

II. Artículos de Opinión

II.2 Los servicios públicos de empleo

D. José Fons Torres

Secretario Ejecutivo. Comisión Ejecutiva Nacional de UGT

D. Rogelio Navarro Domenichelli

D. Arturo Boix Cuenca

Gabinete Técnico. UGT-País Valenciano

Si quisiéramos resumir en una frase la situación de los servicios públicos de empleo de los países industrializados de economía de mercado, podría decirse que pasan en la actualidad por una crisis de crecimiento. Actualmente se les plantean tres grandes cuestiones: su papel como instrumentos de la política del empleo, su intervención en el mercado del empleo y la eficacia de su gestión.

1. Los servicios públicos de empleo como instrumento de la política del empleo.

Los servicios públicos de empleo tropiezan aún con dificultades para afirmarse como instrumentos de las políticas del empleo. Pese a la importancia de los recursos y el personal de que disponen, con frecuencia se limitan a jugar el papel tradicional de organismos de tramitación y reconocimiento de prestaciones para los desempleados o de intermediarios más o menos activos entre la oferta y la demanda de empleo. Sus esfuerzos en materia de información se circunscriben a menudo en lo esencial a procesar estadísticamente los datos de las ofertas y demandas de empleo. Se hayan inmersos en tareas de rutina y en la consecución de objetivos a corto plazo. Esta situación puede imputarse a una serie de razones, como el peso de una tradición burocrática, la dificultad de cambiar los hábitos y procesos de trabajo internos, la falta de los recursos necesarios para modificar los métodos de gestión interna... Sin embargo, la mayor parte de los servicios públicos de empleo tienen conciencia de la necesidad de aprovechar la totalidad de su potencial técnico y la intención de transformarse en entes eficaces y flexibles frente a los problemas existentes en el mercado del empleo.

La modernización funcional de los servicios públicos de empleo debe contemplar, al menos, los cuatro objetivos siguientes.

a).- Hacer del servicio público de empleo un apoyo activo de la política económica.

Los servicios públicos de empleo deben esforzarse por elevar al máximo el aprovechamiento de los recursos humanos procurando que cada trabajador tenga un empleo que le permita contribuir con la totalidad de sus competencias profesionales. Este aprovechamiento de las calificaciones de los trabajadores debe ir acompañado de un incremento de los métodos modernos de selección, que facilitan la contratación del personal necesario (de esto podrían beneficiarse en primer lugar las pequeñas y medianas empresas, cuyos recursos propios no les permiten costear este servicio) y reducen al máximo el tiempo que el trabajador requiere para adaptarse a su nuevo lugar de trabajo. Además, como están perfectamente al corriente de las características de la fuerza de trabajo y su distribución geográfica, en su territorio estos servicios están o pueden estar en condiciones de participar en el apoyo de los programas de inversiones territoriales (locales o comarcales) o en las decisiones sobre su ubicación. Inversamente, pueden elaborar, a partir de programas de implantación de empresas los correspondientes programas de formación profesional, preparar campañas de contratación o de traslado de trabajadores y proponer las medidas que haga falta tomar en los ámbitos de la formación o reconversión profesionales, y en su caso en el dimensionamiento del cupo para la contratación de trabajadores en el extranjero.

Existen casos en que las políticas de desarrollo regional se deben basar en los datos sobre la fuerza de trabajo que pueden facilitar los servicios públicos de empleo; por ejemplo, las decisiones en materia de inversiones podrían muy bien tomarse en función de la disponibilidad, la edad, las calificaciones o las competencias profesionales de los trabajadores y trabajadoras. Conviene mencionar aquí que la intervención de los servicios públicos del empleo en la política de desarrollo regional y en las políticas de empleo tendría mayores probabilidades de ser eficaz si va acompañada de una estrecha concertación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

b).- Orientar la acción del servicio público de empleo hacia la formulación de medidas de fomento del empleo.

Los servicios públicos de empleo pueden contribuir a la ejecución de programas de empleo no solamente cumpliendo sus funciones tradicionales de intermediación, sino también participando en la elaboración y evaluación de los programas, a partir de, en primer lugar, su conocimiento del mercado del empleo, y en segundo lugar, el estrecho contacto que mantienen con las organizaciones sindicales y empresariales.

c).- Profundizar el análisis del mercado del empleo.

