

TEXTOS DOCENTS

316

# EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO Y LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

Joan Antoni Alujas Ruiz

Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial



UNIVERSITAT DE BARCELONA



TEXTOS DOCENTS

316

# EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO Y LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

Joan Antoni Alujas Ruiz

Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial

**Publicacions i Edicions**



UNIVERSITAT DE BARCELONA

U

B

# INDICE

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN.....                                                                                               | 5  |
| CAPÍTULO 1. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO .....                                                                 | 7  |
| 1.1. Marco teórico: los modelos de búsqueda de empleo .....                                                     | 7  |
| 1.2. Modelos de intervención en el mercado de trabajo .....                                                     | 9  |
| 1.3. Transformación de los servicios públicos de empleo .....                                                   | 11 |
| 1.4. El Servicio Público de Empleo y las políticas activas de mercado de trabajo .....                          | 13 |
| 1.5. Funciones .....                                                                                            | 18 |
| 1.6. Organización.....                                                                                          | 20 |
| 1.7. Gestión y evaluación.....                                                                                  | 22 |
| CAPÍTULO 2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA.....                                           | 29 |
| 2.1. Estructura y reformas .....                                                                                | 29 |
| 2.2. Estudio de casos .....                                                                                     | 31 |
| 2.2.1. El servicio público de empleo francés .....                                                              | 31 |
| 2.2.2. El servicio público de empleo en el Reino Unido .....                                                    | 34 |
| 2.3. Indicadores de la actividad de intermediación laboral .....                                                | 36 |
| 2.4. El Servicio Público de Empleo: instrumento clave de la<br>Estrategia Europea de Empleo .....               | 40 |
| CAPÍTULO 3. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN ESPAÑA.....                                                        | 53 |
| 3.1. Evolución de la estructura institucional .....                                                             | 53 |
| 3.2. Ejes de la política activa en España .....                                                                 | 59 |
| 3.3. Intermediación en el mercado laboral: medidas de<br>colocación, información y orientación profesional..... | 68 |
| 3.4. Resultados de la intermediación laboral .....                                                              | 70 |
| CONCLUSIONES.....                                                                                               | 85 |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                                                               | 89 |

# INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos de empleo nacieron como una institución social encargada de prestar ayuda a los trabajadores desempleados a partir del final de la I Guerra Mundial y sobre todo durante la Gran Depresión de la década de 1930. El interés por el buen funcionamiento del mercado de trabajo ha motivado la presencia de sujetos públicos como mecanismo de intervención. En un primer momento, a través de iniciativas de las entidades locales y después por medio de la creación de los servicios públicos de empleo. La necesidad de mejorar la información sobre el mercado de trabajo fue la que determinó la aparición de mecanismos de intervención (Rodríguez-Piñero, 1994).

La intervención en el mercado de trabajo implica la presencia de terceros cuya función es contribuir a la celebración de acuerdos entre oferentes y demandantes. Pero la intervención no es únicamente pública, sino que la iniciativa privada juega un papel importante en este campo. Aunque en muchas ocasiones se han limitado sus posibilidades de acción como veremos más adelante.

Según Lindley (1988) los principales motivos que justifican la intervención en el mercado de trabajo son mejorar la eficiencia y promover una mayor igualdad de oportunidades. “La eficiencia se verá afectada si los participantes están mal informados, actúan bajo condiciones de gran incertidumbre, son lentos en la toma de decisiones, están sujetos a contratos restrictivos o topan con grandes barreras de acceso”<sup>1</sup>.

El segundo argumento se sustenta en el hecho de que la información tiene un precio. Esto justifica la existencia de ciertos mecanismos o instituciones que proporcionen un servicio equitativo.

Por otro lado, no cabe olvidar que la ineficiencia de otros mercados también puede afectar al mercado de trabajo.

De ahí que sea recomendable reforzar el papel de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) como pieza clave para establecer el equilibrio y mejorar la transparencia del mercado de trabajo. El grado de intervención puede ir desde la simple intermediación, pasando por una política de colocación activa (información, orientación y asesoramiento), hasta la formación y la gestión de los programas de fomento del empleo. Como consecuencia, los SPE se han convertido en un instrumento esencial para el diseño y aplicación de las políticas de mercado de trabajo.<sup>2</sup>

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis de la labor del Servicio Público de Empleo como intermediario en el mercado de trabajo, centrándose en el funcionamiento y los resultados del SPE en España dentro del marco europeo.

En el primer capítulo se realiza un breve repaso del marco teórico que fundamenta la actuación del SPE y se abordan desde una perspectiva general, diversos aspectos como la transformación del papel del Servicio Público de Empleo en el ámbito de la intermediación laboral, sus principales funciones, la importancia del SPE en la aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo y el papel de las medidas de colocación, información y orientación profesional, el tipo de organización y una revisión de la evidencia empírica internacional sobre la evaluación de las acciones llevadas a cabo por los SPE.

En el segundo capítulo se analizan los Servicios Públicos de Empleo en la Unión Europea, destacando las reformas acometidas en su estructura, el estudio de los casos francés y británico, el alcance de las actividades del SPE como intermediario en el mercado de trabajo, y el papel clave que juega el mismo en la Estrategia Europea de Empleo.

En el tercer capítulo se analizan los cambios en la estructura del SPE en España (básicamente la ruptura del monopolio del INEM en el ámbito de la colocación y el proceso de descentralización) y sus consecuencias sobre el modelo de servicio

<sup>1</sup>Véase Lindley (1988), pág. 477.

