



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.11.1998

COM(1998) 641 final

COMUNICACION DE LA COMISION

***“MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO
PARA APOYAR LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO”***

Resumen

Si bien los Estados miembros siguen siendo responsables de la política de empleo, lo que incluye la organización, la dotación de personal y la gestión de sus Servicios Públicos de Empleo (SPE), en esta Comunicación se pide una acción concertada para la modernización de los Servicios Públicos de Empleo como contribución a la Estrategia Europea de Empleo. Los SPE deben desempeñar un importante papel para la puesta en práctica de la estrategia, con 100.000 trabajadores que prestan servicios de información, intermediación y ajuste del mercado a empresarios y solicitantes de empleo en más de 5.000 oficinas en toda la Unión. Los SPE contribuyen a hacer 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. Asimismo, seguirá teniendo una gran importancia en las próximas décadas la contribución que prestan con sus actividades de comparación de las ofertas y las demandas de trabajo, en especial a medida que aparezcan casos de escasez de mano de obra como consecuencia de la disminución de la población en edad laboral en diversas regiones de la Unión Europea.

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de 1998 confirman que los SPE deben desempeñar una función de gran importancia en todos los Estados miembros en la aplicación de las Directrices para el Empleo, incluso una función central por lo que respecta a la estrategia preventiva que consiste en ofrecer a los jóvenes una nueva oportunidad antes de que hayan pasado seis meses en paro, y a los adultos antes de doce meses. Estas responsabilidades requerirán un gran esfuerzo por parte de los propios SPE, así como por parte de los Estados miembros a fin de desarrollar la eficacia y efectividad de los SPE. Asimismo, hacen aún más urgentes las reformas actuales en la mayor parte de los Estados miembros, destinadas a adaptar a los SPE para que actúen en un entorno de mercado laboral nuevo y en rápida transformación.

Los Estados miembros deberían crear las condiciones adecuadas para que los SPE puedan trabajar de manera más eficiente en un mercado con un número creciente de proveedores de servicios de empleo. El objetivo debería consistir en ayudarles a acceder a un número suficiente de vacantes de empleo, a desarrollar procedimientos de gestión sistemática caso por caso de todos los solicitantes de empleo registrados, y a desempeñar su función en la prestación coordinada de todos los servicios públicos a los solicitantes de empleo, con el objetivo último de conseguir la reintegración al trabajo de estas personas.

Dentro del marco establecido por sus Gobiernos, los SPE deberían realizar un esfuerzo ininterrumpido a fin de mejorar la calidad de los servicios que prestan a solicitantes de empleo y empresarios, utilizar mejor las tecnologías modernas de la información y la comunicación y desarrollar asociaciones sólidas con otros agentes del mercado de trabajo (p. ej., los interlocutores sociales, las autoridades locales, los organismos de gestión de las prestaciones y los servicios de educación y formación).

Los interlocutores sociales, a nivel local, regional y nacional, deben desarrollar su papel de socios de pleno derecho de los SPE, creando un vínculo entre sus políticas y actividades en materia de recursos humanos y el trabajo de los SPE, a fin de lograr una mejor correspondencia entre las ofertas y las demandas de trabajo.

La Comisión Europea fomentará el proceso de modernización en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. También garantizará que se preste la debida atención al marco institucional para la aplicación de las políticas en el proceso de formulación y actualización de las Directrices para el Empleo y el establecimiento y la aplicación de los Planes Nacionales de Acción. Asimismo, apoyará la cooperación entre los SPE en toda Europa a fin de facilitar los intercambios de información y de mejores prácticas sobre cuestiones operativas y de desarrollar actividades comunes a nivel de la UE. Por otra parte, tiene previsto seguir desarrollando la red EURES como un instrumento clave de la movilidad laboral europea.

La revisión en curso del Reglamento del Fondo Social Europeo permitirá orientar en mayor medida los recursos hacia los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo. Está previsto incluir entre las actividades que pueden recibir financiación del FSE la modernización de los servicios de empleo y el incremento de su eficacia.

1. Introducción

Como resultado de la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam de junio de 1997, la Estrategia Europea de Empleo forma parte en la actualidad del nuevo Tratado. Las primeras Directrices para el Empleo - aprobadas en el Consejo Europeo extraordinario de Empleo de noviembre de 1997, y formalmente adoptadas el 15 de diciembre - hacen especial hincapié en la creación de empleo y la prevención del desempleo.

Con más de 5.000 oficinas locales de empleo en la Unión, y aproximadamente 160.000 trabajadores¹ (de los cuales aproximadamente 100.000 trabajan directamente con empresarios y solicitantes de empleo), los servicios públicos de empleo son un componente institucional clave de este nuevo planteamiento de la política de empleo y desempeñan un papel esencial en su puesta en práctica. Si se quiere que los Estados miembros logren los ambiciosos objetivos establecidos en las Directrices de 1998, podría ser necesario incrementar la capacidad de los SPE y acelerar las reformas en curso.

Desde hace varios años, se ha reconocido en la UE la necesidad de reforzar y modernizar los SPE. En un marco de profundos cambios en el mercado de trabajo, los SPE se están enfrentando en cada Estado miembro de la Unión a desafíos que hacen necesaria una redefinición de su papel y sus prioridades, así como una nueva concepción de su marco institucional y de sus métodos de gestión. Asimismo, la situación de urgencia se ve reforzada por la aparición de una ambiciosa Estrategia Europea de Empleo.

La mejora de la contribución de los SPE a la Estrategia de Empleo dependerá en gran medida de la actuación de los SPE. Muchos de ellos ya han emprendido un proceso de modernización para mejorar su rendimiento². A fin de avanzar en este proceso, los responsables de los SPE acordaron en 1997 intensificar la cooperación, intercambiar conocimientos y compartir las experiencias operativas que han adquirido, con el apoyo de la Comisión Europea.

No obstante, el entorno en el que actúan los SPE está en gran medida determinado por los Gobiernos, con la participación de otros organismos públicos y privados, incluidos los interlocutores sociales. Por lo tanto, todos estos agentes deberán desempeñar su función.

Esta Comunicación tiene por objeto abordar la modernización de los SPE desde una perspectiva europea, y trata asimismo de mejorar las condiciones institucionales para una aplicación con éxito de la Estrategia Europea de Empleo.

2. Los SPE: un instrumento clave para la Estrategia Europea de Empleo

Los objetivos fundamentales de las Directrices para el Empleo son el crecimiento del empleo y la reducción del desempleo, especialmente el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil. Estos objetivos deben lograrse a través de una actuación coordinada e

¹ Sin incluir el personal dedicado a la parte financiera de la gestión de las prestaciones.

² Véase el Informe conjunto sobre empleo de 1997, Capítulo 3.4.2

integrada en cuatro áreas: capacidad de inserción profesional, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. Una parte importante de las Directrices se centra en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. A este respecto, los servicios públicos de empleo, en tanto que instituciones centrales del mercado de trabajo, deben desempeñar una función de especial importancia.

2.1 Las funciones básicas de los SPE

Si bien no existe ningún modelo uniforme sobre la estructura que deberían poseer los SPE o sobre la gama de responsabilidades que deberían tener, los SPE en Europa han desempeñado tradicionalmente tres funciones básicas.

