

Universidad Nacional Autónoma de México Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

El nuevo rol de los Servicios Públicos de Empleo

Tesina que presenta ZULUM AVILA TAPIA

**Para la obtención del título como Licenciada en Ciencias Políticas y
Administración Pública
Opción: Administración Pública**

Ciudad de México 2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

O. Agradecimientos

La producción de esta obra fue estimulada por el profesionalismo y la dedicación de numerosos funcionarios que sembraron en mí el compromiso como administrador público en la promoción de mejores condiciones de empleo y de vida de los ciudadanos a quienes servimos.

Gracias a mis amigos de la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, Patrick, Dieter, Carine y Bruno, así como a los colegas de las cinco regiones. Ellen Hansen de la Unidad de Habilidades y Empleabilidad de la Organización Internacional del Trabajo por la oportunidad que me ha brindado de explorar nuevas rutas en torno al conocimiento y desarrollo de los SPE. Yvan Bostyn, ex-Director del SPE en Bélgica, VDAB, quien aportó valiosos comentarios durante nuestras disertaciones. A mis colegas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, especialmente al equipo que día a día impulsa la operación del Servicio Nacional de Empleo en México.

La conclusión de esta obra cierra también un ciclo en mi trayectoria, quienes están cerca de mi corazón me han acompañado en este recorrido y me alientan para continuar, Alfredo, Marcial, Elidia y Koen, el nuevo integrante. Además de Odile, Jonathan Eden y Marc Host referentes para mí.

Índice

	Pág.
O. Agradecimientos	2
O.I. Introducción	5
Apartado I.	
Los Servicios Públicos de Empleo en constante transformación: recursos y funciones	
<i>I.a Un Contexto globalizado</i>	8
<i>I.b Los Servicios Públicos de Empleo en constante transformación</i>	13
<i>I.c. La configuración de los SPE</i>	16
Apartado II.	
Nuevas realidades: nuevas aproximaciones	
<i>II.a La complejidad del entorno</i>	23
<i>II.b Las nuevas realidades</i>	24
<i>II.c Tendencias del empleo</i>	26
<i>II.d Cambios en las Convenciones de OIT: los SPE un competidor más</i>	30
<i>II.e Impacto de la tecnología: especialización, flexibilización, innovación</i>	33
<i>II.f Presiones demográficas: diversificación de los clientes para los SPE</i>	35
<i>II.g Autonomía de los ciudadanos y otros actores: nuevas fórmulas de gestión de los SPE</i>	38
<i>II.h El rol de los SPE</i>	39
Apartado III.	
El nuevo rol de los SPE	
<i>III.a Los SPE y los nuevos mecanismos de gestión</i>	42
<i>III.b Transformación de las funciones operativas</i>	45
<i>III.c Nuevos enfoques de los SPE</i>	51
Apartado IV.	
Tendencias de los SPE	

<i>IV.a Ámbitos prioritarios de desarrollo</i>	57
<i>IV.b El futuro de los SPE</i>	63
Conclusión	66
Epílogo: las nuevas reglas del juego	69
Bibliografía	71

0.1 Introducción

El tema del empleo tiene un papel estratégico en la agenda global del desarrollo de este nuevo siglo. En 2006 los gobiernos de las cinco regiones del mundo suscribieron como compromiso común “Alcanzar el pleno empleo, productivo y decente para todos, incluidos los jóvenes y las mujeres”. Este reto común se integró a la agenda de trabajo para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Ello representa el corolario que sitúa al empleo en el centro de las políticas de crecimiento económico y del desarrollo. Pero al mismo tiempo representa un parteaguas que reposiciona a los Servicios Públicos de Empleo (SPE) como las instituciones gubernamentales que pueden contribuir a mantener la fuerza laboral en condiciones de ser empleada.

Como las instituciones gubernamentales encargadas de la implementación de la política de empleo, los SPE juegan un rol estratégico ante el nuevo escenario que se configura en el mercado laboral del siglo XXI. Hoy día las formulas tradicionales para buscar trabajo, para transitar de la escuela a un puesto laboral o bien para fortalecer las capacidades y habilidades a lo largo de la vida laboral resultan menos efectivas ante las nuevas realidades del mercado de trabajo. La especialización de los mercados productivos demanda mano de obra mejor calificada, surgen nuevas ocupaciones y los puestos laborales se polarizan diferenciando a los trabajadores de baja calificación de aquellos altamente preparados para ser absorbidos por la industria de la tecnología y la innovación.

En este contexto los SPE reorganizan técnicamente su operación, reorientan sus servicios hacia las necesidades de sus clientes, revisan la pertinencia de sus funciones principales, racionalizan la aplicación de sus recursos para la realización de las tareas prioritarias. Todo ello con el objetivo de mejorar su desempeño ante las demandas de la sociedad poscapitalista y la configuración de un nuevo modelo laboral. Los SPE transitan por vías alternas para vincular a

quienes buscan un empleo con quienes lo ofertan, así como acompañar a las personas a lo largo de su trayectoria laboral o bien identificar fuentes potenciales de empleo.

Esta investigación analiza la serie de cambios en el ámbito de los SPE. Siguiendo la línea de estudios de organismos internacionales entre ellos la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, sobre las experiencias exitosas de políticas de empleo que demuestran que estas organizaciones proveedoras de servicios públicos de vinculación, información y colocación, son una de las herramientas de gobierno más efectivas para realizar los objetivos de las políticas de empleo. Y que por ende, tienen un impacto real en la vida cotidiana de los ciudadanos, ya sean buscadores de empleo o empresarios.

A través de la asignación eficiente de la fuerza laboral y su adaptación continua a las necesidades del aparato productivo, la acción de los SPE tiene un doble efecto que toca lo económico y lo social:

- Los SPE son instituciones a través de las que el gobierno interviene para promover una mejor calidad de vida y desarrollar las capacidades productivas de la fuerza laboral. Los SPE conectan al individuo con el mercado laboral a través de la provisión de servicios de empleo de carácter universal y gratuito para que los individuos puedan reinsertarse al mercado laboral, tener acceso a un ingreso y a una actividad que les permita su realización personal. Especialmente, la intervención de los SPE resulta significativa para los grupos vulnerables que enfrentan mayores dificultades para colocarse por sí mismos en un empleo; por lo que, la acción de estas instituciones contribuye también a mantener la cohesión social.

- Los SPE atienden el ámbito económico participando en la instrumentación de la política de empleo y la intermediación del mercado laboral para promover el empleo en áreas específicas ligadas al desarrollo local. La provisión de los servicios de empleo atiende también a una lógica de la

eficiencia del mercado laboral, la racionalidad administrativa y las capacidades gerenciales de sus cuadros burocráticos.

De ahí la importancia de reconocer a los SPE como instrumentos gubernamentales valiosos para promover efectos positivos en el empleo y el desarrollo productivo de la fuerza laboral. Los SPE son instrumentos gubernamentales orientados a la búsqueda del bien común.

El tema abordado en este análisis es objeto de estudio de la Administración Pública, del Estado, el mercado y la sociedad, toda vez que el empleo es un asunto de orden público e impacta el desarrollo de la sociedad de todo un país.

Desde este enfoque es posible observar a los SPE como un proceso de gobierno para la implementación de políticas de empleo y operación de programas orientados a promover la colocación de las personas en un trabajo, la capacitación continua de la fuerza laboral, la provisión de información sobre el mercado laboral para apoyar la toma de decisiones de los individuos y los hacedores de política. La finalidad de los SPE es contribuir a un mejor funcionamiento del mercado laboral y su articulación a través de esquemas de política pública con las esferas de lo social y lo económico. Los SPE forman parte de la estructura de gobierno que sirve a los fines del estado para mantener el bien común.

Para fines de exposición esta investigación se organiza del siguiente modo:

En el apartado I, los SPE se analizan como instituciones para la implementación de la política de empleo del mercado y que desempeñan un importante papel para asistir a los individuos a colocarse en un empleo. También se identifican sus funciones básicas y la naturaleza pública de las mismas. Como instituciones gubernamentales en constante transformación e inmersas en un contexto globalizado, los SPE configuran nuevas respuestas ante los retos del mercado laboral.

En el apartado II se explica la serie de nuevas realidades que impactan directamente el rol que los SPE juegan en el mercado laboral.

En el apartado III se abordan las capacidades que los SPE desarrollan para mejorar su desempeño. Así también se detalla la reorientación de sus servicios para atender las necesidades específicas de sus principales usuarios.

En el apartado se IV analizan los nichos de oportunidad para establecer una relación productiva entre la fuerza laboral y las necesidades del aparato productivo. En este apartado también se analizan cuatro ámbitos prioritarios de desarrollo que en esta investigación se definen como las tendencias de los SPE.

En el apartado V se formula la conclusión, y en el apartado VI se presenta el epílogo.

Apartado I.

Los Servicios Públicos de Empleo en constante transformación: recursos y funciones

1.a Un Contexto globalizado

Desde hace más de un siglo los Servicios Públicos de Empleo han adoptado diferentes mandatos legales y estructuras organizativas, sus orientaciones y prioridades han ido sustentando su operatividad en criterios de desempeño vinculados al mercado laboral y paradigmas del desarrollo económico y social de cada época. Pero su función básica no ha cambiado en lo fundamental. Los SPE siguen siendo las **instituciones gubernamentales esenciales** para la implantación de las directrices del mercado laboral; y desempeñan una importante responsabilidad social para asistir a los individuos que no puedan incorporarse por sí mismos al mercado laboral.

Si bien la función básica de los SPE continua vigente, **el contexto en el que estas instituciones operan se ha modificado a lo largo de las décadas**, especialmente a partir de que el mundo convive en un espacio globalizado. Los efectos de esta transformación trastocan el entorno en el que los SPE operan, imponiéndoles nuevos retos y exigencias. De frente al vertiginoso progreso tecnológico y la nueva división internacional del trabajo, así como los cambios demográficos y de transición económica simultánea, este período constituye un parteaguas a partir del cual los SPE han tenido que repensar el modo en el que están organizados institucionalmente así como sus métodos de gestión.¹

¹ *Modernizing Public Employment Services to support the European Employment Strategy*, European Commission Communication, Brussels, Belgium, November 13, 1998.

La década de los noventa resulta especialmente significativa para los SPE. Al tiempo que se cuestiona severamente su rendimiento marginal en comparación a las cifras de desocupación de la fuerza laboral en las diferentes regiones del globo, se reconoce también la necesidad de fortalecerlos y modernizarlos para su reposicionamiento como un instrumento gubernamental capaz de responder con efectividad a esta serie de cambios.

Los SPE llevan casi dos décadas insertos en un proceso de modernización que busca reorientarlos y adaptarlos para mejorar la calidad de los servicios que prestan tanto a empleadores como a los buscadores de empleo en un mercado laboral nuevo y en rápida transformación.

Un importante referente es el caso de la Unión Europea que en 1997 impulsó una acción concertada entre los países que integran la comunidad para la modernización de los SPE, por ser considerados como eje central para la puesta en marcha de la Estrategia Europea del Empleo.²

En un mundo globalizado e interconectado, los efectos tienen una caja de resonancia. Por lo que es lógico ubicar referentes similares en las cinco regiones del globo.

En el Sureste Asiático tras la crisis financiera de 1997 y los altos niveles de desempleo en economías que se encontraban en plena expansión, los SPE se enfrentaron a un rápido incremento en el número y diversidad del perfil ocupacional de sus usuarios, al tiempo que el monto de sus recursos se veía disminuido. Esta situación condujo a las oficinas de empleo a operar una reforma

² En 1997 a raíz de la introducción del nuevo título "Empleo" en el Tratado de la Unión Europea en 1997, los estado miembros lanzan la estrategia europea del empleo en la cumbre de Luxemburgo sobre el empleo, a fin de coordinar las políticas nacionales en esta materia. La estrategia establece una vigilancia multilateral que alienta a los países miembros a aplicar políticas más eficaces en este ámbito. Se dirige en particular a la capacidad de inserción profesional, el espíritu empresarial, la capacidad de adaptación y la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo europeo. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm> *Políticas Comunitarias de Empleo*, Sitio Web SCADplus de la Unión Europea.

interna de su organización para elevar la eficiencia de sus acciones, especialmente en los servicios de vinculación para reactivar a los desempleados de alta calificación.³

En África el Proyecto multi-bilateral de Servicios de Empleo promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entró en su tercera etapa en 1996 haciendo énfasis en la “Reorientación de los Servicios Públicos de Empleo bajo Programas de Ajuste Estructural”, donde la generación y promoción del empleo desempeñaban un papel crucial. A partir de la implementación del citado programa se derivaron una serie de propuestas para los tomadores de decisiones y los operadores de los Servicios Públicos de Empleo en dos vertientes: la primera orientada a señalar los problemas y oportunidades que representa la provisión de servicios de empleo, mientras que la segunda vertiente se dirigió a brindar recomendaciones prácticas para re-organizar técnicamente las funciones básicas de los SPE.⁴

Para otras partes del globo estas tendencias cobraron auge ya iniciado el siglo XX. En la Conferencia Regional del Banco Mundial para los países de África del Norte y Medio Oriente sobre la creación de empleos y el desarrollo de habilidades, celebrada en el Cairo en diciembre de 2005, se resaltó la necesidad de conceder mayor importancia en las políticas de empleo en la región y adoptar una evaluación seria de los programas de empleo desde una perspectiva regional.⁵

³ YAMADA, Masahiko, ¿Cómo construir y organizar una red eficiente de las oficinas de los SPE? (Reforma interna de la organización y adopción de las iniciativas privadas), Sección de Operación y Planificación de las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo, Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar de Japón, Tokio, Japón, Noviembre, 2007.

⁴ SCHULZ Gregor et all, *Public Employment Services in English-speaking Africa, proposals for re-organisation*, Employment Services Project at African Regional Labour Administration Center, Harare, Zimbabwe, 1998.

⁵ “Employment Policies in Arab Mediterranean Countries: How are they reacting to Trade Liberalization and Social Change?” Conference dictated at the *8th Mediterranean Research Meeting*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence & Montecatini Terme, March 21-25, 2007.

Un caso más cercano a nosotros se presentó en América Latina unos años más tarde durante la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina en 2005. En este foro el empleo fue denominado como el eje de las políticas para el impulso del desarrollo económico y la superación de la pobreza en la región.⁶

En el umbral del siglo XXI, el empleo se ha posicionado como parte de la estrategia de los gobiernos para sustentar el desarrollo económico y elevar los niveles de bienestar de las personas. Y como un elemento clave para mejorar la competitividad, elevar la calificación de la fuerza laboral y promover la generación de empleos de mayor calidad.

La comunidad internacional en 2006 adicionó a las Metas de Desarrollo del Milenio un nuevo compromiso: “Alcanzar el pleno empleo, productivo y decente para todos, incluidos los jóvenes y las mujeres”. Una serie de indicadores fueron establecidos y puestos a disposición de los tomadores de decisiones en las regiones y países para apoyarlos en la identificación de los factores potenciales para la generación de empleo acorde a las tendencias en sus mercados laborales.⁷

Por ende, hoy en día el **empleo es considerado un elemento articulador** para generar mecanismos de complementariedad entre los agentes económicos y las políticas estructurales que buscan incidir en una mayor eficiencia del mercado laboral y reeditar en la generación de empleos.⁸

⁶ *Plan de Acción: Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*, IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, Organización de Estados Americanos, 5 de noviembre de 2005. Dentro del plan de acción adoptado por los países miembros se estableció un inciso referente al rol que juegan los SPE para la implementación de las políticas y programas de empleo.

⁷ *Global Employment Trends: January 2008*, International Labour Office, Geneva, Switzerland, 2008.

⁸ La creación de empleos y el combate a las altas tasas de desempleo se volvió una prioridad para los países miembros de la OCDE. En la reunión de Ministros del Trabajo de la OCDE en enero de 1992, este grupo de países respaldó un plan de acción basado en el concepto de políticas activas de empleo, especialmente aquellas orientadas a promover un mejor acceso al mercado laboral, desarrollar las habilidades ocupacionales y el funcionamiento del mercado laboral.

Mejorar el desempeño del mercado laboral y reducir las altas tasas de desempleo a través de la generación de oportunidades de trabajo de calidad es un reto común asumido por los hacedores de la política de empleo.

Debido a la naturaleza de sus funciones, los SPE están directamente vinculados a esta nueva visión, y son un elemento fundamental para la transposición de estas directrices en políticas, programas y acciones que contribuyan a que los individuos se vinculen con la oferta laboral en mejores condiciones. Sobre todo cuando en las últimas dos décadas el desempleo ha sido el fenómeno más extendido de nuestros tiempos y trastoca todas las partes de una sociedad.