Se trata de una actuación que algunos servicios públicos de empleo han venido desarrollando, y no hay duda de que es fundamental, ya que de esta profundización depende en última instancia su capacidad para evaluar la eficacia de las medidas aplicadas a favor del empleo, e igualmente para proponer nuevas actuaciones. Así pues, los servicios públicos de empleo deben ir más allá de la fase del análisis de los datos periódicos sobre oferta y demanda de empleo, y, utilizando métodos de trabajo como las encuestas a través de cuestionarios, el estudio del comportamiento y la observación de la evolución durante un período más o menos largo de una muestra de población de jóvenes, mujeres o de trabajadores adultos, intentar comprender los flujos que afectan al mundo del trabajo y pueden, a medio y largo plazo, provocar cambios en él. Igualmente es importante el llegar a explicar los fenómenos sociológicos a los que se debe que los problemas del empleo y el desempleo incidan preferentemente en una categoría de trabajadores, un grupo de edad, un territorio o comarca, o en un sexo más bien que en el otro.

Una línea de investigación de esta naturaleza permite evaluar, por supuesto, los efectos inmediatos del fenómeno del empleo o del desempleo, pero asimismo sus repercusiones a más largo plazo sobre el mundo del trabajo.

Los servicios públicos de empleo son, entre todos los organismos, los que mejor pueden rentabilizar, en el marco de la investigación y el análisis, tanto el enorme volumen de informaciones de sus estadísticas periódicas, como su situación de observadores privilegiados del mercado del empleo.

d).- Prestar una ayuda eficaz a las Pymes.

En muy pocos países industrializados los servicios públicos de empleo han logrado mantener unas relaciones con las empresas al nivel de una verdadera cooperación técnica. Estas relaciones suelen estar basadas en las visitas a las empresas, casi siempre esporádicas, comparables a visitas de promotores de ventas y que no tienen en general otra finalidad que lograr que la empresa entregue, inmediatamente o dentro de cierto plazo, nuevas ofertas de empleo para agregarlas al fichero de la oficina de empleo del lugar. Existe evidencias que estos contactos con las empresas, en particular con las pequeñas y medianas, ofrecen desde el punto de vista del empleo grandes posibilidades, que hasta el presente han sido aprovechadas sólo muy parcialmente.

Los servicios públicos de empleo podrían complementar la ayuda que prestan a las pequeñas y medianas empresas algunas consultoras privadas en el ámbito de los Recursos Humanos.

Si los servicios del empleo se hicieran cargo de prestar apoyo técnico a las PYMES en materia de selección de personal, podrían, por ejemplo, efectuar análisis de puestos, proponer programas de formación permanente acordes con las posibilidades de los centros de formación del lugar, preparar programas de contratación de personal en consonancia con los programas y las condiciones existentes en el mercado del empleo, apoyar a las Pymes en organizar la provisión, selección y contratación de personal.

Una cooperación asidua entre las empresas y el servicio público de empleo estimularía a aquéllas a comunicarle un mayor número de ofertas de empleo, facilitaría la colocación de los trabajadores no calificados y mejoraría la información entre las empresas.

2. Penetración de los servicios en el mercado del empleo.

Una de las preocupaciones de los servicios públicos de empleo de los países industrializados es la de la parte que les corresponde en el mercado de la oferta y la demanda de empleos, preocupación legítima sin duda. Lo ideal sería que todas las demandas y ofertas de empleo de un territorio pasen por el servicio público de empleo.

Este ideal está muy lejos de haber sido alcanzado en la práctica. La experiencia ha demostrado de forma convincente que sólo la calidad del servicio que se les presta a las empresas y a los trabajadores y trabajadoras puede motivar a los empleadores a utilizar el servicio público de empleo, por lo que interesa, pues, organizar un servicio público de empleo moderno, técnicamente especializado, con trabajadores y trabajadoras bien formados y eficaz.

No obstante, los servicios públicos de empleo se ven frente a una doble desventaja: deben tratar una proporción mayor de las demandas de empleo “difíciles” y una proporción menor de las ofertas de empleo “fáciles”. Si reacciona ante esta situación poniendo el acento en su misión social y dando preferencia a la satisfacción de las demandas “difíciles”, con el transcurso del tiempo esto puede dejar en los empleadores la impresión de que el servicio no está en condiciones de facilitarles personal con el necesario nivel de calificaciones o competencias para el trabajo. Inversamente, si se conduce respecto de los que buscan empleo de la misma manera que las empresas o agencias de selección privadas, las demandas de empleo “difíciles” quedarán aún más marginadas del mundo del trabajo.