Información: Los SPE ofrecen un servicio único, generalmente a escala nacional, de transmisión de información sobre el mercado de trabajo. La información que ofrecen incluye información detallada sobre vacantes y candidatos potenciales. Ayudan a las personas a elegir una nueva carrera y a quienes desean reenfocar sus perspectivas laborales. Proporcionan asimismo información sobre oportunidades de formación y de reciclaje y pueden ofrecer información sobre temas relacionados con los recursos humanos a empresarios que desean realizar inversiones o reorganizaciones específicas. Asimismo, son una importante fuente de información sobre la evolución del mercado de trabajo para la formulación y puesta en práctica de la política relativa al mercado de trabajo.

El hecho de que se inscriba a todos los solicitantes de subsidios de desempleo ofrece a los SPE una amplia cobertura de los solicitantes de empleo, especialmente de los desempleados. De esta manera, puede ofrecerse un valioso servicio a los empresarios. Asimismo, es importante el número de vacantes cubiertas por los SPE. Las estadísticas indican que, a principios de los años 90, en Alemania, Suecia y el Reino Unido se notificaron a los SPE entre el 35% y el 40% de las vacantes que se producían cada año. La cifra es menor en otros Estados miembros, pero en la mayor parte de los casos supera el 20%. En algunos Estados miembros, como por ejemplo Francia, se ha incrementado recientemente el porcentaje de vacantes que se notifican.

El uso de tecnologías modernas por parte de los SPE mejora la calidad y el acceso a la información sobre las ofertas y las demandas en el mercado de trabajo. Puede ofrecerse información no solamente sobre los mercados de trabajo locales y regionales, sino asimismo a escala nacional e incluso internacional, con lo que se incrementan las oportunidades de trabajo y de contratación de personal. Asimismo, puede transmitirse información a través de Internet y de otros medios de comunicación a cualquier hora y en cualquier lugar.

La amplitud de la información de que disponen los SPE y el libre acceso a la misma refuerzan la transparencia del mercado. Puede afirmarse que esta contribución es tan importante para el funcionamiento del mercado de trabajo como los servicios de colocación, ya que contribuye a garantizar un acceso equitativo a la información sobre el mercado de trabajo y una mayor calidad y eficacia del proceso de comparación de las ofertas y las demandas de trabajo.

Intermediación: Los servicios de intermediación son la actividad básica de todos los SPE. Con el tiempo, estos servicios se han desarrollado de diversas maneras específicas, a fin de satisfacer las diferentes necesidades de los solicitantes de empleo y de los empresarios con puestos de trabajo vacantes. Estos servicios van desde la presentación totalmente abierta de las vacantes hasta una mediación más selectiva entre solicitantes de empleo y empresarios, y desde procedimientos rápidos de comparación de ofertas y demandas de empleo hasta una asistencia intensiva a la búsqueda de empleo.

Existen grandes variaciones en el porcentaje total de vacantes cubiertas a través de los diversos SPE nacionales. Los datos relativos a la UE muestran que el porcentaje de las contrataciones totales en las que intervienen los SPE de los Estados miembros es de entre el 10% y el 30%, aunque el número de desempleados que reciben alguna forma de ayuda de los SPE para encontrar trabajo es mucho mayor. Los SPE son a menudo la fuente más importante de asistencia para los solicitantes de empleo con mayores dificultades para encontrar trabajo. Además, los empresarios que tienen dificultades para cubrir vacantes utilizan habitualmente los SPE, por lo menos como uno de los canales para la búsqueda y la contratación de personal.

Los SPE, a través de sus amplias y variadas actividades de intermediación, contribuyen a garantizar una participación amplia y efectiva en el mercado, un proceso de comparación de ofertas y demandas de empleo más eficaz y una distribución más equitativa de las oportunidades que ofrece el mercado.

Los informes de evaluación disponibles³ indican que la asistencia individual a la búsqueda de empleo, que es una parte integral de las actividades de intermediación de los SPE, es una de las medidas activas de mercado de trabajo más efectivas para (re)integrar a los solicitantes de empleo en paro. Si se aplica en una primera fase, contribuye a reducir el período de desempleo, especialmente para los solicitantes de empleo desfavorecidos, y produce un importante ahorro en subsidios, a un coste relativamente bajo para las finanzas públicas.

Ajuste del mercado: Una característica distintiva de los servicios públicos de empleo es su fuerte implicación en la aplicación de las políticas del mercado de trabajo que contribuyen a solucionar los desequilibrios entre la oferta y la demanda.

En 1995, se gastaron alrededor de 185.000 millones de ecus (el 3,3% del PIB de la Unión) en complementos de ingresos para los desempleados y en programas activos del mercado de trabajo, que incluían desde el asesoramiento y la intermediación hasta la formación y el empleo subvencionado. Un tercio de esta cantidad (65.000 millones de ecus) se destinó a medidas activas, que se gestionaron en gran medida a través de los SPE. El porcentaje del PIB nacional destinado a programas activos del mercado de trabajo iba desde el 0,37% en Austria hasta el 3,00% en Suecia. La participación de los SPE en la formación para el mercado del trabajo los sitúa en la vanguardia de las acciones emprendidas por los Gobiernos para solucionar el problema de la inadecuación

³ Evaluación realizada en 1993 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y actualizada en 1995 (OECD Employment Outlook 1993, Ch.2).

de las cualificaciones, que obstaculiza el crecimiento y el empleo en sectores o áreas específicos.

En 1995, el gasto en complementos de ingresos para los desempleados fue de aproximadamente 120.000 millones de ecus, casi el doble de la cantidad gastada en medidas activas. Los sistemas de subsidios de desempleo tienen una importante influencia en el comportamiento del mercado de trabajo. Si se garantiza un cierto nivel de vida se facilita que los trabajadores acepten los cambios estructurales y la consiguiente necesidad de frecuentes reciclajes de las cualificaciones. Asimismo, ello permite a los desempleados disponer de tiempo para buscar puestos de trabajo adecuados. No obstante, unos subsidios excesivamente altos pueden desalentar a los solicitantes de empleo. Si se vinculan los subsidios de desempleo a la búsqueda activa de trabajo o a la participación en programas activos, los SPE pueden contribuir a reducir estos efectos de desaliento e incrementar la eficacia del mercado de trabajo. Además, los SPE son un elemento de capital importancia a la hora de transformar los programas pasivos de complementos de ingresos, en la medida de lo posible, en medidas activas de mercado laboral (de diferentes tipos).

Cada país posee diferentes maneras de implicar a sus SPE en la puesta en práctica de políticas pasivas y activas. En un extremo se encuentra el "Bundesanstalt für Arbeit" alemán, que cubre todos los aspectos de la intervención activa y pasiva en el mercado de trabajo, mientras que, en el otro, se sitúa la "Agence Nationale pour l'Emploi" francesa, que está fundamentalmente dedicada a información e intermediación. Otros SPE se encuentran entre ambos extremos. El VDAB de Bélgica o el FAS de Irlanda combinan la información y la intermediación con responsabilidades en materia de formación, sin participar directamente en la gestión de los subsidios. El "Employment Service" británico combina la información y la intermediación con el pago de subsidios, mientras que los programas de formación están en gran parte gestionados por agencias externas.