1.b Los Servicios Públicos de Empleo en constante transformación

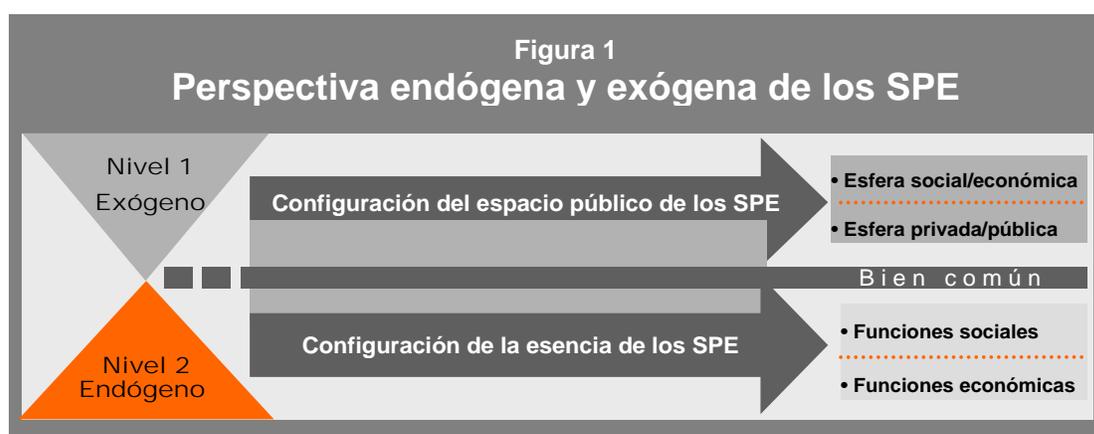
Desde su nacimiento hacia finales del siglo XIX, los Servicios Públicos de Empleo han experimentado diferentes transformaciones. Los SPE se encuentran en continua evolución por lo que resulta valioso para este análisis seguir su evolución a lo largo de poco más de cien años, y mapear las características que le dan sustancia a sus funciones públicas, de carácter social y económico que determinan su configuración y visión específica en cada época.

Al detenernos en cada período específico se observa que cada configuración particular de los SPE y sus funciones responde a un contexto específico de la vida social y económica de cada época. Por consecuencia es lógico preguntarnos ¿por qué esta ola de modernización en la que actualmente se remontan los SPE resulta diferente o particular?

Para poder integrar una respuesta creemos conveniente explorar brevemente los elementos que configuran y acompañan la evolución de los SPE desde su aparición hasta el actual entorno de la globalización, a fin de reunir más evidencia.

Employment Outlook 1993: Employment Prospects, Organization for Economic Cooperation and Development Paris, France, 1993.

Para ello abordaremos este análisis en dos niveles como se ilustra en la figura 1. Un primer nivel exógeno que se refiere a la configuración del espacio público en el que se mueven los SPE: esfera económica y social, así como los sectores privado y público. Y paralelamente, un segundo nivel orientado a la configuración de los SPE, de su esencia y funciones inherentes. Esta doble visión nos permitirá entender dónde se sitúan los SPE, y su papel como elemento central del mercado laboral para la búsqueda del bien común.



Fuente: Elaboración propia con información extraída de OECD Employment Outlook 1993: Employment Prospects, Paris, France, 1993.

Es importante hacer notar que a pesar de los vaivenes de la ola del cambio, la labor sustantiva de los SPE así como sus funciones básicas y tareas operativas, resultan comunes a la fecha. En la figura 2 identificamos tres funciones sustantivas: vinculación de las ofertas de trabajo con quienes buscan un empleo; adaptación continua de la fuerza laboral e intermediación del mercado laboral. Así también, resulta pertinente señalar una cuarta función comúnmente asociada a políticas pasivas de empleo, la gestión de beneficios por desempleo.⁹

⁹ THUY, Phan et all. *The public employment service in a changing labour market*, International Labour Office, Switzerland, Geneva 2001. Cabe hacer notar que la OIT considera una cuarta función: la administración de los beneficios por seguro de desempleo. Sin embargo, no todos los SPE realizan la cuarta función asociada evidentemente a políticas pasivas. Existen países en los

Figura 2

Funciones básicas de los SPE

<p>1</p>	<p>Información sobre el mercado laboral</p> <p>El rol de los SPE en la provisión de información sobre el mercado laboral cubre un amplio espectro pues pone a disposición de sus usuarios (empleadores y buscadores de empleo) información sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - los puestos de trabajo disponibles en el mercado laboral y el perfil de los buscadores - la elección de carrera y/o la reconversión de habilidades <p>Los SPE también generan información sobre el mercado laboral que sirve como insumo a los hacedores de la política de empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la fuerza laboral disponible para tomar decisiones relativas a inversiones empresariales y/o reorganizaciones 	<p>3</p> <p>Intermediación</p> <p>Intermediación del mercado laboral a través de la administración de programas de ajuste y la aplicación de las políticas de mercado de trabajo que contribuyen a solucionar los desequilibrios entre la oferta y la demanda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programas de asistencia para la búsqueda activa de empleo, individual y grupal - Programas educativos y de capacitación - Programas para el aprendizaje a lo largo de la vida - Creación directa de empleos - Asignación de subsidios para estimular la contratación de grupos específicos - Asistencia para emprendedores
<p>2</p>	<p>Vinculación</p> <p>La vinculación entre demandantes y oferentes de empleo es una de las actividades básicas de los SPE. Entre otros servicios estos ofrecen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la identificación y sistematización de las vacantes disponibles - el empare de los candidatos potenciales que se encuentran en el mercado laboral - seguimiento y asesoría para la colocación 	<p>4</p> <p>Gestión y administración de los beneficios por desempleo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seguro por desempleo <p>No todos los SPE realizan esta función directamente.</p>

Fuente: Elaboración propia con información extraída de THUY, Phan et all. *The public employment services in a changing labour market...*

que el pago de beneficios por desempleo es realizado por una institución diferente al SPE, mientras que en otros casos, simplemente este beneficio es inexistente. Tal es el caso de la mayoría de SPE en América Latina que cobraron vida hacia finales de la década de los años setenta. También es relevante mencionar que la Comisión Europea sólo considera como funciones centrales de los SPE las que se ubican fuera del umbral de las políticas compensatorias.

I.c. La configuración de los SPE

La naturaleza pública de las funciones de los SPE se dibuja desde su aparición hacia finales del siglo XIX, cuando se configura la función básica de los primeros prototipos de lo que más tarde serán los Servicios Públicos de Empleo: vincular a quienes buscan trabajo con las vacantes disponibles en el mercado laboral. Tanto sindicatos como empleadores consideraron oportuna la intervención gubernamental para mantener una posición neutral entre los intereses de unos y otros, y contribuir a una mejor asignación de la fuerza laboral disponible para atacar el desempleo estructural.

En la figura 3 presentamos una reconstrucción cronológica de su configuración endógena y exógena. Al leer este mapa es posible en una sola vista identificar los elementos que dan lugar a su naturaleza pública.

Los Servicios Públicos de Empleo cobran vida bajo una estructura legal en 1919, casi en paralelo a la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El nuevo organismo promueve entre sus miembros, el establecimiento de estas instituciones gubernamentales para aliviar los problemas de desempleo a través de la puesta en marcha de programas para limitar los efectos del desempleo.¹⁰

El posicionamiento de los SPE como instituciones centrales del mercado laboral tiene lugar durante la primera mitad del siglo XX. La adopción de la Convención N° 88 en la Conferencia Internacional de 1948 establece que la tarea esencial de los SPE es asegurar, en colaboración con otras instituciones públicas o privadas, la mejor organización posible del mercado laboral como parte integral de un programa nacional, a fin de alcanzar el pleno empleo, promover el desarrollo y utilización de los recursos productivos. Asimismo se establecen los aspectos relativos a su organización en redes de oficinas locales para la provisión de

¹⁰ Durante la Conferencia del Trabajo celebrada en Washington en 1919, se adoptó la *Convención sobre Desempleo N° 2*, a partir de la que se promueve el establecimiento de Servicios Públicos de Empleo en los estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

servicios tales como: orientación y asistencia a los buscadores de empleo y a los empleadores, servicios de colocación, información sobre el mercado laboral, y servicios para facilitar la movilidad ocupacional y geográfica.¹¹

La OIT contribuye a reafirmar la visión y orientación gubernamental de su operación; así como a consolidar su posición monopólica al decretar la abolición de las Agencias Privadas de Colocación.¹²

Es en la crisis de la posguerra que su rol cobra especial importancia por dos razones. Primera, los SPE son concebidos como las instituciones centrales del mercado de trabajo que pueden asignar eficientemente la fuerza laboral a las demandas de pleno empleo de la economía. Segunda, se reconoce que los SPE desempeñan a la vez un rol económico y social mediante el cual contribuyen a que el mercado de trabajo funcione de manera más eficiente mediante la creación de un vínculo entre el mercado y las personas que buscan trabajo bajo el principio de justicia social.¹³

Durante este período los SPE son concebidos como un instrumento de la planificación central para la implementación de políticas y programas gubernamentales de empleo específicos. Su función principal se orientó a la regulación del mercado laboral y la atención de problemas particulares de desempleo, así como la asignación de los beneficios por desempleo.

¹¹ Los aspectos relativos a la organización de los SPE se establecieron mediante la Adopción de la *Convención N° 88* en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1948.

¹² Adopción de la *Convención sobre el libre cargo de las Agencias de Empleo en 1933 (N° 34)* y que fuera revisada en 1949 (N° 96).

¹³ Desde su nacimiento los SPE fueron concebidos como un instrumento gubernamental esencial para alcanzar el “pleno empleo”. Y como un instrumento alineado a las nuevas respuestas para enfrenar la crisis de la post-guerra que persiguen un doble objetivo, contribuir al impulso del desarrollo económico bajo el principio de justicia social. LÖNNROTH, Juhani, *The Public Employment Service in an open market: New roles and main lines of modernization*, European Commission, Charleroi, Belgium, October 22, 2001.

En la década de los sesenta, las cuestiones del empleo se elevan al nivel de la política económica y dejan de ser sólo cuestión de una adecuada organización del mercado laboral. Este cambio dotó a los SPE de un marco funcional para adoptar una posición clave como las instituciones que contribuyen a la implementación de la política de empleo y la producción de información estadística para el conocimiento del empleo, el desempleo y el subempleo.¹⁴

El constante incremento del desempleo a partir de los años sesentas se observa en la figura 4. El argumento en esta década se atribuyó a las inconsistencias entre las habilidades de la mano de obra disponible y la demandada del mercado laboral.¹⁵ La introducción y aplicación de políticas activas de empleo desde el lado de la oferta se orientó básicamente a la adaptación de la mano de obra a las cambiantes necesidades de la industria y la tecnología.¹⁶ Por lo que, la promoción de una mejor formación profesional de la fuerza laboral y el control gubernamental para reducir la demanda fueron concebidos como elementos que favorecerían el funcionamiento de las fuerzas del mercado.

En este contexto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concibió la idea de que los SPE son el instrumento más importante *para asegurar el funcionamiento adecuado del mercado laboral*. Los SPE, en consecuencia, incorporan nuevas responsabilidades a su operación, tales como acciones de capacitación para los trabajadores, y todas aquellas que promovieran una mayor formación profesional y el desarrollo de la fuerza laboral.¹⁷

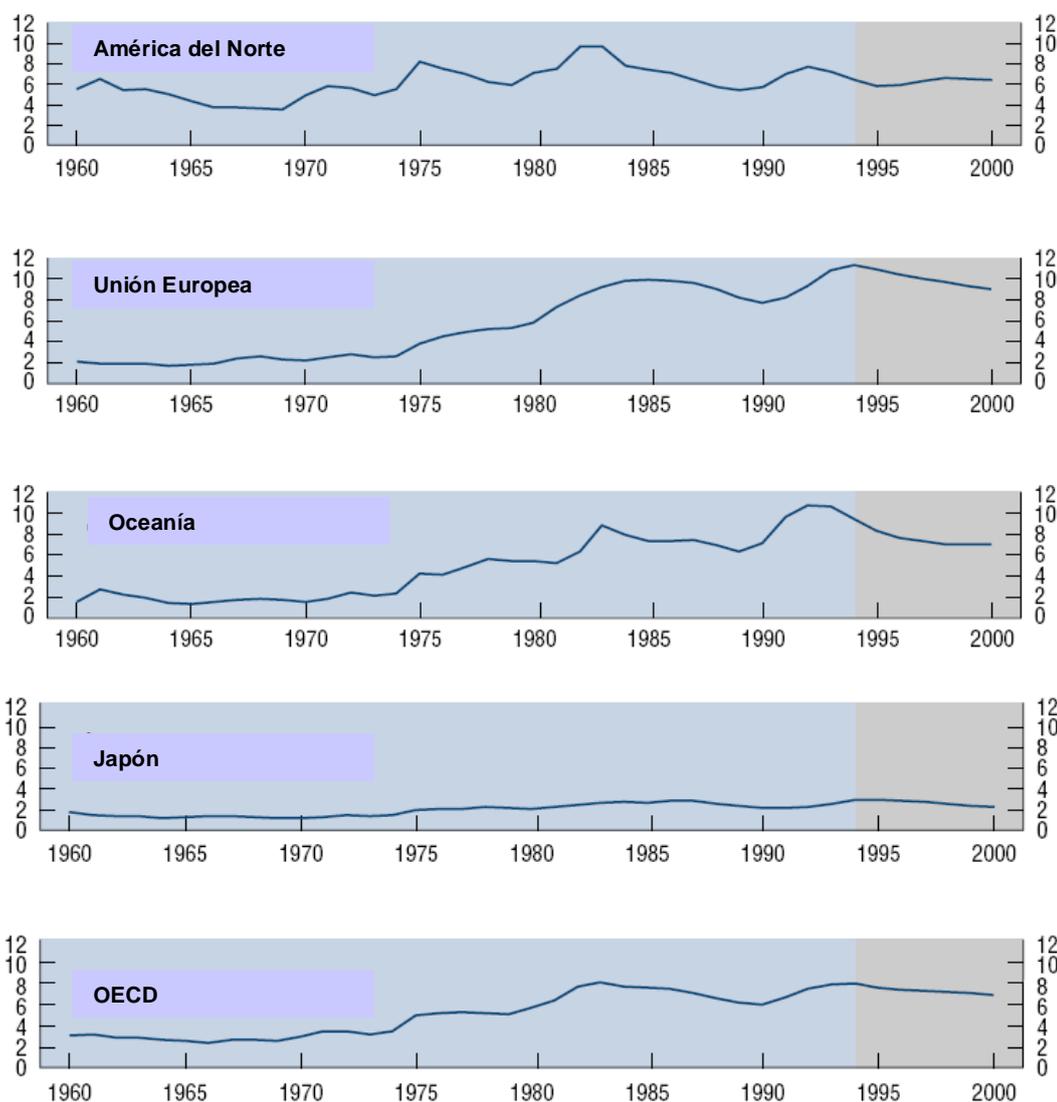
¹⁴ *Convención N° 122*, Conferencia Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1964.

¹⁵ De acuerdo a la OCDE el desempleo persistente se asocia directamente a: 1) dificultad para que los jóvenes se inserten por primera vez al mercado laboral, 2) bajas tasas de colocación de la población joven, 3) dificultades para que los adultos mayores logren colocarse después de una situación de desempleo, 4) bajos flujos de reinserción en la población que se encuentra en situación de largo desempleo *The OCDE Jobs Study 1996: Implementing the strategy*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1996. Desde nuestra perspectiva, se trata de inconsistencias entre el perfil laboral de la fuerza laboral y las necesidades del aparato productivo.

¹⁶ Estevão, Marcello, *Do active Labour Market Policies Increase Employment?* Working paper WP/03/234, International Monetary Found - Western Hemisphere Department, December, 2003.

¹⁷ Op cit. THUY, Phan et all. p. 1.

Figura 4 Tasas de desempleo en la región OCDE 1960-2000
Porcentaje de la fuerza laboral total



Fuente: *The OCDE Jobs Study 1996: Implementing the strategy*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1996.

La modernización de los SPE llega a finales de la década de los setentas con la **introducción de nueva tecnología**. Sus efectos se observan en el incremento de su radio de acción y cobertura a través de los servicios de cómputo y la nueva modalidad del autoservicio. Los SPE también se involucran de manera más directa en aliviar los problemas de desempleo.

Ya en la década de los noventas, la liberalización de los mercados, la emergencia de nuevos actores que desempeñan un rol más autónomo y que influyen de manera directa en la configuración de la agenda gubernamental, así

como la aparición de nuevos paradigmas que sustentan el diseño y la instrumentación de las políticas públicas situó a los SPE en un contexto en rápida transformación y cambios turbulentos ¹⁸ sin precedente, volviendo muy compleja la organización y gestión de los servicios que prestan.

