



TALLER RIAL SOBRE SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO

Actividad de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL)

10 y 11 de diciembre, 2008 - Ciudad de Panamá, Panamá

CONCLUSIONES Y PASOS A SEGUIR

Descripción:

Este Taller se realizó en cumplimiento del Calendario de Actividades 2008-2009 de la CIMT y fue organizado conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) de Panamá y la Organización de los Estados Americanos (OEA), en estrecha colaboración con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina y la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE). Fue financiado por el Gobierno de Canadá, a través de la contribución que ha otorgado a la RIAL.

El Taller tuvo los siguientes objetivos específicos:

1. Intercambiar y analizar experiencias sobre las estrategias de vinculación con el contexto socio productivo, como condición de calidad en la prestación de servicios.
2. Analizar la articulación de los Servicios Públicos de Empleo con el sistema de formación profesional y los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, incluyendo los Observatorios.
3. Identificar y reconocer buenas prácticas respecto de la vinculación entre los SPE y los sistemas integrados de prestaciones para las personas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.

En él estuvieron representados 25 Ministerios de Trabajo de la región, a través de sus directores de empleo o funcionarios con responsabilidades en materia de SPE . También participaron representantes de COSATE y CEATAL y funcionarios de OIT, AMSPE y OEA.

El evento contó con tres paneles temáticos, que fueron moderados por los distintos organizadores del evento. Al finalizar el Taller, los(as) moderadores(as) presentaron las conclusiones de cada panel, que fueron comentadas por los participantes y que se recogen en este documento. Adicionalmente y de acuerdo con los comentarios vertidos durante el Taller, la OEA propone las acciones a seguir que se consignan al final del documento.

Conclusiones presentadas por los moderadores:

Panel 1 - SPE y Desarrollo Local: vínculos con el entorno productivo para asegurar inserción en empleos productivos y de calidad.

- Se reconoce que los servicios de empleo tienen un rol central en el funcionamiento de los mercados de trabajo y enfrentan hoy importantes desafíos, dado que deben responder a un entorno productivo más complejo y dinámico. Ante esta situación, los países de la región han dedicado importantes esfuerzos y recursos para fortalecer sus servicios de empleo.
- Los SPE han ampliado sus servicios complementando la función clásica de intermediación con apoyos personalizados de orientación profesional, definición de trayectorias laborales o planes

profesionales, derivación a capacitación laboral y provisión de información sobre otros servicios a disposición de buscadores de empleo y empresas. La descentralización de los SPE facilita la ampliación y fortalecimiento de estos servicios, permite que tengan una mayor pertinencia y logren una mayor cobertura y atención a toda la población.

- Los SPE avanzan en la región hacia esquemas descentralizados con una mayor incidencia en el nivel local (a través de oficinas locales de empleo y similares). En este nuevo esquema, los SPE se articulan a las estrategias de desarrollo local y pueden convertirse en un actor fundamental de las mismas.
- Se resaltaron algunos componentes importantes de los esquemas de descentralización: la existencia de un marco legal orientador que establezca claramente responsabilidades del nivel central y relaciones con oficinas locales, la necesidad de contar con funcionarios capacitados en el nivel local, la inclusión de la comunicación en red a través de Internet, y la articulación con los institutos de formación profesional.
- Las Ferias de Empleo siguen apareciendo como una de las herramientas importantes de los SPE, y puede verificarse que están evolucionado para ser no solamente un punto de encuentro entre buscadores de empleo y empresas, sino espacios donde se reúnen varios actores locales y se ofrecen diversos servicios a disposición de los buscadores de empleo. Se destacó la importancia de hacer seguimiento y contar con información sobre las colocaciones y calidad de los puestos de trabajo.
- Hay avances en los servicios que se prestan a los empleadores en materia de preselección de candidatos, elaboración de propuestas de capacitación con base en demandas de las empresas, e información y derivación a otros programas de fortalecimiento y asistencia. Se reconoció la necesidad de consolidar servicios eficientes que den credibilidad y confianza ante el sector privado y los buscadores de empleo.
- Dentro de los desafíos que encuentran los servicios de empleo actualmente se plantearon los siguientes: Lograr una mayor coordinación y articulación interinstitucional; contar con información confiable y actualizada sobre el mercado de trabajo que permita proactividad en las acciones; ganar mayor confianza entre usuarios tanto empleadores como buscadores de empleo; mejorar calidad de los servicios y seguir trabajando por monitorear esa calidad (construir indicadores, etc); lograr mayor cooperación entre actores públicos y privados, y trabajar hacia la sostenibilidad de los SPE.
- Durante el panel, también se reconoció que la participación de trabajadores y empleadores en los niveles de decisión y en la operación de los SPE es fundamental para garantizar pertinencia de las acciones y mayores impactos.

