

*Overview*

# **Labour Market Policies and the Public Employment Service**

Prague Conference, July 2000

*Resumen*

# **Políticas del mercado de trabajo y Servicios Públicos de Empleo**

Conferencia de Praga, julio de 2000



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT  
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

## RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL AUTOR<sup>1</sup>

### 1. Introducción

A la conferencia, organizada conjuntamente por la OCDE y el Ministerio Checo de Trabajo y Asuntos Sociales, acudieron cerca de 230 participantes en representación de las autoridades públicas, servicios nacionales de empleo, agentes sociales, organizaciones académicas y otras organizaciones internacionales. Se desglosó en cuatro sesiones que abordaron los siguientes temas: “Función del intercambio laboral de los SPE (Servicios Públicos de Empleo)”;

“Prestaciones por desempleo y medidas de activación”;

“Problemas de diseño e implantación de políticas de empleo activas”;

y, “Estructura de las SPE”. Al final de la conferencia se celebró una mesa redonda ministerial en torno al tema “Liderazgo en el desarrollo de una política activa de empleo para el nuevo milenio”.

La conferencia fue muy oportuna dado que el clima económico general en la mayoría de los países de la OCDE ha sido bueno durante algún tiempo. Ello ha contribuido a la divulgación de ciertos datos alentadores, como la reducción del número de sujetos perceptores de subsidios de larga duración y considerables caídas en las tasas de desempleo estructural. El tipo de políticas comentadas en la conferencia parecen haber contribuido en varios países a estos resultados positivos. Aunque es difícil separar los efectos del clima económico general de las intervenciones políticas selectivas, parece que el rendimiento del mercado laboral va a ser el resultado de un círculo vicioso entre ambas influencias (si desea más detalles, consulte la OCDE, 1999).

Esta opinión (intensamente discutida en el *Estudio sobre el empleo en la OCDE*) se vio reforzada por los resultados de la conferencia. Aún cuando el individuo apenas percibe los efectos medibles de los programas de empleo y de renta, no se deben subestimar los efectos de amplio espectro a largo plazo y acumulativos que tienen las intervenciones microeconómicas y de las reformas de la oferta de mano de obra *efectiva*. Todas las políticas analizadas en la conferencia, desde los servicios de registro de puestos vacantes hasta la reforma institucional para asistencia en la búsqueda de empleo y demás programas activos de empleo, pueden tener efectos positivos en la oferta laboral, no sólo atrayendo la participación de grupos marginales de población activa, sino también manteniendo la posibilidad de empleo y de contratación entre los empleados de larga duración. El aumento de una oferta laboral efectiva mejorará las perspectivas de un crecimiento no inflacionista.

Algunos participantes comentaron que las reformas políticas del mercado laboral deberían introducirse ahora, cuando las perspectivas son buenas, dado que habrá menos resistencia al cambio y más aceptación de experimentos. No obstante, puede que esto no sea válido cuando las reformas requieren importantes recursos adicionales. Políticamente, es muy difícil elevar el gasto público en programas de empleo cuando el desempleo está disminuyendo. Pero, las reformas del sistema regulador (como los criterios para el acceso al subsidio) no suponen costes adicionales para las arcas públicas. Y lo que es más, este tipo de reformas puede llegar a elevar la rentabilidad de las políticas de empleo, consiguiendo por tanto mejores resultados con los mismos costes. Por ello ahora es el momento idóneo para introducir las reformas.

Ciertos países “veteranos” de la OCDE, que cuentan con una importante infraestructura de SPE formada durante varias décadas, deberían ser precavidos a la hora de solicitar recursos adicionales. Algunos de ellos debería considerar prioritaria la adopción de métodos laborales más efectivos. No obstante, en otros países (algunos miembros jóvenes como la República Checa), el bajo nivel de gastos en SPE y en personal sigue siendo una barrera a la hora de resolver los niveles actuales de desempleo, por lo que es razonable hacer uso de recursos adicionales.

## **2. Cambio radical en los métodos de trabajo de los SPE**

### *Procedimientos administrativos*

Durante la primera sesión en torno a la “Función de intercambio de empleo de los SPE” se debatieron muchos de los nuevos cambios tecnológicos y sus repercusiones para estos servicios. A pesar de que las innovaciones tecnológicas son espectaculares, los resultados del trabajo de los SPE siguen dependiendo enormemente de la filosofía de gestión, organización y de procedimientos en las oficinas locales. António Charana y Vítor Rodrigues describen una Oficina de Empleo local en el sur de Portugal que cuenta con instrucciones precisas y detalladas sobre la forma de “tratar” a las personas que buscan empleo o a los empresarios, empezando por el momento en que entran en la oficina o se dirigen a ella por primera vez y abarcando todo el periodo de desempleo o de búsqueda de personal. Se presta especial atención a mantener archivos actualizados y precisos tanto de las personas en busca de trabajo como de las empresas, y al hecho de que los asesores laborales deben tener una excelente formación y seguir ampliando sus conocimientos gracias al sistema de rotación por áreas de especialización. Como el principio fundamental consiste en conseguir empleo y cubrir las vacantes en el menor tiempo posible, la oficina centra su trabajo en el emparejamiento laboral, manteniendo contactos con las empresas y con los especialistas en programas de empleo de una forma muy integrada.

### *Orientación del servicio*

El énfasis que se pone en el enfoque de servicio al cliente en lugar de limitarse a seguir las normas y procedimientos administrativos es también una nueva orientación de los SPE que se puede observar en varios países. “El cliente va en el asiento del conductor” es el dicho de los SPE finlandeses, tal como comenta Heikki Räisänen en su ponencia. Un resultado palpable de esta tendencia son las encuestas de satisfacción del cliente. Es digno de destacar que dichas encuestas no se usan únicamente para medir el rendimiento de cada oficina de empleo, sino que también valoran la efectividad de determinadas intervenciones políticas (el nuevo Pacto Social [New Deals] introducido recientemente en el Reino Unido, por ejemplo) o las reformas laborales más importantes (libertad de elección de servicios de colocación y de reintegración en Australia).

Esta orientación hacia el servicio (u “obsesión” por el servicio, como decían Balducchi y Pasternak en su ponencia) tuvo su origen en el sector privado, llegando a penetrar en muchas otras áreas del sector público. No obstante, en el caso de los SPE es especialmente importante porque la pérdida del empleo o el desempleo de larga duración puede convertirse en una experiencia traumática para la persona que lo sufre. Una acogida agradable en la Oficina de Empleo y la impresión de que se hace todo lo que se puede marcan una enorme diferencia. No obstante, en muchos países todavía no se ha superado la percepción negativa de una “Oficina de Desempleo”,

pero el nuevo enfoque de ofrecer servicios a los desempleados y a las empresas (totalmente distinto a limitarse a pagar el subsidio y esperar a que se presente alguna vacante) será un paso importante para hacer desaparecer este estereotipo.

### *Información sobre ofertas de empleo*

Debido a la rápida expansión de Internet y al creciente número de emparejamientos laborales conseguidos con este nuevo medio, la divulgación de ofertas de empleo y las instalaciones de autoservicio se han convertido en algo indispensable para que los SPE sigan siendo un agente importante en el mercado laboral. La innovación más habitual consiste en el registro nacional de ofertas, de fácil acceso desde estaciones de trabajo (a menudo equipadas con pantallas táctiles) en las oficinas locales y en otras instalaciones públicas o que se puedan consultar en línea a través de Internet.

Las tendencias futuras apuntan al aumento de posibilidades por parte de los desempleados de dirigirse directamente o con una participación mínima de los SPE a las empresas con vacantes. De alguna forma el debate sobre si divulgar totalmente, en parte o no divulgar los puestos vacantes ha quedado obsoleto en vista de los hechos. Esto no significa que dejará de haber vacantes secretas (las habrá si así lo desea la empresa), sino que la gran mayoría será como mínimo parcialmente pública para aprovechar la gran transparencia que ofrece Internet. El argumento de que al ser totalmente públicas las empresas se pueden ver inundadas por solicitudes de candidatos no apropiados puede tener todavía más peso en la era de Internet, ya que una solicitud se puede rellenar haciendo varias veces clic con el ratón. Pero parece que los hechos no respaldan esta opinión. Al parecer, en la región flamenca de Bélgica no ha habido problemas serios, a pesar de que hay un 90% de vacantes públicas de los SPE y de que el 50 % se rellena sin ninguna intervención de dichos servicios.

Por lo general las agencias de captación de directivos suelen mantener secretas sus vacantes. Las agencias de trabajo temporal crean referentes secretos (selección de sus listas de personas disponibles) y las vacantes las anuncian de forma parcialmente pública. Finalmente, la fuerte caída de costes de obtención y divulgación de información del mercado de trabajo gracias a Internet puede inclinar la balanza a favor de las ofertas de vacantes totalmente públicas y obstaculizar seriamente las oportunidades de negocio de estas agencias.

