación ocupacional por sexo, raza, origen étnico y disparidad en la tasa de desempleo. El recuadro 5 ofrece algunas formas de adaptar los servicios de intermediación laboral para poder llegar mejor a las poblaciones desfavorecidas. De particular interés puede ser la experiencia del Reino Unido que contrata directamente a organizaciones no gubernamentales especializadas para tratar de atender las necesidades de las minorías étnicas y los grupos desfavorecidos. Para la inclusión social de esos grupos en el mercado de trabajo, los servicios de intermediación laboral deben tener cuidado de que el mercado de trabajo público o privado no se divida tanto que el servicio público nacional reciba solamente a los clientes más desfavorecidos, ya que eso agrava la falta de uso por parte de los empleadores privados. **La dificultad está en ampliar la cobertura de las poblaciones desfavorecidas y, mismo tiempo, ampliar la base general de clientes y empleadores con el fin de ofrecer más oportunidades de envío de poblaciones desfavorecidas a empleos de mejor calidad.**

Mano de obra migratoria y estacional

En muchos de los países más pobres de la región, ha habido una constante emigración de mano de obra legal e ilegal a países de ingresos elevados por muchos decenios. Las tendencias de migración han aumentado aún dentro de la región, por ejemplo, como en el caso de los trabajadores nicaragüenses en Costa Rica. Esta migración puede ser estacional, temporal o permanente. Para países como la República Dominicana y El Salvador, las remesas enviadas del exterior son una importante fuente de ingreso nacional y afectan mucho al funcionamiento del mercado de trabajo local. En los países de mayores ingresos del Caribe, hay una reducción de las oportunidades de empleo en la temporada baja. Una cuestión clave y polémica está en determinar si un servicio nacional de intermediación laboral debe desempeñar funciones de normalización de la migración temporal o estacional o de protección y supervisión de trabajadores migrantes dentro de la región. Muchos países de la región siguen las

convenciones y directrices de la OIT al prohibir que las agencias de empleo privadas faciliten la colocación en el extranjero y cobren por ese servicio. Para efectos de la prestación de servicios públicos de empleo en algunos países, han optado por desempeñar el papel de intermediarios en un limitado número de casos, con la justificación de que eso proporciona a sus trabajadores una vía legal y segura de migración y les ofrece la posibilidad de un regreso seguro a su país natal. Por ejemplo, México tiene un acuerdo específico entre su servicio público de empleo y el Gobierno del Canadá, en virtud del cual el servicio selecciona a un grupo de trabajadores agrícolas que reciben visas legales y dinero para los costos de viaje para trabajo estacional en el Canadá. La Oficina Nacional de Empleo (NEB) de Barbados anuncia las oportunidades de empleo estacional en el exterior con arreglo a programas especiales sobre todo en barcos para cruceros del Canadá y de los Estados Unidos.²⁸ El punto de enfoque principal y sobresaliente de cualquier servicio de intermediación es la economía nacional. La posibilidad y la forma de diseñar programas especiales para trabajadores migrantes estacionales o temporales siguen siendo una elección profundamente individual, según las circunstancias nacionales. Por ejemplo, en Panamá, se prohíben las agencias privadas especializadas en empleo en el extranjero. Ningún país de la región usa su servicio nacional de empleo principalmente para trabajo en el extranjero, ni se aconseja que lo use para ese fin, como en el caso de las Filipinas, Indonesia y Sri Lanka.²⁹ Pero los dirigentes regionales luchan por encontrar la forma de responder y ajustarse a las tendencias de migración. Por ejemplo, los directores de los servicios de empleo de América Central afirman la importancia de seguir celebrando reuniones regionales para compartir experiencias nacionales, proponer políticas nacionales adecuadas y buscar la forma de garantizar las condiciones de trabajo para la población migrante, medidas que repercuten en los servicios de empleo.³⁰

²⁸ Wendy Maclean, Directora, Oficina Nacional de Empleo, Barbados, 17 de agosto de 1998.

²⁹ Phan, Thuy, Ellen Hansen y David Price. The Public Employment Service in a Changing Labour Market, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, 37.

³⁰ Segundo Seminario-Taller sobre la Estructura y Funcionamiento de los Departamentos de Empleo y de los Sistemas de Intermediación en el Mercado de Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, 12 y 13 de mayo de 1999, documento de conclusiones, 2.