PANEL 2 – Articulación de los SPE con los sistemas de formación profesional y sistemas de información

- La capacidad de operación e implementación de los SPE los convierte en un factor clave e instrumental para cumplir con los objetivos de las políticas de empleo. Estas políticas están cada vez más integradas a una política marco de desarrollo económico y social que tiene, a su vez, vínculos con otros ámbitos. Existe un creciente reconocimiento entre los gobiernos de que un enfoque integrado de política es una precondition para lograr resultados. En este sentido, los programas que se derivan de la política de empleo están anclados en acciones de diversos ámbitos

gubernamentales, por ello, es importante que los SPE asumen un rol facilitador y de colaboración con otras agencias ejecutoras.

- La misión de los SPE incorpora objetivos de desarrollo económico y social; en este contexto, estos servicios deben contribuir al buen funcionamiento de los mercados laborales a través de: a) proveer oportunidades equitativas; b) ofrecer servicios universales (para todos los ciudadanos); c) coordinar los diferentes actores públicos (y privados) que implementan políticas y programas de mercado de trabajo, d) aumentar la transparencia de los mercados laborales y, en consecuencia, e) recoger información sobre el funcionamiento del mercado de trabajo para apoyar a los diseñadores de política.
- De las presentaciones de Chile (SENCE) y Bahamas (El Servicio Público de Intercambio) y de las reacciones de los países durante el panel, pueden identificarse varias condiciones que parecen ser esenciales para desarrollar SPE efectivos que realmente atiendan las necesidades del mercado de trabajo, independientemente del nivel de desarrollo de cada país. Estas condiciones se presentan a continuación
- Se identifica la necesidad de desarrollar una red para la provisión de SPE, independientemente de cómo estén organizados institucionalmente, que sea fácilmente accesible para todos los ciudadanos y que provea estos servicios en los lugares donde más se necesitan y por ende, donde pueden ser más efectivos. En este sentido, se requiere tener una red de oficinas de empleo accesibles, que se complementen con medios alternativos para brindar información: portales en Internet, acceso telefónico a información y servicios (“call centers”).
- Los SPE deben brindar servicios básicos a buscadores de empleo y empleadores. Para los buscadores estos servicios incluyen información sobre oportunidades laborales, manejo de casos individuales que incluye evaluar posibilidades de inserción, medidas para aumentar la empleabilidad, orientación profesional, apoyo activo en la búsqueda de empleo, remisión a instituciones de formación profesional, oportunidades de aprendizaje y evaluación.
- Los SPE se benefician de la existencia de una red o marco orientador que defina las relaciones entre todos los actores involucrados y los tomadores de decisiones. Este marco exige contar con procesos de interacción establecidos, confianza entre todas las partes, y procedimientos claros de concertación entre los diferentes ministerios y en los diferentes ámbitos: educación, industria, capacitación, aprendizaje a lo largo de la vida, políticas de empleo.
- Todas las instituciones involucradas, incluyendo los SPE, las instituciones de formación y los sistemas de información, deben hablar un lenguaje común para interactuar eficazmente. Este puede ser el lenguaje de las competencias, como elementos claves que definen las opciones de un individuo de entrar al mercado de trabajo o las posibilidades de un empleador de aumentar su capacidad para generar empleo. Los participantes y operadores del mercado de trabajo, como los sistemas de formación profesional y vocacional, deben hablar este lenguaje común para tender puentes que permitan un modelo integrado de provisión de servicios.
- Es crucial que existan vínculos entre los SPE, los sistemas de desarrollo de la fuerza laboral (Formación profesional, capacitación y educación) y los sistemas de información del mercado laboral, porque ello permite la provisión coordinada y ordenada de todos los servicios que están a disposición de los buscadores de empleo.
- Mejorar la empleabilidad de las personas requiere una estrecha interacción y coordinación de todos los servicios a disposición de los buscadores de empleo, incluyendo subsidios al ingreso, información, orientación, intermediación, así como medidas específicas de ajuste como la