El grado en que las tecnologías de la información y las comunicaciones han aumentado la transparencia del mercado de trabajo se puede calibrar tomando como base una cifra de Noruega citada por Ted Hanisch, Presidente de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo: el 3,5% de la población activa consulta cada día el registro de vacantes. Con otro método que trata de eliminar las consultas repetidas por las mismas personas, Suecia ha estimado que el 15% de su población activa consulta el registro una vez al mes. Puede que muchas de estas consultas provengan de personas empleadas y muchas pueden estar probando simplemente sus posibilidades *potenciales* en el mercado de trabajo. No obstante, puede que esta mejora de la información, desconocida hasta ahora, contribuya a aumentar la flexibilidad de los mercados laborales con respecto al pasado, facilitando al mismo tiempo el ajuste de la población activa a los cambios estructurales.

### *Bases de datos de CV*

El rápido desarrollo de bases de datos de personas en busca de empleo, esto es, el desarrollo del lado de la demanda, ha ido emparejado con un desarrollo similar del lado de la oferta. De hecho, varios países han creado bases de datos de CV que pueden ser consultadas electrónicamente por las empresas. La base de datos de CV de EE.UU., por ejemplo, contiene 1,6 millones de currícula frente a una media de 1,5 millones de ofertas de empleo de la base de datos de vacantes. Algunas características de la base de datos de CV de Flandes son dignas de mención (si desea más información, consulte la ponencia de Eddy Vercaemmen y Edy Geerts). De igual forma que las empresas introducen sus ofertas, las personas que buscan empleo pueden introducir sus CV por sí mismos o con la ayuda de un funcionario de la oficina de colocación. La información se puede introducir desde la estación de trabajo doméstica a través de Internet o desde instalaciones independientes de oficinas de empleo local u otras instalaciones públicas. La unificación de formatos y de palabras clave facilitan a las empresas la búsqueda y la visualización de la información. Para poder acceder por Internet a la base de datos, las empresas tienen que tener un código de cliente. Las empresas pueden solicitar recibir regularmente CV que correspondan a las necesidades de su departamento de recursos humanos de la misma forma que los desempleados pueden recibir en su buzón de correo electrónico (mediante listas de distribución o por suscripción) información sobre vacantes correspondientes a su perfil.

Durante el debate se expresó una cierta preocupación ante el hecho de que los servicios electrónicos pueden favorecer únicamente a personas familiarizadas con la informática, en detrimento de las personas no conocedoras de este campo y que pueden representar la gran mayoría de los desempleados de larga duración. Por otra parte, Balducchi y Pasternak hablan en su ponencia de una serie de estudios sobre el uso de los equipos de autoservicio en las oficinas centralizadas de trabajo recientemente introducidas en Estados Unidos. Llegan a la conclusión de que “si no hay equilibrio entre el suministro de autoservicio electrónico y los servicios personales y se da más importancia a los primeros, existe el peligro de no llegar a satisfacer las necesidades de ciertos desempleados y empresas”. Esta advertencia no es en absoluto superflua si se tiene en cuenta que los SPE van a tender a centrarse en el futuro en los casos de desempleo problemáticos y en las vacantes más difíciles de cubrir. No obstante, los SPE tienen que ajustarse obligatoriamente a la rápida evolución del entorno electrónico y aprovechar las nuevas oportunidades que éste les brinda.

### *Conexión en red*

Entre la gran variedad de innovaciones y posibilidades que ofrece el uso de las instalaciones electrónicas de los SPE, hay que mencionar el intercambio de información y la comunicación entre varias instituciones y agencias. Esta conexión en red institucional (mediante intranets, por ejemplo) corresponde a otras tendencias de políticas del mercado laboral comentadas en la conferencia. Una tendencia es la agrupación de varios servicios públicos y de sus correspondientes agencias en una estrategia global de “work-first” (trabajar primero). Los resultados palpables de esta tendencia son las oficinas centralizadas y el enfoque de Welfare-to-Work en Estados Unidos, y las políticas de activación en países con desempleados de larga duración y subsidios de ayuda social como Dinamarca, Noruega y Reino Unido. La cooperación estrecha y efectiva entre las oficinas de colocación, las instituciones de prestación por desempleo y las instituciones de beneficencia es clave porque el objetivo más importante es reintegrar a los perceptores de

subsidios (sea cual sea el régimen de percepción) lo más rápidamente posible en el trabajo. Sin embargo, estas instituciones tienen a menudo culturas, organizaciones internas, financiaciones y prioridades políticas diferentes, factores que se tienen que compensar para intensificar la cooperación y la comunicación. Si falla esto, existe el riesgo de que diferentes instituciones que en teoría cooperan y ofrecen servicios complementarios, en realidad estén ofreciendo lo mismo. Esto ya se puede observar en varios países en los que los ayuntamientos o las oficinas de prestaciones, frustradas por la escasez de cooperación con las oficinas de empleo, han empezado a ofrecer servicios de colocación.

Además, la tendencia hacia una descentralización del sistema de servicios públicos de empleo (ver más abajo) requiere más que nunca una mayor interconexión y comunicación entre las diferentes autoridades. En este caso la conexión en red será más vertical y menos horizontal que en el ejemplo anterior. Los mecanismos de financiación, la gestión por resultados, la aplicación en el ámbito local o regional de políticas decididas a nivel central, todo ello requiere un aumento del flujo de información entre los diversos niveles. Esto es de prever incluso en los casos en los que una gran parte del poder de decisión recae en el nivel central.

### *Márketing para empresas*

Las empresas fueron objeto de especial atención en los debates en tanto que clientes de los SPE. En los Países Bajos, tal y como explica Jeannette van Yperen en su ponencia, se ha desarrollado una serie de estrategias de márketing para mejorar la imagen de los SPE entre las empresas, aumentar la divulgación de ofertas de empleo y mejorar la cooperación con ellas. Las medidas abarcan desde una serie de servicios básicos gratuitos (como el procesamiento de vacantes), pasando por servicios de pago más complejos (como reinserción profesional), hasta el sector servicios (como la ayuda para conseguir objetivos de recursos humanos para grupos objetivo, tal y como se especifica en los convenios colectivos sectoriales). Un delegado de Finlandia comentó que, gracias a una política coherente de proponer y dar servicios a empresas, los SPE también pueden llegar a tener una imagen excelente ante la empresa privada de su país. Para apreciar estos esfuerzos habría que recordar que en el pasado había (y sigue habiendo en muchos países) una actitud bastante negativa por parte de las empresas respecto a los SPE, de los que normalmente se piensa que ofrecen candidatos escasamente motivados o con preparación insuficiente.

Durante el debate varios ponentes mencionaron el aumento de la complejidad de las necesidades de recursos humanos de las empresas. Ello se debe a los cambios estructurales anteriormente mencionados, pero también a los cambios tecnológicos de la organización del trabajo. Los SPE tienen que ser sensibles a estos cambios y adaptar sus métodos de trabajo para poder ayudar a las empresas a alcanzar estos nuevos objetivos. Varios ponentes mencionaron este aspecto. Ted Hanisch, por ejemplo, observó que “servir a las empresas es la clave para ayudar a cualquier solicitante de empleo, y la clave para las empresas es recibir los servicios que necesitan y desean.”

No obstante, aquí se presenta un problema político clave: ¿Hasta dónde deberán llegar los SPE en la oferta de servicios a las empresas (clasificación exhaustiva de candidatos o desarrollo de planes de contratación)? Si los mercados laborales se siguen ajustando, los SPE pueden llegar a tratar de competir con empresas privadas de colocación en la “captación de directivos”. Un

delegado de Alemania mostró su fuerte discrepancia respecto a permitir que las empresas externalicen sus costes para que los SPE se hagan cargo de ellos. En este sentido parece que cobrar los gastos de servicios que van más allá de la ayuda habitual para cubrir una vacante, tal como se viene haciendo en los Países Bajos y en Flandes, es una buena solución. De esta forma los SPE pueden mantener y aumentar la valiosa cooperación con las empresas y ofrecer una amplia gama de servicios. Sin embargo, incluso en este caso no se justificaría que los SPE hagan las veces de empresas “cazatalentos” si ello supone la caza furtiva de empleados. Dado su carácter de institución pública, los SPE deberían limitar sus intervenciones a eliminar desequilibrios del mercado de trabajo, esto es, impedir que se cubran vacantes creando vacantes nuevas.

### **3. Activación mediante intervenciones políticas y gestión de prestaciones**

Los objetivos políticos de “trabajo primero”, “welfare-to-work” o “activación de perceptores de beneficencia pasivos” fueron temas recurrentes en los debates de la conferencia. El objetivo en sí no es nuevo. En la década de 1970 se oía a menudo el dicho “trampolines en lugar de redes de seguridad”. En la de 1980 comenzó la discusión sobre la necesidad de dedicar el gasto público a la aplicación de políticas activas de empleo en lugar de limitarse al pago de subsidios. Sin embargo, en los últimos años, la resolución política de avanzar en esta dirección parece haber aumentado y algunas de las cuestiones espinosas sobre cómo aplicar dichas políticas han recibido algunas respuestas importantes basadas en la experiencia práctica de algunos países. La conferencia ha brindado la oportunidad de tomar nota de esta evolución positiva.