<sup>2</sup>La necesidad de reformas estructurales (como complemento de la consecución de un entorno macroeconómico estable) no se centra únicamente en el mercado de trabajo, sino también en la reforma y liberalización de otros mercados, principalmente en el sector servicios.

público de empleo, la relación con la aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo y el grado de importancia de las medidas de colocación, información y orientación profesional dentro de dichas políticas en España, el contenido de las acciones de intermediación laboral y sus resultados tanto a nivel nacional como autonómico.

Finalmente, se pretende extraer una serie de conclusiones sobre el grado de eficacia del SPE como intermediario en el mercado de trabajo, su papel dentro de las políticas activas de mercado de trabajo y los factores que condicionan su funcionamiento y sus resultados tanto a nivel europeo como especialmente en el caso español.

# 1. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

## 1.1. Marco teórico: los modelos de búsqueda de empleo

El punto de partida de estos modelos económicos es el abandono del supuesto de información perfecta. Esto supone reconocer la existencia de unas relaciones en el mercado de trabajo basadas en una información incompleta que impide vaciar el mercado a corto plazo.

La información necesaria se obtiene de forma más eficiente cuando el trabajador dispone de todo el tiempo para llevar a cabo la búsqueda. Los modelos de búsqueda sugieren por tanto que el desempleo es una actividad productiva escogida de forma voluntaria por los individuos que buscan un empleo mejor remunerado.

Los costes de la búsqueda de empleo comprenderán:

- el coste de oportunidad del salario correspondiente a la oferta rechazada y
- los costes directos derivados de los desplazamientos, compra de periódicos y otros gastos implícitos en la continuación de la búsqueda.

La búsqueda de un empleo mejor requiere tiempo y recursos, mientras que los rendimientos son inciertos y futuros.

La oferta salarial es el aspecto clave a analizar cuando los trabajadores consideran la elección de un puesto de trabajo. La fijación de un salario de aceptación o reserva ( $W_r$ ) es crucial para determinar la aceptación ( $a_t$ ) de una oferta salarial ( $W_o$ ) o la decisión de seguir buscando (ecuación 2). Este constituirá el modelo más simple en el análisis de la búsqueda de empleo<sup>3</sup>.

$$a_t = P_r (W_o \geq W_r) \quad (1)$$

Cuanto menor es el salario de reserva, mayor será la probabilidad que la oferta salarial sea superior por lo que el tiempo esperado de búsqueda se reduce. Por tanto, los factores que disminuyan el salario de reserva tendrán un efecto reductor sobre la tasa de desempleo.

En modelos más sofisticados se plantea la posibilidad de que las ofertas consideradas dependan del esfuerzo o intensidad de la búsqueda por parte del trabajador. La intensidad de la búsqueda de empleo depende del tiempo de búsqueda ( $t$ ) y de los recursos destinados a la misma ( $g_t$ ). El subsidio de desempleo ( $s$ ) influirá sobre los componentes del esfuerzo (ecuación 2).

$$I_t = F [t(s), g_t(s)] \quad (2)$$

La intensidad de la búsqueda ( $i_t$ ) y la tasa de llegada de ofertas de empleo son los elementos centrales en el proceso de búsqueda, desplazando al salario de reserva ( $W_r$ ) del núcleo principal del análisis. Así la probabilidad de salir del desempleo ( $e_t$ ) depende de la aceptación ( $a_t$ ) y de la intensidad ( $i_t$ ).

$$e_t = F(a_t, i_t) \quad (3)$$

El análisis de las prestaciones de desempleo en relación a la conducta de búsqueda es la aplicación fundamental de los modelos de búsqueda. La influencia de dichas prestaciones puede referirse tanto al modelo simple de búsqueda como a los modelos más sofisticados.

Las prestaciones por desempleo reducen los costes de la búsqueda de empleo, aumentando el salario de reserva y el tiempo esperado de búsqueda. Como consecuencia se prolonga el período de paro, lo que requerirá de actuaciones sobre el subsidio de desempleo para reducir el salario de reserva y aumentar el coste de permanecer en paro. Por otra parte, el subsidio también reduce el esfuerzo y afecta al número de ofertas recibidas.<sup>4</sup>

Se debe considerar también la posibilidad de que las prestaciones permiten financiar una búsqueda más efectiva e intensa de un nuevo puesto de trabajo. La utilización

<sup>3</sup>Las aportaciones de D.T. Mortensen, S.A. Lippman y J.J. McCall configuran el modelo más simple que intenta explicar el desempleo como una agregación de comportamientos individuales.

<sup>4</sup>El análisis de la relación entre el esfuerzo de búsqueda y el subsidio de desempleo fue desarrollado originalmente por los trabajos de J.Barron y W.Mellow en dos artículos comunes en el "Journal of Human Resources" en 1979 y 1981.

de más canales de búsqueda puede conducir a mayores salarios en el nuevo puesto de trabajo al aumentar la eficiencia en la búsqueda de empleo.

Pero en general, los modelos de búsqueda consideran que las prestaciones por desempleo contribuyen en parte a la persistencia del paro de larga duración al alargar la búsqueda o reducir su intensidad. En Martín (1994) se intenta ampliar la explicación del fenómeno de la prolongación del período de desempleo de los trabajadores que perciben subsidio. La tasa a la que se encuentra un nuevo empleo vendrá determinada por factores como <sup>5</sup>:

- la elección del método de búsqueda
- la decisión del número de empresas a contactar
- la tasa a la que se reciben ofertas de empleo
- la decisión sobre aceptar o no una oferta determinada

El elenco de medidas de política económica derivadas de los modelos de búsqueda de empleo pueden resumirse en:

- la mejora de la información en el mercado de trabajo
- el asesoramiento y orientación a los desempleados
- la actuación sobre los sistemas de prestaciones de desempleo

En principio estas medidas pretenden reducir el desempleo acortando su duración.