formación o reentrenamiento vocacional. Los SPE deben ser líderes en coordinar la provisión de todos estos servicios públicos de mercado de trabajo, debido a que están mejor posicionados y mejor equipados para interconectarlos.

- En Estados que tienen servicios de empleo poco integrados, la provisión coordinada de todos los servicios relativos al mercado de trabajo puede demandar un rediseño de los procedimientos existentes. La creación de centros de ventanilla única (“one-stop”) a nivel local es un aspecto importante a considerar en este sentido. En Estados donde la integración institucional está más desarrollada, deben resolverse los problemas que surgen de esta coordinación como por ejemplo aquella que existe entre los SPE y las autoridades municipales.
- Los SPE deben revisar sus relaciones con otros actores del mercado, como instituciones de capacitación y sistemas de información, y potenciar posibles sinergias. Esto implica: a) construir redes con autoridades locales y regionales que se han involucrado en políticas de empleo desde lo económico o lo social, y que tienen bajo su responsabilidad importantes instrumentos de política (esquemas de asistencia social, institutos de educación o capacitación, protección social, etc). Una cooperación exitosa puede requerir que las oficinas locales de SPE tengan mayores facultades, b) cooperación con los actores sociales, que están desarrollando nuevos y variados programas de empleo en un esquema bipartito, y c) cooperación con sectores específicos dentro de las distintas ramas de la economía.

PANEL 3 - Atención de los SPE a grupos vulnerables o con mayores barreras de inserción laboral

- Durante el Panel se resaltó que no puede desligarse la discusión técnica de los servicios de empleo del análisis político. Se reconoció que el diseño y ejecución de programas de empleo y los impactos que puedan lograr los SPE dependen del modelo de crecimiento y desarrollo en el que se desenvuelven. Un modelo de crecimiento con empleo, que ponga a la persona en el centro de las políticas económicas y sociales y que avance hacia la inclusión social, sienta unas bases más sólidas para lograr más y mejores empleos.
- La vinculación de los SPE y su entorno político es de doble vía: De un lado, el modelo de crecimiento impacta en la operación y los resultados que puedan lograr los SPE; del otro, los SPE contribuyen al desarrollo social y económico, en la medida en que logran mayor eficiencia y transparencia en el mercado de trabajo.
- La atención que brindan a los grupos más vulnerables o a aquellos que enfrentan mayores barreras de inserción en el mercado de trabajo, se destacó como uno de los retos más importantes que enfrentan los SPE. Atender a estos segmentos de la población implica combatir la discriminación, así como identificar y comprender las barreras de acceso que enfrentan. Esas barreras de acceso pueden incluir aspectos culturales, restricciones legales e incluso cuestiones de simple viabilidad. Es indispensable identificar con claridad esas barreras para plantear opciones de política efectivas.
- Los grupos que enfrentan mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo son muy diversos y dependen de la realidad socioeconómica de cada uno de nuestros países, que se refleja en sus mercados laborales. En general, estos grupos incluyen minorías étnicas, afrodescendientes, grupos en los menores quintiles de ingreso, personas con discapacidad, migrantes y jóvenes. En la región hay dos grupos que están recibiendo atención prioritaria de los servicios de empleo: los jóvenes (especialmente aquellos que no han culminado la educación formal y de bajos ingresos) y las personas con discapacidad.