La larga batalla emprendida por los países “veteranos” de la OCDE para centrarse en la posibilidad de empleo y el acceso al puesto de trabajo en lugar del pago de subsidios se refleja en la República Checa (miembro nuevo de la OCDE) en la batalla por evitar que los desempleados acaben dependiendo de la beneficencia. Tal como describe Milan Horálek en su ponencia, no hubo problemas para mantener el pleno empleo justo después de la transición a la economía de mercado. De hecho, las estimaciones sobre un rápido crecimiento del desempleo demostraron ser falsas. Según Milan Horálek, esto se debió en parte a políticas rigurosas de SPE y del mercado de trabajo. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, la situación económica se deterioró y empezó a aumentar el desempleo. Las inversiones en políticas activas de empleo y en infraestructuras de los SPE no pudieron paliar esta evolución. Aunque las prestaciones de la República Checa son bajas comparadas con la media de la OCDE, no se puede pasar por alto la falta de incentivos para trabajar. Así, las políticas de empleo se ven fuertemente obstaculizadas por un clima económico desfavorable, mientras que las políticas de protección social parecen insuficientes para mantener las posibilidades de reinserción de los perceptores de subsidio.

Mientras que la gran mayoría de los países de la OCDE aceptan la “activación” como un principio, su aplicación plantea una serie de preguntas, que se pueden dividir en tres grupos: *i)* ¿qué tipo de medidas de activación se deben usar? *ii)* ¿qué grado de coerción se debe aplicar en el desempleado? *iii)* ¿cuál es el mejor ritmo de intervención política dentro de cada periodo de desempleo?

### *Tipo de medidas políticas*

La primera pregunta (tipo de medidas para las políticas de activación), está muy relacionada con la que se ha planteado en los últimos años respecto a la efectividad de las políticas activas de empleo: ¿Qué funciona y qué es lo que no funciona? Esta pregunta ha dado nacimiento a una gran cantidad de literatura que evalúa los programas de empleo (por ejemplo, Martin, 2000). Muy sucintamente, los resultados de esta literatura se pueden resumir en: los efectos posteriores más positivos de los programas de ayuda a la búsqueda de empleo son las oportunidades de reinserción y los menos positivos se dan en los programas de empleo público a gran escala. Los programas de formación y los incentivos de contratación para el sector privado tienen una efectividad intermedia, dependiendo en gran parte del éxito de las características de su diseño y del tipo de grupos objetivo de los programas.

En parte como resultado de este estudio se puede observar un claro desvío del énfasis en los últimos años hacia el uso de medidas de ayuda para la búsqueda de trabajo (a pesar de que otras influencias, como los bajos costes en relación con otros programas, así como el predominio de un exceso de oferta de mano de obra, también han tenido su importancia). En muchas ponencias de la conferencia se pueden encontrar descripciones detalladas de ayudas para la búsqueda de empleo en toda su variedad.

Aparte de programas del mercado de trabajo en sí, en los últimos años ha ido ganando fuerza la idea de que el endurecimiento de los criterios de acceso al subsidio o su aplicación más estricta puede aumentar la tasa de convertir a desempleados en empleados. En este sentido, una gestión más efectiva del sistema de prestaciones se puede convertir en una herramienta para motivar a los desempleados. David Grubb observa en una ponencia que la literatura que trata sobre los efectos de los sistemas de prestaciones por desempleo presta poca atención a los criterios de acceso y a su aplicación. Esto es sorprendente, ya que una sanción en el subsidio puede tener un efecto bastante drástico en la renta de un receptor, y, por tanto, incluso en su comportamiento, frente a un ajuste marginal de los niveles de prestación o de su duración (opciones políticas más estudiadas en la literatura). Grubb argumenta además que no es tan importante que los criterios estén estrictamente definidos; lo que cuenta es si se aplican estrictamente. Por tanto, puede que muchos países estén en situación de mejorar el rendimiento de sus SPE dedicando más esfuerzo a la aplicación de la legislación sobre prestaciones por desempleo.

### *Coerción sobre el desempleado*

La coerción sobre el desempleado es parte de la estrategia de activación que normalmente supone una mezcla de las siguientes obligaciones (si es necesario, reforzada por sanciones en las prestaciones): participar en entrevistas detalladas, aportar información y aceptar un plan de acción, aceptar una oferta adecuada de trabajo, buscar trabajo por su cuenta o participar en programas de empleo. En muchos países de la OCDE se ha producido un amplio debate sobre el grado de coerción que se debe aplicar en estas áreas. Este debate quedó reflejado en la conferencia.

Para empezar se presentaron evidencias tangibles sobre el grado de influencia de la coerción en la actitud de búsqueda de trabajo de los receptores de subsidio. Patricia Anderson aporta información sobre pruebas y resultados del control de los requisitos de búsqueda de empleo entre



los perceptores de subsidio de desempleo en Estados Unidos. Dicho control se centra en el número de contactos exigidos con las empresas, la cantidad de documentación que se necesita y la frecuencia de las verificaciones. Los resultados muestran que “el control más intenso o los requisitos de búsqueda más exigentes tienden a reducir el tiempo de demanda entre media a una semana. Al mismo tiempo, eliminar la verificación de búsqueda activa de trabajo parece prolongar la demanda entre media a una semana”. Para conocer el contexto de estas cifras, hay que saber que en Estados Unidos la duración media de percepción de subsidio es de tan sólo diez semanas. La ponencia de Inge Mærkedahl muestra pruebas evidentes de que, antes de la introducción de un periodo de activación obligatorio en Dinamarca, la salida del desempleo tiende a acelerarse. Por último, David Grubb informa en su ponencia sobre los resultados de dos estudios holandeses que muestran que la imposición de sanciones a los desempleados aumenta considerablemente la tasa de transición al empleo. No obstante, Grubb observa que “habrá que tener en cuenta si las sanciones se han dirigido realmente a las personas a las que iban dirigidas (esto es, personas con posibilidad de trabajar y que carecen de motivación): si las sanciones se utilizaran más ampliamente, el impacto marginal sería mucho menor”.

Dan Finn y Martin Blackmore muestran en su ponencia pruebas de otro tipo. Ofrecen datos sobre algunos “grupos muestra elegidos”, compuestos por desempleados de larga duración y personal de atención directa de las oficinas de empleo, en el contexto del debate sobre el Jobseeker’s Allowance introducido en el Reino Unido en 1996. Opinaban que el endurecimiento de los requisitos para recibir el subsidio no parecía ser un gran problema. Sin embargo, ambos grupos objetivo se quejaban sobre la falta de recursos para aplicar políticas como las entrevistas obligatorias de reinserción o la participación en varios programas, de forma que pudiese aumentar la posibilidad de empleo de los beneficiarios. Además, el personal de atención directa se quejaba sobre el aumento de carga de casos, los objetivos múltiples de rendimiento (“cultura de los objetivos”) y el cambio frecuente de iniciativas políticas (“iniciativitis”). Un resultado evidente de su frustración fue el elevado cambio de personal que agravó la “brecha de aplicación” del paquete político. De esta experiencia se desprende que la aplicación de una política rigurosa para vincular al perceptor del subsidio con la búsqueda de trabajo, como el Jobseeker’s Allowance del Reino Unido, es un esfuerzo muy ambicioso que requiere importantes recursos si se desea que sea efectivo.

También se han introducido obligaciones más estrictas del mercado laboral para la ayuda de los perceptores de subsidio. Este es un elemento clave en el enfoque de Welfare-to-Work de Estados Unidos que, ayudado por un clima económico favorable, ya ha mostrado éxitos importantes, especialmente en el aumento de tasa de empleo entre madres y padres solos. En la conferencia se informó sobre otro éxito sorprendente en la ciudad de Oslo donde, después de la introducción del llamado “principio de trabajo”, el número de perceptores de ayuda social descendió casi en un 30% entre 1990 y 1998 (véase la ponencia de Nina Backer-Røed y Lars Mannsåker). El Reino Unido también prevé introducir medidas orientadas al mercado de trabajo para los inactivos (New Deals para madres y padres solos, para discapacitados, para parejas de desempleados) que, tal como describe la ponencia de Bill Wells, puede incluir una “gestión activa de la beneficencia y la exigencia de cierta actividad por parte de los participantes (aunque no necesariamente una condicionalidad plena del mercado de trabajo)”.