El paro friccional asociado a los modelos de búsqueda puede agravarse al aumentar su duración y transformarse en un paro estructural. La actuación sobre la cuantía, la duración y los requisitos para la percepción del subsidio de desempleo pretende aumentar el incentivo a la búsqueda y evitar el alargamiento del período de paro.

Desde el punto de vista de la mejora de la información en el mercado de trabajo, las medidas se orientan hacia la potenciación de intermediarios que faciliten el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Dicha actuación puede articularse a nivel nacional, local, público o privado. La utilización de uno u otro será determinante a la hora de explicar la efectividad en la búsqueda de empleo.

El asesoramiento y orientación a los desempleados puede aumentar su efectividad en la búsqueda de empleo al motivarles e incidir sobre la intensidad de búsqueda.

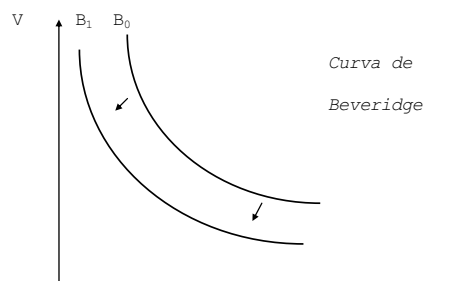
La actuación de los servicios públicos de empleo se fundamenta en gran medida en los modelos de búsqueda porque:

- relacionan directamente la obtención del subsidio de desempleo con la búsqueda activa de empleo por parte de los perceptores.
- un buen funcionamiento de los servicios públicos de empleo implica una mejora del nivel de información y un asesoramiento y orientación adecuados que reduzcan la incertidumbre y las fricciones en el mercado de trabajo.

En definitiva, el servicio público de empleo puede contribuir a mejorar la eficiencia en el proceso de emparejamientos entre aquéllos que buscan empleo y los trabajos disponibles en el mercado.

Dicha eficiencia se puede representar a través de la curva de Beveridge que nos muestra la relación entre el número de vacantes ( $V$ ) y los demandantes de empleo ( $U$ )<sup>6</sup>. El desplazamiento de  $B_0$  a  $B_1$  supone una mejora en el proceso de ajuste en el mercado de trabajo, reduciendo tanto el número de puestos de trabajo vacantes como de desempleados (gráfico 1).

Gráfico 1



<sup>5</sup>Véase Blau y Robins (1990), págs. 637-655.

<sup>6</sup>Véase Blanchard y Diamond (1989)

## 1.2 Modelos de intervención en el mercado de trabajo

Existen dos modelos de intervención que se han extendido en los países occidentales ocupando un papel central en el funcionamiento del mercado laboral (Rodríguez-Piñero, 1994).

En el primer modelo, los agentes colaboran en la contratación reuniendo la información disponible sobre ofertas y demandas de trabajo, relacionando de forma adecuada a trabajadores y empresarios. Estos agentes no actúan ofreciendo y contratando servicios laborales, sino como mediadores entre oferta y demanda de trabajo. Este modelo es conocido como actividades de colocación o de mediación en el mercado de trabajo.

En el segundo modelo, los agentes no se limitan a mediar entre oferta y demanda, sino que actúan a la vez como oferentes y demandantes. La actividad de estos agentes consiste en la contratación de trabajadores para suministrarlos a otras empresas que requieren de sus servicios. Este modelo es conocido como actividades de préstamo de mano de obra.

Los dos modelos intervienen directamente en el mercado de trabajo. Son mecanismos de regulación del mismo y pueden convertirse en una actividad con ánimo de lucro que satisface las necesidades de personal de las empresas. Pero también existen diferencias, ya que la importancia de ambos modelos es muy distinta.

El suministro de mano de obra se ciñe a determinadas demandas de trabajo y a colectivos específicos de trabajadores. Su aparición ha sido más tardía que la mediación y menos extendida en las economías europeas. Mientras la mediación es un mecanismo útil para satisfacer cualquier oferta de trabajo de las empresas, el prestamismo laboral es un instrumento de flexibilidad centrado en ofertas de trabajo muy precisas.

La organización de estos mecanismos de intervención puede basarse en agentes privados o en agentes públicos. Ambos tipos de agente pueden actuar en un mercado abierto o en régimen de monopolio. La finalidad de los servicios de empleo puede o no ser lucrativa.

La iniciativa privada actúa en un mercado de competencia más o menos libre, con o sin finalidad lucrativa. Distinguimos entre agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal, representando la primera el modelo de colocación y la segunda el modelo de prestamismo laboral.

La iniciativa pública no tiene finalidad lucrativa y desempeña el papel que corresponde al Estado en el mercado de trabajo. En la actividad de colocación la presencia de dicha iniciativa es abrumadora. Se organiza a través de la creación de servicios públicos de empleo que actúan de forma gratuita. Se limita la iniciativa privada acotando su actuación a ciertos sectores del mercado de trabajo, sometiénola a múltiples controles y requisitos, aceptando únicamente las agencias no lucrativas, o reconociendo el monopolio de los servicios públicos de empleo.

Por otro lado, en la actividad de prestamismo laboral el lugar principal lo ocupa la iniciativa privada. Las empresas de trabajo temporal compiten entre sí con una finalidad indudablemente lucrativa. La iniciativa pública se limita al control de la actividad de dichas empresas.