No existe ningún caso en el que los SPE traten de organizar toda la prestación de servicios por sí solos. En la última década han tendido cada vez más a implicar a otros agentes responsables de partes específicas de la prestación de servicios, en algunos casos como subcontratistas de los SPE, y a cooperar con ellos.

Por otra parte, incluso en los casos en que los SPE poseen un ámbito de actuación más reducido (p. ej., información e intermediación) tratan de desempeñar una función en la urgente y esencial tarea de coordinar todos los servicios (activos y pasivos) dirigidos a cada solicitante de empleo y empresario, con arreglo a principios y prioridades políticas claramente definidos.

En los Estados miembros, el gasto destinado a personal y equipo de los SPE varía desde menos del 0,10% hasta aproximadamente el 0,25% del PIB. Esta variación refleja el gasto de cada Estado miembro en programas activos y pasivos de mercado laboral y la función desempeñada por los SPE a la hora de aplicar estos programas. Si se excluye la gestión de prestaciones y programas, se considera que el gasto en SPE es inferior al 5% del gasto total en políticas activas y pasivas. Se trata por tanto de una modesta inversión que puede aportar importantes beneficios en forma de una mayor eficacia del mercado y de ahorro en subsidios de desempleo.

2.2 Un agente esencial en la Estrategia Europea de Empleo

Los SPE son un componente institucional clave del nuevo enfoque europeo de la política de empleo reflejado en las Directrices para el Empleo de 1998. Los Planes Nacionales de Acción confirman que los SPE desempeñan una función especialmente importante por lo que respecta al primer pilar de las Directrices, es decir, la capacidad de inserción profesional, y están también fuertemente implicados en el cuarto pilar, el refuerzo de la igualdad de oportunidades. Asimismo, tal como han comunicado varios Estados miembros, pueden contribuir al éxito de las acciones específicas en el marco de los otros dos pilares, el espíritu de empresa y la adaptabilidad.

Mejora de la capacidad de inserción profesional: Desde mediados de los años 70, cuando los mercados de trabajo comenzaron a caracterizarse por un elevado nivel de desempleo y una demanda global limitada de trabajo, se ha procurado garantizar que, incluso en los casos en que no sea posible proporcionar a corto plazo un puesto de trabajo a todos los solicitantes de empleo, los desempleados puedan como mínimo mantener o mejorar su capacidad para encontrar trabajo. Son importantes instrumentos a este respecto la orientación en técnicas de búsqueda de trabajo, los incentivos para acudir a cursos de formación o para aceptar un trabajo y la mejora del acceso a la formación y a la experiencia laboral. Todo ello se realiza en gran parte a través de los SPE, bien sea directamente o mediante la implicación de otros agentes con capacidad para gestionar más efectivamente o con una mayor eficacia una parte de estos instrumentos. Los SPE alientan asimismo a un mayor número de personas a aceptar trabajos al proporcionar apoyo y asistencia adicionales a grupos específicos, tales como las personas con discapacidad y las minorías étnicas.

La gran prioridad que otorgan las Directrices de 1998 a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores representa un importante desafío para los SPE. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de 1998 muestran que los Estados miembros sitúan a sus SPE en una posición de máxima responsabilidad para hacer realidad las dos primeras directrices, que les exigen ofrecer *“a todos los jóvenes desempleados... una nueva oportunidad antes de que hayan pasado seis meses en paro, en forma de empleo, formación, reciclaje, prácticas laborales, o cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional”* y *“a los adultos desempleados... un nuevo comienzo antes de que hayan pasado doce meses en paro por alguno de los medios mencionados o, en términos más generales, mediante un seguimiento individual de orientación profesional”*. Los SPE participan asimismo en gran medida en la puesta en práctica de la tercera directriz, que establece un objetivo cuantificado para incrementar el número de desempleados que reciben una oferta de formación o cualquier medida similar. Si se quiere hacer realidad estos importantísimos compromisos, muchos SPE deberán reexaminar sus operaciones e introducir innovaciones. Además, deberán destinarse recursos suficientes para la gestión caso por caso a gran escala requerida, y deberán crearse los vínculos apropiados entre los SPE, los organismos de formación y de orientación así como con los empresarios.

Por lo que respecta a la transición de la escuela al trabajo, las Directrices para el Empleo de 1998 subrayan la necesidad de proporcionar a los jóvenes las aptitudes requeridas para incorporarse al mercado de trabajo. A fin de facilitar dicha transición, en muchos países los SPE participan en el funcionamiento de los sistemas de formación por aprendizaje,

movilizando los puestos de formación y actuando como mediadores para su asignación a jóvenes trabajadores.

Desarrollo del espíritu de empresa: Entre las políticas para desarrollar el espíritu de empresa que se mencionan en las Directrices para el Empleo se encuentran el fomento del trabajo por cuenta propia y un mejor aprovechamiento de las fuentes potenciales de empleo a nivel local, en los servicios sociales y en actividades que cubran necesidades aún no satisfechas por el mercado. En varios Estados miembros, los SPE tratan de fomentar el empleo por cuenta propia a través de programas específicos dirigidos a los solicitantes de empleo en paro o a los trabajadores amenazados por la pérdida de sus puestos de trabajo en el contexto de una reestructuración de empresa. En ellos se incluye la formación y otras medidas de apoyo, que implican a menudo una utilización más activa de los subsidios de desempleo. Además, los SPE contribuyen a localizar y encontrar fuentes potenciales de empleo. A nivel local, participan cada vez más en asociaciones con otros organismos públicos y privados a fin de desarrollar estrategias locales para la creación de empleo en respuesta a nuevas necesidades sociales o medioambientales.

Fomento de la adaptabilidad de las empresas y de sus trabajadores: Si bien la propia magnitud del desempleo puede obligar a los SPE a dar prioridad a la gestión de la población de desempleados y los movimientos de entrada y salida de ésta, pueden no obstante contribuir a la gestión del cambio estructural dentro de las empresas y los sectores de la economía, ayudando a los trabajadores y los empresarios a reducir a un mínimo los riesgos de desempleo y a encontrar oportunidades de trabajo alternativas. En mayor o menor medida, la mayoría de los SPE de los Estados miembros participan en diversos programas de formación, reciclaje y recolocación de trabajadores que sufren las consecuencias de los cambios estructurales y podrían correr el peligro de perder su puesto de trabajo.

Es de capital importancia disponer de un mercado de trabajo que funcione adecuadamente si se quiere que las empresas se adapten con suavidad a los cambios. En su calidad de principal institución pública que pone en contacto a los empresarios con el mercado laboral externo, los SPE pueden aportar importantes contribuciones a esta prioridad de las Directrices. Además, a través de una cooperación activa con los interlocutores sociales, los SPE pueden participar en la reducción de las tensiones que pudieran surgir entre el objetivo de adaptabilidad - que se centra en los trabajadores que trabajan en una empresa - y el objetivo de la capacidad de inserción profesional - que se centra en los trabajadores en paro.

Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: Tal como se muestra claramente en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo - p. ej., de Alemania, Austria, Francia, Portugal, Irlanda, Reino Unido, Suecia y Dinamarca - los SPE deben desempeñar un importante papel en el refuerzo de la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. Para ello es necesario incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral así como promover una representación más equitativa de ambos sexos en los sectores profesionales que han estado tradicionalmente más segregados por sexos. Asimismo, es preciso ayudar tanto a las mujeres como a los hombres que desean volver a trabajar después de una ausencia. En

algunos Estados miembros se está tratando de hacer participar a hombres y mujeres en las medidas activas de manera proporcional a sus respectivos niveles de desempleo.

Los SPE tienen también importantes responsabilidades por lo que respecta a las políticas de igualdad de oportunidades en un sentido más amplio. Desempeñan una función vital en cuanto a la mejora de las oportunidades de empleo de los trabajadores con discapacidad y, en muchos casos, tienen un papel destacado en la lucha contra la desigualdad que sufren personas de razas u orígenes étnicos diferentes, diferentes grupos de edad, etc.

Así pues, aunque los SPE posean diferentes mandatos y estructuras organizativas, son en cada Estado miembro de capital importancia para la puesta en práctica de las políticas del mercado de trabajo, incluidos los Planes Nacionales de Acción en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Los SPE contribuyen a acelerar y mejorar la distribución del trabajo, a mantener a la mano de obra en condiciones de ser empleada, tanto adaptándola a las estructuras laborales en transformación como actuando como una barrera contra la marginación, y contribuyen asimismo a una distribución más equitativa de las oportunidades de trabajo y del acceso a la formación y a otras estructuras de apoyo del empleo. Asimismo, ayudan a reforzar la oferta de trabajo a fin de cubrir las carencias de mano de obra. Además de hacer frente a las consideraciones inmediatas del mercado de trabajo, contribuyen también a mantener la cohesión social.

3. La necesidad de modernización

Para ser eficaces, los SPE deben adaptarse a un entorno que evoluciona rápidamente. Los mercados de trabajo se están transformando en toda Europa, al igual que la relación de las autoridades públicas con estos mercados. Estos cambios exigen que los SPE reconsideren su papel institucional, sus métodos de trabajo, sus fines y sus objetivos. Al mismo tiempo, como otras partes del sector público, la mayor parte de los SPE se han visto sometidos a una presión cada vez mayor para trabajar con presupuestos más ajustados.

3.1 Un entorno en transformación

Las características de los solicitantes de empleo han comenzado a cambiar a medida que se incorporaban jóvenes con mayores niveles de educación a una población activa europea en proceso de envejecimiento. Se ha incrementado fuertemente la participación de la mujer en el mercado de trabajo, y en muchos más casos deben compatibilizarse las responsabilidades laborales y familiares a medida que las familias son cada vez menos dependientes de una única persona como fuente de ingresos. Asimismo, se han incrementado las minorías étnicas, que poseen sus propias características específicas en el mercado laboral.

También están cambiando las necesidades de los empresarios. Están cambiando los tipos y la gama de las cualificaciones a medida que se pasa de una economía basada en la industria a una economía basada en los servicios, y que se incrementa el grado de diferenciación de los puestos de trabajo en el mercado. Los empresarios, enfrentados al ritmo implacable del cambio tecnológico y a la necesidad de ser competitivos, necesitan asimismo trabajadores con mejores competencias y cualificaciones, que puedan adaptarse al cambio constante del contenido de los puestos de trabajo. Las relaciones laborales

también están cambiando, a medida que se incrementa la variedad de tiempos de trabajo y jornadas laborales, se requiere un mayor grado de movilidad funcional y aparecen nuevos tipos de trabajo temporal. Se plantean otros desafíos como consecuencia de los niveles elevados y persistentes de desempleo, incluido el desempleo de larga duración (DLD), irregularmente distribuido a través de los diferentes grupos de población. En consecuencia, ha surgido un nuevo compromiso político para combatir este tipo de desempleo. Se ha incrementado progresivamente el interés público por grupos que no entran dentro de la definición tradicional de población activa, tratando de (re)conectar a grupos más amplios de la población al mercado de trabajo (p. ej., las personas con pensiones de invalidez y otros subsidios así como las personas completamente apartadas del mercado de trabajo).

En resumen: La transformación de las necesidades de la oferta y la demanda así como la gran velocidad del cambio han producido una mayor complejidad del mercado laboral. Al mismo tiempo, la gestión efectiva de los recursos humanos se ha convertido en un factor crucial para el éxito en una economía de mercado más competitiva, a la vez que la (re)integración de una parte considerable de la población activa se ha convertido en un problema de difícil solución. Estas tendencias se combinan para configurar una nueva realidad del mercado, con una creciente necesidad de diversos tipos de servicios profesionales de intermediación, lo que produce cambios en las disposiciones prácticas:

(a) Los empresarios utilizan cada vez más los contratos de trabajo de corta duración para someter a prueba a los trabajadores como fase previa al empleo permanente.

(b) En el contexto de la reestructuración, los interlocutores sociales participan desde hace mucho tiempo en programas de reciclaje y en otros tipos de medidas. En las dos últimas décadas, han incrementado en muchos países sus acciones a este respecto, por un lado mediante la adaptación de los trabajadores con empleo a los cambios de contenido de los puestos de trabajo y, por otro, implicándose cada vez más en la reintegración de los desempleados, lo que se hace en muchos casos en asociación con los SPE.

(c) En algunos países, el sistema de enseñanza se encuentra menos aislado del mercado de trabajo gracias a la generalización de programas duales (sistemas de aprendizaje y expansión del aprendizaje dentro de la enseñanza a tiempo completo) y a través de una gran expansión de la formación (profesional) para adultos. La propia formación profesional se ha convertido en un mercado muy complejo con una gran variedad de proveedores y de usuarios. Con la integración de los empresarios en este mercado, la formación ha adquirido además una función de mediación.

(d) Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información permiten la transmisión a menor precio de un mayor volumen de información relativa al mercado de trabajo.

(e) Se están incorporando al mercado de trabajo nuevos proveedores de servicios de intermediación, que incrementan la cantidad y la gama de servicios ofrecidos. Existen agencias privadas con fines comerciales que trabajan para empresarios que desean pagar por sus servicios. Éstas prestan sus servicios en la selección y contratación de trabajadores así como en la recolocación de los trabajadores que han perdido sus puestos de trabajo. También se ocupan de la creciente necesidad de que los trabajadores trabajen con contratos flexibles. En particular, se han generalizado ampliamente las agencias de

trabajo temporal en algunos Estados miembros de la Unión, especialmente en el Reino Unido, Países Bajos, Bélgica y Francia; algunas de estas agencias se han convertido en grandes empresas multinacionales, diversificando al mismo tiempo sus servicios de empleo más allá de su actividad inicial, que consistía simplemente en contratar trabajadores temporales para contratos de corta duración. Estas agencias no solamente realizan contratos con empresas concretas, sino que proporcionan también servicios en el marco de contratos a partir de acuerdos bipartitos a nivel de empresa o sector. Aunque se basen principalmente en el pago de honorarios por parte de los empresarios, las agencias comerciales de intermediación también sirven a los intereses de muchos solicitantes de empleo.