En resumen sería erróneo sugerir que de la conferencia se desprendió un compromiso marcado hacia medidas más coercitivas. No obstante, se pueden formular algunas propuestas generales fruto de estos debates:

- En la mayoría de los países, el equilibrio entre el derecho a rechazar y la obligación a aceptar un puesto vacante o el derecho a rechazar y la obligación de participar en un programa de empleo se ha ido desplazando hacia la obligación.
- No es tan importante ser estricto en definir criterios de acceso al subsidio (como los esfuerzos personales de búsqueda de trabajo, la aceptación de ofertas de empleo adecuadas, el tiempo de transporte, etc.). Lo importante es la forma en la que *realmente* se aplican estos criterios.
- Para poder aplicar con efectividad políticas como los planes de reinserción, periodos de activación y estrategias de Welfare-to-Work, es indispensable la condicionalidad de la percepción de la beneficencia.
- Por otro lado, citando la ponencia noruega, “para poder establecer los términos, hay que tener algo que ofrecer” (esto es, trabajos, formación o experiencia profesional).

### *El ritmo adecuado de las intervenciones políticas*

¿Deben empezar las intervenciones políticas de carácter obligatorio al principio del periodo de desempleo? ¿O deberían adoptar los SPE una actitud de no intervención y limitarse a ofrecer equipos de autoservicio y participación en programas, especialmente de formación, de aceptación voluntaria? ¿Debería empezar automáticamente la intervención en un momento determinado del periodo de desempleo? ¿O se debería dejar la intervención en manos del funcionario del SPE (dentro de un cierto margen establecido por directrices generales)? Si se favorecen las intervenciones tempranas, ¿se deberían aplicar a todos o limitarlas a las personas más proclives a acabar en desempleo de larga duración? El debate de la conferencia ha mostrado que no hay respuestas claras a estas preguntas; cada opinión tiene sus ventajas y sus desventajas.

Las implicaciones presupuestarias son una consideración importante desde el punto de vista práctico. Si se favorecen y aplican las intervenciones tempranas de naturaleza obligatoria a *todos* los solicitantes de empleo, tendrán que ser bastante “ligeras”, como planes de acción no demasiado complicados para la reinserción, entrevistas cortas y visitas regulares a demandantes de subsidio en la oficina de empleo. Cuando se prolonga el periodo de desempleo, las intervenciones utilizan más recursos. Un buen ejemplo de ello es la postura adoptada por el Reino Unido en la aplicación de la Jobseeker’s Allowance, tal como la describe Bill Wells en su ponencia.

Por otro lado, si se favorecen las intervenciones tempranas de carácter más sustancial, sólo será sostenible si estas medidas se reservan para los solicitantes de empleo preseleccionados, por considerarse que presentan un alto riesgo de convertirse en desempleados de larga duración. En este caso surge una cuestión de seguimiento de gran importancia: ¿Cómo se puede preseleccionar a las personas de riesgo? Recientemente se ha producido un debate sobre la fiabilidad de las técnicas de *caracterización* de grupos de riesgo y sus implicaciones en la efectividad de las políticas. Sin embargo, en la conferencia no se abordaron explícitamente estas cuestiones. Basta con destacar que algunos países, como Australia, Estados Unidos y Países Bajos se basan en la identificación temprana de grupos de riesgo para aplicar sus intervenciones políticas (véanse ponencias de Leslie Riggs, David Balducci & Alison Pasternak y Jeannette van Yperen).

Algunas intervenciones políticas de carácter obligatorio se aplican a menudo al principio del periodo de desempleo. Los países requieren normalmente solicitantes que deseen asistir a un seminario de empleo, acuerdan un plan de acción e informan sobre su actividad de búsqueda de empleo. También pueden aplicar la prueba laboral; especialmente en áreas de escasez de trabajo, algunos SPE envían a desempleados cualificados directamente a los puestos vacantes no sólo en las primeras semanas de desempleo, sino en el momento mismo de su registro, significando el rechazo de las ofertas la anulación del derecho de acceso al subsidio.

No obstante, sería justo decir que la gran mayoría de los países de la OCDE no favorecen (o no lo han hecho todavía) el carácter obligatorio de la participación en programas de empleo de larga duración al principio del periodo de desempleo, es decir, antes de los seis primeros meses. Inge Mærkedahl y Heikki Räisänen detallan en sus ponencias el caso contrario al uso temprano de programas de empleo de larga duración. Räisänen se refiere a la pérdida de peso muerto debido al hecho de que el participante habría encontrado un puesto de trabajo durante el mismo periodo, incluso sin la medida. Mærkedahl se refiere a las mismas cuestiones como el efecto de “retención” de los programas. Existe un término comúnmente utilizado en los análisis nórdicos de las políticas de empleo que se puede traducir más literalmente como “atrapado”. Los programas atrapan a las personas cuando muchas de ellas podrían haber encontrado de hecho un puesto de trabajo durante el periodo de participación. Este efecto es más agudo en los desempleados de corta duración, ya que tienen las tasas más altas de puestos de entrada en ausencia de participación en programas. Los países a favor de la intervención temprana argüirían que este riesgo de quedar “atrapado” es pequeño, dado que la técnica de caracterización eliminaría a los solicitantes de trabajo fáciles de colocar.

Incluso cuando no se utiliza (o se utiliza levemente) la obligación al principio del desempleo, no se debería subestimar la efectividad de pasar en algún momento del periodo de desempleo a intervenciones políticas obligatorias. Un buen ejemplo es el periodo de activación en Dinamarca, que se caracteriza por un “principio de derechos y deberes” y que empieza ahora después de un año de desempleo para adultos y seis meses para los jóvenes. Con la introducción de la política de activación en 1994 y sus sucesivos aumentos y disminuciones, la tasa de desempleo (desempleados a tiempo completo) cayó del 12,5% a una media del 5,7% en 1999. Un gran número de personas (el 4% de la población activa) se encuentran en programas de activación, y el gasto en programas activos ha seguido aumentando recientemente, a pesar de la caída del desempleo. Este comportamiento es bastante inusual en términos históricos e internacionales. Refleja la resolución de Dinamarca a eliminar su problema de desempleo de larga duración, legado anterior al año 1994, cuando elevadas tasas de reinserción iban acompañadas por la posibilidad – mediante periodos intermitentes de participación en programas de empleo – de prolongar indefinidamente la percepción del subsidio (efecto carrusel). La reforma de 1994 abolió el efecto carrusel y empezó el proceso de activación obligatoria. Inge Mærkedahl resume este proceso en su ponencia como que “cada vez más personas reciben un tratamiento de activación cada vez más pronto en el periodo de desempleo”.

### *¿Qué es lo que ha cambiado?*

Siguiendo la política pionera de Dinamarca, otros países como Suecia (programas después de siete meses de desempleo) y el Reino Unido (New Deals para jóvenes después de seis meses de desempleo y para adultos después de 12) han adoptado el mismo enfoque. En las llamadas

directrices de Luxemburgo se ha seguido el mismo principio adoptado por los dirigentes de la administración europea en 1997, según el cual cada adulto debería recibir la oportunidad de una “reinserción” antes de los 12 meses de desempleo y cada joven, antes de los 6. No obstante, lo que hace distintas las directrices europeas del enfoque danés, suizo e inglés, es la ausencia de mención explícita a la obligatoriedad. Sólo existe un vínculo indirecto según el cual se aboga por los incentivos adecuados para aceptar un empleo (lo que se puede interpretar como incluir el riesgo de pérdida de subsidio en caso de rechazo de un trabajo o de un programa). No obstante, una oferta realizada a todos los desempleados de larga duración es ya un paso decisivo que va más allá de la mera disponibilidad de programas de empleo que sólo solicitarán las personas motivadas y que las no motivadas no tienen por qué rechazar explícitamente. Por ello, tal como resaltó el Profesor Richard Layard en el debate, las directrices apuntan a un tratamiento universal de los desempleados de larga duración, y esto para él es el elemento nuevo y esencial en las políticas actuales.

La determinación de un límite temporal tras el cual el tratamiento se convierte en obligatorio presenta ventajas y desventajas. Si el tratamiento lo decide el funcionario del SPE (ejemplo de ello es Portugal, tal como lo describen António Charana y Vítor Rodrigues en su ponencia) hay más margen para tener en cuenta aspectos como las circunstancias individuales de cada persona, las condiciones del mercado laboral, la disponibilidad de puestos libres en programas, etc. La desventaja radica en que, en caso de rechazo, el funcionario tendrá dificultades para demostrar de forma objetiva que el tratamiento va a resultar interesante a largo plazo para el solicitante de trabajo. Esto puede suponer bastante tensión para el funcionario (especialmente en localidades pequeñas en las que todos se conocen) y perjudicarlo finalmente por ser “duro”. O puede llevar a diferencias de aplicación entre las oficinas locales y cada uno de sus funcionarios, abriendo la puerta a la “comparación” y a disputas interminables sobre qué es un tratamiento justo o injusto. Parece que con el paso del tiempo el carácter estricto estará cada vez más a la defensiva, sobreviviendo finalmente la vieja tendencia de que los motivados acepten y se beneficien de los programas y los demás se sigan quedando atrás.