RECUADRO 5

OPCIONES PARA LA COBERTURA DE LAS POBLACIONES DESFAVORECIDAS CON SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

Muchas naciones de América Latina y el Caribe enfrentan barreras particulares al hacer que los servicios de intermediación laboral sean más accesibles para las poblaciones marginadas o desfavorecidas y más empleados por ellas. En algunos países, podrían ser poblaciones rurales pobres, minorías étnicas, personas de raza negra o discapacitadas, que sufren la mayor situación pobreza y tienen las mayores dificultades de empleo fuera del círculo social en que se encuentran. Muchas veces esos grupos pueden sentirse incómodos o tener experiencias desfavorables en edificios públicos u oficiales. A continuación se presentan algunas otras ideas que los servicios de intermediación laboral podrían emplear para ampliar el acceso de esos grupos a los servicios de intermediación, según las circunstancias de cada país. Se reconoce que los dirigentes locales pueden servir de intermediarios en la búsqueda de insumos sobre la forma de alcanzar a esas poblaciones e informar a los grupos de la existencia de los servicios. Las siguientes son algunas ideas que podrían explorarse con una consulta local:

- ⇒ Uso de unidades móviles llevadas a los centros comunitarios.
- ⇒ Rotación de las oficinas mediante localización temporal (por ejemplo, un día o una semana) del servicio de intermediación en un sitio más accesible, una plaza de mercado u otra plaza de la ciudad.
- ⇒ Adaptación de la disposición, localización y estructura de la oficina local a las costumbres de la localidad.
- ⇒ Contratación de organizaciones no gubernamentales o comunitarias especializadas para la prestación de servicios a grupos especializados.
- ⇒ Necesidad de tener personas que hablen la lengua materna local en el cuadro de personal del servicio de intermediación laboral.
- ⇒ Adiestramiento del personal del servicio de intermediación laboral en la mejor forma de llegar a los clientes marginados.
- ⇒ Ofrecimiento de envíos a programas de enseñanza de idiomas si hay una barrera lingüística particular para el empleo.
- ⇒ Ofrecimiento de zonas de juego para los niños mientras los padres acceden al servicio.
- ⇒ Donación de ropa que pueda prestarse para entrevistas de trabajo a las personas que buscan empleo.

HACIA UN MODELO DE INTERMEDIACIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Si bien, por una parte, los países de América Latina y el Caribe tienen mucho que aprender de la experiencia de los países de la OCDE en materia de sistemas de intermediación laboral, por otra, necesitarán trazar su propio rumbo para que los sistemas de intermediación respondan a las necesidades de los países en desarrollo con las características observadas en América Latina y el

Caribe. La naturaleza vibrante del sector sin fines de lucro y su capacidad para alcanzar a las poblaciones marginadas en América Latina y el Caribe es una ventaja de cual no debe alejarse la región al construir nuevos servicios de intermediación laboral. Los sindicatos ofrecen también nuevos campos de cooperación en intermediación. A riesgo de generalización excesiva, las siguientes serían algunas consideraciones clave para los futuros sistemas:

⇒ Construcción de redes nacionales de proveedores de servicios de intermediación laboral públicos, privados y sin fines de lucro y ensayo de nuevos marcos institucionales que permitan lograr la credibilidad y participación de los empleadores privados.

⇒ Incorporación del trabajo asalariado y autónomo a un servicio de intermediación laboral mediante el ofrecimiento de los servicios de un centro de intercambio de información y envío a programas de empleo autónomo. Esto crearía centros de intermediación que fomenten y apoyen una definición más amplia del empleo que sea más pertinente para la región.

⇒ Vínculo de la información sobre capacitación con el envío de trabajadores para que los servicios de intermediación promuevan una conexión más necesaria y productiva entre la capacitación y el empleo.

⇒ Particular atención a las poblaciones desfavorecidas por medio de servicios especializados y estrategias focalizadas para cubrir mejor a esos grupos.

⇒ Evolución del sistema de autoservicio electrónico más lenta que la observada en los países de la OCDE hasta que se haya generalizado más el uso de tecnología de información en todo el país.

⇒ Incorporación de datos de intermediación laboral en análisis y sistemas más amplios del mercado de trabajo nacional y regional.

⇒ A medida que evolucionen los sistemas nacionales, creación de subsistemas regionales de capacitación e intermediación laboral (por ejemplo, dentro de América Central) que apoyen las tendencias del mercado de trabajo y la integración regional.

BIBLIOGRAFÍA

Commission of the European Community: Employment, Industrial Relations and Social Affairs Directorate, Employment in Europe, Office for the Official Publications of the European Commission, Luxembourg, 1991.

David Fretwell, Susan Goldberg, Developing Effective Employment Services, World Bank Discussion Papers, No.208.