En algunos países, los sindicatos han vuelto a organizar servicios de colocación, especialmente en relación con los programas de seguro de desempleo que gestionan (por ejemplo en Dinamarca).

Además, en algunos países se han expandido las agencias y organizaciones que complementan las actividades de los SPE para diferentes categorías de trabajadores desempleados que precisan mejores oportunidades para su (re)integración en el mercado de trabajo. La financiación de estos prestatarios de servicios procede en su totalidad o en parte de fondos públicos, bien a través de los SPE, que adquieren sus servicios, o de otras instituciones (Ministerios de Trabajo, autoridades locales, organismos que gestionan los subsidios sociales, etc.) En algunos casos también participan las agencias comerciales, desarrollando actividades complementarias en el ámbito público.

A nivel internacional, el nuevo Convenio nº 181 de la OIT relativo a las agencias retribuidas de colocación, que sustituirá al Convenio nº 96 de 1949, establece un fundamento jurídico para estos nuevos proveedores de servicios, exigiendo a la vez a los Estados firmantes la adopción de las precauciones necesarias contra posibles formas de abuso en el mercado de trabajo. A pesar de la generalización de las agencias comerciales en el mercado, debe señalarse que su contribución a la actividad de confrontar solicitantes de empleo *en paro* y vacantes (que es una de las principales tareas de los SPE) sigue siendo bastante reducida, incluso en los Estados miembros en los que más han florecido.

No solamente está cambiando el entorno del mercado de trabajo en que actúan los SPE - también lo está haciendo el entorno político e institucional. El método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo, basado a menudo en una estricta consulta tripartita, ha comenzado a dejar paso a planteamientos más descentralizados y menos normativos. En este contexto, los SPE han adquirido a menudo una posición más autónoma, más alejada de los ministerios de que dependen. En la actualidad, deben prosperar en un entorno más competitivo y construir su posición en el mercado prestando un buen servicio a sus clientes, en lugar de que su posición dependa de las competencias ministeriales.

3.2 Los desafíos del ajuste

Los SPE, para tener éxito, deben responder a estos cambios. En algunas áreas, los desafíos resultan evidentes. Los SPE tienen que desarrollar su posición en los nuevos segmentos en expansión del mercado de trabajo, en especial, partes del sector de los servicios y áreas en las que son habituales las disposiciones contractuales flexibles. Dado

que se trata en gran parte de instituciones de servicios que actúan en el sector de la información, los SPE deben asimismo adaptarse a la evolución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y utilizarlas en su trabajo diario.

En otras áreas, no está tan claro cuál ha de ser la respuesta. Los SPE deben enfrentarse a fuerzas que los empujan hacia direcciones diferentes, y deben conseguir nuevos puntos de equilibrio entre estas fuerzas. Es preciso revisar y readaptar los planteamientos desarrollados en el pasado:

(a) Prestación de servicios a solicitantes de empleo y empresarios - Los SPE deben conciliar las demandas a menudo divergentes de empresarios y solicitantes de empleo. Los desempleados que buscan trabajo, especialmente los que sufren mayores desventajas, necesitan una gran cantidad de recursos y de atención (se considera que la gestión sistemática caso por caso es un instrumento clave en la lucha contra el DLD). Ahora bien, si se hace demasiado hincapié en los solicitantes de empleo, puede resentirse el servicio a los empresarios. Este equilibrio resulta más difícil de mantener en el nuevo entorno competitivo, en el que los empresarios han comenzado a considerar a los SPE únicamente como uno de los posibles proveedores de servicios de empleo. Por lo tanto, deberá examinarse la calidad y la amplitud de los servicios ofrecidos a los empresarios, y las condiciones en que se prestan estos servicios.

(b) Establecimiento de una relación con otros prestatarios de servicios - Solamente una pequeña parte de los servicios de empleo comerciales compiten con las actividades de los SPE. Una gran parte de ellos trabaja con segmentos del mercado muy diferentes (por ejemplo, contratación de gestores y de otros tipos de personal clave). No obstante, la progresiva eliminación del monopolio del mercado de los servicios de empleo implica que los SPE deben establecer una relación con otros agentes intermediarios en el mercado. En los segmentos del mercado en que coexisten los SPE y otros prestatarios de servicios, existen toda una serie de nuevas opciones para organizar la participación pública en los servicios de empleo. Los SPE pueden retirarse de algunas actividades debido a que otros las pueden hacer mejor. Esto puede compararse a una externalización, fenómeno que ha sido durante mucho tiempo familiar para los servicios de formación, pero que ahora se está introduciendo en el asesoramiento, la orientación e incluso en la intermediación. Sin embargo, también podría provocar una división más fundamental del trabajo; un ejemplo es la estructura organizativa separada a nivel regional y municipal que se ha establecido recientemente en algunos países - Dinamarca, Irlanda y algunos otros - orientada a los solicitantes de empleo con grandes desventajas. También podrían realizarse experiencias de empresas conjuntas en algunas áreas, como es el caso en los Países Bajos. Pero existe asimismo la cuestión de la competitividad, ya que las agencias privadas suponen un incentivo para que los SPE obtengan mejores resultados si quieren mantener y desarrollar su cuota del mercado, que les resulta necesaria para lograr sus objetivos sociales. En el marco de estas condiciones de un mercado competitivo, los SPE deben estudiar asimismo en qué medida ellos mismos deberían desarrollar servicios de pago a fin de lograr una posición en la que puedan ofrecer a los empresarios servicios completos equivalentes a los de sus homólogos comerciales. En conclusión, resulta evidente que, en la actualidad, los SPE deben definir con mayor claridad cuál es su función y su valor añadido intrínsecos en el mercado, en comparación con los prestatarios de servicios comerciales y no comerciales.

En todos los casos, los Gobiernos están obligados a aplicar los principios básicos de la competencia justa en el mercado de los servicios de empleo, tal como se establece en los artículos 85 y 86 del Tratado de la Unión Europea. Esto significa que un SPE, cuando compita con otras empresas, no debe celebrar con ellas contratos contrarios a la competencia, a no ser que éstos entren dentro de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 85, y significa también que un SPE, cuando ocupe una posición dominante en el mercado, no debe abusar de ésta.

La nueva situación representa asimismo una oportunidad para los Gobiernos de exponer a los SPE a la prueba del mercado. Esto incrementa la competencia por las cuotas de mercado, como consecuencia de la liberalización en tanto que tal, y de la competencia por las tareas que encarga el Estado para realizar una parte de los servicios públicos (programas específicos, parte de la tarea de la gestión de casos, etc.). Ya se están realizando experiencias parciales en este sentido en el Reino Unido y los Países Bajos.

(c) Colocación de los solicitantes de empleo y gestión de las prestaciones - Para lograr que el sistema de prestaciones sea más favorable al empleo es necesaria una relación más estrecha entre la gestión de las prestaciones de desempleo y la realización de servicios de empleo. No obstante, la lógica que subyace a la gestión de las prestaciones no es automáticamente compatible con el objetivo de colocar a las personas en puestos de trabajo.