Otro argumento contrario a la facultad discrecional sería que, sin aproximarse a un tiempo límite para el tratamiento obligatorio, los solicitantes de empleo no se embarcarían en una búsqueda rápida de trabajo por pensar que el tiempo sigue siendo “negociable”. Por todas estas razones, parece que los países de la OCDE están cada vez más a favor de la introducción de un tiempo límite.

En resumen, lo que ha cambiado históricamente en la política de empleo parece ser lo siguiente: Las políticas activas de empleo han sido tradicionalmente selectivas y voluntarias durante el periodo de desempleo (con algunas excepciones dignas de mención, como el caso de Suecia, donde el rechazo a la participación en programas ha supuesto siempre sanciones en el subsidio). Con las nuevas estrategias de activación, las políticas de empleo tienden a ser selectivas y voluntarias al principio del periodo de desempleo, convirtiéndose en universales y obligatorias al final del mismo.<sup>2</sup> Además, la tendencia parece *i*) favorecer un límite preciso de tiempo para pasar del primer al segundo régimen y *ii*) reducir la duración del primer régimen.

Por supuesto que no todos los países encajan en este patrón. Así, el Reino Unido tiene políticas que son universales y obligatorias desde el principio del periodo de desempleo (medidas de aplicación del Jobseeker's Allowance) así como medidas también universales y obligatorias después de los 6 o 12 meses de desempleo (New Deals para jóvenes y adultos). Estados Unidos

tiene intervenciones selectivas pero obligatorias desde el principio del periodo de desempleo (ayuda en la búsqueda de empleo para trabajadores de riesgo) e intervenciones universales y obligatorias para los perceptores de beneficencia (el desempleo de larga duración en el sentido europeo es casi inexistente debido a la corta duración del subsidio). Por último, de las directrices europeas se puede deducir que proponen medidas selectivas y voluntarias en el primer periodo de desempleo y universales, pero no necesariamente obligatorias (dejando en el ámbito nacional la decisión sobre cómo tratar los rechazos) después de un tiempo límite.

No obstante, el patrón de “selectivo y voluntario hasta una fecha definida; universal y obligatorio después” es quizás la mejor descripción de lo que ha cambiado en los últimos años. Aun cuando esta fórmula no encaje en todos los países de la OCDE, refleja ciertamente el espíritu de un endurecimiento de la política con vistas a luchar contra la exclusión social, objetivo con el que todos se han comprometido.

#### **4. Más servicio social gracias a la descentralización**

En muchos países se han descentralizado los SPE o se les ha dado más autonomía respecto a la administración central, a menudo unido a una mayor implicación de los agentes sociales. En esta área hay una gran variedad de arreglos, por lo que es bastante difícil hacer comparaciones entre países y extrapolar conclusiones generalizadas. Según una opinión expresada en la conferencia (véase ponencia de Jaap de Koning), la gran variedad de acuerdos institucionales por una parte, y la escasez de efectos positivos de los programas activos de empleo observado en todos los países por otra, sugiere que las instituciones no se preocupan por la efectividad de las políticas de empleo. De hecho, el énfasis puesto en la reforma institucional en los últimos años fue, según Koning, algo equivocado. En su opinión, las administraciones deberían centrarse más en el análisis metódico de los problemas del mercado laboral, el diseño de respuestas políticas apropiadas y la asignación óptima de fondos.

Esta cuestión fue tratada por la Mesa Redonda Ministerial al final de la conferencia. A pesar del consenso sobre la necesidad de mejorar el análisis de las políticas y del diseño para una mayor reactividad ante un mercado de trabajo en constante cambio, no hubo el respaldo suficiente para rebajar la importancia de las instituciones del mercado de trabajo. Además, el argumento de Koning gira alrededor de la observación de los pequeños efectos que siempre se repiten en los participantes en programas de países con escenarios institucionales muy divergentes; también es cierto que los países que han adoptado amplias estrategias de activación, unidas a otras políticas microeconómicas y reformas como la gestión más dura de los subsidios, han experimentado una considerable mejora del rendimiento del mercado laboral en los últimos años. Por ello todavía queda abierto el juicio de valor sobre la importancia de las instituciones.

El aumento de efectividad de las políticas de empleo no siempre es el objeto principal de las reformas descentralizadoras de los SPE. Pueden ser, por ejemplo, el resultado de una lucha de poderes entre la administración central y las entidades regionales, o pueden formar parte de tendencias políticas generales como el “federalismo descentralizado” en Estados Unidos, que tiene una connotación mucho más amplia que la efectividad política.

Según el debate de la conferencia, las ventajas principales de la descentralización se podrían resumir de la siguiente forma: La implicación de otros agentes afectaría positivamente en el cúmulo de conocimientos y experiencia en aplicación de políticas de SPE, favorecería la buena disposición de las partes implicadas hacia la cooperación y suavizaría la aceptabilidad política de determinadas operaciones. Esto último podría ser especialmente importante para la aplicación de políticas impopulares como el endurecimiento de los criterios de acceso al subsidio y a las ventajas relacionadas o la ayuda de los SPE en la reducción de las líneas principales de producción en el ámbito local.

No obstante hay que confrontar estas ventajas con ciertas desventajas. Hay pruebas de que en los Países Bajos y en Suecia (casos citados en la ponencia de Jaap de Koning) la participación de demasiados actores en la gestión cotidiana de los SPE puede provocar retrasos y debilitar la capacidad de reacción de las intervenciones políticas. Por ello, las políticas y el nivel operacional tienen que encontrar su equilibrio entre la “voz” que tienen que tener los diferentes agentes y la responsabilidad política global de la administración central.

Otra consideración es garantizar que la descentralización no conduzca a una dispersión y reducción de competencias y conocimientos (desarrollados a menudo de forma gradual y esforzada sobre bases del pasado) para facilitar la búsqueda de empleo y la cobertura de vacantes. Esto puede suceder, por ejemplo, si a los ayuntamientos se les encarga de pronto los servicios de colocación y de reintegración para los cuales no están preparados, sea por carencia de instalaciones físicas, sea por falta de personal.

Tal como describe Bill Gardner en su ponencia, Canadá ha llegado mucho más lejos en la descentralización de las políticas de empleo, incluyendo incluso, en la mayoría de las provincias, la transferencia de la mayoría de los recursos de servicios de colocación del ámbito federal al provincial. Los políticos de Canadá son conscientes del riesgo de que, según palabras de Bill Gardner, “sin coordinación las políticas activas de empleo se podrían balcanizar y el sistema nacional de servicio de empleo se podría fragmentar”. Aunque esta cuestión es especialmente importante para Canadá, también preocupa a otros países de la OCDE, dando pie a un acalorado debate. Michael Förschner (ex presidente del Comité directivo para Economía Local y Desarrollo del Empleo de la OCDE), interviniente en este punto por parte de Austria, reconoció el doble objetivo de responsabilidad y mantenimiento de un marco político común en cualquier estrategia de descentralización. En su opinión la clave para resolver problemas y tensiones reside en los acuerdos de colaboración. Canadá, por ejemplo, se basa en acuerdos de colaboración entre el Gobierno Federal y las Provincias. En Austria, las oficinas de empleo descentralizadas siguen cooperando con la central, pero también tienen libertad y autonomía para formar asociaciones y tomar iniciativas en el ámbito local. Además, según él ha mejorado el principio de responsabilidad y el control gracias a las modernas tecnologías de la información.

## **5. Más rentabilidad gracias a la libertad de elección**

Por ahora se ha aceptado de forma generalizada que las agencias privadas de colocación deben coexistir con los SPE, y el Convenio de la OIT al respecto se ha modificado en esta dirección. Sin embargo, algunos países han ido más lejos en los últimos años (o piensan hacerlo) pidiendo que la oferta de los servicios de las oficinas de empleo sean “de libre elección” en un

entorno de mercado (no necesariamente privatizados, tal como se describe más abajo). Esta idea de “libre elección” ha ganado terreno en varias áreas de la gestión pública, especialmente en el sector de la sanidad, con el fin de garantizar que el dinero público se gaste de la forma más rentable. Como normalmente no existe un precio de mercado para los servicios públicos, no hay ninguna referencia objetiva respecto a la cual se pueda medir la rentabilidad de estos servicios. No obstante, algunas administraciones están tratando de crear un entorno de mercado en el que el proveedor público tenga que competir con los proveedores privados de los mismos servicios.

La creación de un entorno de mercado de este tipo con un “establecimiento de condiciones iguales” para los proveedores públicos y para los privados plantea una serie de dificultades (de carácter técnico, institucional y político). Aquí bastaría con mencionar sólo los principios básicos del enfoque de libre elección tal como se ha planteado en la última década. El punto de partida es separar el proveedor del servicio público (como un hospital público o un SPE) del comprador del servicio, esto es, la administración. Ésta define los servicios que va a pagar y anuncia la licitación a los proveedores potenciales, proveedor público incluido. El proceso de licitación y de contratación se puede hacer basándose en los precios de licitación o a un precio establecido, basándose en la calidad de los servicios ofrecidos, o una combinación de ambos.