Una serie de nuevas realidades que describiremos en el siguiente apartado sitúa a los SPE ante un parteaguas que los **reorienta para reposicionarse y reorientar su rol**. Su posición central como proveedores directos de servicios de colocación e información se pone en cuestión. Y es precisamente en esta década que la **OIT pone fin al monopolio que los SPE ejercían sobre la intermediación laboral**, reconociendo que la operación de las Agencias Privadas de Colocación, también contribuyen de manera positiva al funcionamiento del mercado laboral. ¹⁹

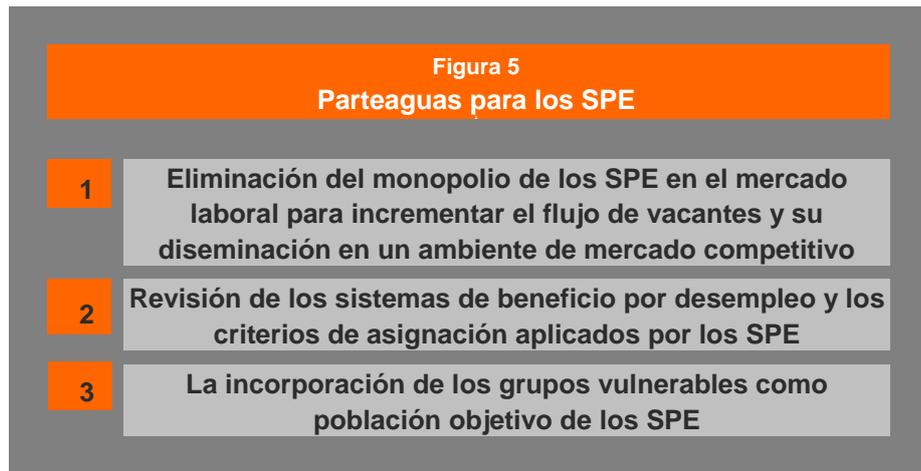
Retomando nuestra pregunta relativa al por qué esta ola moderna en la que actualmente se remontan los SPE resulta diferente o particular. Parcialmente diremos que este pico de la ola difiere del resto, pues **se reconoce a los SPE como socios estratégicos** que actúan como facilitador y catalizador, que contribuye junto con otras instituciones del mercado laboral y de la política gubernamental a alcanzar mayores índices de empleo y el desarrollo de los recursos productivos. ²⁰

Para los SPE el cierre de la década de los noventa representa un giro altamente significativo. En nuestra opinión son tres los elementos que en el umbral del siglo XXI reposicionan el ángulo de su orientación según se señala en la figura 5.

¹⁸ “La turbulencia se caracteriza porque no admite predicción. Es seguro que ocurrirá algo inesperado, pero es imposible predecir cuándo, dónde y cómo. Vivimos en tiempos turbulentos, no porque haya muchos cambios sino porque se mueven en muchas direcciones distintas”. Citado por Ricardo Uvalle. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, Instituto Nacional de Administración Pública – Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997. p. 55.

¹⁹ *Convención N° 181*, Agencias Privadas de Empleo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1997.

²⁰ La Convención N° 88 (1948) sobre la organización de los SPE define su rol central como proveedores directos de servicios de colocación e información sobre el mercado laboral pero también como un socio y facilitador para el mejor arreglo y organización del mercado laboral en colaboración con otras instancias.



Fuente: Elaboración propia con información extraída de Joint mission statement of Public Employment Services in Europe...

Por ahora podemos adelantar que esta etapa de modernización es particular y representa un parteaguas que redefine el rol de los SPE, recobra la naturaleza de las funciones que les dan origen, reposicionándolos para después reorientarlos.

Se trata de un efecto de anclaje y re-equipamiento de sus instrumentos y alcances en un ambiente altamente competitivo. Máxime cuando el desempeño de los SPE resulta severamente cuestionado por su rendimiento marginal en comparación a las cifras de desocupación de la fuerza laboral de los años noventa. El aumento en las tasas de desempleo se replicó lo mismo, en la región América, Europa, particularmente la parte Este, el Sureste Asiático, África, que en los países del Medio Oriente. El principal señalamiento se orientó a la desarticulación existente entre la definición de las políticas de empleo y la operación de los programas de empleo, la provisión de servicios de vinculación y orientación, los sistemas de información sobre el mercado laboral, y su impacto final en la colocación de los individuos en un empleo.

Es a partir de esta nueva realidad que nuestro círculo de inferencia se cierra y a partir del cual los SPE responden a través de nuevas aproximaciones a un contexto plagado de nuevas realidades.

Apartado II.

Nuevas realidades: nuevas aproximaciones

II.a La complejidad del entorno

Si en la década de los noventa el énfasis estuvo en reducir las altas tasas de desempleo, en el umbral del siglo XXI los retos para los SPE se complejizan aún más. Las condiciones en las que los individuos buscan y obtienen un trabajo se han modificado substancialmente. Los actores del mercado laboral ¹ han incrementado su autonomía, sus recursos y por ende sus demandas.

Los procesos de democratización y de redimensionamiento del aparato estatal, así como la liberalización de los mercados sitúan a los SPE en un contexto en rápida transformación y que se caracteriza por cambios turbulentos y una mayor competitividad en los mercados.

Una serie de “nuevas realidades” ² como las presiones demográficas, el envejecimiento de la mano de obra y la aparición de clientes críticos; el posicionamiento de competidores directos como las agencias privadas de colocación y la adopción reciente de nuevas convenciones de la OIT; los cambios tecnológicos que traen consigo nuevas demandas y necesidades en relación a la mano de obra, la aparición de nuevos perfiles laborales, la flexibilidad del mercado laboral, la proliferación de los mercados de trabajo informales; la reorientación de la política social operada más que por un Estado interventor por un Estado que sirve a sus ciudadanos, las restricciones presupuestarias, entre otros factores son parte de un entorno del mercado laboral altamente cambiante y en rápida transformación.

¹ Para efectos de esta investigación consideramos que los actores del mercado laboral están agrupados en el lado de la oferta (trabajadores y buscadores de empleo), la demanda (el aparato productivo), las instituciones de gobierno (en su papel de reguladoras y de gestión pública) así como organismos internacionales cuya materia es el mundo del trabajo (OIT, OCDE, BID), y finalmente proveedores de servicios (de capacitación y agencias privadas de colocación).

² Desde la perspectiva de los adelantos tecnológicos, se han configurado una serie de “nuevas realidades” que de acuerdo a Drucker representan ventajas competitivas de desarrollo humano, y que sin bien no son generalizadas, sí constituyen indicadores de que Estado, mercado y sociedad se re-organizan en torno a nuevos referentes. DRUCKER, Peter. *Las nuevas realidades*. Hermes. México, 1990.

La configuración de este nuevo escenario influye en el desempeño de los SPE, recrudesciendo los factores críticos que vuelven más compleja la tarea de organizar, gestionar y proveer los servicios que prestan. Pero también crean el ambiente propicio para dar pie al replanteamiento y la innovación de los instrumentos de gestión que estos utilizan, así como para reforzar su valor agregado en el mercado laboral.

Esta transformación lleva diferentes ritmos y los alcances son también distintos. Los SPE no guardan la misma estructura, cada país tiene particularidades que responden a las características del mercado laboral. No obstante, todos ellos comparten las mismas tareas básicas. Y son fácilmente identificables los referentes que hacen común este contexto de cambio y retos que la globalización les impone.

II.b Las nuevas realidades

En el contexto actual las regiones están más integradas que antes, incluso las más pobres. La globalización unifica e interconecta, tiene la capacidad simultánea de promover cambios positivos de innovación tecnológica y desarrollo, pero también acarrea consecuencias negativas de marginación y exclusión de personas, territorios y actividades. El reto está en reducir el enorme déficit de quienes se encuentran en situaciones de trabajo precario o al margen del mercado laboral.

Los SPE juegan un rol importante en este rubro en particular, su contribución es fundamental para dotar a la mano de obra poco calificada de las herramientas que les permita insertarse al mercado laboral. Por lo tanto, hemos identificado cuatro grandes rubros de nuevas realidades (Figura 6) a partir de las que los SPE han configurado nuevas respuestas y aproximaciones, a saber:

1. Las nuevas convenciones de la OIT
2. La innovación tecnológica
3. Las presiones demográficas
4. El cambio en el paradigma gubernamental

Figura 6

Nuevas realidades que enfrentan los SPE



Fuente: Elaboración propia con información extraída de Bostyn, Yvan, Recent developments in labour market services and labour market information-systems in Europe.

Antes de abordar cada uno conviene reflexionar sobre la situación global del empleo, toda vez que estos elementos impactan el mercado laboral, y la incidencia de las políticas de empleo en el desarrollo de la fuerza laboral, sus tendencias y orientaciones.

II.c Tendencias del empleo

En lo que va del siglo XXI, el binomio apertura comercial - políticas de inversión se ha traducido en un incremento sustancial del ingreso, el crecimiento de nuevos sectores económicos y el consumo, el avance de China e India evidencian esta tendencia. La nueva configuración del mercado laboral global también arroja evidencia de esta transformación. El posicionamiento de las economías emergentes Brasil, China, India y Rusia también da cuenta de nuevas realidades en el mercado laboral. Este grupo oferta al mundo 45% de la fuerza laboral total, en comparación con poco menos del 20% de la participación de los países de la comunidad OCDE.³

No obstante, el progreso económico que trajo consigo el fenómeno de la globalización no se ha traducido de manera automática en progreso en el mundo del trabajo, especialmente en aquellos sectores económicos en los que el avance tecnológico vuelve más vulnerables los empleos de baja calificación y los salarios asociados a éstos. La mutación de las estructuras sociales y gubernamentales no equipara la velocidad del cambio tecnológico y de los mercados económicos. La dinámica de cambios turbulentos que la globalización impone a gobiernos y sociedades enteras, vulnera y rebasa los mecanismos de acción institucional para atender la agenda pública, produciendo efectos de polarización y distribución desigual de bienes.

La brecha de oportunidades afecta a la mitad de todos los trabajadores del mundo que son cerca de 1.4 millones que viven con menos de 2 dólares por día por persona. Así como los trabajadores del sector informal que no cuentan con prestaciones y seguridad social. Según datos de la OIT, el desempleo se incrementó durante los últimos diez años en un 25 por ciento y afecta al 6 por ciento de la fuerza laboral global. Cinco de cada diez personas en el mundo se

³ GURRÍA, Ángel, *Speech for the Meeting of G8 Employment and Labour Ministers: Shaping the Social Dimension of Globalization*. Dresden, May 7 2007.

encuentran en situación de empleo precario y cuatro de cada diez viven en la pobreza a pesar de contar con un trabajo. ⁴

Si a estas condiciones sumamos los riesgos globales,⁵ definidos recientemente en el Foro Económico Mundial, podremos observar que el escenario que enfrentan los SPE es multifactorial y complejo. Pues se trata de elementos asociados a los factores calificados como esenciales para impulsar el crecimiento y bienestar de la sociedad global.

No obstante, también podemos ubicar factores de estabilización y redistribución que la OIT incluye en el análisis de las tendencias del empleo.⁶ Según este organismo, el crecimiento de la década pasada también trae efectos positivos de redistribución en el empleo. A lo largo de la última década se han incorporado más mujeres al mercado laboral, la equidad de género ha sido uno de los temas que ha cobrado eco en más países, así como el combate al trabajo infantil y la implementación de la Agenda de Trabajo Decente promovida por la OIT.

De acuerdo al reporte más reciente de OCDE y OIT, durante los últimos diez años el empleo se ha mantenido estable. En 2007 más personas en edad de trabajar contaban con un empleo en el mercado laboral global. No obstante, ambos organismos advirtieron ya sobre el riesgo de que la economía durante el 2008 derivaría en crisis. En la figura 7 es posible seguir esta tendencia mientras que en la figura 8 se observa la participación por regiones en la creación neta de trabajos. ⁷

⁴ Informe del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo: Alerta sobre una crisis de empleo sin precedentes, Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 25 de enero de 2006.

⁵ Los riesgos globales son: la crisis financiera de liquidez, la seguridad alimenticia, las cadenas de suministros extendidas que han contribuido a la integración económica, y el papel de la energía, *Riesgos globales 2008*. Informe de Global Risk Network. World Economic Forum. Ginebra, Suiza, enero 2008.

⁶ La OIT publica anualmente desde 1993 un informe denominado Tendencias Globales del Empleo basado en el análisis de tres modelos: el modelo del trabajo precario, el modelo de la fuerza laboral y el modelo de las tendencias globales del empleo. Las estimaciones detalladas del modelo pueden ser consultadas en www.ilo/trends.

⁷ Según la OIT, se espera que la población que cuenta con un empleo se incremente en 40 millones al cierre de 2008, aunque el desempleo pudiera aumentar en 5 millones, situación que derivará en una alza ligera de la tasa de desempleo de 6.1% respecto al 6.0% con el que cerró el 2007. Cabe acotar también que para la OIT, la expresión en “un empleo” incluye a

**Figura 7 Tendencias globales del empleo y desempleo
1997-2007**

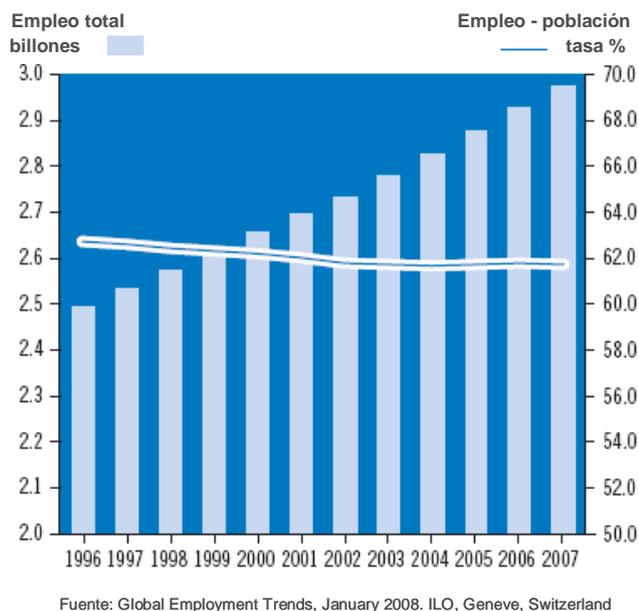
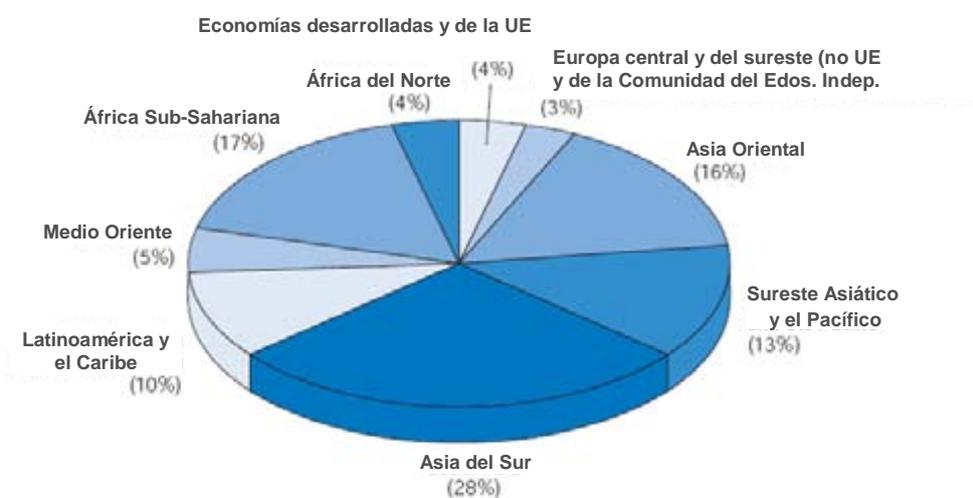


Figura 8 Participación por regiones en la creación neta de trabajos 2007



Las actuales tendencias del empleo, sin duda contradictorias, sitúan a los hacedores de política de empleo ante un escenario mundial multipolar. Y aunque en cada país las circunstancias difieren, la interconexión auspiciada por

los autoempleados, empleados, empleadores y trabajadores miembros de la familia sin un pago. *Global Employment Trends: January 2008*. International Labour Office, Geneva, Switzerland, 2008.

el comercio internacional, las transacciones financieras, la tecnología y mejores vías de comunicación aumentan la presión en términos de competitividad en la partición del mercado laboral.

Según organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), OCDE y la misma OIT, el control de los impactos negativos de la globalización y la capitalización de las oportunidades para el desarrollo de nuevos sectores depende en gran medida de la definición de políticas internas orientadas a mejorar la competitividad y promover la adopción de nuevas tecnologías para impulsar el crecimiento en sectores estratégicos y sostener la creación de empleos.⁸

Los SPE nuevamente se sitúan como una pieza clave para los hacedores de política, especialmente en la implementación de políticas internas orientadas reducir las dificultades de reconversión de las habilidades y conocimientos básicos de los trabajadores que han sido desplazados de sectores económicos en declive. Generalmente, se trata de trabajadores de baja calificación e instrucción para quienes pareciera que la vertiginosa transformación tecnológica no abriera espacios. No obstante, los SPE han respondido y generado rutas alternativas para la reinserción de este sector de la población.

En los últimos diez años, el mundo laboral apertura nuevos nichos de desarrollo que demandan un nuevo tipo de trabajador con habilidades y perfiles que le permitan adaptarse a los constantes cambios del contexto económico y las exigencias del mercado laboral. A continuación examinaremos las nuevas realidades que rodean a los SPE. Entender claramente cómo está cambiando el mundo permitirá a los SPE continuar generando respuestas innovadoras y promover cursos de acción proactivos.