- Pudo comprobarse que los programas dirigidos a la juventud se centran en la capacitación y la orientación profesional. Al respecto, se destacó el reciente Seminario de la RIAL sobre Empleo de Jóvenes (Mayo, 2008), donde se analizó ampliamente este tema.
- La atención a las personas con discapacidad de los SPE debe combinar acciones en materia de salud, educación y empleo, así como contemplar la remisión a servicios de salud y rehabilitación.
- Se reconoció que la descentralización de los SPE permite llegar más efectivamente a las poblaciones más vulnerables y responder mejor a sus necesidades particulares.
- Se resaltaron los siguientes elementos exitosos en la atención que brindan los SPE a las poblaciones con mayores barreras de inserción laboral: establecer grupos prioritarios en políticas de formación profesional y SPE; brindar capacitación técnica o profesional y ‘formación social’ o desarrollo de habilidades blandas; fortalecer la orientación profesional incorporando psicólogos y tutores especializados; lograr alianzas con medios de comunicación para efectos de difusión y convocatoria; y forjar alianzas con actores de la sociedad civil que habitualmente atienden a estos segmentos, como organizaciones barriales, ONGs e iglesias.
- Se manifestó una inquietud sobre el rol de las agencias privadas de intermediación y colocación y la preocupación por su regulación y control. Se plantea el interrogante de cuál debe ser la relación entre SPE y estas agencias y se mencionó que la acción punitiva tiene efectos limitados. Parece haber consenso en que debe lograrse una relación de cooperación entre SPE y las agencias privadas en la que se planteen beneficios para ambas partes y se potencian mutuamente sus acciones.
- Se destacó la necesidad de tener acciones intersectoriales e integradas que involucren esfuerzos en materia de intermediación, colocación, formación profesional, orientación profesional y seguro de desempleo (en aquellos países donde existe). También deben conjugarse estos esfuerzos con otras políticas que atiendan a estas poblaciones, en un esfuerzo de tender puentes entre los programas de desarrollo social y los programas laborales. Se enfatizó que los SPE y en general las políticas de empleo, deben contar con una visión de sistema, más que de programas o iniciativas aisladas.
- Al analizar cómo están llegando los SPE a los segmentos que enfrentan mayores barreras para insertarse al mercado laboral, surge el interrogante de cómo se están articulando con los sistemas de protección social, que son los llamados en el esquema de la administración pública a atender a las poblaciones más pobres y vulnerables. Puede verse que la articulación SPE y Sistemas de protección social es muy incipiente y que depende de desarrollo no sólo de SPE sino de los sistemas de protección. Puede constatar que hay avances en países que cuentan con programas de transferencias monetarias condicionadas, como el caso del programa Bolsa Familia de Brasil o el Programa Juntos de Perú, que tiene vínculos con Programa Construyendo Perú de capacitación y construcción de infraestructura económica productiva.
- Se enfatizó la importancia de construir Redes, que permiten aprovechar los mecanismos que ya existen y potenciarlos a través de una acción coordinada y sistemática. Se resaltaron especialmente las Redes de Formación Profesional y las Redes de Servicios de Empleo.
- Se plantearon varios desafíos, que pueden explorarse en futuros intercambios: Cómo lograr mayor articulación entre estrategias de empleo y programas sociales; cómo llegar a las poblaciones rurales; cuál debe ser la relación entre SPE y agencias privadas de intermediación; cómo fortalecer los esquemas de monitoreo de SPE.

Acciones a seguir:

- 1) Explorar la realización de una reunión conjunta de Ministerios de Trabajo y Ministerios de Desarrollo Social para analizar vinculación entre SPE y Sistemas de Protección Social, en seguimiento a los mandatos de la Reunión de Ministros de Desarrollo Social de la OEA. Este tema debería analizarse en el contexto de la XVI CIMT a realizarse en Argentina en 2009.
- 2) Invitar a los participantes del Taller al próximo Taller de la RIAL sobre “Migración Laboral” (Quebec City, 24 y 25 de febrero, 2009), en el que se analizarán sistemas de información del mercado de trabajo.
- 3) Continuar intercambios a nivel bilateral aprovechando vínculos de cooperación entre los MT de la región, especialmente el Fondo de Cooperación de la RIAL, que abre su Tercera Convocatoria en enero de 2009.
- 4) Incluir en el Portafolio de Programas de la RIAL las iniciativas que se presentaron durante este Taller.
- 5) Continuar la colaboración interinstitucional entre OEA y AMSPE.