La actitud por parte del Estado en materia de colocación ha sido tradicionalmente restrictiva con la iniciativa privada. Una mayor tolerancia con el prestamismo laboral, aunque con numerosos controles y en un marco normativo muy rígido que parece haber empezado a transformarse.

Llegados a este punto cabe plantearse qué razones justifican el monopolio público en la intermediación en el mercado de trabajo<sup>7</sup>.

Se pueden argüir razones de tipo moral como:

1. el carácter reprobable de la existencia de un intermediario que se lucra de los trabajadores que buscan empleo.

<sup>7</sup>Véase Círculo de Empresarios (1993), págs. 244-246.



2. las actividades de las agencias privadas con ánimo de lucro tienen objetivos particulares que no siempre son compatibles con los derechos de los trabajadores.

También pueden esgrimirse argumentos de índole económica en contra de las agencias privadas:

1. la existencia de economías de escala en la casación de ofertas y demandas de empleo justificaría la existencia de una única agencia capaz de aprovecharlas. La existencia de agencias privadas supondría una pérdida de eficiencia de las públicas.
2. la dispersión de la información derivada de la coexistencia de ambos tipos de agencia podría dificultar la transparencia del mercado de trabajo.
3. las agencias privadas de colocación pueden concentrarse en los segmentos del mercado de trabajo que les resulten más rentables. Como consecuencia, los trabajadores con mayores dificultades resultarían discriminados, estando las agencias públicas obligadas a ocuparse de ellos.
4. Es posible que se acentúen las distorsiones en el mercado de trabajo si las agencias privadas se concentran en ocupaciones con una mayor escasez de oferta de trabajo.
5. Si no se establece una cierta regulación de aquéllas, podría producirse fraude y explotación de los trabajadores.

Existen también argumentos económicos en favor de las agencias privadas basados en la libertad y en la competencia:

1. la mejora de la eficacia de la intermediación en el mercado de trabajo y su contribución a la creación de empleo.
2. la mejora de la eficiencia de las agencias públicas al tener que competir con las privadas.
3. el aumento de la transparencia del mercado de trabajo al canalizar ofertas de empleo que no siempre llegan a través de las agencias públicas.

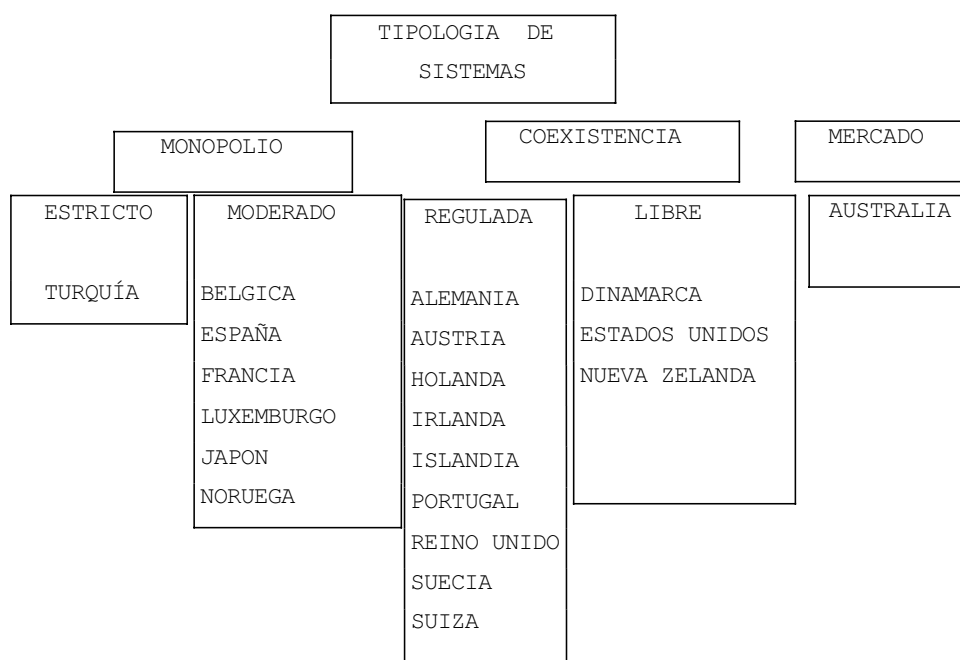
Pero esta confrontación no se produce en el modelo de prestamismo laboral, porque es considerado como un mecanismo marginal y con efectos menores sobre el mercado de trabajo. Por eso no se ha planteado la necesidad de una intervención pública.

A pesar de todo lo anterior, se han producido recelos en base a la convicción de que no se puede obtener un lucro a costa del trabajo ajeno y porque la estructura triangular derivada de las empresas de trabajo temporal puede lesionar los derechos de los trabajadores.

Las diversas formas de intervención pueden organizarse a través de tres sistemas: monopolio, coexistencia y mercado (ver cuadro 1.1)

1. Monopolio: puede ser estricto o moderado. En la actualidad predomina el segundo, donde las agencias privadas están permitidas solo en casos excepcionales (ciertos grupos profesionales y trabajo temporal).
2. Coexistencia: puede ser regulada o libre. La diferencia estriba en la exigencia o no de licencias especiales de funcionamiento y unos estándares de calidad. Esta especie de barreras tiene la ventaja de impedir la actuación irresponsable de las agencias interesadas solo en el beneficio a corto plazo, protegiendo así a los usuarios.
3. Mercado: solo las agencias privadas proveen servicios de empleo de cualquier tipo. Lo anterior no implica necesariamente la ausencia de intervención pública alguna. En ocasiones está ligado al nivel de desarrollo económico de los países.