⁸ La OCDE sostiene que la globalización genera mejores estándares de vida, sin embargo, la globalización es percibida como un fenómeno que acarrea desigualdad de manera inherente. Ante ello, el organismo sostiene que al intensificarse la competitividad en el mercado, las empresas son motivadas a innovar y adoptar nuevas tecnologías, ello deriva en crecimiento económico que a su vez sostiene la creación de empleos, por lo que la globalización es un proceso de ganar-ganar tanto para los miembros OCDE como para sus socios comerciales. "Addressing the globalisation paradox" en: *OECD Employment Outlook 1997*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1998.

II.d Cambios en las Convenciones de OIT: los SPE un competidor más

Una vez que el mercado de la provisión de servicios de colocación se apertura y diversifica, con la eliminación del monopolio de los SPE en el mercado laboral a partir de la adopción de la Convención N°188 de la OIT, los SPE se sitúan como un competidor más en el mercado laboral.

La posición de la OIT obedece a la tendencia de los gobiernos en aperturar áreas de servicio típicamente gestionadas por el monopolio público, con el objeto de mejorar la calidad de la producción y provisión de servicios y bienes públicos. La apertura del mercado de colocación responde a la necesidad de mayor transparencia y flexibilidad del mercado laboral. Y también reconoce el impacto positivo que las agencias privadas de colocación tienen sobre un mejor funcionamiento del mercado laboral al promover un acceso más equitativo a ciertas ocupaciones sin mediar factores de discriminación.

Esta apertura involucra nuevas formas de gestión a partir de ajustes a las reglas y regulaciones que tocan a las agencias privadas de empleo y el uso de mecanismo alternos como la subcontratación de servicios. Ambos aspectos propician la competitividad y una mejor relación costo-efecto en la provisión de los servicios. Además de esquemas de colaboración entre los SPE y las agencias privadas de colocación.

En este proceso de apertura también podemos identificar elementos que aún plantean retos para los SPE y al mismo tiempo representan ventanas de oportunidad para reforzar su desempeño y posicionamiento en el mercado laboral.

Por un lado, los SPE continúan regulando directa o indirectamente a las agencias privadas de colocación, situación que los coloca al mismo tiempo como competidor y regulador. Algunos países no tienen la capacidad para actuar como entes reguladores, situación que abre espacio para la competencia desleal o bien cierra la oportunidad para que las agencias privadas puedan incidir también en la atención de grupos vulnerables como los

desempleados de largo plazo. En otros casos esta situación propicia un espacio para la colaboración, posicionando a los SPE con ventajas competitivas respecto a las agencias privadas de colocación.

Paralelo al proceso de apertura los SPE aún se reservan el monopolio en la formulación de la política de empleo así como el ejercicio y control de los recursos públicos para su implementación. Factor que precisamente les brinda una posición ventajosa respecto a las agencias privadas de colocación que no en todos los casos es capitalizada.

La Red Europea del Empleo Eures, a través de la cual la Unión Europea promueve la movilidad laboral en el territorio económico europeo ilustra bien la robustez de los SPE como instituciones gubernamentales de naturaleza pública. Ninguna agencia privada de colocación cuenta con los recursos gubernamentales de la red que conforman los estados miembros de la Unión Europea. Esta red ofrece vacantes de empleo en 31 países europeos, cuenta con una red humana de más de 700 consejeros de empleo en todo el territorio europeo. Su propósito es proporcionar servicios de información, asesoramiento, contratación y colocación tanto a buscadores de empleo como a empleadores y cualquier ciudadano que desee beneficiarse del principio de la libre circulación de personas.⁹ A últimas fechas las agencias privadas buscan establecer alianzas de colaboración con la Red Eures para aprovechar la infraestructura montada en torno a la movilidad laboral.

Ante la apertura del mercado las formulas de instrumentación de las funciones de los SPE son diversas. La robustez de los SPE como reguladores de las agencias privadas también se puede encontrar en el extremo de la liberalización. Australia por ejemplo ha optado por la formula de privatizar la

⁹ Creada en 1993, EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los Servicios Públicos de Empleo europeos de los estados miembros del Espacio Económico Europeo (conformado por los países de la UE, Noruega, Islandia y Liechtenstein, Suiza también participa en la red de cooperación EURES) y otras organizaciones asociadas. Los recursos conjuntos de los miembros y organizaciones asociadas de EURES proporcionan una sólida base para que esta red ofrezca servicios de alta calidad a trabajadores y empresarios. *Portal Europeo de la Movilidad Laboral:*
<http://www.europa.eu.int/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=es>

provisión de servicios de empleo e incluso la implementación de políticas activas para el empleo, la intermediación y atención de grupos vulnerables.

Un elemento más a tomar en cuenta es que la apertura del mercado laboral y comercial, no necesariamente está relacionada al incremento directo del empleo agregado.¹⁰ Ello se traduce en una demanda específica y que resulta común para los SPE: incrementar el flujo y la diseminación de las vacantes en un mercado laboral altamente competitivo.

Un estudio presentado por CEPOR Centro de Política de Emprendedores y Pequeñas y Medianas Empresas de Croacia¹¹ aplicado a empleadores y buscadores de empleo arrojó que:

- sólo entre el 20 y 30 por ciento de las vacantes del mercado laboral son declaradas a los SPE
- los empleadores declaran no siempre estar satisfechos con los candidatos recomendados por los SPE
- desde el punto de vista del usuario casi 80 por ciento de los desempleados no consideran que los SPE pueden ayudarles a conseguir un empleo

Si bien estos resultados no pueden ser extrapolados de manera homogénea, nos brinda elementos a partir de los cuales podemos reafirmar nuestro argumento que sitúa a los SPE como un competidor más en el mercado laboral. Y que en un ambiente altamente competitivo desempeñan a la vez un rol económico y social mediante el cual contribuyen a que el mercado de trabajo funcione de manera más eficiente mediante la creación de un vínculo entre el mercado y las personas que buscan trabajo.

¹⁰ "Globalisation, Jobs and Wages", *OECD Observer Policy Brief*, Organization for Economic Cooperation and Development, June 2007. <http://www.oecdobserver.org/>

¹¹ CRNKOVIĆ-POZAIĆ, Sanja, "The process of Reform of the Public Employment Services", Conference dictated at the EU-Chile Seminar on Public Employment Services, European Commission and Ministerio de Trabajo y Previsión Social of Chile, Brussels, March 22, 2007.

II.e Impacto de la tecnología: especialización, flexibilización, innovación

El libre mercado intensifica la competencia, propicia la innovación y adopción de nuevas tecnologías así como la especialización del mercado laboral internacional. La transformación tecnológica no sólo ha modificado la base de producción económica sino también las condiciones en las que los individuos buscan y obtienen un trabajo. Los actores del mercado laboral han incrementado su autonomía, sus recursos y por ende sus demandas.

Así también las diferencias entre trabajo especializado y no especializado se han polarizado. Los empleos en el sector servicios desplazan a los puestos de trabajo masivos en la línea de producción industrial. El abaratamiento de la mano de obra y la especialización del conocimiento también modifican la organización de los mercados de producción.¹² La composición de la fuerza laboral y el perfil de las ocupaciones se reestructuran constantemente.

En términos de reducción de costos laborales, China es un competidor inalcanzable para varias economías latinoamericanas y europeas, junto con la India es pionero en el establecimiento de redes internacionales de producción subcontratada (outsourcing) y la reubicación de funciones empresariales en países donde los costos sean menores (offshoring). Esta tendencia representa toda una nueva área de ocupación laboral que exige una mayor calificación de las personas.

Así también la distribución geográfica de los centros de producción globales y regionales se reconfigura. Tan sólo en 2007 China fue el tercer exportador mundial y se prevé que se posicione como el comerciante global, el mercado y el recipiente laboral del futuro.¹³ De este modo la industria de la innovación y la

¹² De acuerdo a la OCDE los “trabajadores del conocimiento” ya representan ocho de cada diez nuevos empleos, pues la mitad de la riqueza de las sociedades industriales avanzadas provienen de activos intangibles. Citado en: *Educación y empleo en México*. Documento interno de trabajo, no publicable. Subsecretaría de Empleo y Política Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, diciembre de 2007.

¹³ Durante los próximos quince años 3.3 millones de trabajos de la industrial del servicio en EEUU y \$136 mil millones en salarios irán a países off-shore como la India, Rusia, China y Filipinas así como Irlanda, Israel y Egipto. EEUU y Gran Bretaña son quienes hoy en día

tecnología se ha perfilado como líder en el desplazamiento de centros laborales y fuerza de trabajo especializada.

El modelo orientado a una semana laboral de cuarenta horas en un trabajo asalariado para toda la vida se da paso a la flexibilidad laboral y el cambio continuo de habilidades a lo largo de la vida laboral. El teletrabajo, la media jornada laboral, los consultores, el trabajo temporal, el autoempleo, los contratos por honorarios o por proyectos, son conceptos que nos resultan familiares. La interconexión no sólo tiene lugar en los mercados financieros, los mercados laborales también experimentan este fenómeno. Al cierre de una jornada laboral en Nueva York, la contraparte en la India inicia su trabajo, al siguiente día el resultado es procesado de nuevo por un trabajador ubicado en la Gran Manzana.¹⁴

La tecnología así como las mejoras en el ámbito de las comunicaciones y el transporte producen no sólo un mercado global sino también una fuerza laboral más móvil, diversa e interconectada. Por otro lado, el desplazamiento de trabajadores altamente calificados y una proporción creciente de subempleados y desempleados semi capacitados o de baja calificación. La emergencia de nuevas tecnologías y nuevos productos pone en desuso ciertas competencias. Así también, el mercado laboral da vida a otros grupos que demandan un sitio en la vida laboral activa como, las personas discapacitadas, las jefas de hogar, los trabajadores inmigrantes, individuos no escolarizados y otros grupos en desventaja.

Los SPE tienen una importante tarea relacionada con ambos individuos, los altamente calificados y los que requieren ser equipados para facilitarles su entrada o reinserción a la fuerza laboral ocupada. En este sentido el cambio tecnológico afecta a los SPE exigiendo a los consejeros laborales un perfil más especializado que les permita incrementar la captación del número de vacantes y apoyar la transformación constante de los perfiles ocupacionales. La

dominan la re-locación de inversiones. *El Futuro del Trabajo en el Mundo*. Manpower, México, 2006.

¹⁴ FRIEDMAN, Thomas. *The World is flat*. Penguin Books. London, England, 2005-2006.

adopción de tecnología resulta un factor clave para que los SPE incrementen sus recursos y cobertura.

II.f Presiones demográficas: diversificación de los clientes para los SPE

La inversión de la pirámide demográfica también representa un importante cambio para la estructura laboral, nuevas presiones demográficas tienen lugar: el envejecimiento de la población y la necesidad de los adultos mayores de prolongar la vida activa, el agudo desempleo en jóvenes, así como los flujos de trabajadores migrantes que se desplazan hacia donde se ubican las fuentes de trabajo. La declinación de las tasas de fertilidad es uno de los principales factores que incide directamente en la reducción del tamaño de la fuerza de trabajo en ciertas regiones del globo. Mientras que en otras regiones el desarrollo puede ser impulsado a través del aprovechamiento del bono demográfico.

Por otro lado, la sociedad del conocimiento ¹⁵ da vida a otros grupos que demandan un sitio en la vida laboral activa. La diversidad social juega también un rol y presiona la provisión de servicios por parte de los SPE. Todos ellos se convierten en nuevos clientes que demandan los servicios y atención de los SPE: jóvenes, mujeres, padres solteros, discapacitados, migrantes, repatriados, ex-convictos, entre otros.

Algunas estadísticas pueden darnos un claro panorama de la transformación demográfica y su incidencia en la fuerza laboral mundial como se observa en la siguiente tabla.

¹⁵ La tesis central de Drucker sostiene que en la nueva economía ya no es el capital el elemento que define el poder y la capacidad de crear riqueza, sino el conocimiento ('knowledge', que otros llaman saber). Plantea que el valor es creado por la productividad y la innovación aplicadas a la producción. Op. Cit. DRUCKER, Peter. *Las nuevas realidades...*

Transformación demográfica y su incidencia en el mercado Laboral

Desde 1985, aproximadamente 1.5 millones de trabajadores se han incorporado al mercado económico global como resultado de la apertura en las estructuras políticas y económicas en China, India, Rusia, Europa del Este, América Latina y Asia Central. ¹⁶

Jóvenes

- OIT estima que en el mundo hay 192 millones de desempleados, la mayoría jóvenes de los cuales casi la mitad tienen entre 15 y 24 años de edad.
- En los próximos diez años, 460 millones de desempleados se ubicarán en el rango de los 16 a los 25 años ¹⁷
- Naciones Unidas calcula que los jóvenes representan 18 por ciento de la población actual: una de cada cinco personas en el mundo tiene entre 15 y 24 años de edad ¹⁸

Personas de Edad Avanzada

- Para el año 2050 el porcentaje de personas de edad avanzada en todo el mundo ascenderá a un 24 por ciento frente al 8 por ciento que se registra actualmente. Mientras que el porcentaje de niños bajará del 33 al 20 por ciento.

Migrantes

- Hasta el año 2000 cerca de 175 millones de personas residían fuera de su país de nacimiento o de nacionalidad (3% de la población mundial). Si consideramos en su conjunto a todos los migrantes internacionales representarían la quinta “nación” más poblada del mundo.
- Hoy en día tres cuartas partes o más de los trabajadores se dedican a la agricultura, se encuentran en situación de pobreza y buscan migrar a las áreas urbanas.

Fuente: A excepción de las notas al pie de página, la información proviene de HANSEN, Ellen, The Public Employment Service Adapting to a Future that has Already Happened...

¹⁶ HANSEN, Ellen. *The Public Employment Service: Adapting to a Future that has Already Happened*. Conference dictated at the XVII World Congress of the World Association of Public Employment Service, Québec, Canada, May 16, 2006.

¹⁷ *Cambios en el mundo del trabajo, Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión 2006. Informe I (C). Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

¹⁸ *Ibíd.* Manpower, 2006.

La reconfiguración del mercado laboral desde el lado de la oferta resulta clara a la luz de las cifras presentadas en el cuadro anterior.¹⁹ No obstante, aún nos falta ajustar el radio de nuestro análisis para ubicar al cliente primordial de los SPE: el empleador. Sin las vacantes que éstos proveen la instrumentación de la función de vinculación y colocación no será materializada con suficiencia y oportunidad.

En este contexto de cambios constantes, el perfil de los empleadores también se diversifica, sus necesidades se transforman acorde a los ajustes tecnológicos y de producción del mercado laboral. Otras figuras aparecen en el mercado laboral ofertando vacantes, tal es el caso del sector social a través de Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones civiles o sin fines de lucro que son una fuente poco explorada por los SPE como fuentes de empleo.

Para brindar atención a los actores ubicados en el lado de la demanda, la función de los SPE entra al ámbito de lo económico como un agente que genera y utiliza información sobre el mercado laboral y la oferta laboral del mismo. Por tanto, su acción también contribuye a promover el desarrollo planificado de mediano y largo plazo, así como a mantener la fuerza laboral en condiciones de ser empleada. Nuevamente el reto para los SPE es doble, pues atienden tanto el lado de la demanda como el de la oferta, tanto el social como el económico.

¹⁹ La aparición de nuevos actores que demandan un puesto de trabajo: jóvenes, migrantes personas mayores de 60 años, padres solteros, etc. inciden en la reconfiguración del mercado laboral desde el lado de la oferta de mano de obra, y por tanto, se incorporan a la población objetivo de los SPE.

II.g Autonomía de los ciudadanos y otros actores: nuevas fórmulas de gestión de los SPE

La serie de transformaciones sobre las que hemos dado cuenta corre paralela al cambio de paradigma de la administración pública que nos condujo a repensar la naturaleza pública de las funciones del aparato gubernamental, así como a revisar los procesos administrativos, funciones y propósitos públicos y sociales: el redimensionamiento de la esfera pública.²⁰

La configuración de un nuevo paradigma de la administración pública gubernamental que transforma el rol de las oficinas públicas y su instrumental administrativo, volviéndola más promotora, supervisora, y evaluadora que operadora directa, también toca a los SPE.

Al igual que otras instancias del sector gubernamental y la administración pública, los SPE experimentan una presión creciente de un mundo en constante cambio y una disponibilidad presupuestal sujeta a restricciones constantes: las necesidades públicas se multiplican, los bienes públicos escasean, los presupuestos y proyectos gubernamentales se recortan, la deuda pública y el déficit fiscal se incrementan, numerosas empresas y servicios públicos se privatizan, y la selección de prioridades y temas de la agenda pública se vuelve más competitiva intensificándose la exclusión de actores y grupos sociales.