La conclusión que se puede sacar de estas consideraciones es que es conveniente el establecimiento de oficinas públicas capaces de prestar servicios del mismo tipo y la misma calidad que el sector privado.

Por último, otra manera de ampliar la influencia de los servicios públicos de empleo es simplemente extender su red de oficinas en el territorio.

3. *Eficacia de los servicios.*

Para que un servicio sea moderno y eficaz, debe aplicar los modernos métodos de gestión vinculados a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Los servicios de empleo van perdiendo su imagen de administraciones afectadas de burocracia y esclerosis a medida que se afirman como organismos flexibles al servicio de la política del empleo.

Pero el logro de la eficacia no es simplemente cuestión de lenguaje o de técnicas de gestión. Supone optar por determinada política de organización. Exige, por ejemplo, la adopción de un sistema de gestión descentralizado y participativo, implicando en su diseño y gestión a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Requiere una forma de gestionar sus recursos humanos que garantice que el desarrollo profesional del individuo vaya a la par del perfeccionamiento técnico del organismo, es decir, se imponen considerables inversiones en los dos grandes recursos en que se sustenta la eficacia: el personal y la información. Implica que se busque permanentemente la integración más estrecha posible, tanto en las técnicas de trabajo como en la formación del personal, de sus principales funciones, en particular la integración de la información, la orientación profesional y la colocación. Por último, exige que se establezcan instrumentos para alcanzar niveles de relaciones fluidas con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Tales relaciones encuentran su justificación en la necesidad de que los principales usuarios de un servicio deben participar directamente en su funcionamiento.

El crecimiento y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo de los países industrializados tienen lugar, pues, simultáneamente en tres planos interdependientes, que son:

- a) la capacidad de aplicar una política del empleo
- b) la ampliación máxima del campo de acción y
- c) la aplicación de una moderna política de gestión.

4 Modernizar los servicios públicos de empleo en el Siglo XXI.

Los servicios públicos de empleo, como hemos señalado anteriormente, son un elemento importante en el ámbito regional y local para la puesta en práctica de la política de empleo. Con cerca de 5.000 oficinas locales en la Unión europea y aproximadamente 160.000 trabajadores, los servicios públicos de empleo son interlocutores directos de los empresarios y de los solicitantes de empleo.

De acuerdo, por tanto, con la reciente evolución del mercado laboral inicio del Siglo XXI, resulta indispensable redefinir la función de los servicios públicos de empleo así como sus prioridades y métodos de funcionamiento.

Tradicionalmente y en consonancia con lo anteriormente expuesto, los servicios públicos de empleo desempeñan tres funciones en Europa:

- **proporcionar información sobre el mercado laboral:** recopilación de datos sobre las ofertas de empleo y los candidatos potenciales y suministro de información sobre las posibilidades de formación o reciclaje;
- **intermediación:** se trata de su principal actividad, que consiste en dar a conocer públicamente las ofertas de empleo y favorecer una rápida comparación de las ofertas y las demandas (se considera que los servicios públicos de empleo de los Estados miembros intervienen en un porcentaje comprendido entre el 10 y el 30% del total de las contrataciones);
- **ajuste del mercado:** los servicios públicos de empleo, debido a su participación en la aplicación de las políticas del mercado de trabajo, permiten realizar un ajuste de la oferta y la demanda de trabajo

Por su parte, las Directrices para el empleo de 1998 pusieron de relieve, en su momento, la capital importancia de los servicios públicos de empleo en el marco de los cuatro ámbitos prioritarios de intervención:

- **la capacidad de inserción profesional:** los servicios públicos de empleo desempeñan un importante papel en este ámbito a través de sus actividades de orientación sobre las técnicas de búsqueda de trabajo, el acceso a la formación profesional así como

mediante una asistencia suplementaria dirigida a grupos específicos (personas con discapacidad y minorías étnicas).