Cuadro 1.1. Sistemas de intervención en el mercado de trabajo.



Fuente: Walwei (1996) y elaboración propia.

Las sucesivas reformas de los servicios públicos de empleo van en una dirección liberalizadora, impulsando una reducción de la burocracia y un incremento de la competencia entre agencias.

Teóricamente la abolición del monopolio comportará un aumento de la oferta de servicios de empleo, una disminución de los precios, y una mayor calidad y eficiencia de dichos servicios. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que la supresión del monopolio ha tenido un efecto reducido en la proporción de colocaciones de las agencias privadas como veremos en el siguiente capítulo.

Por último, cabe decir que la desregulación no conlleva necesariamente la privatización del SPE. Incluso ésta puede estructurarse de diversas formas (Comisión Europea, 1999):

- privatización del SPE pero manteniendo el control y la financiación en manos públicas.
- limitación del SPE reduciendo los fondos públicos y dejando una gran parte de las labores de colocación al mercado.
- limitación del SPE traspasando la prestación de sus actividades (todas o algunas) a las agencias privadas.

El objetivo es mejorar la relación entre el coste y la efectividad de las acciones del SPE. La mayoría de países no han seguido el camino de la privatización y han optado por la cooperación con las agencias privadas y una mayor implicación de los agentes sociales (partenariado). Las excepciones son Países Bajos y sobre todo Australia donde las agencias privadas compiten por conseguir mejores resultados que les aseguren una mayor financiación por parte de la Administración (OCDE, 2001).

### 1.3. Transformación de los servicios públicos de empleo

La transformación de los servicios públicos de empleo es una constante en los últimos años, comportando el abandono de su cómoda posición de monopolio y la actuación en un mercado de trabajo abierto acorde con la lógica de la competencia. La eliminación del monopolio implicará la afectación de sus dos acepciones<sup>8</sup>:

<sup>8</sup>Véase Casas y Palomeque (1994), págs. 236-237.

- 1.ningún empleador puede contratar a un trabajador sin notificar previamente al SPE su oferta de trabajo y sin que éste figure en los ficheros de solicitantes de empleo.
- 2.consiste en prohibir que haya intermediario alguno al margen de la agencia pública, pudiendo los empleadores contratar directamente a los trabajadores que les interesan. Es esta segunda acepción la que mejor representa el sentido de la ruptura del monopolio de los servicios públicos de empleo en la actividad de colocación.

La propia experiencia del monopolio público nos puede ser útil para explicar su progresiva desaparición, ya que a menudo no garantiza al servicio público de empleo un lugar dominante en el mercado de trabajo. El éxito de las actividades de colocación del SPE se mide por la proporción del total de contrataciones que se realizan directamente con su ayuda (cuota de mercado) <sup>9</sup>.

Por el contrario, los intermediarios privados han ido perdiendo poco a poco su mala reputación gracias a una imagen de profesionales capaces de innovar en materia de técnicas de colocación, de reglamentarse ellos mismos y de respetar los derechos de los trabajadores. Esas técnicas, permiten ofrecer a los empleadores un servicio muy apreciado de selección de candidaturas inmediatamente incorporables a la actividad de las empresas.

Los métodos de nueva colocación del personal con calificaciones anticuadas o que sobra (outplacement) tienen una gran repercusión social. Dichos métodos evitan recurrir a procedimientos de despido caros y dolorosos<sup>10</sup>. La capacidad de innovación de las agencias privadas de colocación les ha concedido una legitimidad que lleva a los organismos públicos a aplicar dichas innovaciones en sus propios métodos de colocación.

Según Ricca (1988) el monopolio resulta incompatible con el concepto de eficacia. Los diversos organismos que se dedican a actividades de colocación pueden organizar el mercado de trabajo mejor que una entidad única encargada de armonizar todas las ofertas y demandas de empleo.

El mantenimiento de la situación de monopolio del SPE ha sido socavado en la práctica por la elaboración de una reglamentación sobre las agencias de trabajo temporal, diferenciada de las agencias de colocación remuneradas. Pero no solo es este hecho el que abre una brecha en la posición de monopolio, sino que también aparecen diversos organismos para dar respuesta a las demandas de los empleadores.

Limitar la prohibición a la colocación privada tradicional resulta inoperante, pues es muy fácil esquivarla. Las agencias de alquiler de trabajadores para un plazo indeterminado en los Estados Unidos, las sociedades de subcontratación de mano de obra y las sociedades de asesoramiento en materias de gestión de personal y actividades de “outplacement” son ejemplos de la permisividad en materia de apoyo a la contratación<sup>11</sup>. Todo lo anterior no es coherente con una legislación que prohíbe la colocación privada.

El mantenimiento del monopolio choca con un análisis de la oportunidad económica. Algunas colocaciones de personal de dirección altamente especializado son muy costosas por lo que el SPE prefiere que actúen agencias de colocación especializadas<sup>12</sup>. Esto evita gravar en exceso su presupuesto y desatender a los empleadores más exigentes.

En el caso de la Unión Europea, la libre circulación de trabajadores ha abocado a la desaparición del monopolio, ya que resulta muy difícil la coexistencia entre países que prohíben y países que autorizan la existencia de agencias de colocación privadas.

Una vez constatada la tendencia a la desaparición del monopolio, cabe distinguir qué tipo de relaciones pueden establecerse entre los servicios públicos de empleo y las agencias u organismos de colocación privados. Por la experiencia de los países en donde coexisten ambos, las relaciones son a la vez de control, competencia y colaboración.

<sup>9</sup>Para un análisis detallado véase El informe sobre el Empleo en Europa (Comisión Europea, 1996).

<sup>10</sup>Véase Ricca (1988), pág. 55.

<sup>11</sup>Véase Ricca (1988), pág. 57.

<sup>12</sup>Este caso particular responde a la actividad de los cazas talentos (headhunters) que supone la búsqueda de un candidato incluso entre quienes no pretenden solicitar un empleo.

El control, reforzado a través de la auto reglamentación, impedirá los posibles abusos y violaciones de los derechos de los trabajadores. La competencia será inevitable a la hora de conseguir parcelas comunes en el mercado de trabajo.

La colaboración supone implicar a las agencias privadas en la función de análisis estadístico de los mercados que abarcan. La recopilación y entrega al SPE de datos precisos sobre sus operaciones contribuirá a un mejor conocimiento del mercado de trabajo.

Según Thuy et al. (2001) el Servicio Público de Empleo debe adaptarse a un entorno cambiante caracterizado por una mayor flexibilidad del mercado laboral que comportará cambios más frecuentes de trabajo y ocupación, siendo necesaria la adaptación de sus servicios para poder gestionar las nuevas situaciones de empleo (autoempleo, trabajo a tiempo parcial o temporal...). En un contexto de rápidos cambios económicos aumentará el número de personas vulnerables, lo que requerirá de políticas activas para asegurar la empleabilidad de los que han sido desplazados de sus puestos de trabajo.

#### 1.4. El Servicio Público de Empleo y las políticas activas de mercado de trabajo.

La crisis económica y su persistencia marcan un cambio en el tratamiento de los SPE. Se modifican sus funciones, su organización interna, sus procedimientos de actuación y los criterios de evaluación de su eficacia y eficiencia. El objeto de estos cambios es adaptarse a una nueva situación caracterizada por unas altas tasas de paro<sup>13</sup>.

Como consecuencia, los servicios públicos de empleo se afianzan como el principal instrumento para gestionar las diferentes medidas activas. Por tanto, además de actuar como mediador y pagar las prestaciones de desempleo, el SPE es responsable en distintos grados de la coordinación y la aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo.

Existen varias definiciones de dichas políticas: (Alujas 2003)

- Una primera definición, concibe a las políticas activas de mercado de trabajo como una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado. El sistema de protección del desempleo tendrá una clara relación con las potencialidades de las medidas activas. La activación de las medidas pasivas será clave para incentivar la búsqueda de empleo y desarrollar programas que aporten una solución duradera a los problemas de desempleo<sup>14</sup>.
- Una segunda definición, hace referencia al conjunto de programas que fomentan la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo. Además, pueden contribuir al reajuste de la mano de obra ante las diferencias intersectoriales o interregionales y ante las variaciones de la estructura de la demanda (Rehn, 1989).
- Una tercera definición, hace referencia a los esfuerzos por conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces. En esta definición tendrá cabida el análisis de los servicios públicos de empleo como eje de la política activa<sup>15</sup>. Éstos constituyen a su vez el elemento central de la coordinación y aplicación de las distintas medidas activas.

Las políticas activas forman parte de un conjunto de medidas que conforman la estrategia de lucha contra el desempleo.

Se pueden establecer dos clasificaciones al respecto según elijamos como criterio la implicación de gasto público o no, o el ámbito de actuación, ya sea sobre la oferta o la demanda de trabajo, que tienen las medidas activas.

En el primer caso la clasificación se estructura de la siguiente manera (OCDE, 1990):

<sup>13</sup>Véase Valdés (1993).

<sup>14</sup>La activación implica no limitarse a garantizar unos ingresos, sino vincular la prestación por desempleo a la búsqueda activa de empleo, a la disponibilidad para aceptar una oferta de trabajo y a la participación del parado en acciones propuestas por el Servicio Público de Empleo que mejoren su empleabilidad. En caso de no aceptar estas condiciones se aplicaría un sistema de sanciones que comprende desde una suspensión temporal hasta una extinción de las prestaciones por desempleo (Grubb, 2001).

<sup>15</sup>Para un análisis detallado del contenido de los ejes de la política véase OCDE (1990).

### ***Medidas que no reflejan gasto público***

1. Mecanismos de fijación de salarios: la modificación del salario mínimo, la flexibilidad en las normas salariales, con una mayor vinculación a la productividad o a los beneficios empresariales y la evolución de los tipos de negociación colectiva (procesos de centralización o descentralización).
2. La legislación sobre empleo y despidos: la flexibilidad del mercado de trabajo en cuanto a los sistemas de contratación, también conocida como flexibilidad cuantitativa o externa. La normativa sobre las causas y procedimientos de despido y su relación con los costes del mismo.
3. La ordenación sobre el tiempo de trabajo: el concepto de reordenación-reducción del tiempo de trabajo representaría muy bien el tipo de medidas comprendidas en este apartado. Cabe destacar las siguientes: la reducción de la jornada laboral, la flexibilidad del tiempo de trabajo a lo largo del año, la incorporación de nuevos turnos de trabajo, el incremento del período de vacaciones, el incremento de los períodos formativos y el fomento del trabajo a tiempo parcial.

### ***Medidas que si reflejan gasto público***

1. Programas activos: servicios de empleo, formación, ayuda a la contratación y medidas de ayuda específicas a jóvenes y a minusválidos.
2. Programas pasivos: prestaciones por desempleo y programas de jubilación anticipada.