La ola democratizadora que vivió el mundo de finales de los años setentas ha activado esferas de acción y participación organizada que recuperan espacios en los que la mera acción estatal arrojó resultados deficitarios. En cada uno de estos espacios se desarrollan múltiples relaciones de coordinación, intercambio y competencia más allá de la mera asignación por parte del mercado y del control unilateral del Estado.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública" en: *Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública. N° 91, abril de 1996.

Ubicados en esta reconfiguración de la administración pública, los SPE también son presionados para formular con creatividad, innovación instrumental y conceptual respuestas para la atención de las nuevas realidades.²¹

El reto resulta complejo para los SPE sobre todo cuando los ciudadanos han fortalecido sus recursos dando paso a nuevas formas de gestión administrativa-gubernamental.

El enfoque ciudadano que caracteriza al nuevo paradigma de la administración pública promueve la construcción de esquemas de colaboración con otros actores sociales y grupos organizados públicos y privados, con recursos y capacidades complementarias e incluso sustitutivas que promueven sus intereses particulares a través de la atención de problemáticas públicas donde la actuación gubernamental resulta ineficiente o inexistente.

Los SPE se ubican ante la necesidad de redefinir su papel, su marco institucional y de gestión para la prestación de sus servicios, de generar respuestas oportunas e innovadoras para articular los intereses diversos de los actores que interactúan en el mercado laboral, sus recursos y capacidades. Capitalizar y ampliar su capacidad instalada y posibilidades de acción frente al incremento de las demandas, es también una ventana de oportunidad para los SPE para su reposicionamiento a partir de la renovación de su carácter gerencial.

II.h El rol de los SPE

No siempre resulta evidente ubicar el ámbito de operación de los SPE y los espacios en los que incide la implementación de las políticas de empleo, así como su intervención en el mercado laboral. La figura 9 tiene la intención de identificar la relación directa entre las políticas de empleo que los SPE aplican y sus rendimientos en las esferas de lo económico y lo social.

²¹ AGUILAR, Villanueva Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.

En este espectro los SPE operan bajo distintos modelos como responsables de la implementación de políticas activas y pasivas de empleo para que demanda y oferta en el mercado laboral se interconecten en mejores condiciones. Esta labor la realizan a través de la provisión de información sobre el mercado laboral, servicios de vinculación y colocación, y programas de intervención en el mercado laboral.

El papel que juegan los SPE en términos de la creación de un vínculo entre las personas que buscan trabajo y el mercado laboral continuará siendo de gran importancia durante las siguientes décadas sobre todo debido a que la dinámica entre la oferta y demanda de fuerza laboral enfrenta cambios y complejidades para mantener equilibrios en el mercado laboral.²²

Figura 9 Ámbitos de actuación de los SPE



Fuente: Elaboración propia con información extraída de CAMACHO, María Claudia, "La generación de trabajo digno y productivo de los jóvenes como detonante del desarrollo en las Américas"...

²² Op. Cit. "Modernizing Public Employment Services to support the European Employment Strategy"...

En nuestro análisis los temas más sensibles en la Agenda de los SPE son el envejecimiento de la pirámide poblacional, la precariedad laboral y el incremento de la movilidad laboral; ya que su efecto más inmediato recae sobre el mercado de trabajo con distintas consecuencias sobre las tasas de empleo, los salarios, la competencia e incluso los sistemas de salud, jubilación y seguridad social. Los SPE, por tanto, también juegan un importante rol para asegurar la equidad en el acceso a la información del mercado laboral y al brindar servicios de acceso universal también contribuyen a ampliar las oportunidades de inserción laboral de los individuos.

Cuando estas nuevas realidades son gestionadas conforme a una racionalidad administrativa que interconecte las necesidades del aparato productivo con una fuerza laboral adecuada, los efectos negativos del contexto pueden ser controlados e incluso capitalizados. En este nicho de oportunidad se demanda la acción de los SPE: contribuir a la integración de una nueva configuración laboral entre el estado y el mercado laboral.

Apartado III.

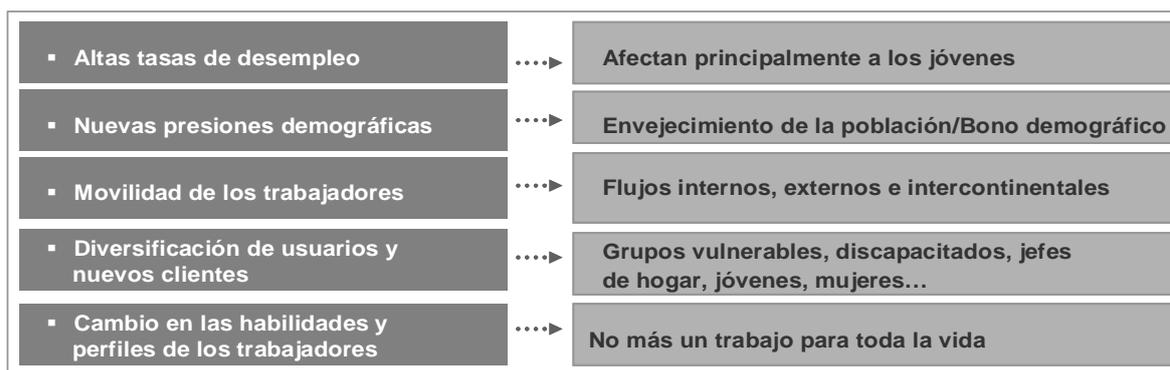
El nuevo rol de los SPE

III.a Los SPE y los nuevos mecanismos de gestión

En el siglo XXI las variables centrales que determinan el funcionamiento del mercado laboral como son la difusión tecnológica en el aparato productivo, la evolución de los salarios y de la productividad, el empleo, el nivel educacional de la fuerza de trabajo, el sindicalismo, y otros, se desempeñan en forma muy distinta. Así también tienen un efecto directo que modifica las condiciones a partir de las cuales se establecen las relaciones productivas, el concepto mismo del trabajo, los derechos laborales, los sistemas de salud, jubilación y seguridad social.

Las nuevas presiones demográficas, las altas tasas de desempleo, la intensificación de la movilidad laboral, la emergencia de nuevos usuarios y grupos en condiciones de vulnerabilidad, así como el cambio en las habilidades y perfiles de los trabajadores influyen la configuración de la agenda gubernamental relativa al tema del empleo.

Figura 10 Nuevas realidades y sus efectos en el mercado laboral



Fuente: Elaboración propia con información extraída de CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives...

Como instituciones gubernamentales responsables de la implementación de la política de empleo, los SPE juegan un importante rol en el mercado laboral: promueven una transformación favorable de las condiciones en las que los individuos acceden a un trabajo, aseguran la equidad en el acceso a la información del mercado laboral, y brindan servicios de acceso universal que contribuyen a ampliar las oportunidades de inserción laboral de los individuos.

Los SPE han desarrollado ventajas competitivas y nuevos enfoques hechos a la medida de las necesidades y circunstancias cambiantes del mercado laboral mismos que se describen en la figura 11. Los criterios de aproximación guardan una relación estrecha con el principio “costo-efectividad” en la prestación de servicios de empleo a los diferentes usuarios, y la exigencia de mayor oportunidad.

En la matriz se muestran los mecanismos que los SPE han configurado para enfrentarse de un modo más eficiente a las nuevas realidades del mercado laboral, asimismo se destacan las ventajas que ello representa y que por ende se ven traducidas en un desempeño más adecuado de los SPE.

Figura 11 Asimilación de las nuevas realidades del mercado laboral por los SPE

Nuevas realidades	Respuesta de los SPE	Ventajas competitivas
<p>Tecnologías de información y comunicación instantánea</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsas electrónicas de trabajo - Provisión de servicios de intermediación en línea (on-line) - Atención telefónica - Contacto por telefonía celular - Ferias virtuales - Acceso a información sobre el mercado laboral a través de medios electrónicos - Mercadotecnia y posicionamiento de imagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de costos - Mayor cobertura - Transparencia - Movilidad laboral - Mejor distribución de las ofertas de trabajo a nivel local, nacional, regional e incluso internacional - Igualdad de condiciones en el acceso - Disposición de información inmediata a cualquier desde cualquier lugar - Facilita el acceso a la información y servicios gratuitos - Incrementa oportunidades de empleo y opciones de reclutamiento

<p>Nuevos actores con mayores recursos, sistemas de autogestión y nuevas demandas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de redes de colaboración con agentes del mercado laboral (sector educativo, empresarios, instituciones internacionales, subcontratistas de servicios, trabajadores, agencias privadas de colocación, etc.) - One-stop shop y servicios integrados - Diversificación de servicios para la atención de nuevos usuarios - Desarrollo de nuevas herramientas de intermediación 	<ul style="list-style-type: none"> - Suma de recursos - Corresponsabilidad - Diversidad de visiones - Nuevas posibilidades - Equilibrio social en el acceso al mercado laboral - Pertinencia en la entrega de información y servicios - Calidad en la prestación de los servicios - Mejor desempeño de los SPE - Personalización de la atención a los usuarios de mayor valor agregado - Vinculación más eficiente entre la oferta y demanda del mercado laboral
<p>Libre mercado, economía del conocimiento, nuevos esquemas de organización del trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificación de nuevas ocupaciones y perfiles laborales - Esquemas diversificados de capacitación - Promoción del autoempleo - Programas hechos a la medida - Nuevas fuentes de empleo - Uso eficiente de la fuerza laboral - Soluciones de TIC facilitan las tareas del personal - Flexibilidad laboral 	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de información estadística sobre el mercado laboral - Flexibilidad en los esquemas de seguridad social - Reducción del trabajo informal - Equipamiento de los individuos poco calificados para su reinserción al mercado laboral - Mayor tecnificación y valor agregado de la fuerza laboral - Indicadores de desempeño - Atención diferenciada de los grupos con mayor o menor desventaja en el mercado laboral

Fuente: Elaboración propia con información extraída de CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives...

El empleo y sus componentes son asuntos de orden público e impactan el desarrollo de la sociedad. La adopción del objetivo orientado a “alcanzar el pleno empleo, productivo y decente para todos, incluidos los jóvenes y las mujeres” como parte de las Metas del Desarrollo del Milenio,¹ constituye en

¹ Sitio Web <http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/> *MG8 Develop a global partnership for development, Decent Work and the Millennium Development Goals*, Official Website of the International Labour Organization, Geneva, Switzerland.

nuestra opinión la plataforma que ubica a los SPE como las instituciones a través de las que el gobierno interviene para estimular el desarrollo de los individuos y como un medio para promover una mejor calidad de vida.

Al mismo tiempo representa un parteaguas que reconoce y reposiciona a los SPE como instituciones gubernamentales clave del mercado laboral. Toda vez que contribuyen al desarrollo de las capacidades productivas de la fuerza laboral. Operan esquemas de vinculación y colocación acorde a las necesidades del aparato productivo y facilitan el acceso transparente a la información sobre el mercado laboral. En este contexto, los SPE se perfilan como instituciones dotadas de una estructura organizacional flexible capaz de adaptarse a los constantes cambios y demandas diferenciadas del mercado laboral y sus actores.

III.b Transformación de las funciones operativas

El proceso de asimilación de las nuevas realidades del mercado laboral también incide en la transformación paulatina de las funciones operativas básicas de los SPE. De esta forma se abre paso a la integración de vías alternas para la atención de las demandas formuladas por los actores del mercado laboral en materia de capacitación, vinculación laboral, provisión de información y los mecanismos de intervención de los SPE.

Los SPE son responsables de la implementación de la política de empleo mediante la aplicación combinada de políticas pasivas y activas, a partir del desempeño de funciones básicas que les resultan comunes independientemente de la configuración organizacional de cada uno.²

La definición de la política de empleo determina en gran medida la capacidad de los individuos para adaptarse a las variaciones y fluctuaciones de la demanda laboral. Como instituciones que contribuyen a un mejor funcionamiento del mercado laboral, los SPE influyen en gran medida las

² Op. Cit. *Joint mission Statement of Public Employment Services in Europe...*

oportunidades de los individuos para insertarse en el mercado laboral después de una situación de desempleo.

La dotación de incentivos y la inhibición de conductas que no favorecen la vuelta al empleo de los individuos constituyen los principales mecanismos de intervención en el mercado laboral de los SPE. La aplicación de medidas de protección del empleo, la administración-dotación de beneficios por desempleo y la instrumentación de políticas activas de empleo son actividades orientadas a influenciar el comportamiento y la toma de decisiones de los individuos que demandan empleo y de quienes ofertan las vacantes.³

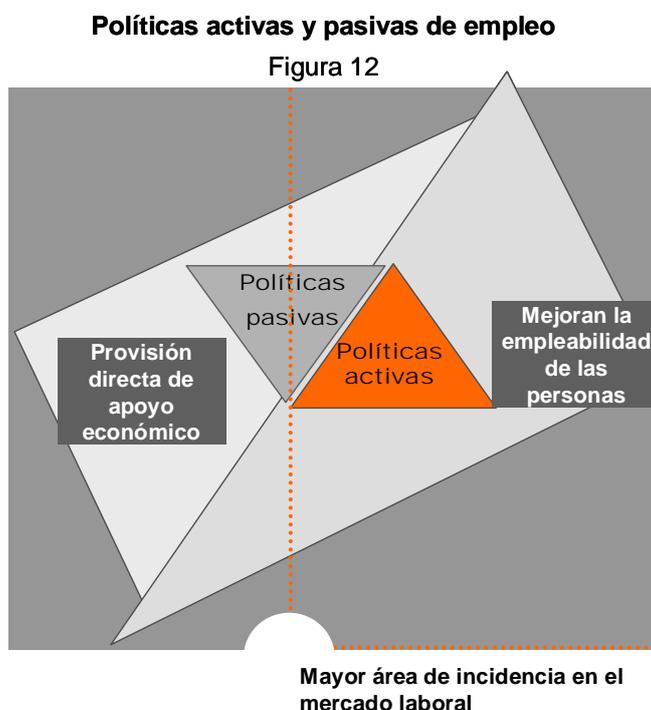
Los SPE se reconfiguran no sólo a partir de los cambios en el ambiente laboral, también lo hacen a partir de un nivel más operativo. Los esquemas de corresponsabilidad entre gobierno, sociedad y mercado dan lugar a nuevas formulas de gestión pública a partir de las que los SPE adquieren un rol de facilitador de las relaciones productivas. Desde este punto de vista, los SPE articulan decisiones, capacidades y recursos de los ciudadanos. Parafraseando a Ricardo Uvalle, el desempeño eficaz de los SPE no sólo resulta de la aplicación de los recursos técnicos sino de su orientación institucional de servicio a los ciudadanos y el desarrollo de sus fuerzas productivas.

La relevancia y profundidad de esta transformación estriba en que los SPE juegan un rol más de coordinador en el mercado laboral que de proveedores directos de servicios. La focalización y revalorización de los costos asociados a su operación se deriva de una nueva combinación en la aplicación de políticas activas y políticas pasivas de empleo.⁴

³ Las Políticas Pasivas de Empleo instrumentadas por los SPE proveen un seguro contra los riesgos por desempleo a través de la provisión de beneficios por la pérdida del empleo o la operación de programas temporales que alienten el empleo en áreas de la producción focalizadas.

⁴ Para efectos de nuestro análisis entendemos que as Políticas Activas de Empleo consisten principalmente en subsidios específicos, servicios y otros gastos públicos orientado a promover la generación de empleo. En tanto las Políticas Pasivas están enfocadas a mantener el ingreso de las personas en situación de desempleo. Información más detallada puede encontrarse en: ESTEVÃO, Marcello. *Do Active Labour Market Policies Increase Employment?* Working Paper 03/234, International Monetary Fund - Western Hemisphere Department, December, 2003. Otra referencia interesante: STIGLBAUER, Alfred, *The (New)*

El objetivo final busca estimular la reactivación y reinserción de la fuerza laboral al mercado de trabajo. Una mayor aplicación de políticas activas de empleo tiene como objetivo dotar a los individuos de suficientes incentivos y condiciones favorables para insertarse en un empleo (Figura 12).⁵



Fuente: Elaboración propia con base en la información extraída de ESTEVÃO, Marcello, Do Active Labour Market Policies Increase Employment?

La realización de las funciones básicas de los SPE responde a nuevos principios de gestión y requerimientos del mercado laboral. Derivado de nuestro análisis observamos que los SPE han desarrollado modelos de operación que les permiten aplicar sus recursos con mayor racionalidad, brindar atención focalizada en función de la demanda y generar esquemas de colaboración entre los actores del mercado laboral.

OECD Jobs Study: Introduction and Assessment, Monetary Policy and the Economic Q3/2006.

⁵ A este respecto los indicadores sobre la evolución del rol de los SPE publicados por la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo serán la referencia para ilustrar esta transición. *Servicios Públicos de Empleo: perspectivas de desarrollo.* Documento Interno de trabajo, no publicable. Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, Ginebra, 2007.

De acuerdo a información de la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, la provisión de servicios de intermediación laboral a demandantes de empleo y empleadores se realiza en forma diferenciada para brindar apoyo focalizado a sus usuarios en términos de la asignación de recursos. (Figura 13-A).