(d) Aplicación de políticas públicas y prestación de un servicio - Si bien la fortaleza de los SPE depende cada vez más de su posición como empresa de servicios en el mercado, siguen siendo una importante agencia para la puesta en práctica de las políticas públicas, lo que puede provocar que los SPE se vean sobrecargados de tareas administrativas que fomentan una cultura burocrática. Existe la posibilidad de utilizar “acuerdos” periódicamente renovables entre los SPE y los Ministerios para compaginar la necesidad de aplicar las políticas con la independencia operativa.

(e) Establecimiento del nivel apropiado de delegación - Las autoridades públicas regionales y locales están cada vez más implicadas en la lucha contra el desempleo. Es preciso descentralizar las responsabilidades dentro de los SPE si se quiere que sean socios activos en la política de empleo a nivel regional y local. Pero esto deberá compaginarse con argumentos que favorezcan enérgicamente el mantenimiento de un sistema nacional unificado (igualdad de trato, unificación del seguro de desempleo y economías de escala).

(f) Prestación de un servicio nacional en un contexto europeo - Cada vez más, será necesario gestionar los mercados de trabajo nacionales en el marco de una perspectiva europea más amplia. La movilidad internacional del trabajo se convertirá en un factor más importante en las dos próximas décadas de lo que ha sido en los últimos 30 años. Las nuevas generaciones de jóvenes trabajadores con elevadas cualificaciones estarán más dispuestas y más capacitadas para trabajar en otro país, y encontrarán nuevas oportunidades para hacerlo en unos mercados de trabajo que probablemente sufrirán de escasez de mano de obra con cualificaciones modernas. Para tener éxito en el mercado europeo, en el que se comercializa el 90% de la producción de la UE, los empresarios procurarán contratar a personas multilingües que posean diferentes culturas, lenguas y cualificaciones profesionales. Los SPE, utilizando como base la actual red EURES,

deberán desempeñar un importante papel para facilitar la libre circulación de los trabajadores.

3.3 El proceso de modernización

El proceso de modernización ya se ha iniciado en la mayor parte de los Estados miembros. En muchos casos, se están organizando los SPE de una manera más descentralizada, y se han concedido mayores competencias a las oficinas locales de empleo para orientar sus recursos hacia el mercado local de trabajo. Los SPE ya están en cierta medida descentralizados en Suecia, Finlandia, Dinamarca y Países Bajos, y se han hecho progresos en este sentido en Alemania, Austria, Irlanda, Bélgica y Francia. La regionalización en curso de los SPE en Italia y España ofrecerá una oportunidad para apoyar el proceso de modernización.

Se ha suprimido en la mayor parte de los Estados miembros el monopolio de los SPE en la prestación de servicios de empleo y, en los casos en que todavía existe, se observa claramente una tendencia hacia condiciones más liberales (por ejemplo, en Italia y España). En consecuencia, muchos SPE han comenzado a establecer nuevas relaciones con el creciente número de agencias privadas. En parte en relación con lo anterior, en muchos países, entre los que se incluyen Francia, Austria y Alemania, se están empezando a aplicar medidas para ofrecer una mayor orientación al cliente.

Además, muchos Estados miembros están tratando de reconfigurar la relación entre la gestión de las prestaciones y los servicios de empleo. En Dinamarca, se reforzará en breve plazo el intercambio de información entre las oficinas de empleo y las agencias responsables de la gestión de las prestaciones. En Francia, los SPE remiten a los solicitantes de empleo a las agencias responsables de las prestaciones cuando se inscriben por primera vez. En los Países Bajos, se están creando expedientes unificados de clientes (que contienen todas las actividades realizadas con los solicitantes de empleo) y oficinas unificadas para la gestión de las prestaciones y la búsqueda de empleo. En el Reino Unido, se ha establecido un nuevo y estrecho vínculo entre la gestión de las prestaciones y la prestación de servicios de empleo mediante la introducción del subsidio de solicitante de empleo (*Jobseekers' Allowance*).

Sin embargo, el proceso de reforma todavía tiene mucho camino por recorrer. Algunas iniciativas se encuentran todavía en una primera fase, mientras que otras progresan de manera bastante incompleta, sin la suficiente vinculación entre los diferentes asuntos y sin una implicación de todos los agentes pertinentes.

Las soluciones no serán necesariamente las mismas para todos los Estados miembros. Las reformas dependerán en parte de la estructura específica de los SPE de cada país, que se han desarrollado de manera independiente y se han visto influidos por el sistema socioeconómico nacional. No obstante, el desafío de la modernización es igual en muchos aspectos en todos los países, debido a que toda Europa se enfrenta al mismo entorno en transformación.

4. Un programa para una acción concertada a fin de modernizar y capacitar a los SPE

La Estrategia Europea de Empleo que está surgiendo ofrece un nuevo incentivo para emprender un proceso de rápida modernización de los servicios públicos de empleo y para reforzarlos. Unos servicios de empleo financiados con fondos públicos o con exacciones obligatorias de los salarios son un importante instrumento para la aplicación de las Directrices, y los Planes Nacionales de Acción sitúan claramente a los SPE en el centro de los sistemas nacionales de prestación de estos servicios de empleo. Se necesita una acción concertada de todas las partes, en la que participen los propios SPE así como los Gobiernos nacionales, las autoridades públicas locales y regionales y los interlocutores sociales. La Estrategia Europea de Empleo estimula un interés compartido a escala europea por un sistema eficaz de prestación de servicios y pide que se apoyen a nivel europeo los esfuerzos nacionales.

4.1 Prioridades para una acción concertada

A fin de garantizar que los SPE puedan hacer frente a los desafíos del mercado de trabajo actual y alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Europea de Empleo, deberían hacerse realidad los siguientes requisitos:

Los SPE deberían: **a)** obtener un acceso sustancial a las vacantes, **b)** establecer medidas para una gestión sistemática caso por caso de todos los solicitantes de empleo registrados, **c)** contribuir a una prestación coordinada de todos los servicios públicos a los solicitantes de empleo, centrada en su reintegración, y **d)** establecer asociaciones sólidas con otros agentes pertinentes en el mercado. Además, existe la necesidad de un planteamiento más activo de la promoción de la movilidad laboral y geográfica en Europa como un medio para incrementar las oportunidades de trabajo y mejorar la comparación de ofertas y demandas de trabajo.

*** *Promover el acceso a las vacantes***

Si se quiere que tengan alguna oportunidad de combatir el desempleo, los SPE deben procurar obtener un importante acceso a las vacantes. Solamente en este caso podrán utilizar las diferentes técnicas de intermediación y de asistencia a la búsqueda de trabajo para construir una vía de acceso al mercado y ofrecer puestos de trabajo vacantes a las categorías desfavorecidas que, o bien son desempleados de larga duración, o corren el riesgo de serlo. Para lograr esta cuota de mercado, los SPE deben establecer buenas relaciones con los empresarios, basadas en la confianza en la profesionalidad de sus servicios.