Una alternativa para las autoridades públicas sería retirarse de la oferta de todos estos servicios y comprarlos a uno o varios proveedores privados. Sin embargo, en este caso sería mejor hablar de “privatización” o “privatización total” del servicio más que de “libre elección”, ya que no hay un proveedor público que se pueda “elegir libremente”. También podría suceder que lo que empezó como el control de la rentabilidad de un proveedor público, esto es, el concurso, termine incluyendo después de un tiempo únicamente a proveedores privados. En otras palabras, el precio del proveedor público está fuera del mercado. Éste no sería un argumento en contra de la libre elección, ya que su objetivo es comprobar si el proveedor público es competitivo en cuanto al precio y la calidad de los servicios que presta.

Considerando la adecuación de un arreglo de este tipo para los SPE, una primera pregunta que se plantea sería ¿cuál de las tres funciones básicas de los SPE (registro de puestos vacantes, gestión de los subsidios de desempleo y envío de solicitantes de empleo a medidas de reinserción) se podrían dejar a libre elección? Australia ha llegado más lejos en este sentido. La ponencia de Leslie Riggs describe la selección de proveedores por licitación y los pagos que se les hace basándose en resultados por “emparejamientos laborales” (un servicio de registro de vacantes), “formación para búsqueda de empleo” y “Ayuda intensiva” (servicios de reinserción). Los proveedores tratan incluso algunos aspectos de la gestión de subsidios: tienen que comprobar si el comportamiento del solicitante de empleo es el adecuado para acceder al subsidio e informar a la oficina de prestaciones sobre comportamientos de no cooperación. Como se les paga por colocación conseguida, tienen incentivos para ello. En los Países Bajos se piensa introducir la libertad de elección para la tercera función, la de reinserción. Esto supone, tal como se explicó en una presentación en vivo durante la conferencia de Peter Stroink, ministro de Asuntos Sociales y Empleo, que los SPE actuales se dividirán en una sección que trabaja en el sector público y ofrece servicios básicos de emparejamiento (solicitante de empleo y bases de datos de vacantes, con instalaciones de búsqueda) y una sección que funciona (junto con otros muchos proveedores) en el mercado de servicios de reinserción.

Pero esto no termina aquí. Un examen más detallado revela que muchos países (incluso los más comprometidos con la salvaguardia del concepto de servicio público) han introducido la

libertad de elección en el área de formación. Han reducido, pero no eliminado, la formación ofrecida por los propios SPE y muchos la han subcontratado mediante concurso para proveedores públicos y privados. Si el proceso de licitación pone al mismo nivel al proveedor de formación de SPE con los proveedores privados, se trata de un caso claro de libertad de elección. Por ello se podría concluir que la libertad de elección no es una cuestión de principio que divida a los países de la OCDE. Se trata simplemente de una cuestión de matiz. La mayoría de los países van más o menos por este camino limitando la libertad de elección a medidas de formación, mientras que los Países Bajos y, sobre todo Australia, llegan mucho más lejos.

No obstante, hay que mencionar que el concepto de libre elección se usa a veces en un sentido mucho más amplio. Así, el concepto puede incluir el ejemplo anterior, en el que sólo existen proveedores privados (no públicos) a los que la administración compra por licitación, o pueden ser únicamente proveedores privados a los que la administración compra servicios mediante un precio fijado administrativamente, bajando este precio cuando considera que otras empresas nuevas puedan ofrecer los servicios en esas condiciones. En este amplio concepto el proveedor público no concursa directamente, sino que la compra de un servicio de la administración se sigue realizando basándose en los criterios del mercado.

Marcel Egger, de Cap Gemini-Ernst & Young, interviniente en este punto, ofreció una definición todavía más amplia de la libertad de elección, comparando los arreglos de competitividad entre las oficinas de empleo de Suiza con los enfoques de libertad de elección de Australia y los Países Bajos. La idea básica es que el gobierno federal clasifique las oficinas de empleo según su rendimiento y, después de controlar otras circunstancias, como las características del mercado de trabajo local, paga a cada cantón de acuerdo con el rendimiento de sus oficinas de empleo. La competencia directa entre las diferentes organizaciones no está presente de forma palpable tal como lo está en Australia. No obstante, Egger arguye que este enfoque es comparable a los de Australia y Países Bajos, en los que se incita potencialmente a la competencia entre los proveedores de servicios y el dinero público se gasta en función del rendimiento.

El debate generalizado reveló que la cuestión de si es o no deseable la “libre elección” de SPE como institución es un asunto todavía no resuelto en la mayoría de los países de la OCDE. Algunos países han considerado seriamente una reforma de este tipo, pero finalmente no la han adoptado. Este es el caso de Estados Unidos, por ejemplo (véase el exhaustivo apéndice de la ponencia de Balducchi y Pasternak). En el Reino Unido este enfoque tenía muchos simpatizantes, pero finalmente no salió adelante debido al miedo de perder el vínculo entre el trabajo de colocación y el control de los subsidios. Por último, algunos países “no creen” en la competencia como medio de controlar costes y mejorar resultados; consideran que la cooperación y las asociaciones son medios más apropiados para conseguir estos resultados.

La cuestión de la libertad de elección y la privatización también se abordó en la Mesa Redonda final, en la que algunos ministros mostraron su temor por el hecho de que la introducción de proveedores privados condujese inevitablemente a que el desempleado con más posibilidades de colocación recibiese la atención de los proveedores privados y el que presenta más dificultades acabe en manos de los proveedores públicos. Este riesgo se ve contemplado en el enfoque australiano ofreciendo un nivel de precio considerablemente más elevado a la colocación (y al mantenimiento del puesto de trabajo) de los solicitantes de empleo de difícil colocación. Subraya la importancia de definir y distinguir entre los servicios que la administración piensa comprar (como servicios de emparejamiento de personas fáciles de colocar frente a los servicios de



reintegración para las que ofrecen dificultades) y organizar un método de licitación, contratación y pago adecuado para cada tipo de servicio. La cuestión de si esto será suficiente para evitar la selección minuciosa dependerá no obstante y, entre otras cosas, de la fiabilidad de la identificación en el primer momento del desempleo de las personas difíciles de colocar según las técnicas de caracterización.

Las reformas radicales del mercado laboral de Australia y la reforma prevista en los Países Bajos están siendo objeto de vivo interés en los demás países de la OCDE. Se animó al Secretariado para que siguiese de cerca estos procesos y se informó a la conferencia sobre la próxima realización de una revisión del mercado de trabajo australiano por parte de la OCDE. Hubo unanimidad respecto a que para superar las connotaciones ideológicas de este debate hacía falta un juicio equilibrado y objetivo sobre si con estos nuevos modelos políticos se consiguen mejores resultados que con los tradicionales. No obstante, como estas reformas son tan radicales, un juicio de este tipo sólo se puede aventurar después de un tiempo, cuando las percepciones, las instituciones y el comportamiento en los países pioneros se hayan adaptado a los nuevos parámetros.

## **6. Conclusiones: ¿Cuáles son los indicadores del futuro?**

Está claro que Internet está cambiando la función futura de los PES, pero (al igual que en la mayoría de las demás áreas de la revolución tecnológica actual) nadie sabe cuál va a ser el resultado final de los cambios. No obstante, todos coincidieron en que los SPE sobrevivirán como una institución pública y seguirán cumpliendo una función importante en el mercado de trabajo.

Es muy posible que los SPE abandonen su función general de intermediarios debido a la rápida caída de los costes de obtención de información del mercado laboral. Estos flujos de información traen consigo nuevas posibilidades de búsqueda de trabajo y de ocupación de vacantes que surgen espontáneamente en Internet y que se ven reforzados por un amplio espectro de equipos de autoservicio puestos a disposición por los propios SPE. Así, el justificante de los altos costes de la información que esgrimen los SPE para explicar su fallo en el mercado, podría desaparecer gracias a Internet.

No obstante, el acceso a la información (por lo menos a las vacantes), todavía puede ser limitada si el acceso a Internet no es universal. Puede que los costes de las nuevas tecnologías sean bajos, pero no nulos, y los conocimientos necesarios para utilizar los nuevos equipos tampoco es un bien gratuito. Los SPE pueden por tanto cambiar su función en el futuro y dejar de ser intermediarios en sí, para pasar a ofrecer un acceso gratuito y sencillo a conexiones de Internet y formar a los solicitantes de empleo en el uso de Internet para buscar trabajo.