- **el espíritu de empresa:** uno de los objetivos de los servicios públicos de empleo es la promoción del trabajo autónomo para los desempleados o los trabajadores amenazados de despido. En particular con el fin de establecer estrategias locales de creación de empleo que respondan a las nuevas necesidades, y en particular en relación con los nuevos yacimientos de empleo.
- **la capacidad de adaptación:** a pesar de que la magnitud del problema del desempleo tenga como resultado que la mayor parte de las acciones de los servicios públicos de empleo estén destinadas a los desempleados, siguen desempeñando un importante papel por lo que respecta a la gestión de la evolución de las estructuras de las empresas (los servicios públicos de empleo participan en distintos programas de formación, reciclaje y reconversión de los trabajadores que se enfrentan a cambios estructurales y que corren el riesgo de perder su empleo);
- **la igualdad de oportunidades:** los servicios públicos de empleo actúan a fin de promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como han mostrado los Planes Nacionales de Acción de varios Estados miembros. En concreto, la acción de los servicios públicos de empleo consiste en ayudar a los hombres y las mujeres que desean reincorporarse a la vida activa después de un período de ausencia, así como mediante la puesta en práctica de políticas de igualdad de oportunidades en el ámbito del empleo a favor de determinadas categorías de trabajadores (personas con discapacidad y minorías étnicas).

Dada la rápida evolución del mercado de trabajo, tanto para los trabajadores (mejora del nivel de formación, incremento de la participación de las mujeres en la vida activa, envejecimiento de la mano de obra, etc.) como para los empresarios (necesidad de una mano de obra capaz de adaptarse a la constante evolución del mercado, nueva organización del trabajo), resulta necesaria una adaptación de los servicios públicos de empleo si se quiere que éstos sean eficaces.

Los servicios públicos de empleo deben hacer frente, al inicio del siglo XXI, a una serie de nuevos desafíos:

- reforzar su posición en los sectores con un gran potencial de creación de empleo, en especial el sector de los servicios;
- recurrir en mayor medida a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación;
- conciliar las exigencias, en algunos casos divergentes, de los empresarios y los solicitantes de empleo (un tratamiento personalizado sistemático de cada caso favorece la lucha contra el desempleo de larga duración pero puede ir en detrimento del servicio prestado a los empresarios);
- establecimiento de relaciones con otras entidades y empresas en el ámbito de los Recursos Humanos; instauración de un nivel adecuado de delegación a favor de las autoridades públicas regionales y locales, cada vez más comprometidas en la lucha contra el desempleo.

A fin de mejorar la eficacia de los servicios públicos de empleo, es preciso que puedan darse las siguientes condiciones:

- promover el acceso a las ofertas de trabajo mediante diversas técnicas de intermediación y asistencia para la búsqueda de trabajo. Para ello, es preciso instaurar y desarrollar buenas relaciones con los empresarios y transformar progresivamente los servicios públicos de empleo en auténticas empresas de servicios (modernización de la gama de servicios, creación de oficinas específicas por territorio, empresa y por sector, mejora de la imagen pública, utilización de las tecnologías de la información, etc.);
- llevar a cabo una gestión sistemática caso por caso de los desempleados y desempleadas, lo que supone un diagnóstico preciso de las necesidades individuales y de aquellos aspectos que mejoren su empleabilidad, y un estrecho seguimiento de los solicitantes de empleo a lo largo del período en que están inscritos en estos servicios (entrevistas periódicas y aplicación de fórmulas personalizadas de actuación);
- contribuir a la coordinación del conjunto de las prestaciones de servicios para los/as solicitantes de empleo, es decir, establecer una

estrecha coordinación entre la orientación, la intermediación, la información;

- recurrir a los servicios públicos de empleo a fin de facilitar la movilidad internacional de la mano de obra y reducir los obstáculos a la libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea.

Por todo ello, es preciso que los interlocutores sociales (organizaciones sindicales y empresariales), que ya participan (en diversos grados) desde hace varios años en la gestión de los servicios públicos de empleo en la mayor parte de los Estados miembros y que poseen una función de capital importancia en la mejora de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores y participan de una manera real y efectiva en su gestión.

Por su parte en la Comunidad Valenciana, el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) nace a partir de tres principios básicos:

1. la autonomía funcional del organismo
2. la participación de los agentes sociales y económicos en sus Órganos de Gobierno
3. y un diseño territorializado y sectorializado de su actividad

Surge el SERVEF, así mismo, con el objetivo de gestionar de manera integral el conjunto de competencias de gestión derivadas de la formación profesional ocupacional, la intermediación laboral y el conjunto de políticas de empleo.

Confiamos que este reto, que ha sido consensuado con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad Valenciana, no defraude las expectativas depositadas en él para conseguir una sociedad valenciana con mayor empleo, de mejor calidad y más estable.