Las oficinas de empleo, por tanto, deben tratar de convertirse en *empresas de servicios*. Ello implicará la adopción de un ambicioso programa de acción, que incluya una mejor determinación de las necesidades de los empresarios, módulos de servicios más amplios y actualizados, el desarrollo de "oficinas" específicas para empresas y sectores, y una actuación dirigida a mejorar la imagen pública de los SPE. Este enfoque empresarial implica asimismo una revisión de los métodos internos de gestión, y el uso de técnicas de gestión de la calidad.

Además, deberían utilizarse las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para crear sistemas de autoservicio completos y accesibles. Estos servicios de primera línea a empresarios y solicitantes de empleo deberían verse apoyados por un fácil acceso a una asistencia más personalizada.

* ***Garantizar una gestión sistemática caso por caso***

La insistencia de las Directrices en una acción preventiva contra el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración - especialmente la referencia a una determinación precoz de las necesidades individuales y el compromiso de realizar ofertas antes de un período límite de 6 y 12 meses - aumenta la presión sobre los SPE para que realicen una gestión sistemática caso por caso de los desempleados. Esto implica un diagnóstico detallado de las necesidades individuales y un estrecho seguimiento de los desempleados que buscan trabajo durante el período en que permanecen inscritos. Este planteamiento, basado en entrevistas regulares, ha demostrado su éxito para evitar que las personas caigan en el desempleo de larga duración. Los clientes más difíciles necesitan planes de acción individuales adaptados a su caso.

Todo esto, así como el mayor desarrollo de los módulos individualizados de servicios, representa una importante carga sobre los recursos disponibles, con lo que se refuerza la necesidad de utilizar de manera más eficaz el personal y los recursos financieros.

* ***Contribuir a una prestación coordinada de todos los servicios a los solicitantes de empleo***

La mejora de la capacidad de inserción profesional de las personas requiere una estrecha interacción y coordinación de todos los servicios públicos con cada solicitante de empleo, incluidos la sustitución de ingresos, la información, el asesoramiento y la intermediación, así como la aplicación de medidas especiales de ajuste tales como los sistemas de formación o reciclaje profesional. Los SPE deberían desempeñar plenamente su papel en esta prestación coordinada de todos los servicios del mercado público de trabajo. Esto no significa que los SPE, como organización independiente, tengan que hacerse cargo de todas las responsabilidades y de todas las actividades prácticas del servicio. Pero no hay duda de que los SPE se encuentran bien situados y bien equipados para ayudar a interconectar las diferentes partes del sistema de prestación de servicios para los solicitantes de empleo.

En los Estados miembros con servicios de empleo poco integrados, esta prestación coordinada de todos los servicios públicos del mercado de trabajo puede exigir una reconfiguración de los procedimientos actuales de gestión de casos individuales. Un punto importante a este respecto es la creación de oficinas únicas a nivel local para todos los servicios públicos. En los Estados miembros en los que se ha desarrollado más plenamente la integración institucional, es posible que deba solucionarse un número cada vez mayor de problemas de coordinación, por ejemplo entre los SPE y las autoridades municipales responsables del sistema de asistencia social.

* ***Aprovechamiento de la sinergia entre los SPE y otros agentes pertinentes***

Los SPE deberían reexaminar sus relaciones con otros agentes del mercado, y aprovechar las posibles sinergias. Para ello, es preciso:

(a) crear redes con las autoridades regionales/locales, que participan en mayor medida en la política de empleo por razones sociales y económicas, y que son responsables de importantes instrumentos políticos (programas de asistencia social, sistemas de enseñanza y formación, programas de bienestar social, etc.). El éxito de esta cooperación puede requerir mayores competencias en materia de toma de decisiones para las oficinas locales de los SPE;

(b) cooperar con los interlocutores sociales, que están desarrollando cada vez más, de manera paritaria, nuevas y variadas políticas de empleo en ramas y sectores específicos de la economía;

(c) cooperar con las instituciones en el ámbito de la formación profesional, que se han multiplicado con la importancia cada vez mayor de la formación y que están más directamente implicadas en el proceso de colocación y más relacionadas con todos los agentes que participan en éste;

(d) una mejor coordinación con las instituciones que tienen por objeto la (re)integración de las personas sin trabajo que no están inscritas como desempleados; y

(e) desarrollar buenas relaciones con el sector en expansión de los servicios privados de empleo; además, la colaboración con las instituciones de autoayuda para los desempleados puede mejorar la prestación de servicios.

* ***Utilización de los SPE para facilitar la movilidad laboral internacional***

Tanto la introducción de la Unión Económica y Monetaria como el desarrollo de una Estrategia Europea de Empleo coordinada hacen que sea más importante reducir los obstáculos a la libre circulación de los trabajadores. Una movilidad geográfica más sencilla facilitará el ajuste económico y del mercado de trabajo. La red EURES, creada en 1993 por los SPE y la Comisión Europea - y en la que también están implicados los interlocutores sociales y agentes locales en una serie de estructuras transfronterizas - es el vehículo ideal para facilitar y fomentar la movilidad. A fin de aprovechar al máximo su potencial, la red EURES debe arraigarse más fuertemente en los diversos SPE nacionales y prestar un servicio de mayor calidad a los usuarios - tanto si se trata de empresarios como de trabajadores o solicitantes de empleo.

4.2 La actuación requerida

Los SPE, los Gobiernos, los interlocutores sociales y la Unión Europea deben realizar conjuntamente un esfuerzo concertado para lograr avances en relación con las prioridades anteriormente mencionadas.

*** Los SPE**

Los SPE deberían desempeñar una función estratégica y de dirección a este respecto. Tienen que ofrecer un servicio profesional a los empresarios. Deben desarrollar métodos y procedimientos eficaces para prestar servicios a los desempleados que buscan trabajo. Asimismo, han de desarrollar nuevas relaciones con otros agentes en el mercado de trabajo, tales como las agencias privadas de empleo, las autoridades locales y regionales y las agencias de gestión de las prestaciones.

Los SPE deberían aprovechar plenamente las oportunidades que representa la *cooperación europea*. Con el intercambio de las mejores prácticas, puede desarrollarse una base europea de experiencias más amplia, crearse una red de apoyo mutuo y ponerse en práctica proyectos conjuntos que contribuyan a acelerar el proceso de modernización en curso y a darle una orientación adecuada. Un posible ejemplo es el desarrollo de sistemas de autoservicio que utilizan modernas tecnologías de la información y la comunicación. Pueden obtenerse grandes beneficios si se comparten los costes de la investigación y el desarrollo, especialmente si se tiene en cuenta que los sistemas deberán desarrollarse cada vez más según especificaciones que permitan la accesibilidad a escala europea. Otro ejemplo es el desarrollo de determinadas normas comunes, tales como las normas de calidad de la prestación de servicios.

Los SPE deberían apoyar la plena *integración de EURES* en sus servicios, con lo que aportarían una mayor dimensión europea a sus servicios de información, asesoramiento e intermediación a los solicitantes de empleo y a los empresarios.