Otro escenario diferente podría ser que la fuerte caída de los costes de obtención de información hiciera desaparecer las oportunidades de negocio de muchas empresas privadas de colocación y contratación. En este sentido, los SPE pueden ser capaces de aumentar su cuota de mercado y dar servicio a más clientes que en la actualidad. A pesar de que la intensidad media de servicio sería inferior por cliente, los SPE se acercarían a convertirse en una gran cámara de compensación del mercado de trabajo. El control de un buen número de transacciones laborales en la economía podría tener ramificaciones positivas en otras áreas, como la de convertirse en parámetros a seguir para la formación profesional y otras formaciones, señalar desequilibrios de

mercados laborales regionales, documentar ajustes de la población activa al cambio estructural. Además, una base más amplia de conocimientos de los SPE permitirían el tratamiento más en profundidad, necesario para la inserción en el mercado de trabajo de grupos desaventajados y del procesamiento de vacantes difíciles de cubrir. No obstante, un escenario de este tipo sólo sería viable si los SPE pudiesen desempeñar esta función de cámara de compensación sin convertirse en un gigante burocrático. Las nuevas tecnologías de la información podrían hacer posible también esto.

Aunque sea incierta la evolución de la cuota de mercado de los SPE, las deliberaciones de la conferencia han mostrado claramente el aumento de la importancia de ayudar a grupos con problemas y movilizar nuevos recursos de trabajo o ayudarles en su adaptación a los cambios del mercado. Una razón importante es el *envejecimiento* de la población activa. La entrada de jóvenes en el mercado de trabajo se inclina de forma natural hacia los sectores en expansión y las nuevas cualificaciones y ocupaciones que van surgiendo, pero este flujo es ahora menos intenso que en el pasado. Por tanto, habrá mayor necesidad de pasar a los trabajadores en edad madura y avanzada de los sectores en extinción hacia los sectores en expansión y proporcionar la adquisición de nuevas cualificaciones a aquellos que las tengan obsoletas.

Aparte del envejecimiento de la población activa, hay dos tendencias principales asociadas a la mundialización que afectarán a las futuras operaciones de los SPE:

- La necesidad de una mayor movilidad ocupacional y regional debido a unos ciclos de vida más cortos de los productos y a la rápida reestructuración de la producción entre países y dentro de cada país.
- La probable persistencia e incluso aumento de desigualdades.

Como la mano de obra es mucho menos móvil que el capital, tiende a soportar una gran carga de desplazamiento como respuesta a choques. Tal como observó un político alemán, esto quedó bien constatado durante la reunificación de Alemania; la carga del ajuste la soportó el mercado de trabajo, afectando a los SPE y a otras administraciones de empleo más que a cualquier otra administración. Por ello no es sorprendente que esté aumentando en muchos países la preocupación pública en cuanto al desplazamiento de la mano de obra y las desigualdades provocadas por la mundialización, temiéndose un efecto retroactivo y la demandas renovadas de proteccionismo. Estos temores sólo podrán superarse si se encuentran mecanismos para que los ganadores compensen a los perdedores. Cargando impositivamente a los ganadores y ofreciendo una renta de apoyo a los perdedores no es suficiente si los perdedores están condenados a no hacer nada. Por ello, los SPE y las diferentes políticas debatidas en la conferencia deberían ser vistas como un instrumentos clave para superar algunos de los efectos colaterales más importantes de la mundialización.

La clave para mantener la posibilidad de empleo y el mantenimiento del puesto de trabajo de los trabajadores desplazados será la acumulación de capital humano. Los SPE (junto con las instituciones educativas) deberán encontrar nuevas formas para que los adultos obtengan las cualificaciones necesarias. Varios ponentes se refirieron en este contexto al potencial del “aprendizaje por Internet”. Los PES deberían estar al frente de la explotación de este potencial, dado que estas nuevas posibilidades de aprendizaje se pueden ajustar exactamente a las necesidades y al potencial de aprendizaje de las personas en formación hasta un grado imposible

de alcanzar en un aula. Por ello los SPE podrían responder mejor que en el pasado a las características y a las dificultades de cada solicitante de empleo y a la necesidad siempre cambiante de cualificaciones especiales, aptitudes y competencias que busca la industria.

Haciendo frente al riesgo de la dependencia del subsidio, la lección más importante de los últimos tiempos es que las oportunidades e incentivos tienen que ser adecuados y que los perceptores de subsidio tienen sus derechos y deberes en lo que se refiere a *i)* aceptar trabajos adecuados; *ii)* buscar trabajo por su cuenta; y *iii)* participar en programas del mercado de trabajo. Muchos países podrían mejorar el rendimiento de sus SPE aplicando más rigurosamente su legislación de prestaciones por desempleo. En las presentes condiciones económicas favorables, la resistencia política al endurecimiento de la aplicación de la ley puede verse debilitada a medida que aumentan las ofertas de trabajo y empieza a aparecer cierta escasez de mano de obra.

La nueva línea de gestión de programas de empleo, tal y como ha surgido de la conferencia, consiste en medidas “selectivas y voluntarias hasta una fecha determinada en el periodo de desempleo y universal y obligatoria a partir de ella”. Esta fórmula parece ser una buena referencia para el futuro. En muchos países, el gran número de perceptores de subsidio de larga duración (desempleados, acogidos a la ayuda social o ambos) es una carga del pasado que hay que resolver. Parece que las medidas universales y obligatorias son la única opción para evitar el riesgo de que el crecimiento económico pase de largo por estos grupos. Al mismo tiempo hay que tener cuidado respecto a lo que se puede pedir a las personas que han estado desempleadas durante mucho tiempo. Igualmente importante es la necesidad de medir el éxito de las políticas de reintegración de desempleados de larga duración en mercados de trabajo no subvencionados.

El principio de responsabilidad sigue siendo necesario. Un motivo es la descentralización y la implicación de otros agentes en las operaciones de los SPE y en las políticas de empleo. Sin embargo, la apertura de nuevas oportunidades para la creación de empleo y las asignaciones óptimas de puestos de trabajo podría conducir a la segmentación del mercado de trabajo, lo que sería contraproducente, debido a que el objetivo de los SPE es conseguir la compensación del mercado en el ámbito nacional y, en alguna medida, incluso en el internacional (tal como recordó en la conferencia Juhani Lönnroth, de la Comisión de la Unión Europea, refiriéndose a la red EURES). Por ello, la responsabilidad de las oficinas descentralizadas frente a la oficina central en cuando a opciones políticas, niveles de gastos, métodos de aplicación e información sobre ofertas de trabajo y solicitantes de empleo seguirá siendo indispensable en el futuro.

Otra razón para rendir cuentas es el hecho de que al gasto público en los modernos estados de bienestar ha alcanzado un grado tal que requiere controles y balances permanentes en varios niveles. El hecho de rendir cuentas es sólo una opción para comprobar la rentabilidad de las intervenciones en el mercado de trabajo. Parece probable que muchos países seguirán prefiriendo cooperar a competir. Pero, incluso en este caso habrá que controlar la cooperación para evitar la connivencia de intereses entre los diferentes proveedores de servicios o las oficinas públicas. Así, tal como observó un delegado, es posible alcanzar acuerdos de asociación local entre dos agentes locales para preservar sus intereses. Pero, esto puede ocurrir explícita o implícitamente a costa de los intereses de un tercero.

Hay muchas formas de aplicar el principio de responsabilidad. Rigurosas evaluaciones de programas y proyectos de demostración usuales en Estados Unidos, auditorías ocasionales

descritas en el documento informativo del Secretariado para la conferencia, gestión por resultados en función de diversos indicadores de rendimiento que se emplea en Suiza y revisiones entre iguales de la OCDE, todo ello tiene la función de conseguir el máximo grado de transparencia y de justificación del gasto público en las operaciones de los SPE y las políticas del mercado de trabajo. Todavía hay que mejorar las técnicas actuales. Un ejemplo es la medición del rendimiento. Jaap de Koning observa en su ponencia que el uso de tasas de colocación para medir el rendimiento es “totalmente inadecuado y puede incluso llegar a ser engañoso”. Pero las colocaciones no se usan únicamente para la gestión por resultados y la asignación de presupuestos; desde el punto de vista de la responsabilidad también son la base para la licitación, la contratación y los servicios de integración. Por tanto para las administraciones de los países miembros sería de gran utilidad seguir investigando e intercambiar entre países experiencias sobre medición de rendimiento.

## NOTAS

1. Por Peter Schwanse, ex miembro del Secretariado de la OCDE.
2. “Selectivo” y “universal” se refieren a la oferta de programas, “voluntario” y “obligatorio”, a la aceptación por parte del desempleado. Tal como muestra el texto principal, son posibles varias combinaciones de estas cuatro características y ya se pueden encontrar en países de la OCDE.

## BIBLIOGRAFÍA

MARTIN, J.P. (2000), “What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’ Experiences”, *OECD Economic Studies*, No. 30, pp. 79-113, Paris.

OECD (1999), *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, Paris.