Las políticas activas se incluyen dentro de las medidas que comportan gasto público y conforman los programas activos relativos al mercado de trabajo<sup>16</sup>. Esto nos permitirá valorar la importancia de las diferentes medidas y efectuar comparaciones internacionales en cuanto al esfuerzo de los diversos países, en pasar de una concepción pasiva (de garantía de ingresos y estática) a una concepción activa y dinámica destinada a favorecer la reinserción en el circuito del empleo.

La otra clasificación se basa en la distinción entre medidas que inciden sobre la oferta de trabajo, sobre la demanda de trabajo o sobre la interacción entre ambas. Las políticas activas estarán representadas en los tres tipos de medidas.

Se pueden distinguir las siguientes medidas de política de mercado de trabajo<sup>17</sup>:

1. Medidas que inciden sobre la oferta de trabajo:
  - medidas relacionadas con la edad de escolarización y con la edad de jubilación como forma de modificar la magnitud de la oferta de trabajo.
  - medidas formativas para mejorar la calidad de la oferta de trabajo.
  - medidas vinculadas a las prestaciones por desempleo.
  - programas de inserción en el mercado de trabajo.
  - medidas relacionadas con la reordenación y reducción del tiempo de trabajo.
2. Medidas que inciden sobre la demanda de trabajo:
  - los incentivos a la creación de empleo a favor de colectivos especialmente afectados por el desempleo (parados de larga duración, mayores de 45 años, jóvenes, minusválidos...).
  - la disminución de los costes empresariales (cuotas a la Seguridad Social, política de rentas, incentivos fiscales para la formación continua).
  - la flexibilización del mercado de trabajo (sistemas de contratación, costes de despido, salario mínimo...).
3. Medidas que inciden sobre la oferta y demanda de trabajo:
  - el fomento de las iniciativas locales de empleo.
  - la creación y mejora del funcionamiento de las agencias públicas de empleo.
  - la autorización de agencias privadas colocación.

<sup>16</sup> Autores como Casey y Bruche (1985) consideran también como políticas activas parte de la normativa laboral aunque no comporte gasto presupuestario.

<sup>17</sup> Véase Cuadrado (1995), pág 281

- el apoyo financiero y fiscal a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores.
- la subvención y desarrollo de acciones formativas para los desempleados.
- la realización de previsiones sobre las necesidades del mercado de trabajo a corto, medio y largo plazo.
- el fomento de la contratación en régimen de aprendizaje y formación.

Por tanto, las políticas activas de mercado de trabajo tienen como principal objetivo la mejora del funcionamiento del mercado laboral, permitiendo a los trabajadores aprovechar las oportunidades que se presentan. Un mejor ajuste de la oferta y la demanda de trabajo y el mantenimiento de los parados en contacto con el mercado laboral pueden contribuir a una reducción del desempleo. Al mismo tiempo, dichas políticas pueden mejorar las perspectivas de empleo de los demandantes menos cualificados y de los parados de larga duración.

El incremento de la eficacia del mercado de trabajo no tiene porque estar reñido con la equidad. Es en este punto donde las políticas activas adquieren una significación especial que las convierte en un instrumento adecuado para intentar reducir el núcleo duro del desempleo. La importancia clave del SPE en la configuración de las políticas activas y en su relación con las prestaciones de desempleo requerirá de una atención especial, al margen de su carácter de eje propio de la política activa.

La política activa de mercado de trabajo se puede centrar en tres grandes ejes:

- a)Servicios de empleo: actividades de colocación, información, orientación y asesoramiento.
- b)Medidas de formación.
- c)Ayudas al empleo (contratación, autoempleo y creación directa de empleo).

El primer eje de la política activa tiene como principal objetivo la preparación para la búsqueda de empleo. El sistema de información pretende cubrir el mercado de trabajo y posibilitar el encuentro de demandantes y empleadores. Esta faceta será la menos comprometida, pues se limitará a facilitar el proceso de colocación.

Pero para muchos trabajadores esa faceta no es suficiente y requieren asesoramiento sobre diferentes métodos para la búsqueda intensiva de empleo y orientaciones sobre la formación a seguir.

Estos servicios son imprescindibles para prevenir que los demandantes de empleo devengan parados de larga duración. Las medidas más intensivas se dirigen precisamente a éstos, con el fin de evitar que pierdan el contacto con el mercado de trabajo. La pérdida de cualificaciones y autoconfianza y los prejuicios de los empleadores justifican una mayor intensidad en las medidas destinadas a dicho colectivo. Otros colectivos como los jóvenes y las mujeres también son objeto de una especial atención por parte del SPE, contribuyendo a la vez a la mejora de la eficiencia del mercado de trabajo y al fomento de la igualdad de oportunidades de empleo.

También los empresarios pueden necesitar asesoramiento en materia de contratación, de previsión de empleo, de aprovechamiento de los recursos humanos y sobre las nuevas formas de organización del trabajo.

El SPE a menudo administra y financia los diferentes programas de formación, los cuáles conforman el segundo eje de la política activa: formación ocupacional de los desempleados adultos, formación continua de los ocupados, formación de jóvenes e incluso la formación de minusválidos. Aunque cada vez más recurre a la subcontratación externa de la formación a otras organizaciones del sector público o privado.

- a)**Formación ocupacional:** es la destinada a los desempleados adultos que tienen dificultades para encontrar un puesto de trabajo que responda a sus aptitudes e incluso a las personas amenazadas de desempleo. Esta

formación se imparte de forma mayoritaria en centros académicos públicos o privados.