Flores Lima, Roberto. “ A New State of Decentralization in Mexico: Granting Autonomy to the States,” in Decentralizing Employment Policy: New Trends and Challenges- The Venice Conference, OECD, Paris, 1999.

Harrison, Bennett and Marcus Weiss, Workforce Development Networks: Community-Based Organizations and Regional Alliances, Sage Publications, 1998.

Labour Market Policies: New Challenges: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service, Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level held at the Chateau de la Muette, Paris 24 and 15 October 1997, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997

Labour Market Policies and the Public Employment Service, Organization for Economic Co-Operation and Development, Prague Conference, July 2000.

“La Modernización del Servicio Nacional de Empleo en el Perú: Una Propuesta Aplicable a Países en Desarrollo.” Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú (MTPS), Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional, Sistema de Información Laboral, Documento preparado para el 5to. Congreso Mundial de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo, 29-31 del 2001, Noruega.

Martin, John P. What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 1998.

Martinez Espinoza, Eduardo. “Chile: Experiences in a Market-oriented Training System,” International Labour Organization, Geneva, December 1997.

Mazza, Jacqueline. Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Working Paper Series 411, October 1999.

Melvyn G. Coles, Centre for Economic Research, Understanding the Matching Function: The Role of Newspapers and Job Agencies, Discussion Paper No. 939. London, 1994

Organization for Economic Co-Operation and Development, Labour Market Policies and the Public Employment Service, OECD, Paris, 1999 and Prague Conference, July 2000.

_____. Labour Market Policies: New Challenges: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service. Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at the Ministerial Level held at the Chateau de la Muette, OECD, Paris, 14 and 15 October, 1997.

_____. The Public Employment Service: Greece, Ireland, and Portugal, OECD, Paris, 1998.

_____. The Public Employment Service in the United States, OECD, Paris, July 2000.

Thuy, Phan, Ellen Hansen, and David Price, The Public Employment Service in a Changing Labour Market, International Labour Office, Geneva, 2001, 37.

“Segundo Seminario-Taller Sobre la Estructura y Funcionamiento de los Departamentos de Empleo y de los Sistemas de Intermediación en el Mercado de Trabajo,” Organización Internacional del Trabajo, 12 y 13 de mayo de 1999, documento de conclusiones.

“Seminario-Taller Sobre la Estructura y Funcionamiento de los Departamentos de Empleo y de los Sistemas de Intermediación en el Mercado de Trabajo,” Organización Internacional del Trabajo, 8 y 9 de septiembre de 1998, documento de conclusiones.

U.S. Department of Labor, Measuring the Effects of Public Labor Exchange (PLX) Referrals and Placements in Washington and Oregon, U.S. Department of Labor, 2000.

Van Adams, Arvil. “Developing Effective Employment Services,” HRO Dissemination Notes World Bank, No. 9, 28 June 1993.

White, Michael, Steve Lissenburgh and Alex Bryson, The Impact of Public Job Placing Programmes, Policy Studies Institute, London, 1997.

<http://www.sence.cl>

ANEXO I

CONVENIOS DE LA OIT RATIFICADOS POR LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. Convenio sobre el servicio de empleo, 1948. Ratificado por 83 países. Quince países de América Latina y el Caribe han ratificado el Convenio en las fechas siguientes:

Ratificaciones

Argentina	19 de septiembre de 1996
Belice	16 de diciembre de 1983
Bolivia	31 de enero de 1977
Brasil	25 de abril de 1957
Colombia	31 de octubre de 1967
Costa Rica	2 de junio de 1960
Rep. Dominicana	29 de abril de 1952
Ecuador	22 de septiembre de 1953
El Salvador	8 de agosto de 1975
Guatemala	15 de junio de 1995
Nicaragua	1º de octubre de 1981
Panamá	19 de junio de 1970
Perú	6 de junio de 1970
Venezuela	16 de noviembre de 1964

2. Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación C-06, 1949.

Ratificado por 42 países. Siete países de América Latina y el Caribe han ratificado el convenio y dos lo han denunciado en las fechas siguientes:

Ratificaciones

Argentina	19 de septiembre de 1996
Bolivia	19 de julio de 1954
Brasil	21 de junio de 1957
Costa Rica	2 de junio de 1960
Guatemala	3 de enero de 1953
México	1º de marzo de 1991
Uruguay	7 de julio de 1976

Denuncias:

Panamá	15 de julio de 1971
--------	---------------------

3. Convenio sobre las agencias de empleo privadas, C-181, 1997.

Ratificado por 10 países, uno de los cuales está en América Latina, en la fecha siguiente:

Panamá ratificó el convenio del 10 de agosto de 1999.