Indicadores sobre la evolución del rol de los SPE

Figura 13 - A

Vinculación laboral			EVOLUCIÓN
Indicador AMSPE	Encuesta 2002*	Encuesta 2006*	
▪ Servicios de vinculación laboral a demandantes de empleo	83%	100%	Se convierte en un servicio universal
▪ Servicios de vinculación laboral a empleadores	67%	96%	Enfoque en función de la demanda

Fuente: CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives....

Los SPE brindan servicios de mayor valor agregado a los empleadores dispuestos a trabajar en la consecución de los objetivos asociados a la colocación de los individuos en un empleo y el desarrollo de habilidades ocupacionales que incrementen la capacidad productiva de la fuerza laboral.

Desde esta perspectiva los SPE adoptan un enfoque de provisión de servicios en función de la demanda. La atención diferenciada a grupos especiales promueve esquemas de atención hechos a la medida de sus necesidades. Derivado de este ajuste, los SPE proveen sus servicios con mayor racionalidad administrativa, y por ende, su función en el mercado laboral es más transparente.

De igual forma la provisión de servicios a grupos específicos se ha incrementado, y es posible observar la consolidación de nuevos usuarios que demandan atención por parte de los SPE. La oferta de servicios cubre un amplio y diverso espectro usuarios. Los SPE han desarrollado capacidades de gestión que contribuyen a la reducción de los desajustes para los grupos en desventaja (Figura 13-B).

Indicadores sobre la evolución del rol de los SPE

Figura 13-B

Intermediación del mercado laboral			EVOLUCIÓN ↓
Indicador AMSPE	Encuesta 2002*	Encuesta 2006*	
▪ Formación vocacional y asesoramiento	73%	54%	Disminuye mediante la subcontratación
▪ Ayuda en la búsqueda de empleo	90%	92%	Principal servicio
▪ Servicios especiales para grupos específicos			Los jóvenes constituyen un gpo. objetivo a nivel mundial
○ Jóvenes	75%	90%	Equidad y diversificación
○ Mujeres	50%	67%	Globalización / movilidad
○ Inmigrantes	33%	56%	Acceso
○ Discapacitados	72%	79%	

Fuente: CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives....

La interacción entre actores, sitúa a los SPE como un agente dinamizador que facilita la flexibilidad, el rendimiento y el impacto de los servicios de información, vinculación e intermediación. Sobre todo los asociados a la provisión de servicios de capacitación de la fuerza laboral. La subcontratación⁶ de estos servicios promueve la competencia, eleva la calidad y flexibilidad para establecer programas de aprendizaje y entrenamiento en función de las necesidades del aparato productivo.

Por otro lado, la gestión de las prestaciones por desempleo sigue formando parte de las competencias de los SPE pero la corresponsabilidad de los beneficiarios es una exigencia que conduce a la búsqueda de un equilibrio entre los derechos y las obligaciones en materia de seguridad social (Figura 13-C). A través de este ajuste los SPE inciden en la disminución de la fuerte

⁶ Para efectos de este análisis, se considera que la *subcontratación* transfiere la provisión de bienes y servicios públicos a un proveedor externo mediante la aplicación de recursos presupuestales gubernamentales. Estos esquemas operan bajo el principio de libre mercado. En tanto más proveedores de servicio haya la calidad, el costo y la aplicación de buenas prácticas incidirá en la continua mejora del servicio y/o calidad de los bienes. El esquema de la subcontratación de servicios busca flexibilizar las rigideces administrativas del aparato burocrático y reducir los costos asociados a la provisión directa. ABELSON, Peter. *Outsourcing of Public Services in Australia: seven case studies*. Macquarie University, Department of Economics. Australia, 2005.

carga fiscal que conllevan las políticas pasivas y compensatorias. Así también contribuyen a reducir los efectos secundarios de dependencia que ciertos individuos tienen respecto a los beneficios por desempleo.

Indicadores sobre la evolución del rol de los SPE
Figura 13-C

Gestión de prestaciones por desempleo			
Indicador AMSPE	Encuesta		EVOLUCIÓN
	2002*	2006*	
o Gestión de prestaciones por desempleo	52%	44%	Corresponsabilidad

Fuente: CHARPY, Christian. *Public Employment Services: developing perspectives...*

Esta serie de indicadores dan cuenta de la transición incremental que los SPE experimentan respecto a la operación de las funciones que les resultan comunes. Así también arrojan información que reafirma la importancia que cobran las funciones básicas asociadas a la implementación de las políticas activas de empleo. Toda vez que el éxito de la vinculación entre el buscador de empleo y la vacante disponible en el mercado laboral, depende en gran medida de la efectividad con la que se implementan. La figura 14 se refiere a una clasificación que nos permite ubicar tales políticas instrumentadas por los SPE.

Figura 14
Políticas Activas de Empleo instrumentadas por los SPE

Políticas Activas de Empleo	Servicios de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Colocación ✚ Consejería ✚ Asesoría vocacional ✚ Búsqueda de empleo ✚ Información sobre el mercado laboral ✚ Apoyo a la movilidad laboral
	Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Capacitación en el trabajo ✚ Capacitación para el trabajo/reconversión de habilidades
	Grupos en desventaja	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Jóvenes ✚ Discapacitados ✚ Adultos mayores
	Subsidios al empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Subsidios al empleo en el sector privado ✚ Autoempleo ✚ Creación directa de empleos (públicos o sin fines de lucro)

Fuente: Información tomada de ESTEVÃO, Marcello. *Do Active Labour Market Policies Increase Employment?*

III.c Nuevos enfoques de los SPE

En un mundo globalizado, la economía del conocimiento ⁷ y la sociedad neotecnológica demandan un nuevo tipo de trabajador. ⁸ El trabajo se asocia a valores sociales y económicos distintos, se orienta al desarrollo de actitudes y habilidades asociadas a los sectores productivos de mayor tecnificación y avance tecnológico. En una economía del conocimiento, más competitiva y dinámica se valoran actitudes y habilidades que faciliten una constante adaptación a la evolución de la economía.

El concepto de trabajo en el actual entorno pasa por un proceso de reconfiguración que tiende a la especialización, la tecnificación, la individualización de las trayectorias laborales, el debilitamiento de la negociación colectiva y la pérdida de soportes institucionales. Las relaciones productivas dejan de articularse en un marco contractual y centralizado a partir del proceso de reorganización y flexibilización de las relaciones laborales. ⁹

A partir de la apertura de las economías, la gran empresa y las estructuras de producción del desarrollo endógeno se dividen en redes de producción ubicadas en puntos geográficos distintos de acuerdo a la lógica diferenciada de

⁷ La economía del conocimiento ya no contempla sólo valores tangibles. Los nuevos valores de la producción son denominados intangibles: capital humano (personas), capital intelectual (innovaciones e ideas), capital social (redes, marcas, patentes), y capital estructural (procesos de trabajo y negocios). Hoy en día es posible crear valor a partir del capital intangible, Op. Cit. *El Futuro del Trabajo en el Mundo*, p. 15-16.

⁸ La informática, la robótica, la nanotecnología, la electrónica, la biotecnología son desarrolladas a escala industrial y se incorporan a la producción y consumo cotidianos. El cambio estructural inducido toca directamente al proceso de producción de la sociedad actual, y determina un cambio sociológico y medioambiental con consecuencias directas de estas nuevas tecnologías sobre el empleo. A este cambio José Enrique Rodríguez le denomina la sociedad neotecnológica. RODRÍGUEZ Ibañez, José Enrique, "De la sociedad del trabajo a la sociedad tecnológica": en *Revista española de investigaciones sociológicas*, Málaga, España, 1989, Universidad de Málaga, Núm. 45.

⁹ Alonso sostiene que el trabajo es una construcción social, referida a un contexto histórico, a las experiencias y al modo de vida de una sociedad particular. En este momento histórico la idea de la seguridad en el puesto de trabajo, los derechos de segunda generación, la negociación colectiva respaldada por la política de Estado, sede paso a una lógica de organización donde los organigramas jerárquicos son remplazados por grupos de trabajo que se organizan y reorganizan según las necesidades del nuevo esquema de producción. ALONSO, Luis Enrique, "Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. Política y Sociedad" en: *Revista de la Universidad Complutense*, Madrid, 1999, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Núm. 31.

costos de los insumos de producción (transporte de materias primas, fuerza laboral, pago de impuestos, relación con puertos comerciales, etc.). Esta reorganización de los centros productivos tiene efectos directos en las relaciones laborales, así como en la concepción misma del trabajo.

El desarrollo de sectores de servicios y de uso intensivo de tecnología, abre paso a perfiles laborales de mayor especialización, tecnificación y profesionalización. Por otro lado, los centros de producción se flexibilizan y reestructuran en redes descentralizadas que operan bajo esquemas de subcontratación y condiciones laborales no contractuales. Al tiempo que se generan situaciones de subempleo y precariedad, se abren ocupaciones de alto valor en el mercado que generan una brecha que conduce a la fragmentación de la cohesión de las relaciones productivas.

Los esquemas de consumo y de producción marcan cambios fundamentales en las tendencias laborales en este nuevo siglo. La lógica de la producción de masas es remplazada por la especialización de tareas y la producción de capital intangible. Los adelantos tecnológicos y la investigación sobre la interfase entre máquina y cerebro derivan en nuevas aplicaciones al modo de producción.

Un ejemplo que ilustra este cambio se ubica en la industria alimenticia donde la incorporación de computadoras y sensores que controlan el crecimiento de animales, plantas y productos de la granja, reduce el número de trabajadores requeridos y exige una mayor especialización de los mismos. Este modelo de producción reduce el desperdicio y maximiza el aprovechamiento de las materias primas y la fuerza laboral para el incremento de las ganancias.

La estrategia de intervención de los SPE a partir de los nuevos valores asociados al trabajo y a la vida laboral, se centra en ámbitos prioritarios de acción como la elevación de las calificaciones y habilidades, la provisión de servicios de vinculación e información sobre las características de la demanda y la oferta de la fuerza laboral.

De este modo los SPE buscan contribuir a mantener la cohesión de las relaciones productivas y a un mejor funcionamiento del mercado laboral. Ello requiere la acción coordinada de las instituciones del mercado laboral y los órganos de gobierno para asegurar un desarrollo positivo de las capacidades productivas de una sociedad.

Desde nuestra visión, los SPE se han reconfigurado para actuar de manera oportuna y eficiente en el entorno de un mercado laboral nuevo y en rápida transformación. Derivado de esta reflexión podemos afirmar que los SPE han asimilado las nuevas realidades del mercado laboral, y por tanto, desempeñan un nuevo rol.

A partir de las nuevas demandas del mercado laboral, los SPE entraron en un proceso de modernización, rediseño de sus estructuras e innovación en sus métodos de gestión. El modelo posburocrático ¹⁰ reafirma la necesidad de una intervención racional, ordenada, especializada y profesional por parte de los SPE para la instrumentación de la política de empleo.

Existen dos experiencias desarrolladas que nos permiten observar como los SPE operan ya en ámbitos prioritarios de intervención que dan cuenta de su nuevo rol más coordinador que interventor.

El proceso de modernización de los servicios públicos de empleo para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo impulsada por la Unión Europea, ilustra bien la transformación de las funciones básica de los SPE en cuatro directrices prioritarias de intervención (Figura 15).

¹⁰ El modelo posburocrático propone eliminar las ineficiencias, improductividad, altos costos e inercias del modelo burocrático. De ahí que el modelo posburocrático proponga nuevas formulas para que el gobierno desarrolle esquemas de operación responsables y productivos. Este modelo propone transitar: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación. GUERRERO, Omar, "Nuevos modelos de gestión pública" en: *Revista Digital Universitaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3

Figura 15
Ámbito prioritarios de intervención de los SPE en la Unión Europea

- **Capacidad de inserción profesional:** los SPE 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). La intervención de los SPE consiste en garantizar el funcionamiento de los sistemas de formación por aprendizaje, movilizandolos puestos de formación o actuando como intermediarios entre estos puestos y los trabajadores.
- **Espíritu de empresa:** uno de los objetivos de los SPE es la promoción del trabajo no asalariado para los desempleados o los trabajadores amenazados de despido. Además, los SPE se asocian con otros organismos públicos o privados con el fin de establecer estrategias locales de creación de empleo que respondan a las nuevas necesidades.
- **Capacidad de adaptación:** Los SPE siguen desempeñando un importante papel por lo que respecta a la gestión de la evolución de las estructuras de las empresas. Los SPE 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.
- **Igualdad de oportunidades:** los SPE actúan a fin de promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la acción de los SPE 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 en favor de determinadas categorías de trabajadores como personas con discapacidad, minorías étnicas, mujeres y jóvenes entre otros.

Fuente: *Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo...*

Un referente más lo encontramos en la Organización Internacional del Trabajo y su estrategia de promoción del Trabajo Decente que se ha constituido como un mecanismo para propiciar economías más productivas, de libre intercambio, basadas en el conocimiento y un capital humano con mejores habilidades.¹¹

¹¹ Hacer del trabajo decente un objetivo nacional y global es una de las Metas del Milenio MDG8. La OIT ha definido cuatro prioridades globales denominadas las cuatro ES: Employment creation, Employability, Equal opportunities and Entrepreneurship. <http://www.ilo.org/mdg> *MG8 Develop a global partnership for development, Decent Work and*

Figura 16
Agenda Global del Empleo OIT: Prioridades clave

- **Creación de empleos:** se sitúa como el centro de la política macroeconómica
- **Empleabilidad:** inversión en educación y capacitación para la vida laboral
- **Igualdad de oportunidades:** otorgar las mismas oportunidades a hombres que a mujeres, jóvenes y adultos
- **Espíritu empresarial:** promover y facilitar la creación de empresas

Fuente: Decent Work and the Millennium Development Goals, ILO...

Los SPE han diversificado la provisión y orientación de sus servicios y principales funciones. Por lo que el mandato de contribuir al pleno empleo queda entretejido en su naturaleza, sólo que en el umbral del siglo XXI las nuevas aproximaciones se han configurado, en nuestra opinión, a partir de cuatro elementos clave para su redefinición como se indica en la siguiente figura.

Figura 17
Redefinición de los SPE: Elementos Clave

- ✚ **Aplicación de nuevas tecnologías de información y comunicación:** permite ampliar la cobertura de los servicios, reducir los costos asociados a la vinculación laboral y poner a disposición de los usuarios información oportuna, confiable y accesible en todo momento, desde cualquier punto.
- ✚ **Corresponsabilización de los actores del mercado laboral:** normalmente se tiene la errónea concepción de que los servicios que proveen los SPE no tienen un costo asociado, cuando en realidad su producción esta sujeta a un presupuesto restringido.
- ✚ **Incorporación del concepto de calidad a su operación diaria:** alcanzar un alto nivel de satisfacción de los usuarios provee de mayor confiabilidad y reconocimiento a los SPE. Desde el lado de la demanda, la satisfacción de los empleadores se refleja en un usuario frecuente y la disponibilidad de más opciones de trabajo para los buscadores de empleo. Adicionalmente la definición de indicadores permiten un mejor control y evaluación de los diferentes tramos de operación.

the Millennium Development Goals, Official Website of the International Labour Organization, Geneva, Switzerland.

✚ **Construcción de esquemas de colaboración con otros actores del mercado**

laboral: la suma de capacidades de atención incrementa la disponibilidad de opciones y recursos.

Fuente: Elaboración propia con información extraída de Mission Statement for PES adopted by the Directors General of the PES in the European Union

Desde nuestro punto de vista el elemento nodal de cambio que le imprime un nuevo valor agregado a los SPE como agentes gubernamentales estratégicos para mantener en condiciones de ser empleada a la fuerza laboral, es el reconocimiento de que las instituciones gubernamentales no son capaces de atender unilateralmente la agenda gubernamental. Esta nueva lógica potencia la capacidad gerencial de los SPE como agentes gubernamentales que contribuyen a la instrumentación de la política de empleo.

Apartado IV.

Tendencias de los SPE

IV.a Ámbitos prioritarios de desarrollo

Los SPE se desempeñan en un contexto donde se desarrolla una nueva forma de vida laboral, y por ello reconfiguran sus métodos de gestión, organización y respuesta a los requerimientos del mercado laboral y sus actores. La incorporación de nuevos instrumentos y herramientas como son las tecnologías de la información, mecanismos innovadores de intermediación, así como sus relaciones con otros proveedores de servicios, los posiciona como agentes facilitadores y coordinadores de las relaciones entre la oferta y la demanda laboral.

1. Acompañamiento a lo largo de la vida productiva de las personas

El aprendizaje no termina cuando comienza la vida laboral, las habilidades requeridas por el aparato productivo elevan la especialización de las ocupaciones, haciendo del conocimiento el valor de cambio en el mercado laboral. El aprendizaje y el entrenamiento a lo largo de la vida es una vía a través de la que los gobiernos buscan hacer sostenible la permanencia de un individuo en el mercado laboral.

El aprendizaje a lo largo de la vida busca mantener y desarrollar las habilidades y competencias de un individuo durante su trayectoria laboral al tiempo que la tecnología y los requerimientos del aparato productivo cambian. El objetivo es mantenerlo en condiciones de ser empleado.¹

¹ Según la OIT, el aprendizaje a lo largo de la vida permite asegurar el desarrollo personal y profesional de los trabajadores; incrementar la productividad y el ingreso, así como mejorar la equidad social. En tanto, el entrenamiento se refiere a la adquisición de conocimiento, habilidades, y capacidades como resultado de la enseñanza de habilidades vocacionales o prácticas laborales. Op. Cit. *El Futuro del Trabajo en el Mundo*, p. 13.

Actualmente, el aprendizaje ya no es materia exclusiva del sector educativo, las empresas ahora también comparten esta responsabilidad con el individuo. Los SPE en su rol de promotores, intervienen en la promoción de programas de entrenamiento en la práctica laboral y para el trabajo en coordinación con las empresas con el propósito de preparar técnica y profesionalmente a la fuerza laboral con capacidades muy particulares para desempeñar las tareas que requiere la empresa para ciertos procesos de producción o desarrollo.

Por ende, la provisión de servicios de vinculación laboral adquiere un matiz más especializado. Los SPE incursionan en la asesoría personalizada para que los individuos encuentren una relación productiva de largo plazo entre las oportunidades de formación y los empleos disponibles. A través de este nuevo mecanismo los SPE concretan la finalidad de mantener actualizadas las habilidades de la fuerza laboral acorde a los cambiantes requerimientos ocupacionales del mercado de trabajo y la evolución tecnológica.²

Los SPE buscan mejorar sus servicios para integrar a los individuos en búsqueda de un empleo, particularmente para quienes se encuentran en situación de desempleo de larga duración, jóvenes que experimentan el proceso de transición de la escuela al trabajo, y adultos mayores que buscan prolongar su participación en el mercado laboral.

La atención individualizada permite activar al buscador de empleo a través de la integración de servicios hechos a la medida de sus capacidades y necesidades individuales. Si bien estos esquemas exigen una mayor sofisticación de las habilidades del consejero de empleo también corresponsabilizan al desempleado para reinsertarse en un trabajo, y reducir así su dependencia de los sistemas de seguridad social o el riesgo de permanecer en una situación de desempleo de larga duración.³

² HANSEN, Ellen. *Orientación Profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos*. Organización Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Centro Internacional de Formación/Empleabilidad y Habilidades, Montevideo, 2006.

³ Op. Cit. LÖNNROTH, Juhani, *The Public Employment Service in an open market: New roles and main lines of modernization...*

2. Gestión de los flujos de movilidad laboral

La demanda de mano de obra en ciertas localidades, regiones y países es una consecuencia de la nueva configuración de los polos de producción y el envejecimiento de la fuerza laboral. Las personas se desplazan hacia donde se generan los puestos de trabajo, ello ocurre incluso de una frontera a otra, por lo que se generan desequilibrios en el desarrollo de las localidades que ven disminuida su fuerza productiva. Por ende, la intervención de los SPE a través de la vinculación seguirá siendo una función fundamental en las próximas décadas.⁴

Este tipo de desequilibrios en el mercado laboral, frecuentemente están vinculados al fenómeno de la migración. La intervención de los SPE genera valor agregado al ordenar racionalmente los desequilibrios del mercado laboral al transformarlos en flujos de movilidad laboral.

Los esquemas de movilidad laboral de trabajadores temporales transfronteros constituyen una solución para buscar equilibrios entre los demandantes y oferentes de fuerza laboral en sectores específicos.⁵ Los SPE juegan un papel determinante para la gestión de los esquemas de movilidad geográfica de trabajadores entre localidades, regiones o países sin causar desequilibrios en el mercado laboral interno. Los ámbitos de intervención tocan tres etapas:

- a) El diseño de procesos operativos que contribuyan a garantizar que la movilidad laboral sea legal, segura, circular y preserve las condiciones laborales de los trabajadores.
- b) Una adecuada evaluación del perfil ocupacional de los trabajadores temporales por los empleadores extranjeros a través de la estandarización de los criterios ocupacionales, habilidades, conocimientos e historial laboral.

⁴ *Modernizing Public Employment Services to support the European Employment Strategy*. Commission Communication, European Commission, Brussels, Belgium, November 13, 1998.

⁵ *Mission Statement for PES adopted by the Directors General of the PES in the European Union*. European Commission, Lahti, Finland, December 4, 2006.

- c) La promoción de esquemas de capacitación específicos que contribuyan a elevar las habilidades, conocimientos y experiencias del mercado laboral.

Regularmente, la gestión de estos programas de movilidad laboral temporal generalmente se instrumenta a través de la colaboración corresponsable de varias instancias gubernamentales.

Algunos ejemplos en este sentido los encontramos en los programas que impulsan México y Canadá en el sector agrícola (Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, PTAT) y los sectores de la construcción y turismo (Programa Piloto de Movilidad Laboral Temporal). México especialmente busca crear un precedente de la efectividad de los esquemas de movilidad laboral que en un futuro próximo pueda dar lugar a un acuerdo bilateral con su mayor socio comercial, Estados Unidos de América.

La idea de un “pasaporte laboral”, representa ya una demanda que también compete a los SPE.⁶ Este caso aplica para la Unión Europea que aspira a la homologación del historial laboral para el reconocimiento formal de las habilidades sin importar dónde fueron adquiridas. Otra posibilidad, más cercana geográficamente a nosotros aunque más lejana en tiempo, la representa la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

3. Promoción de nuevos ámbitos y esquemas de empleo

Si bien el ámbito de intervención de los SPE no está directamente vinculado a la generación de puestos de trabajo, éstos cuentan con las herramientas y la capacidad de gestión para contribuir a la creación de empleos en el sector formal. El trabajo coordinado con el sector privado ha probado ser un esquema exitoso para promover la contratación de trabajadores. Los SPE han desarrollado modelos como la incorporación de individuos con bajas calificaciones a través de esquemas de capacitación específica a la medida de

⁶ La propuesta de generar un pasaporte laboral fue comentada en una reunión de trabajo de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México en septiembre de 2008. Esta idea apunta al reconocimiento formal de las habilidades y conocimientos sin importar dónde y cómo fueron adquiridas.

las empresas, el mantenimiento de la plantilla de trabajadores a través de la flexibilización de las condiciones de trabajo (esquemas de horarios parciales, por ejemplo), la apertura de oportunidades laborales para personas con discapacidades o bien la contratación temporal de jóvenes que les permita incursionar en el mercado laboral.

Los empleadores a su vez reciben beneficios directos como los servicios gratuitos de vinculación e incluso acceso a programas de calificación de su personal o de subsidios específicos para mantener su plantilla laboral.

El sector social representa también una fuente potencial de plazas de trabajo, los SPE han comenzado a incorporar a las organizaciones de carácter no gubernamental y sin fines de lucro como un usuario más de sus servicios de vinculación.

Adicionalmente, los SPE incursionan ya desde hace algunos años en la operación directa de programas para la promoción del autoempleo. Estas modalidades de atención tienen como finalidad que las personas adquieran los conocimientos, habilidades y destrezas para realizar una actividad productiva por cuenta propia.

El costo beneficio asociado a estos programas resulta competitivo, ya que los recursos otorgados a los participantes equivalen a los beneficios por desempleo que la persona recibiría por encontrarse en situación de desempleo. Así también, se generan empleos adicionales y se activan circuitos productivos, ya sea de tipo artesanal o bien orientados a la promoción de sectores que contribuyen al desarrollo estratégico de las localidades y de su fuerza productiva.

4. Coordinación de las relaciones laborales para la provisión de servicios de empleo

La diversificación de usuarios y actores que intervienen en el mercado laboral también contribuye a posicionar a los SPE como coordinadores de las relaciones entre oferta y demanda de la fuerza de trabajo.

Algunos actores son competidores en tanto que otros colaboran con los SPE en la provisión de servicios de vinculación. Este tipo de formulas tendrán un uso más frecuente, toda vez que los usuarios, empleadores y buscadores de empleo requieren servicios oportunos, más especializados y orientados a parámetros de costo-efectividad en relación a la empleabilidad o el reclutamiento de fuerza laboral capacitada.

El trabajo en redes entre las oficinas de los servicios públicos de empleo, las agencias privadas de colocación y los proveedores terciarios de servicios de vinculación y capacitación, refuerza el rol de los SPE como coordinadores y facilitadores de las relaciones productivas acorde a la estrategia de implementación de la política de empleo: acciones proactivas o reactivas (política pasivas y activas).

5. Cohesión social y equidad

Los mercado laborales tienden a la reducción de la protección social, y a su vez, la protección social representa altos costos para las empresas que se desarrollan bajo nuevos esquemas de producción, como la terciarización (outsourcing). La reducción de los costos toca principalmente los salarios, las prestaciones básicas de seguridad social (prestaciones por pensión, servicios de salud y ayuda por desempleo) e incluso la relación contractual directa con el empleador.⁷

⁷ VAN BEKKUM, Ronald, "Can Public Employment Services be the matchmaker between social security and the labour market?" Conference dictated at the *5th International Research Conference on Social Security*. International Association of Social Security, Warsaw, Poland, March 5-7, 2007.

Adicionalmente, la presión derivada del envejecimiento de la fuerza laboral, representa una carga para el presupuesto de los gobiernos que también tienden a reducir los costos de su personal en términos contractuales, aunque al mismo tiempo tienen la encomienda de promover esquemas de seguridad social adecuados en el mercado laboral.

Los SPE tienen a este respecto una doble tarea desde su ámbito de actuación:

1. Fortalecer la empleabilidad de las personas y proveer información sobre las condiciones laborales existentes en el mercado de trabajo.
2. Intervenir el mercado laboral con un criterio de rentabilidad y responsabilidad social en colaboración directa con el sector privado.

Resulta evidente que los SPE tienen la encomienda de continuar desempeñando funciones sociales y económicas, a la vez que contribuyen a generar condiciones de equidad y a mantener la cohesión social.

IV.b El futuro de los SPE

En las próximas décadas los SPE seguirán sujetos a un proceso continuo de reconfiguración de sus estructuras. Como organizaciones posmodernas tienden a la especialización de sus capacidades de gestión y aplicación de herramientas de intervención, coordinación, promoción y regulación. Así también, sus arreglos institucionales se flexibilizan para adaptar sus procesos operativos y capacidades de gestión a la instrumentación de tareas específicas de acuerdo al contexto, condiciones y exigencias vigentes de la vida laboral.⁸

En este sentido la sociedad posmoderna⁹ es testigo de la emergencia de cuatro nuevos factores emergentes que influyen ya la configuración de un futuro global que ya está sucediendo hoy.

⁸ “La organización no es un absoluto, es una herramienta que propicia un desempeño productivo de la personas que trabajan juntas. Como tal, la estructura de la organización tiene ciertas tareas y condiciones en tiempos determinados” WARTZMAN, Rick. *Organizations need structure and flexibility*. The DRUCKER Institute, 29 August, 2008.

⁹ La sociedad posmoderna es aquella que revalora la idea de emancipación e identidad ciudadana y reclama el respeto a la autonomía y la libertad individual frente al Estado y al

Durante el Foro Económico Mundial celebrado este mismo año, se identificaron cuatro riesgos globales que afectan el funcionamiento de la economía y el bienestar de la social mundial que son:

1. La crisis alimentaria: asocia realidades como la escasez de agua, el uso de alimentos básicos para la producción de biocombustibles, el cambio climático, el crecimiento de la población, el cambio de uso de suelo, entre otros factores.
2. El riesgo financiero sistémico: se ha traducido en una mayor participación de la economía de riesgo sin un sustento productivo tangible que ha llevado a la recesión a varios países.
3. Las cadenas de suministro: la reconfiguración de los polos de desarrollo representa grandes retos para los gobiernos en términos de proveer fuentes de trabajo, seguridad y bienestar a las nuevas concentraciones humanas que son atraídas a estos centros de producción.
4. El uso de la energía: representa un riesgos en torno a los costos asociados a su distribución y disponibilidad, la generación y uso de fuentes alternas de energía, el daño al medio ambiente, entre otros factores.¹⁰

Los denominados riesgos globales cambiarán radicalmente el mundo del trabajo y las relaciones productivas para la sociedad poscapitalista. Los SPE tienen ante sí un nuevo reto que subraya la necesidad de fortalecer sus capacidades de gestión e intervención “coordinada con otros agentes” del mercado laboral. La especialización y el desarrollo de esquemas de respuesta proactivos y anticipados se hace un elemento exigible para los SPE.

mercado. La sociedad posmoderna está constituida por ciudadanos y el ciudadano es un individuo con derechos y obligaciones frente a la colectividad. LYOTARD, Jean-François. *La posmodernidad*. Gedisa. México, 1986.

¹⁰ *Riesgos globales 2008*, Informe de Global Risk Network, World Economic Forum, Ginebra, Suiza, enero de 2008.

Desde nuestra perspectiva, la tarea esencial de los SPE seguirá siendo contribuir a que los individuos enfrenten el cambio y la transición a una nueva configuración de la vida laboral, así como el desarrollo de la fuerza productiva de la sociedad postcapitalista.

Conclusión

- Los SPE se reposicionan como instituciones centrales del mercado laboral, adoptando un rol de facilitador y promotor de la fuerza laboral y el aparato productivo.
- Los SPE no son más un operador directo ni único, más bien se reafirman como una instancia gubernamental que sirve a sus ciudadanos y contribuye al desarrollo de nuevas capacidades productivas de la sociedad.
- Los SPE son una herramienta gubernamental que juega un doble rol, social y económico, tienen el potencial de crear un vínculo de complementariedad entre las políticas macroeconómicas, de mercado, social, educativa y de capacitación que en conjunto activan la dinámica de crecimiento, desarrollo y bienestar de una sociedad.
- Reforzar la capacidad de los SPE de generar información estadística facilitará la provisión de evidencia fáctica a los tomadores de decisiones, en función de una mejor caracterización de la oferta y demanda del mercado laboral. En términos del intercambio de buenas prácticas, estudios comparativo, contar con información estadística es una necesidad para desarrollar o reforzar áreas de servicio de los SPE en función de las tendencias en el ámbito global.
- Los servicios que proporcionan los SPE son universales y gratuitos, representan un medio para que los individuos cuenten con los medios para (re)insertarse en el mercado laboral. Así también, los SPE proveen información sobre las características de la fuerza laboral y las tendencias sobre los requerimientos del mercado laboral para apoyar las proyecciones de crecimiento y la estrategia de expansión de los empleadores. Quienes en última instancia son los usuarios más

importantes de los SPE, pues son quienes finalmente promueven la generación y disponibilidad de fuentes de trabajo.

- Para hacer frente a las nuevas realidades los SPE son las instituciones clave para alcanzar los objetivos de la política de empleo para la promoción del desarrollo del sector productivo. Tanto en el ámbito de lo económico como de lo social, tanto a las empresas como a las personas que buscan un empleo.
- Las funciones básica de los SPE no ha cambiado en lo fundamental: 1) siguen siendo las instituciones gubernamentales esenciales para la implementación de las directrices del mercado laboral; 2) desempeñan una importante responsabilidad social para asistir a los individuos que no puedan incorporarse por sí mismos al mercado laboral; y 3) contribuyen a que el mercado laboral opere con mayor eficiencia al crear un vínculo entre las demanda y la oferta de la fuerza laboral.
- La colaboración con diferentes actores del mercado laboral es parte del nuevo rol de los SPE, y los posiciona como instituciones que promueven un buen desarrollo del mercado laboral.
- La interacción de los SPE con el sector educativo y productivo es fundamental para la potencialización de recursos y la suma de esfuerzos que conlleve a un mejor funcionamiento del mercado laboral. La provisión de servicios que permitan a los individuos un acceso al mercado laboral en condiciones de equidad, la vinculación e intervención en el mercado de trabajo a través de servicios de capacitación y entrenamiento, son instrumentos fundamentales con los que cuentan los SPE para mantener a la fuerza laboral en condiciones de ser empleada.
- Empleadores y buscadores de empleo son usuarios de los SPE. Desde nuestra visión reforzar el enfoque de atención desde la demanda, elevaría su efectividad en la colocación. Los empleadores son la fuente que provee las ofertas de empleo que permiten atender a los

buscadores de empleo. Sobre todo cuando los empleadores consideran a los SPE como uno más de los posibles proveedores disponibles en el mercado laboral. Los servicios ofertados a los empleadores también deberán elevar sus estándares de calidad, seguridad y confiabilidad.

- Los SPE se orientan como un facilitador y promotor de las relaciones entre la oferta y la demanda laboral. Su aproximación a la agenda de gobierno en materia de instrumentación de la política de empleo, la capacitación de la fuerza laboral y la promoción del empleo ha dejado de ser monopólica.
- La promoción y desarrollo de las capacidades gerenciales de los SPE, supone la especialización y tecnificación de sus cuadros administrativos. La complejidad del entorno exige un perfil del Consejero de Empleo que permita flexibilizar las estructuras organizacionales y operativas de los SPE.
- Como reflexión final de este análisis bien vale tratar de extrapolar el caso del nuevo rol que asumen los SPE al nuevo rol que desde nuestra perspectiva deberán asumir las organizaciones gubernamentales en torno al desdoblamiento del concepto de lo público, que es espacio natural de su intervención en la búsqueda del bienestar común, a lo público-global-local.

Epílogo: las nuevas reglas del juego

Los riesgos globales descritos en el apartado IV, reflejan la creciente interdependencia de los países. Cada vez más los gobiernos formulan políticas de acción conjuntas para enfrentar una agenda global en la que el tema del empleo cobra una nueva dimensión como un tema estratégico ligado al desarrollo económico, la cohesión social y el medio ambiente.

Retomando el reciente planteamiento de Kemal Dervis, Administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el desafío para las organizaciones públicas como los SPE será desarrollar “nuevos niveles de cooperación entre los actores públicos y privados, entre los estados y los mercados globales”.¹

La tendencia observable para las organizaciones gubernamentales, particularmente el caso de los SPE, es actuar como “agentes intermediarios” entre los actores del mercado laboral. Solo que ya no se trata sólo de aquellos que se ubican en el ámbito local y nacional. Para resolver problemáticas internas los países requieren de la intervención de actores ubicados en dimensiones geográficas que rebasan el ámbito de jurisdicción nacional.

La movilidad laboral externa ilustra esta nueva situación. Para resolver los desequilibrios del mercado laboral causados por la carencia o sobre oferta de mano de obra en un país y otro, resulta necesario el desplazamiento de trabajadores hacia donde se demanda su trabajo. Estos trabajadores generan un valor con un doble efecto, en el lugar donde se desempeñan y en sus lugares de origen. A su regreso, una vez concluido el contrato laboral, pueden incorporarse a otras cadenas productivas hasta la siguiente temporada laboral. Este ejemplo permite ubicar claramente a los actores gubernamentales, empresas y buscadores de empleo que se transforman en “actores móviles” que desplazan sus capacidades transfronteras para resolver un problema local.

¹ “Las Nuevas Finanzas Públicas: Libro señero ofrece herramientas para manejar riesgos globales” en: *Boletín de Prensa del 28 de enero de 2006*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Encadenando a esta reflexión otra de las ideas desarrolladas por Dervis, estamos ante el surgimiento de un nuevo 'Estado intermediario'. Para el caso del mundo laboral los debates bilaterales y multilaterales en torno a temas como la subcontratación, la flexibilidad, la seguridad social, el empleo decente, la creciente aparición de nuevas ocupaciones y perfiles laborales, la incorporación de métodos de producción menos dañinos al medio ambiente, la amalgama de la tecnología y la fuerza laboral, son problemas globales cuya atención forzosamente requiere de una intervención conjunta.

Ante las nuevas reglas del juego, específicamente las del mercado laboral que han sido abordadas en este análisis, las organizaciones gubernamentales tienen frente así el reto de aprovechar y capitalizar estos espacios para determinar a través de su racionalidad administrativa y capacidades de gerencia pública, el riesgo y los costos que según Dervis es posible asumir globalmente con resonancia directa en el plano nacional, local y micro-regional.

Bibliografía

VI. a Fuentes documentales

Libros

- AGUILAR, Villanueva Luis F, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- BELL, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza Universidad, México, 1989.
- DRUCKER, Peter. *Las nuevas realidades*. Hermes, México, 1990.
- FRIEDMAN, Thomas. *The World is flat*. Penguin Books, London, England, 2005-2006.
- LYOTARD, Jean-François. *La posmodernidad*. Gedisa. México, 1986.
- THUY, Phan et all. *The public employment service in a changing labour market*. International Labour Office. Switzerland, Geneva, 2001.
- UVALLE, Berrones Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. Instituto Nacional de Administración Pública – Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997.

Conferencias

- BOSTYN, Yvan, “Recent developments in labour market services and labour market information-systems in Europe”. *Conference dictated at the Inter-American Conference of Ministers of Labour*. Cocoyoc, Mexico, November 16, 2006.
- CAMACHO, María Claudia, “La generación de trabajo digno y productivo de los jóvenes como detonante del desarrollo en las Américas”, Conferencia dictada en: *Seminario de Estrategias para la generación de empleo productivo para los jóvenes*, Organización de los Estados Americanos, Morelos, México, 8 de noviembre, 2006.
- CRNKOVIĆ-POZAIĆ, Sanja, “The process of Reform of the Public Employment Services”, Conference dictated at the EU-Chile Seminar on Public Employment Services, European Commission and Ministerio de Trabajo y Previsión Social of Chile, Brussels, March 22, 2007.
- HANSEN, Ellen. *The Public Employment Service: Adapting to a Future that has Already Happened*, Conference dictated at the XVII World Congress of the World Association of Public Employment Service, Québec, Canada, May 16, 2006.

Documentos de trabajo

- “Améliorer les aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l’emploi et le développement”. *Rapport de référence pour la discussion générale*. Document Interne du travail. Conférence Internationale du Travail, 2008. Département des Compétences et de l’Employabilité. Bureau International du Travail, Genève, Suisse.
- CHARPY, Christian. *Public Employment Services: developing perspectives*. Internal working paper, non publishable, World Association of Public Employment Services, Belgium, February 22, 2007.
- *Educación y empleo en México*. Documento interno de trabajo, no publicable. Subsecretaría de Empleo y Política Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, diciembre de 2007.
- *Servicios Públicos de Empleo: perspectivas de desarrollo*. Documento Interno de trabajo, no publicable. Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, Ginebra, 2007.

Revistas

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. “La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública” en: *Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública. N° 91, abril de 1996.

VI.b. Fuentes electrónicas

Conferencias

- CASTELLS, Manuel, “Information Technology, Globalization and Social Development”, Conference dictated at *Conference on Information Technologies and Social Development*. United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD. Geneva, Switzerland, June 22-24, 1998.

www.euforic.org/by_theme/184.htm

Sitio Web: European Forum on International Co-operation
Consulta: enero 2008

- “Employment Policies in Arab Mediterranean Countries: How are they reacting to Trade Liberalization and Social Change?” Conference dictated at the *8th Mediterranean Research Meeting*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence & Montecatini Terme, March 21-25, 2007.

http://www.iue.it/RSCAS/Research/Mediterranean/mrm2007/pdf/WS1_MRM2007.pdf

Sitio Web: European University Institute
Consulta: agosto 2008

- VAN BEKKUM, Ronald, "Can Public Employment Services be the matchmaker between social security and the labour market?" Conference dictated at the *5th International Research Conference on Social Security*. International Association of Social Security, Warsaw, Poland, March 5-7, 2007.
<http://www.issa.int/esl/Ressourcen/Tagungsberichte/Can-Public-Employment-Services-be-the-matchmaker-between-social-security-and-the-labour-market>

Sitio Web: International Social Security Association
Consulta: octubre 2008

Comunicados e Informes

- *Cambios en el mundo del trabajo, Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión 2006. Informe I (C). Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.
<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/cambios.htm>

Sitio Web: Organización Internacional del Trabajo
Consulta: junio 2008

- *Plan de Acción: Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*, IV Cumbre de las Américas, Argentina, Organización de Estados Americanos, Mar del Plata, 5 de noviembre de 2005.
<http://www.cumbredelasamericas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Publications/JSWGspa.pdf>

Sitio Web: Organización de Estados Americanos
Consulta: junio 2008

- *Informe del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo: Alerta sobre una crisis de empleo sin precedentes*, Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 25 de enero de 2006.
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/emp leo06.htm>

Sitio Web: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
Consulta: julio 2008

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Organización de Naciones Unidas, 2002.
<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=123>

Sitio Web: Presidencia de la República
Consulta: julio 2008

- “Las Nuevas Finanzas Públicas: Libro señero ofrece herramientas para manejar riesgos globales” en: *Boletín de Prensa del 28 de enero de 2006*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
<http://www.undp.org/spanish/boletin/20060128-npf.shtml>

Sitio Web: Organización de las Naciones Unidas
Consulta: enero 2009

- *Modernizing Public Employment Services to support the European Employment Strategy*, European Commission Communication, Brussels, Belgium, November 13, 1998.
http://ec.europa.eu/employment_social/calls/2006/vt_2006_044/draftcontract_en.pdf

Sitio Web: European Commission
Consulta: agosto 2008

- *Riesgos globales 2008*, Informe de Global Risk Network. Foro Económico Mundial, Ginebra, Suiza, enero de 2008.
www.weforum.org/pdf/globalrisk/report2008.pdf

Sitio Web: World Economic Forum
Consulta: octubre 2008

- *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General*, XVI Reunión Regional Americana de Brasilia, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.
www.trabajo.gov.ar/calidad/internacionales/files/dwork.pdf

Sitio Web: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina
Consulta: agosto 2008

Discursos

- GURRÍA, Ángel, *Speech for the Meeting of G8 Employment and Labour Ministers: Shaping the Social Dimension of Globalization*. Dresden, May 7 2007.
http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_201185_38534237_1_1_1_1,00.html

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development
Consulta: septiembre 2008

- LÖNNROTH, Juhani, *The Public Employment Service in an open market: New roles and main lines of modernization*. Charleroi, Belgium. October 22, 2001.
http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/speeches/2001_en.htm

Sitio Web: European Commission
Consulta: julio 2008

Documentos de trabajo

- ABELSON, Peter. *Outsourcing of Public Services in Australia: seven case studies*. Macquarie University, Department of Economics. Australia, 2005.

<http://www.econ.mq.edu.au/research/2005/OutsourcingPublicServices.pdf>

Sitio Web: Macquarie University

Consulta: noviembre 2008

- *Convención sobre Desempleo N° 2*, Conferencia del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Washington, 1919.

<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/reportforms/pdf/22s002.pdf>

Sitio Web: Organización Internacional del Trabajo

Consulta: septiembre 2008

- *Convención N° 88*, Conferencia Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, San Francisco, 1948.

www.cemca.org.mx/trace/TRACE_46_PDF/Rodríguez_46_2004.pdf

Sitio Web: Organización Internacional del Trabajo

Consulta: septiembre 2008

- *Convención N° 122*, Conferencia Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1964.

www.ilo.org/ilolex/spanish/docs/Handbook.pdf

Sitio Web: Organización Internacional del Trabajo

Consulta: septiembre 2008

- *Convención N° 181*, Agencias Privadas de Empleo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1997.

www.ilo.org/public/english/employment/skills/download/peaguidesp.pdf

Sitio Web: Organización Internacional del Trabajo

Consulta: septiembre 2008

- EICHHORST, Tener and PONLE-SEIDL, Regina. *The interaction of Labor Market regulation and Labor Market policies in Welfare state reform*, Institute for Employment Research, Nuremberg, Germany, September 7, 2005.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=789465

Sitio Web: Social Science Research Network

Consulta: noviembre 2008

- *El Futuro del Trabajo en el Mundo*, Manpower, México, 2006.

<http://www.manpower.com.mx/sala/documents/ei/Futuro%20del%20Trabajo%20en%20el%20Mundo.pdf>

Sitio Web: Manpower

Consulta: septiembre 2008

- *Employment Outlook 1993: Employment Prospects*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1993.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/ippred14.htm>

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development
Consulta: agosto 2008

- Estevão, Marcello, *Do Active Labour Market Policies Increase Employment?* Working Paper 03/234, International Monetary Fund - Western Hemisphere Department, December, 2003.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03234.pdf>

Sitio Web: International Monetary Found
Consulta: septiembre 2008

- *Global Employment Trends: January 2008*, International Labour Office, Geneva, Switzerland, 2008.
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_091225.pdf

Sitio Web: International Labour Office
Consulta: agosto 2008

- “Globalisation, Jobs and Wages”, *OECD Observer Policy Brief*, Organization for Economic Cooperation and Development, June 2007.
<http://www.oecdobserver.org/>

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development
Consulta: septiembre 2008

- Hansen, Ellen, *Orientación Profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos*. Organización Internacional del Trabajo, Centro Internacional de Formación/Empleabilidad y Habilidades, Montevideo, 2006.
http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com_content&task=view&id=667&Itemid=1152

Sitio Web: International Labour Office
Consulta: octubre 2008

- *Joint mission statement of Public Employment Services in Europe*, European Union, Belgium, November 16, 1998.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/ProgressReport-EN.pdf

Sitio Web: European Commission
Consulta: agosto 2008

- *MG8 Develop a global partnership for development, Decent Work and the Millennium Development Goals*, Official Website of the International Labour Organization, Geneva, Switzerland.
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/>

Sitio Web: International Labour Office
Consulta: septiembre 2008

- *Mission Statement for PES adopted by the Directors General of the PES in the European Union.* European Commission, Lahti, Finland, December 4, 2006.

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/pes_missionstatement20061404_en.pdf

Sitio Web: European Commission

Consulta: septiembre 2008

- *OECD Employment Outlook 1997.* Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1998.

www.oecd.org/dataoecd/29/27/38749309.pdf

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development

Consulta: agosto 2008

- *Plan de Acción: Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática,* IV Cumbre de las Américas de la Organización de Estados Americanos, Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005. www.catpuebla.org/wp-content/CIODHA01.pdf

Sitio Web: Organización de Estados Americanos

Consulta: agosto 2008

- SCHULZ Gregor et all. *Public Employment Services in English-speaking Africa, proposals for re-organization,* Employment Services Project at African Regional Labour Administration Center, Harare, Zimbabwe, 1998. <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/empserv/publ/schulz.htm>

Sitio Web: International Labour Office

Consulta: agosto 2008

- *The OCDE Jobs Study 1996: Implementing the strategy.* Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1996.

<http://www.oecd.org/dataoecd/42/51/1941679.pdf>

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development

Consulta: octubre 2008

- WARTZMAN, Rick, *Organizations need structure and flexibility.* The Drucker Institute, 29 August, 2008.

www.druckerinstitute.com/ShowPage.php?PageID=84

Sitio Web: Drucker Institute

Consulta: octubre 2008

- YAMADA, Masahiko, *¿Cómo construir y organizar una red eficiente de las oficinas de los SPE? (Reforma interna de la organización y adopción de las iniciativas privadas),* Sección de Operación y Planificación de las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo, Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar de Japón, Tokio, Japón, Noviembre, 2007.

www.wapes.org/files/ppt/2007-143-SP.ppt

Sitio Web: World Association of Public Employment Services

Consulta: agosto 2008

Libros electrónicos

- ZAPATA, Francisco. “El trabajo en la vieja y nueva economía” en: *El futuro del trabajo. El trabajo del futuro*, Compiladores: de la Garza Toledo, Enrique; Neffa, Julio Cesar, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 2001.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/neffa/4zap.pdf>

Sitio Web: Biblioteca Virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Consulta: septiembre 2008

Revistas

- ALONSO, Luis Enrique, “Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. Política y Sociedad” en: *Revista de la Universidad Complutense*, Madrid, 1999, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Núm. 31.
http://66.102.1.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:S9-bfKvghPAJ:www.redcimas.org/master/bibliografia/sociedad_del_trabajo_y_ciudadania.doc+Alonso,+Luis+Enrique.+Crisis+de+la+sociedad+del+trabajo+y+ciudadan%C3%ADa:+una+reflexi%C3%B3n+entre+lo+global+y+lo+local

Sitio Web: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible
Consulta: noviembre 2008

- AMAR, Paola y DIAZGRANADOS, Jorge, “Modelo de relación Estado-Mercado para el fomento de la innovación” en: *Investigación y desarrollo: Revista del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano*, Bogotá, Colombia, 2006, Vol. 4, No 1.
http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/14-1/8_Modelo%20de%20relacion%20estado%20mercado.pdf

Sitio Web: Biblioteca de la Universidad del Norte, Colombia
Consulta: octubre 2008

- Rodríguez Ibañez, José Enrique, “De la sociedad del trabajo a la sociedad tecnológica”: en *Revista española de investigaciones sociológicas*, Málaga, España, 1989, Universidad de Málaga, Núm. 45.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249745>

Sitio Web: Dialnet, Universidad de la Rioja
Consulta: noviembre 2008

- GUERRERO, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública” en: *Revista Digital Universitaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3
<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html#ref35>

Sitio Web: Universidad Nacional Autónoma de México
Consulta: noviembre 2008

- STIGLBAUER, Alfred, "The (New) OECD Jobs Study: Introduction and Assessment" en: *Econ.newsletter*, Oesterreichische Nationalbank, Viena, Austria, 2006, Third Quarter.
http://www.oenb.at/en/img/mop_2006_3_stiglbauer_tcm16-48472.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development
Consulta: noviembre 2008

Sitios Web

- *Políticas Comunitarias de Empleo*, Sitio Web SCADplus de la Unión Europea.
<http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm>

Sitio Web: European Commission
Consulta: septiembre 2008

- *Portal Europeo de la Movilidad Laboral*, Sitio Web EURES de la Unión Europea.
<http://www.europa.eu.int/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=es>

Sitio Web: European Commission
Consulta: septiembre 2008