- b) Formación continua:** a menudo se trata de subvenciones pagadas a las empresas para la formación de personal en general, aunque también se canaliza la formación a través de instituciones públicas. Estos programas son muy heterogéneos, orientándose principalmente a trabajadores sin cualificación o semicualificados.
- c) Formación profesional:** destinada a facilitar la transición de la escuela a la vida activa de los jóvenes que están en segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Los sistemas de aprendizaje representan muy bien este tipo de programas, impartándose la formación tanto en centros escolares como en las empresas.
- d) Programas de garantía social:** a diferencia de los anteriores que tenían una orientación general, éstos tienen un carácter selectivo. El principal grupo objetivo es el de los jóvenes que no siguen la enseñanza ordinaria de segundo ciclo o una enseñanza profesional normal y que no consiguen encontrar empleo. El objetivo es disuadir del abandono escolar y fomentar el retorno a los cauces ordinarios de enseñanza y formación, organizando cursos de recuperación de conocimientos básicos y sistemas de iniciación al trabajo.
- e) Programas de readaptación profesional:** orientados a los minusválidos y se consideran como un caso particular de formación y adaptación, desarrollándose dichas actividades en centros especiales. Se intenta valorar qué clase de trabajo son capaces de desempeñar y qué tipo de adaptaciones serán necesarias en su lugar de trabajo.

El SPE organiza y promueve los programas de ayudas al empleo que constituyen el tercer eje de la política activa. Existen cuatro grandes tipos de programas: ayudas en el empleo regular en el sector privado, ayuda a los desempleados que crean empresas, creación de puestos de trabajo en el sector público y programas de empleo destinados a los minusválidos.

**a) Ayudas al empleo permanente en el sector privado:** pueden orientarse a ciertas categorías de trabajadores o por el contrario, destinarse a todos los empleadores que aumenten su plantilla por encima de un nivel determinado. La gran mayoría de los programas adopta la forma de subvenciones en favor de grupos objetivo.

Las subvenciones a la contratación tienen un carácter temporal, pagándose en el momento de la contratación y con la condición de que no se despidan a otros asalariados de la empresa. En ciertos casos se puede aplicar a favor del mantenimiento en su puesto de trabajo de personas cuyo empleo está amenazado. Al margen de la subvención, la ayuda al empleo permanente en el sector privado también se articula a través de deducciones fiscales o bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social.

No se incluyen en este programa las subvenciones que cubren los costes de capital de las empresas, ni tampoco las subvenciones de carácter general en favor del empleo, ni las que se pagan a todos los trabajadores de ciertas regiones.

**b) Ayudas a los desempleados que crean empresas:** este programa comprende la ayuda financiera a los desempleados que inician su propio negocio y ejercen una actividad independiente. Las ayudas se asocian a los sistemas de prestaciones de desempleo.

Dichas prestaciones, capitalizadas al iniciarse el período de desempleo o pagadas durante un período determinado, se completan a menudo con una serie de subvenciones especiales o préstamos a un interés reducido.

En este programa también se incluyen servicios de asesoramiento y orientación profesional para la puesta en marcha de una empresa. El estudio de viabilidad de la idea propuesta, la formación para la gestión empresarial y el seguimiento

de la evolución del proyecto son parte esencial de la estrategia de apoyo al autoempleo.

**c) Creación directa de empleo en el sector público:** Este programa es de carácter temporal, asignando a los desempleados a los puestos de trabajo durante períodos limitados. En algunos casos los empleos pueden tener un carácter permanente, sea en el sector público o en organizaciones sin ánimo de lucro. Los desempleados con graves dificultades de inserción en el mercado de trabajo serán los beneficiarios de esos empleos permanentes. Las actividades de interés local serán el principal destino tanto en los empleos temporales como en los permanentes.

**d) Empleos destinados a los minusválidos:** este programa incluye tanto las ayudas a la contratación para puestos de trabajo normales como para la creación directa de empleos. También se considera la obligación de incorporar un determinado porcentaje de minusválidos a la plantilla de las empresas.

A pesar de su importancia, el eje de servicios del empleo concentra en la mayoría de países una pequeña parte del presupuesto destinado a las políticas activas de mercado de trabajo. Destacan Australia, Canadá y Japón y en términos absolutos Países Bajos y Suecia (tabla 1.1).

**Tabla 1.1. Gasto Público en % del PIB (2000)**

| PAISES          | Total<br>Gasto Activo | Gasto<br>Servicios empleo |
|-----------------|-----------------------|---------------------------|
| Alemania        | 1,24                  | 0,23                      |
| Australia       | 0,46                  | 0,20                      |
| Austria         | 0,51                  | 0,13                      |
| Bélgica         | 1,30                  | 0,18                      |
| Canadá          | 0,41                  | 0,19                      |
| Corea           | 0,49                  | 0,04                      |
| Dinamarca       | 1,59                  | 0,12                      |
| España          | 0,92                  | 0,09                      |
| Estados Unidos  | 0,15                  | 0,04                      |
| Finlandia       | 0,99                  | 0,11                      |
| Francia         | 1,31                  | 0,18                      |
| Japón           | 0,28                  | 0,17                      |
| Noruega         | 0,74                  | 0,12                      |
| Países Bajos    | 1,55                  | 0,27                      |
| Portugal        | 0,61                  | 0,11                      |
| Reino Unido     | 0,36                  | 0,13                      |
| República Checa | 0,21                  | 0,08                      |
| Suecia          | 1,37                  | 0,30                      |
| Suiza           | 0,50                  | 0,11                      |

Fuente: OCDE. Employment Outlook.