## ÍNDICE

### Introducción

#### **Resumen y conclusiones del autor**

1. Introducción
2. Cambio radical en los métodos de trabajo de los SPE
3. Activación mediante intervenciones políticas y gestión de prestaciones
4. Más servicio social gracias a la descentralización
5. Más rentabilidad gracias a la libertad de elección
6. Conclusiones: ¿Cuáles son los indicadores del futuro?

Bibliografía

#### **Políticas de empleo y Oficinas públicas de empleo: características principales y nuevos objetivos**

*por el Secretariado de la OCDE*

1. Introducción
2. Función de intermediación de empleo
3. Intervenciones durante el periodo de desempleo
4. Más ayuda para grupos objetivo
5. Programas de empleo
6. Recursos para la administración de SPE
7. Estructura institucional
8. Conclusiones

Bibliografía

#### **Auditorías externas de los Servicios Públicos de Empleo en la década de 1990**

*por el Secretariado de la OCDE*

1. Introducción
2. Servicio de empleo de Estados Unidos en 1991
3. Nuevo servicio de empleo público en los Países Bajos (1991-1994)
4. Colocación y administración de subsidios en Suecia
5. Oficinas regionales de colocación y fondos de seguros en Suiza
6. Conclusiones

Bibliografía

## **Parte I**

### **Función de intercambio laboral de los Servicios Públicos de Empleo**

#### **Una oficina de empleo “modelo” en Portugal**

*por António Charana y Vítor Rodrigues*

1. El marco institucional
2. Características del área geográfica de intervención
3. Estructura organizativa y operacional del centro
4. Recursos humanos
5. Funcionamiento
6. Medidas y programas de empleo y formación
7. Gestión, control y supervisión de las actividades del centro

#### **Servicios de intermediación de empleo mediante pantallas táctiles e Internet**

*por Eddy Vercammen y Edy Geerts*

1. Introducción
2. Solicitudes de empleo y contratación en línea
3. Seguimiento de uso y resultados de cada individuo
4. La importancia de las asociaciones
5. Financiación e implicaciones de recursos
6. Perspectivas de futuro
7. Función del autoservicio en el paquete global de servicios

#### **Márketing dirigido a empresas en los Países Bajos**

*por Jeannette van Yperen*

1. Introducción
2. Evolución del mercado holandés de trabajo
3. Servicios de Empleo Público en Holanda
4. Grupos de clientes, entorno del mercado de trabajo y productos para empresas
5. Estrategia de comunicación y márketing para empresas
6. Instrumentos y métodos de apoyo de los servicios para empresas
7. Prioridades de la estrategia de márketing 2000-2001 y conclusiones

Bibliografía

## **Administración central: Reestructuración de los programas de desarrollo de la población activa en Estados Unidos**

*por David E. Balducchi y Alison J. Pasternak*

1. Introducción
2. El papel del federalismo en Estados Unidos
3. Sistema de suministro centralizado
4. "Workforce Investment Act" de 1998: marco legal para el sistema de suministro centralizado.
5. Recapitulación

Anexo: Nota sobre la competencia del mercado y políticas de intercambio de mano de obra

Bibliografía

## **Parte II**

### **Subsidios de desempleo y medidas de activación**

## **Algunos conflictos entre la política de empleo y la política social en la República Checa**

*por Milan Horálek*

1. Introducción
2. Transformación económica y recesión
3. Estructura del empleo
4. Cómo se mantuvieron bajos los niveles de desempleo en los primeros años de la transición
5. Servicio Público de Empleo y políticas activas de empleo
6. Gasto social
7. Desempleo y exclusión
8. Incentivos
9. Prioridades de la revitalización económica

Bibliografía

## **Criterios para el acceso al subsidio por desempleo**

*por David Grubb*

1. Introducción
2. Efectos teóricos de las condiciones de acceso al subsidio
3. Breve examen de criterios para el acceso
4. Resumen de medidas sancionadoras y estadísticas
5. ¿Se puede crear un índice razonable de la rigurosidad de los criterios de acceso al subsidio?
6. Prueba de la repercusión de los criterios de acceso: breve examen



7. Aspectos de implantación

8. Conclusiones

Bibliografía

### **Control y ayuda en la búsqueda activa de empleo**

*por Patricia M. Anderson*

1. Introducción

2. Síntesis del sistema de seguro por desempleo en EE.UU.

3. Síntesis de las leyes de instituciones de desempleo en cuanto a búsqueda de empleo

4. Aplicación de leyes estatales de instituciones de desempleo

5. Proyectos de demostración de instituciones de desempleo y evaluaciones

6. Otros programas de búsqueda de empleo

7. Breve síntesis de programas canadienses

8. Conclusiones

Bibliografía

### **Desde la reinserción hasta el "New Deal" en el Reino Unido**

*por William Wells*

1. Introducción

2. Características del mercado de trabajo del Reino Unido

3. Evolución de las políticas de empleo en el Reino Unido

4. Éxito de las políticas

5. La nueva agenda de prestaciones de empleo

6. Caracterización, identificación temprana y oficinas centralizadas

7. Conclusión

Bibliografía

### **Política activa de empleo en Dinamarca**

*por Inge Mærkedahl*

1. Introducción

2. Evolución de la política de empleo danesa en la década de 1990

3. Efectos de la política activa de empleo

4. Situación en el año 2000: satisfactoria, pero con cambios previstos

Bibliografía

### **Activación y cualificación de los perceptores de ayuda social en Oslo**

*por Nina Backer-Røed and Lars Mannsåker*

1. Oslo: rico pero dividido
2. Mirada retrospectiva del cambio político
3. ¿Necesidad de ayuda o intensificación de la ayuda?
4. Ganarse el sustento: tendencias nacionales hacia políticas reforzadas de empleo
5. Base legal para establecer las condiciones
6. Para establecer las condiciones tiene que haber algo que ofrecer
7. ¿Se están movilizando las reservas del mercado de trabajo?
8. ¿Quiénes son actualmente los perceptores de la ayuda?
9. Otros retos
10. “La ciudad de los tigres”

Bibliografía

### **Activación: puntos de vista de clientes y personal de “primera línea”**

*por Dan Finn y Martin Blackmore*

1. Antecedentes políticos y metodología
2. Opiniones sobre oportunidades de trabajo y estrategias de búsqueda de empleo a disposición de desempleados de larga duración
3. Naturaleza del trabajo de atención directa en las oficinas de empleo: repercusión de los objetivos por rendimiento
4. Jobseeker's Agreement (contrato del solicitante de empleo), verificación de búsqueda de trabajo y sanciones
5. Programas de empleo
6. Evaluación de medidas concretas
7. Obligatoriedad
8. Frustración
9. Pruebas de evaluaciones oficiales de la ACC
10. Conclusiones

Anexo: Nuevos pactos: aprender la lección

Bibliografía

## **Parte III**

### **Cuestiones de diseño y aplicación de políticas activas de empleo**

#### **¿Cómo se pueden hacer políticas activas más efectivas? La función de la organización, aplicación y asignación óptima de las políticas activas de empleo**

*por Jaap de Koning*

1. Introducción
  2. El marco institucional
  3. ¿Qué nos dicen los estudios valorativos?
  4. Asignación óptima del gasto en el mercado de trabajo
  5. Políticas activas de empleo a la luz de los cambios más importantes de la sociedad
  6. Conclusiones y comentarios finales
- Bibliografía

### **Cuestiones de aplicación en Finlandia: experiencias, evolución y contexto de las medidas de las políticas de empleo**

*por Dr. Heikki Räisänen*

1. Introducción y motivación general
2. Antecedentes de Finlandia
3. Desde la recesión de la década de 1990 hacia la senda del crecimiento
4. Experiencias con medidas de políticas de empleo
5. Reforma de la política de empleo de 1998
6. Conclusiones

*Anexo:* Cálculo de efectos del peso muerto en la formación del mercado de trabajo y empleo subvencionado

Bibliografía

## **Parte IV**

### **Estructura de los Servicios de Empleo Público**

#### **Introducción del principio de responsabilidad en el suministro de servicios de empleo en Australia**

*por Leslie Riggs*

1. Síntesis
2. Antecedentes de las reformas
3. Transición a las redes de empleo
4. Servicios de redes de empleo
5. Segunda licitación de redes de empleo
6. Lecciones aprendidas
7. Resultados
8. Conclusión

**Políticas de empleo y Servicios Públicos de Empleo en Canadá:  
nuevo enfoque de colaboración**

*por la "Employment Programs Branch"*

1. Introducción
  2. Contexto canadiense
  3. Servicios de empleo y medidas del mercado de trabajo
  4. Nuevo enfoque
  5. Resultados
  6. Lecciones aprendidas
  7. Conclusión
- Bibliografía

*Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación (no incluye anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos)*

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:  
*Labour Market Policies and the Public Employment Service  
Prague Conference, July 2000*  
*Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*  
(c) 2001, OCDE.

La publicación original se encuentra a la venta en el Centro de la OCDE en París: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE y en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email : [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)  
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE 2002

Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado