



El mundo de los servicios públicos de empleo

.....

“Copyright © 2015. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) respecto a los capítulos 1, 2, 4, 5 y 7 de esta obra. Esta obra está bajo una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual (CC BY-NC-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>) y puede reproducirse para cualquier fin no comercial en su forma original o cualquier forma derivada, siempre que se le atribuya crédito al BID y a AMSPE y que las obras derivadas tengan una licencia en los mismos términos que la obra original. El BID y AMSPE no son responsables de los errores contenidos en obras derivadas y no garantizan que el uso de esta obra para otros fines no infrinja los derechos de terceros.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI. El uso del nombre del BID o de AMSPE para cualquier fin que no sea para la atribución y el uso del logotipo del BID y de AMSPE, estará sujeto a un acuerdo de licencia por separado y no está autorizado como parte de esta CC-IGO licencia.

Notar que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Copyright © 2015. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para los capítulos 3 y 6 de esta obra.

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta obra son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa, de la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo ni de la OCDE o el de sus países miembros.

El Banco Interamericano de Desarrollo, la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos no garantizan la certeza de la data incluida en esta obra.

La calidad de la traducción y su coherencia con el lenguaje original de la obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores de la traducción. En el caso de cualquier discrepancia entre la obra original y la traducción, sólo se considerará válido el texto de la obra original.”

.....



RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

La economía mundial está creciendo más lentamente de lo previsto antes de la crisis financiera global, provocando condiciones desafiantes en el mercado laboral en todo el mundo. La desigualdad en los ingresos se ha ampliado, la conflictividad social ha aumentado y las condiciones del mercado laboral han cambiado radicalmente. Deben afrontarse vulnerabilidades subyacentes asociadas a la lenta recuperación del empleo, especialmente las altas tasas de desempleo juvenil, el desempleo de largo plazo y la disminución de las tasas de participación en los mercados laborales.

En la mayoría de los países del mundo se han establecido servicios públicos de empleo para que actúen como intermediarios clave entre la oferta y la demanda de trabajo, con el fin de corregir las ineficacias del mercado laboral mediante distintos enfoques e instrumentos. Estos servicios planifican y ejecutan muchas de las políticas activas del mercado laboral (ALMP, por sus siglas en inglés) que ayudan a los trabajadores a encontrar empleo y a las empresas a cubrir vacantes. También facilitan los ajustes del mercado de trabajo y amortiguan el impacto de las transiciones laborales.

Para cumplir con estos objetivos, los servicios mencionados suelen utilizar alguna combinación de las siguientes cinco funciones: 1) operar como intermediarios laborales, 2) proporcionar información del mercado de trabajo, 3) diseñar e implementar ALMP, 4) gestionar prestaciones por desempleo, y 5) gestionar la migración laboral. En la actualidad, los servicios públicos de empleo tienen que ajustar estos instrumentos al nuevo y desafiante contexto: un mundo del trabajo con gran cantidad de transiciones en el mercado laboral (es decir, trabajadores que cambian de empleo durante sus carreras) y modificaciones en la demanda de habilidades, lo que requiere un nuevo enfoque de desarrollo y mantenimiento de las habilidades relevantes.

Desafíos y tendencias del mercado laboral: implicaciones para los servicios públicos de empleo

Cambios demográficos

El envejecimiento de la población traerá una serie de retos clave que deberán afrontarse en los próximos 30 años. En los países avanzados, este fenómeno ya está causando una escasez de calificaciones en muchas profesiones y sectores económicos. En la mayoría de los países de África, Asia, América Latina y el Caribe el incremento del tamaño de la fuerza laboral va de la mano con el aumento en el número de adultos mayores. Asegurar un buen funcionamiento del mercado laboral requerirá que los servicios públicos de empleo desempeñen un papel más activo en fomentar la participación laboral de las personas inactivas capaces y en mejorar la empleabilidad y las habilidades de los individuos a lo largo del ciclo de vida.

Globalización

Una economía globalizada tiene muchas implicaciones para los mercados laborales. Por ejemplo, las tareas de producción se pueden realizar en distintos lugares y los trabajadores y las empresas pueden ampliar su acceso a los mercados de trabajo a nivel mundial a través de Internet. La globalización implica una continua necesidad de re-emplearse, mejorar las habilidades de los trabajadores, y un cambio constante de las necesidades de contratación de los empleadores. Los servicios públicos de empleo pueden desempeñar un papel crucial al identificar y apoyar estas nuevas necesidades.

Cambios tecnológicos

El cambio hacia una economía basada en el conocimiento ofrece oportunidades para el desarrollo y el progreso, pero existe el riesgo de que estas oportunidades sean tomadas de manera que exacerben la desigualdad. Para evitarlo, debe haber una optimización constante de las habilidades y los conocimientos de la fuerza laboral. Los servicios públicos de empleo pueden servir como puerta de entrada fundamental para el aprendizaje permanente, convirtiéndose en un instrumento clave para mejorar las oportunidades disponibles para los más desfavorecidos.

Desajustes del mercado laboral

Los desajustes del mercado laboral y de las habilidades limitan la capacidad de los países para adaptarse a las circunstancias cambiantes y frenan el crecimiento de la productividad. Los datos más recientes indican que la brecha de habilidades está aumentando en lugar de disminuir. Los servicios públicos de empleo pueden cumplir un importante papel en la reducción de esta brecha, colaborando con otros actores del mercado laboral para mejorar el desarrollo de las habilidades relevantes.

Desigualdad creciente en los ingresos

Si bien la pobreza de los trabajadores y el empleo vulnerable han disminuido en los países en desarrollo, la desigualdad del ingreso está aumentando en la mayoría de estos países y también en el mundo desarrollado. Los servicios públicos de empleo pueden convertirse en un instrumento esencial para mejorar las oportunidades disponibles para los más desfavorecidos y ayudar a reducir la desigualdad en los ingresos.

Variedad institucional y de políticas en los servicios públicos de empleo

Transiciones del mercado laboral

Los cambios demográficos, sociales y tecnológicos han modificado de manera significativa el mercado laboral, provocando frecuentes, más complejas y rápidas transiciones entre trabajos, ocupaciones, sectores y condiciones de empleo. Estas transiciones del mercado laboral pueden ofrecer oportunidades, por ejemplo para desarrollar nuevas habilidades, pero si no se manejan adecuadamente, podrían dar lugar a la pérdida de ingresos, conducir al desempleo, a la pérdida de habilidades y a la exclusión social.

Este nuevo contexto del mercado laboral tiene importantes implicaciones para los servicios públicos de empleo en todo el mundo, pues deben prepararse para ayudar a las personas a afrontar con seguridad las numerosas transiciones que van a encontrar a lo largo de su ciclo de vida, y lograr que estas transiciones sean positivas.

Acerca de este estudio

Con el fin de enfrentar todos estos desafíos y respaldar la modernización y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, este estudio tiene como objetivo proporcionar información sistemática, estructurada y comparada para ayudar a entender los retos y oportunidades que enfrentan los servicios públicos de empleo en todo el mundo.

Encuesta AMSPE-BID 2014

El proyecto de la Encuesta AMSPE-BID surgió por iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) y de algunos miembros de la AMSPE. Tiene como antecedente la Encuesta AMSPE 2011, que fue concebida como un medio para comprender mejor las instituciones y políticas de las organizaciones miembros de la AMSPE, así como de otros servicios públicos de empleo todavía no miembros. El principal objetivo de la encuesta era mejorar el conocimiento y los datos sobre los servicios públicos de empleo en las cinco regiones de la AMSPE (las Américas, África, Asia y el Pacífico, Europa y Medio Oriente/África del Norte) y fomentar la cooperación con las organizaciones asociadas.

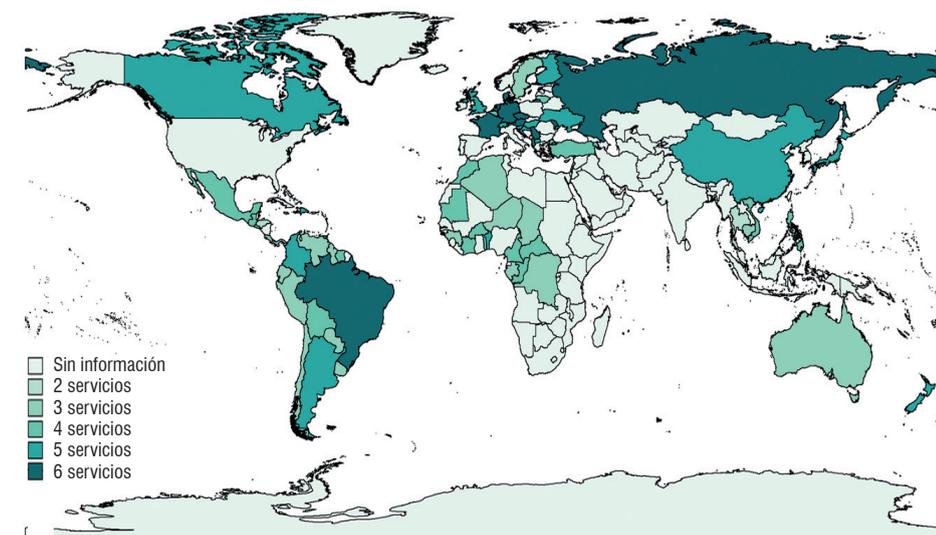
La Encuesta AMSPE-BID 2014 se llevó a cabo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo en América Latina y el Caribe (RED SEALC). El Programa de Desarrollo Económico y Empleo Local (LEED, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también participó en el diseño y análisis de la encuesta 2014. El Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas de Alemania fue el responsable de llevar adelante ambas encuestas. Los cuestionarios fueron respondidos por funcionarios de alto nivel de 73 servicios públicos de empleo de 71 países.

Los mercados de trabajo son y se hacen cada vez más complejos por los retos emergentes ya descritos. En consecuencia, cualquier tarea de intermediación del mercado laboral es ardua. Por tanto, se necesita que los servicios de empleo tengan una configuración razonable para que la intermediación en el mercado laboral tenga éxito. Sin embargo, no es fácil responder cómo deberían establecerse y organizarse los servicios públicos de empleo y qué servicios deberían ofrecer. En el mundo, estas agencias varían en cuanto a sus políticas e instrumentos, en el grado de madurez de sus servicios y en los recursos asignados o a disposición de los diferentes servicios. Resumir esta amplia diversidad institucional mediante un análisis empírico fue uno de los principales motivos para realizar la Encuesta AMSPE-BID y este estudio.

Cartera de los servicios públicos de empleo: integración de servicios

La intermediación laboral, la provisión de información del mercado de trabajo y el diseño e implementación de ALMP para los buscadores de empleo y los empleadores son actualmente los servicios esenciales que proveen los servicios públicos de empleo: un 84% de estos organismos proporciona los tres servicios. Asimismo, en años recientes la gestión de la migración laboral se ha convertido en una tarea cada vez más importante para estas agencias. Por otra parte, la administración de las prestaciones por desempleo es una tarea asignada a tan solo 26 servicios públicos de empleo (principalmente en Europa). El gráfico 1 muestra el número de servicios prestados por los servicios públicos de empleo en el mundo.

Gráfico 1: Número de servicios suministrados por los servicios públicos de empleo en el mundo



Fuente: Encuesta AMSPE-BID 2014.

Uso de instrumentos de política

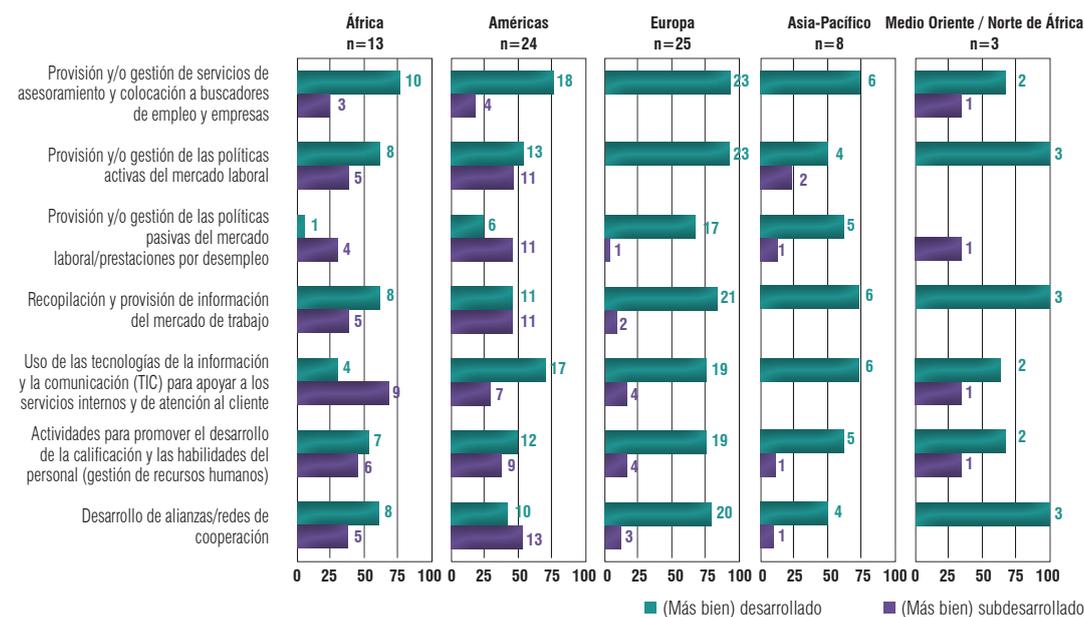
Los servicios públicos de empleo utilizan diversos instrumentos en todo el mundo, entre ellos: apoyo a las personas para entrevistas de trabajo, servicios de soporte para la contratación, fomento de la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, y recopilación y divulgación de estadísticas del mercado de trabajo. Otros instrumentos menos extendidos son: la evaluación de perfiles de los buscadores de empleo, la promoción de la movilidad laboral y la participación en un observatorio laboral. Cuáles y cuántos de estos instrumentos se utilizan depende de las distintas tradiciones en materia de políticas así como de las distintas etapas del desarrollo institucional de cada servicio público de empleo.

Nivel relativo de desarrollo de los servicios públicos de empleo

Los servicios clave que se analizan son los servicios de asesoramiento y colocación, las ALMP, las políticas pasivas del mercado laboral y las prestaciones por desempleo, y la recopilación de información sobre el mercado de trabajo. Este estudio también contempla el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la gestión de recursos humanos, y las alianzas y el trabajo cooperativo en temas transversales relevantes en la mayoría de los dominios de políticas.

El nivel de desarrollo de los servicios públicos de empleo varía mucho en función de la región del mundo de que se trate. Los servicios de asesoramiento y colocación son los únicos con un nivel de desarrollo razonable en las cinco regiones. El nivel de desarrollo de las ALMP es bastante bajo en muchos países de las Américas y África. Las TIC, la gestión de recursos humanos y las redes de colaboración son escasas en África y las Américas, así como también en algunos países de Europa (gráfico 2).

Gráfico 2: Desarrollo de servicios por región del mundo (autoevaluación)
(cantidades absolutas junto a las barras, porcentajes en la parte inferior de los paneles)



Fuente: Encuesta AMSPE-BID 2014.

Nota: Los niveles de desarrollo se basan en la autoevaluación de los encuestados.

Tipología básica de los modelos de servicios públicos de empleo

Al combinar las funciones y servicios que ofrecen, es posible elaborar una tipología sencilla de modelos de servicios públicos de empleo. Esta clasificación no pretende abarcar la calidad o el rendimiento de los SPE. Más bien, se muestra como un punto de partida para el análisis de la combinación de funciones y servicios ofrecidos por estas agencias, y su potencial de desarrollo.

Número de funciones:

- **Integral:** Combinaciones de cinco o seis funciones.
- **Central:** Combinaciones de tres o cuatro funciones.
- **Básico:** Combinaciones de hasta dos funciones.

Rango de servicios:

- **Integral:** Más del 80% de los servicios en una función.
- **Moderado:** Entre un 41% y un 80% de los servicios en una función.
- **Limitado:** Hasta el 40% de los servicios en una función.

Existe un grupo de 16 países con un amplio conjunto de funciones así como una amplia gama de servicios en la mayoría de las funciones. Otros nueve países muestran un conjunto de funciones asignadas como su misión, pero un rango moderado de servicios en la mayoría de las funciones. Otros 24 países presentan un conjunto principal de funciones y una gama completa de servicios de intermediación y de información sobre el mercado laboral. El grupo presenta un moderado rango de políticas activas, servicios dirigidos a grupos objetivo y migración laboral y una capacidad limitada para la administración y gestión de beneficios. Por último, 24 países presentan el conjunto básico de funciones y rango moderado de servicios de intermediación laboral, políticas activas de servicios de información del mercado laboral. Este grupo presenta limitada gama de servicios en las demás funciones.

Modelo organizacional de los servicios públicos de empleo

Los servicios públicos de empleo varían mucho en organización y capacidad. Hay dos tipos de servicios dominantes en cuanto a su régimen jurídico y a la estructura de prestación de servicios: 1) un organismo público dependiente del ministerio, con sus propias estructuras de línea (locales y regionales) para la prestación de servicios (60%); y 2) un modelo de departamento ministerial con estructuras de prestación de servicios internas o externas (32%).

En cuanto a los consejos de administración, el 50% de los países encuestados declaró contar con ellos (en su mayoría en Europa, África y Medio Oriente/Norte de África), y generalmente son tripartitos (con representantes del gobierno, trabajadores y empleadores). En las Américas y Asia hay pocos consejos de este tipo. Los consejos de administración tienen una importancia considerable en las decisiones de política en varios países de Europa y África.

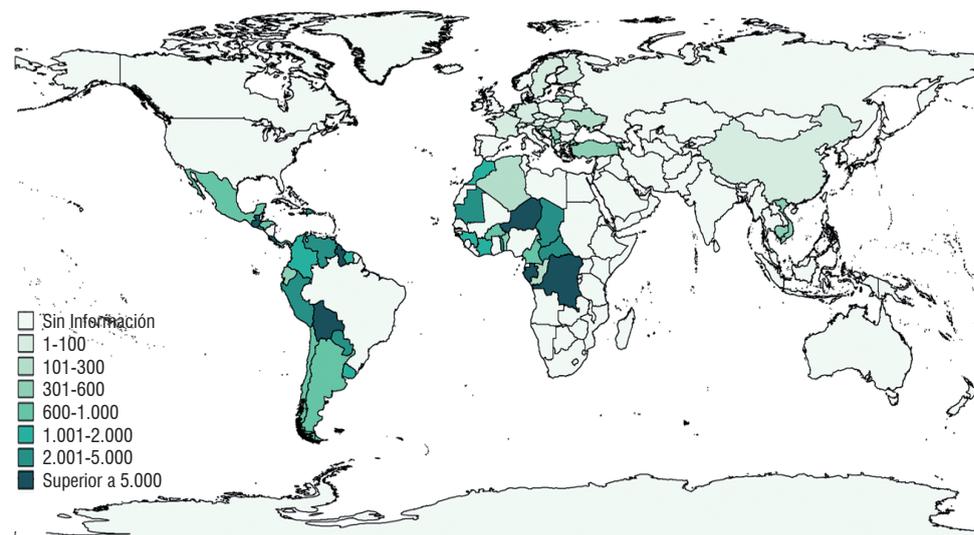
Cómo están mejorando su nivel los servicios públicos de empleo

Los servicios públicos de empleo también varían ampliamente en cuanto al número y al tamaño de las oficinas y del personal: un 31,5% de los países encuestados tiene entre 10 y 49 oficinas, y un 21,9% tiene entre 100 y 299 oficinas. Al observar la relación de oficinas con el número de desempleados, 15 servicios públicos de empleo (principalmente de Europa) tienen la cómoda relación de una oficina por cada 2.000 desempleados. Los servicios públicos de empleo con relaciones menos favorables se encuentran en África, Medio Oriente/Norte de África y las Américas.

En cuanto a las cifras totales de personal de los servicios públicos de empleo, las diferencias entre regiones parecen ser aún mayores que las correspondientes a las oficinas. La relación de desempleados con la cifra de funcionarios es muy favorable (hasta 300:1) en 20 países (en su mayoría en Europa más China, Argelia, y la República del Congo). Las relaciones menos favorables se encuentran en los servicios públicos de empleo de África, Medio Oriente/Norte de África, y América Latina y el Caribe (gráfico 3).

Respecto de los recursos para el financiamiento de las diferentes políticas, se advierte una clara preminencia del financiamiento público, pero –una vez más– el porcentaje del presupuesto para tipos de programas y prioridades difiere mucho entre países.

Gráfico 3: Número de desempleados por cada funcionario de los servicios públicos de empleo por país



Fuente: Encuesta AMSPE-BID 2014.

Como se ha descrito, los servicios públicos de empleo varían mucho en las distintas regiones del mundo y se enfrentan a los desafíos del mercado laboral mundial en función de su capacidad y alcance. Sin embargo, con respecto a su modernización y empoderamiento, hay tres cuestiones transversales importantes:

- 1) El enfoque de gobernabilidad adecuado.
- 2) El proceso de gestión de la oferta y la demanda de habilidades.
- 3) Los canales utilizados para atender las necesidades de los usuarios.

Hacia una gobernanza adecuada: optimizar los resultados a través de una mejor implementación local

Para asegurar que la implementación de las políticas del mercado laboral cumpla sus objetivos, deben aplicarse los mecanismos de gobernanza adecuados. Dos aspectos clave de la gobernanza de las políticas del mercado laboral son: la relación entre la flexibilidad local y la mejora de resultados (gobernanza vertical), y la importancia del trabajo conjunto entre los servicios públicos de empleo y otros agentes interesados, especialmente a nivel local (gobernanza horizontal).

Gobernanza vertical

Los mercados laborales varían considerablemente de un lugar a otro. Los servicios públicos de empleo a nivel local necesitan flexibilidad para adaptar sus estrategias y enfoques con el fin de mejorar la ayuda a sus clientes locales y convertirse en actores relevantes en su contexto económico y en su mercado laboral específico. Dicho de otra forma: necesitan tener la habilidad de ajustar sus programas y políticas para satisfacer las necesidades locales. Esto se denomina “flexibilidad estratégica”, y puede utilizarse en distintas áreas, por ejemplo: el diseño de políticas y programas, la asignación de presupuestos, el establecimiento de criterios de selección, la gestión del desempeño, la gestión de redes locales y la subcontratación.

Gobernanza horizontal

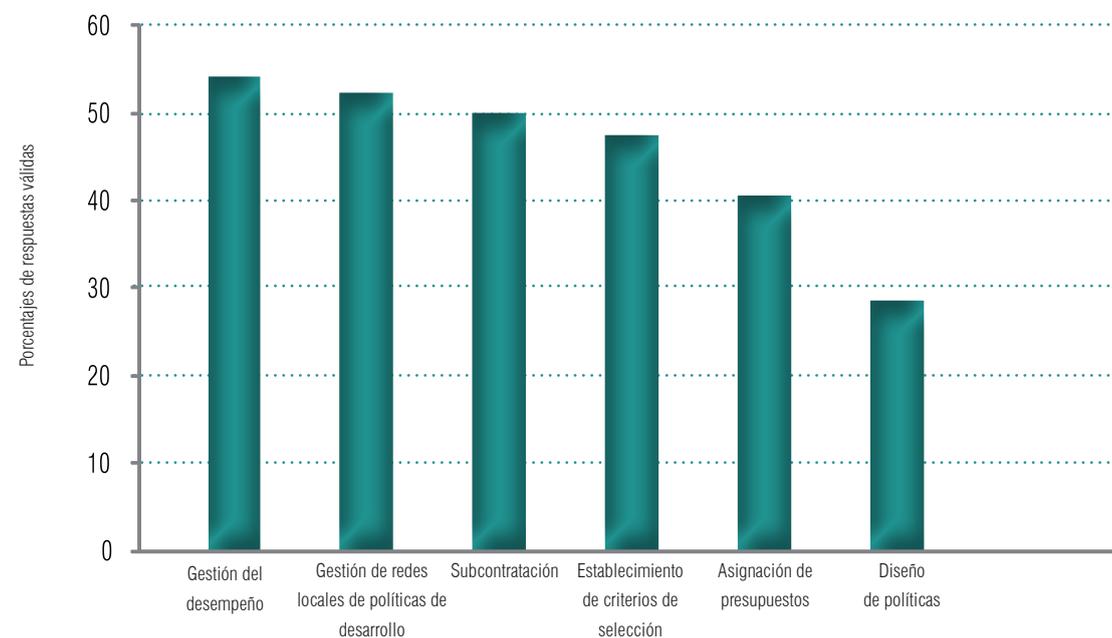
El trabajo integrado a nivel local es importante por diversas razones, entre ellas: mejorar la capacidad de los servicios públicos de empleo para dar respuesta a asuntos complejos e interdependientes que no pueden ser resueltos por una sola agencia o ministerio; corregir ineficacias, duplicación o insuficiencia de servicios; identificar prioridades y objetivos estratégicos comunes; construir un capital social entre los agentes interesados y desarrollar horizontalmente la rendición de cuentas.

En el nivel local la alianza entre los servicios públicos de empleo y otros agentes desempeña un papel clave, pero allí también pueden surgir retos importantes. Entre estos retos se incluye tener que navegar en un contexto institucional muchas veces confuso y superpuesto, e invertir una cantidad creciente de tiempo y recursos para lograr con éxito un trabajo integrado.

Situación: resultados de la encuesta AMSPE-BID 2014

- La mayoría de los servicios públicos de empleo opera a nivel local, aunque su capacidad no siempre es adecuada. Por ejemplo, en algunos sitios el personal local no es suficiente, mientras que en otros no se produce información local (una de las claves para poner en marcha estrategias locales), o esta se genera, pero es obsoleta o no resulta pertinente para la planificación de programas. En algunos países, necesitan crearse capacidades generales a nivel local en cuanto a personal, y para producir y utilizar datos locales, como base para desarrollar la flexibilidad o promover el trabajo integrado.
- La flexibilidad local varía considerablemente entre países y dimensiones de gestión. Si se hace referencia a países específicos, Finlandia, Bélgica (Flandes) y Dinamarca reportan tener los niveles más altos de flexibilidad local (los más altos en cada una de las seis dimensiones). Benín, Vietnam, República Dominicana, Paraguay, Uruguay y Suecia reportan elevados niveles de flexibilidad local en cinco de las seis dimensiones. En cuanto a las dimensiones específicas, la flexibilidad local más alta fue reportada en la gestión del desempeño y de redes locales, y la más baja en el diseño de políticas y programas (gráfico 4).

Gráfico 4: Nivel de flexibilidad local



Fuente: Encuesta AMSPE-BID 2014.

Nota: El gráfico muestra las respuestas de los encuestados que reportaron un nivel de autonomía "muy alto" o "bastante alto" en cuanto a la gobernanza del nivel local del servicio público de empleo. Solo se incluyeron los servicios con oficinas locales.

- Los servicios públicos de empleo están encontrando maneras de integrar el trabajo con otros agentes interesados, aunque la situación varía en función del nivel de gobierno. De acuerdo con la encuesta, el 67% de los encuestados indicó un grado de desarrollo total o elevado de las redes de colaboración. A nivel local, los socios más habituales son: el gobierno local (72%), otros departamentos del gobierno (45%), las asociaciones de empleadores (38%) y las empresas privadas (37%).

Directrices para mejorar los mecanismos de gobernanza

El incremento de la flexibilidad local y el paso a formas más integradas de trabajo conllevan costos y beneficios. Para equilibrarlos y obtener una buena gobernabilidad, es necesario:

- Construir capacidades locales para que los agentes locales puedan diseñar políticas y programas a la medida. Equilibrar la flexibilidad con equidad y eficacia, por ejemplo estableciendo estándares nacionales mínimos para el tipo y la calidad de servicios disponibles para los buscadores de empleo.
- Establecer sistemas de rendición de cuentas compatibles con las metas nacionales.
- Por último, producir datos e información locales de alta calidad para ayudar a los agentes interesados a comprender mejor el contexto e identificar oportunidades locales, así como también para afrontar otros retos.

Alinear las habilidades a lo largo del ciclo de vida: de qué forma las alianzas pueden ayudar a los servicios públicos de empleo a reducir el desequilibrio entre oferta y demanda de habilidades

Los desajustes de las habilidades pueden deberse a muchas causas, incluidas las elecciones educativas y ocupacionales, información imperfecta sobre las oportunidades en el mercado laboral, falta de movilidad laboral y cambios en la demanda de habilidades. Al mismo tiempo, el desajuste y la limitación de habilidades pueden ser el resultado de un mal manejo de las transiciones del mercado laboral en el ciclo de vida.

Cuando las transiciones entre empleos —y entre trabajos, capacitación y educación— son bien manejadas, pueden tener un impacto positivo en la economía; por ello, la adecuación de habilidades y empleos se ha convertido en una preocupación de política importante. La misión actual de los servicios públicos de empleo va más allá de ayudar a los buscadores de empleo a encontrar un trabajo y a las empresas a cubrir las vacantes. También implica alinear la oferta y la demanda de habilidades en el mercado laboral. Enfocarse en las transiciones del mercado laboral y reducir los desajustes de las habilidades requiere una estrategia de colaboración de largo plazo que conlleva alianzas con otros agentes del mercado laboral (públicos, privados y del tercer sector), para desarrollar y mejorar continuamente el uso de habilidades. Los servicios públicos de empleo pueden convertirse en un protagonista destacado al colaborar estrechamente con otros actores en el mercado laboral.

¿Cómo pueden ayudar los servicios públicos de empleo?

Los servicios públicos de empleo trabajan en mercados laborales que se caracterizan por la presencia de diversos retos en materia de habilidades, lo cual depende de los diferentes países, regiones y economías locales del mundo en los que operan. No obstante, hay algunos elementos comunes en cuanto a la forma en que estos servicios pueden responder a dichos retos. Las seis áreas en las cuales los servicios públicos de empleo pueden ayudar más incluyen: identificación, orientación, evaluación del perfil, verificación, adecuación y desarrollo de habilidades. Cada una de estas áreas se describe con más detalle a continuación.

- **Identificación de habilidades** a nivel del mercado laboral (desarrollo y gestión de información del mercado de trabajo). Los cambios en la dinámica del mercado laboral han llevado a resaltar la importancia de la información laboral para introducir herramientas que permitan evaluar los desequilibrios entre la oferta y la demanda de habilidades.
- **Orientación de habilidades** (poniendo a disposición la información sobre habilidades). La nueva dinámica del mercado laboral requiere un enfoque que permita proporcionar orientación sobre las habilidades requeridas a lo largo de todo el ciclo de vida.
- **Evaluación del perfil de habilidades** (identificación de las habilidades individuales, incluidas las habilidades blandas y las adquiridas en el aprendizaje no formal). Las demandas cambiantes del mercado laboral y la realidad del número creciente de transiciones en la vida de la gente han llamado la atención sobre la necesidad de evaluar el perfil de habilidades, en especial las habilidades transversales.
- **Verificación de habilidades**. El proceso de verificación de habilidades se está moviendo de la validación de las habilidades basadas en los diplomas obtenidos en el proceso de aprendizaje formal hacia la validación de habilidades obtenidas mediante métodos de aprendizaje no formales. Los servicios públicos de empleo necesitan desarrollar competencias y mejorar sus vínculos con los servicios existentes de evaluación y certificación de habilidades.
- **Adecuación de habilidades** (vincular buscadores de empleo y vacantes incorporando información sobre las habilidades de la gente). Los servicios públicos de empleo tienen que mejorar su apoyo para vincular a los buscadores de empleo con los trabajos apropiados, al tiempo que eliminan barreras del mercado laboral como la falta de empleabilidad (es decir, falta de preparación para el trabajo).
- **Desarrollo de habilidades**. La capacitación se está volviendo una responsabilidad creciente de los servicios públicos de empleo, que también tienen el potencial de convertirse en la puerta de acceso para el aprendizaje a lo largo de todo el ciclo de vida.

Las alianzas son esenciales para la adecuación de habilidades

Crear alianzas es fundamental, especialmente en los países donde los servicios públicos de empleo tienen una baja cobertura de mercado. Ganar más influencia para equilibrar la oferta y la demanda de habilidades requiere una estrecha cooperación con una variedad de socios. Por ejemplo, los siguientes socios pueden tener información sobre las necesidades de habilidades emergentes y futuras: 1) los

empleadores y organizaciones de empleadores, ya que cuentan con información sobre las necesidades actuales y el desajuste de habilidades; 2) los sindicatos, que pueden disponer de información sobre la escasez y el excedente de habilidades en las empresas, así como también información sobre políticas de capacitación; 3) las instituciones de enseñanza y formación (universidades, escuelas técnicas y centros de investigación), que pueden tener acceso a conocimientos sobre tendencias futuras del mercado laboral; y 4) los servicios de empleo privados, los servicios de empleo temporal y los proveedores de servicios de empleo especializados, que están en contacto con segmentos de mercado con los cuales es menos probable que lo estén los servicios públicos de empleo. Los servicios privados de empleo pueden también tener acceso a información sobre las tendencias futuras en la oferta y demanda de habilidades, lo cual es importante para los desempleados.

Las nuevas tecnologías representan nuevas oportunidades para el desarrollo de habilidades. Estas tecnologías pueden hacer más accesible la educación y la capacitación en países más pobres y en mercados con un bajo nivel de habilidades. Como ocurrió con la Revolución Industrial hace más de un siglo, puede tomar tiempo antes de que la población en general pueda beneficiarse de la innovación. A pesar de ello, es claro que las nuevas tecnologías permitirán a las personas autodirigir su proceso de aprendizaje, transformando la mera escolarización (donde las estructuras se imponen a los estudiantes) en una real educación a lo largo de la vida (donde el aprendizaje es único y personalizado). Si las nuevas tecnologías se combinan con una estrategia para establecer una cultura de aprendizaje entre los que no tienen acceso a la escuela, puede abrirse un poderoso camino para desarrollar habilidades en todo el mundo.

Proporcionar los servicios apropiados a las personas correctas a través del canal adecuado

Los servicios públicos de empleo tienen a su disposición diversos canales para interactuar con clientes y proporcionar servicios (presenciales, vía Internet, por teléfono, por correo postal). Las diferencias entre canales, servicios y grupos de clientes determinan a qué canal se puede recurrir en cada situación. Esto puede complicarse aún más por la exigencia que tienen los servicios públicos de empleo de encontrar un equilibrio entre tres objetivos: 1) tener éxito en la prestación de los servicios (eficacia); 2) proporcionar dichos servicios de la forma más costo-efectiva posible (eficiencia); y 3) mantener satisfechos a los clientes y a otros agentes interesados (satisfacción). La estrategia que indica a través de qué canal se va a proporcionar qué servicio y a qué cliente se denomina gestión multicanal.

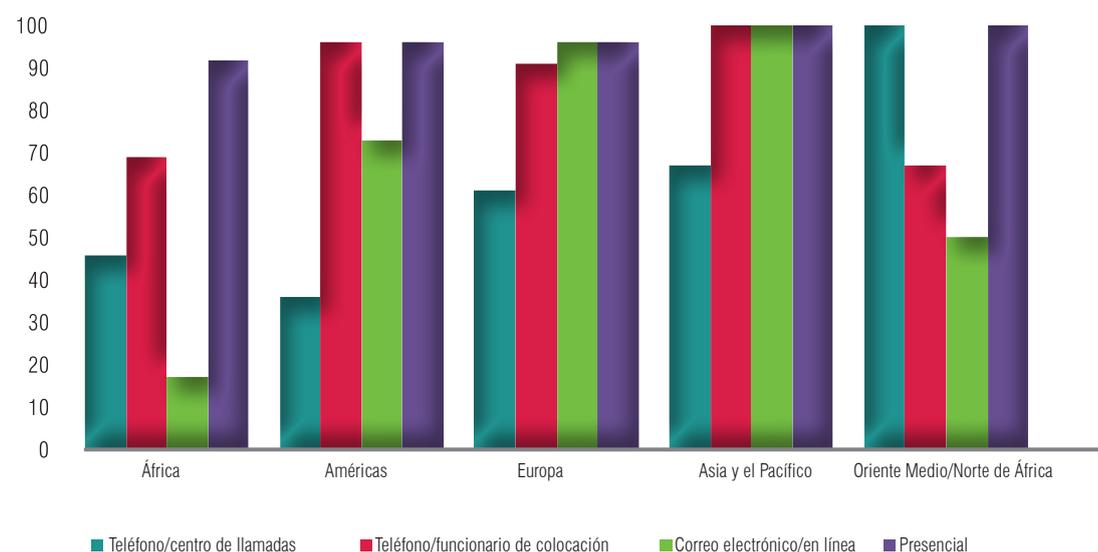
Varios estudios han demostrado que una estrategia que integra y combina todos los canales ofrece el mayor potencial para alcanzar los tres objetivos. No todos los canales de servicio son iguales ni todos son adecuados para todos los servicios. Así pues, una estrategia de gestión multicanal adecuada es la que se ha diseñado teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios prestados y las necesidades y capacidades de la población.

Con un número de canales cada vez mayor y con servicios públicos de empleo que confían cada vez más en un grupo diverso de canales, cada vez es más importante que estas agencias desarrollen una estrategia

de gestión multicanal basada en objetivos claramente definidos. Esto garantizará que las expectativas de los servicios y de sus clientes se cumplan dentro de las limitaciones presupuestarias.

En los países desarrollados Internet ha asumido una posición cada vez más predominante como parte de una estrategia de prestación de servicios integrados. En lugares con tasas de penetración de Internet muy elevadas y una población altamente calificada (por ejemplo, Singapur, Escandinavia y Países Bajos), Internet se ha convertido en el principal canal de esta estrategia, en la que los demás canales asumen un papel de apoyo. Sin embargo, los datos de la Encuesta AMSPE-BID muestran que, a pesar del creciente uso de canales electrónicos por parte de los servicios públicos de empleo, la mayoría de estas agencias siguen utilizando todos los canales disponibles. Y lo que es más importante aún: la mayoría de los encuestados considera en general que todos los canales son fundamentales para la prestación de servicios, aunque hay grandes diferencias regionales (gráfico 5). Por ejemplo, mientras que en Europa y Asia los canales en línea son, cada vez más, los principales canales de servicio, en África, las Américas y Medio Oriente y Norte de África, el canal presencial sigue siendo con mucho el predominante. No obstante, el impulso hacia procesos basados en las TIC es la innovación que más se menciona tanto en los países desarrollados como en desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la incorporación de nuevos canales y a la prestación de más servicios a través de teléfonos móviles.

Gráfico 5: Despliegue de los distintos canales de prestación de servicios por región (porcentaje de servicios públicos de empleo en la región)



Fuente: Encuesta AMSPE-BID 2014.

Perspectivas

Tal como se indica en este informe, existe una considerable diversidad entre los servicios públicos de empleo en todo el mundo. Sin embargo, a pesar de estas diferencias organizacionales, institucionales y de desarrollo, hay varios desafíos comunes para el mercado laboral, a corto y largo plazo, que deben ser enfrentados por los servicios públicos de empleo.

Desafíos a corto plazo

- Las constantes elevadas tasas de desempleo (especialmente desempleo juvenil y de largo plazo).
- Una creciente brecha de género e incrementos cíclicos en el desempleo observados durante la crisis, que pueden convertirse en estructurales.
- El deterioro de la eficiencia en el ajuste del mercado laboral (la facilidad con la cual los buscadores de empleo encuentran trabajo), ya que persisten los desajustes y brechas de habilidades.

Desafíos a largo plazo

Si bien afrontar los retos a corto plazo es una prioridad inmediata para los servicios públicos de empleo, también deben tomarse en cuenta los retos a largo plazo.

Cambios en la fuerza de trabajo

- El crecimiento de la fuerza laboral se frenará (o incluso disminuirá) mientras que la composición de la masa de trabajadores crecerá en edad.
- Una nueva generación de jóvenes que han sufrido los efectos de la crisis financiera mundial entrará en el mercado. Esta generación tiene "cicatrices" por haber entrado en el mercado laboral durante la crisis y es más probable que no confíe en el gobierno ni en las instituciones públicas.
- La fuerza de trabajo será más global porque la migración internacional continúa.
- La tecnología va a permitir cada vez más que los trabajadores se encuentren en distintas localidades (o incluso países) de aquellas en las que se encuentran sus empleadores.
- Las ciudades tendrán una importancia creciente como la principal ubicación de los trabajadores.

Cambios en los tipos de trabajos

- El empleo precario está en alza; los puestos temporales y los contratos por servicios son ampliamente utilizados en los países miembros de la OCDE. El crecimiento de la economía "gig", en la que los empleados se contratan para una determinada tarea para un período concreto, es una tendencia a tener en cuenta.
- La demanda de diferentes niveles de habilidades está cambiando y la brecha entre la fuerza laboral con altas y bajas habilidades está aumentando.
- Las habilidades se volverán obsoletas más rápidamente, con lo cual se resalta la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida.

Cambios en la forma de encontrar empleo

- Las nuevas tecnologías están cambiando la forma en que las personas buscan empleo.
- Las transiciones de empleo serán más frecuentes y la dicotomía absoluta empleado/desempleado será menos relevante.

Afrontar estos retos

Los servicios públicos de empleo pueden afrontar los retos mencionados de las siguientes maneras:

- Desempeñando un papel más activo en la coordinación del empleo y el aprendizaje a lo largo de la vida, facilitando orientación profesional, mejorando las habilidades y la calidad del empleo (en lugar de simplemente apoyar la inserción laboral), y prestando apoyo posterior a la inserción para asegurarse que los trabajadores con desventajas tengan éxito a largo plazo.
- Ajustando las políticas y los programas para satisfacer mejor las necesidades de los trabajadores mayores (mejora de las habilidades, asesoramiento profesional para personas de mediana edad, etc.), así como también las necesidades de los jóvenes y los migrantes internacionales (brindar clases de idiomas y facilitar el reconocimiento de diplomas extranjeros).
- Optimizando el compromiso de los empleadores, por ejemplo colaborando en la mejora de las habilidades de los trabajadores, y en la calidad y productividad del empleo.
- Adaptando sus modelos de servicio a los nuevos actores y tecnologías, a medida que se abren nuevas plataformas para relacionar buscadores de empleo y empleadores (por ejemplo, redes sociales, aplicaciones móviles).



La Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) es una organización global sin fines de lucro de los servicios públicos de empleo, con más de 90 miembros pertenecientes a las distintas regiones del mundo: África, Asia-Pacífico, las Américas, Europa y Medio Oriente/Norte de África. La AMSPE es una plataforma para el intercambio de experiencias y conocimientos, y un interlocutor global en el campo de los temas de empleo y del mercado laboral. Como parte de la creación de capacidades para sus miembros, organiza conferencias, talleres, revisiones paritarias, capacitaciones, visitas de estudio y otras consultorías, así como también emprende estudios y encuestas sobre la estrategia y el desempeño de los servicios públicos de empleo.

La AMSPE fue fundada en 1988.

Para obtener más información sobre la AMSPE, visítese el sitio web <http://www.wapes.org/es>.



Establecido en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la principal fuente de financiamiento del desarrollo para América Latina y el Caribe, con un fuerte compromiso para lograr resultados medibles, mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas. Tiene un programa de reformas en evolución que busca aumentar el impacto en el desarrollo en la región. En alianza con los gobiernos, las instituciones públicas autónomas y el sector privado, el BID busca eliminar la pobreza y la desigualdad, y promueve el crecimiento económico sostenible.

A través de la Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo de América Latina y el Caribe (Red SEALC), la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID genera conocimiento, y apoya el diseño y la ejecución de programas para fortalecer la capacidad institucional de los servicios públicos de empleo.

Para obtener más información sobre el BID, visítese la página web www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/.



El Programa de la OCDE sobre el Desarrollo Económico y Empleo Local (LEED, por sus siglas en inglés) ha asesorado a gobiernos y comunidades desde 1982 sobre cómo responder a los cambios económicos y abordar problemas complejos en un mundo que cambia rápidamente. Su misión es contribuir a la creación de más y mejores puestos de trabajo de calidad mediante políticas más eficaces, prácticas innovadoras, capacidades más fuertes y estrategias integradas a nivel local. El LEED se basa en un análisis comparativo de la experiencia de los cinco continentes en el fomento del crecimiento económico, el empleo y la inclusión.

Para obtener más información sobre el Programa LEED, visítese el sitio web www.oecd.org/cte/leed.

Descargue su copia gratuita del libro en:
www.elmundospe.org