*** Los Estados miembros**

Como parte de su compromiso con respecto a la Estrategia Europea de Empleo, los Estados miembros deberían apoyar plenamente la modernización de los SPE y fomentar el desarrollo de éstos. Este apoyo, si está adecuadamente concebido, será productivo y rentable tanto en términos sociales como financieros.

En el contexto de una reestructuración general de gastos, la posesión de *recursos adecuados* por parte de los SPE, especialmente el volumen y la cualificación del personal, es una condición previa vital para su éxito. Los ambiciosos objetivos establecidos en las Directrices para el Empleo incrementan la necesidad de reexaminar los recursos.

Los Gobiernos deberían asimismo tratar de crear un *entorno institucional* apropiado para los SPE. Esto significa, en particular, la obtención de un equilibrio adecuado entre la orientación política central y un grado suficiente de independencia operativa. Podría contribuir a ello la celebración de acuerdos anuales o plurianuales, como sucede en varios Estados miembros. Además, es necesario un cierto grado de gestión descentralizada a fin de permitir a los SPE ajustarse a las diversas necesidades de los mercados de trabajo locales y regionales. En tercer lugar, podría aprovecharse de manera apropiada la generalización de otras agencias de intermediación en un mercado más liberalizado de los servicios de empleo a fin de tratar de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos. En cuarto lugar, los Estados miembros deberían

garantizar una clara distribución de responsabilidades y obligaciones entre todos los agentes implicados en la prestación de servicios de empleo activos y pasivos.

Además, los Gobiernos deberían crear y mantener una estructura y un nivel adecuados de servicios de formación, adquisición de experiencia laboral y otros medios de ajuste del mercado. Los SPE solamente pueden llevar a cabo de manera satisfactoria sus funciones en el mercado laboral si pueden ofrecer estos servicios a fin de crear nuevas oportunidades para los solicitantes de empleo en paro, ya que no se puede prestar una asistencia suficiente a éstos si solamente se les ofrece una combinación de servicios de información, asesoramiento, orientación e intermediación.

La Comisión pide a los Estados miembros que presten la debida atención - al aplicar sus Planes Nacionales de Acción - a la preparación de los SPE para su papel práctico en la aplicación de las Directrices para el Empleo. Deberían asimismo incluirse medidas para modernizar los SPE y reforzar su función como mecanismos de prestación de servicios públicos.

*** *Los interlocutores sociales***

El doble objetivo de adaptar a las personas con empleo al cambio económico y tecnológico, y mantener la capacidad de empleo de los desempleados, exige un esfuerzo conjunto de las autoridades públicas y de los interlocutores sociales. Los interlocutores sociales, desde hace varios años y en diferentes grados, han participado en la gestión de los SPE en la mayor parte de los Estados miembros. Las Directrices para el Empleo subrayan el papel de los interlocutores sociales en la mejora de la adaptabilidad de las empresas y de sus trabajadores, y piden su participación en las políticas de mejora de la capacidad de inserción profesional a través de una rápida celebración de acuerdos para incrementar las oportunidades de los solicitantes de empleo en paro. En muchos casos esto conducirá a una cooperación práctica con los SPE.

*** *La Unión Europea***

En el contexto de la Estrategia de Empleo, la Comisión utilizará todos los instrumentos disponibles para apoyar el proceso anteriormente mencionado:

La Comisión apoya la *cooperación entre servicios públicos de empleo europeos* a fin de facilitar los intercambios de información y de las mejores prácticas sobre asuntos de carácter operativo de interés común y desarrollar actividades comunes a nivel de la UE. Esta cooperación se inició en 1997 e implica un programa de trabajo y reuniones semestrales de los directores de los SPE. Ya se han creado grupos de trabajo ad hoc de expertos de los SPE para llevar a cabo el programa de trabajo, y el papel de la Comisión consiste en facilitar la formación de los grupos.

La principal actividad común en la que participan en la actualidad todos los SPE de los Estados miembros (así como los SPE de Noruega e Islandia) es *la red EURES*. Se ha transferido recientemente la responsabilidad por la red EURES dentro de la Comisión a la Dirección responsable de la política de empleo, lo que refleja la voluntad de utilizar mejor la contribución de EURES a la Estrategia de Empleo. EURES sigue siendo un instrumento esencial para permitir a los trabajadores europeos ejercitar su derecho a la

libre circulación, y a los empresarios tener un acceso más amplio a una oferta de mano de obra a escala europea. Como tal, puede asimismo mejorar el funcionamiento global del mercado de trabajo europeo. Además de la necesidad de que se disponga de servicios de ajuste del mercado laboral (tales como la formación y la educación) con la magnitud y la densidad adecuadas, una mayor movilidad geográfica de los trabajadores puede ayudar a reducir las carencias de cualificaciones en la Comunidad, a mejorar la capacidad de inserción profesional de los trabajadores y a facilitar una integración más estrecha de los mercados de trabajo.

La Comisión *apoyará la realización de estudios* para promover un mejor conocimiento y comprensión de los requisitos de los SPE, y difundirá los resultados de este trabajo. La Decisión del Consejo de 23 de febrero de 1998⁴ “relativa a las actividades comunitarias en materia de análisis, de investigación y de cooperación en el ámbito del empleo y del mercado de trabajo” ofrece nuevas oportunidades. Además, la Comisión estudiará la posibilidad de apoyar proyectos piloto en el marco de la nueva línea presupuestaria relativa a “Medidas incentivadoras en el ámbito del empleo”.

Los SPE siempre han sido un importante mecanismo para la puesta en práctica de programas financiados por el *Fondo Social Europeo*, actuando directamente o a través de otras instituciones. La mejora de los servicios de empleo se menciona entre los objetivos regionales del Fondo. Además, en la Iniciativa de la Comisión relativa a los Pactos Territoriales para el Empleo se pide a los asociados regionales y locales pertinentes, incluidos los SPE, que adopten un papel activo en relación con la creación de empleo.

La revisión en curso del Reglamento del FSE permitirá una utilización más eficaz de los recursos para la cofinanciación de los programas pertinentes de los Estados miembros a fin de cumplir los objetivos de la Estrategia de Empleo. El desarrollo de estructuras y sistemas para la aplicación de las políticas figura explícitamente entre las actividades que pueden recibir ayudas financieras del Fondo, p. ej., la modernización y una mayor eficiencia de los servicios de empleo.

La Comisión utilizará su papel en el diálogo social para investigar, junto con los interlocutores sociales, los ámbitos en que existen o podrían existir asociaciones con éxito con los SPE a nivel de la empresa, la rama y el sector.

Habida cuenta de la función central desempeñada por los SPE en la Estrategia de Empleo y, más generalmente, en el mercado de trabajo, la Comisión prestará la atención debida a los SPE en el desarrollo de *colaboraciones con los países de Europa Central y del Este y otros países candidatos*. Se apoyarán las iniciativas de los SPE dirigidas a reforzar su función de proveedores de servicios en el mercado de trabajo así como de instrumentos para la aplicación de la política de empleo.

⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 63/26 de 4.3.98..

ISSN 0257-9545

COM(98) 641 final

DOCUMENTOS

ES

04 01 13 05

N° de catálogo : CB-CO-98-634-ES-C

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo