



PROPUESTA DE COMISIONES OBRERAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

INTRODUCCIÓN

Desde la adopción y puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo en 1997, las instituciones europeas sitúan a los Servicios Públicos de Empleo (SPE) como pieza clave para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mediante la creación de un vínculo entre el mercado y las personas que buscan trabajo, a partir de los servicios que prestan: información, orientación, intermediación, y empleo/formación.

De hecho, año tras año, a través de las *orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* el Consejo solicita al conjunto de los países de la UE la modernización de los SPE. En concreto, en las últimas orientaciones propuestas por la Comisión¹ se solicita a los Estados miembros que intenten “disponer de unos servicios públicos de empleo más eficaces garantizando una asistencia personalizada y oportuna a los parados que buscan trabajo, prestando apoyo a la demanda del mercado laboral y aplicando sistemas de evaluación del rendimiento”.

Los SPE no son los responsables de la creación de empleo, sin embargo aglutinan acciones que tratan de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, con objetivos múltiples: disminuir el nivel de desempleo, adaptar la mano de obra a las necesidades de la economía, luchar contra la exclusión de aquellos determinados colectivos que tienen serias dificultades de inserción en el empleo, así como pagar las prestaciones por desempleo.

Los SPE son un instrumento fundamental para el tratamiento de los problemas estructurales del mercado de trabajo², como la integración de las personas desempleadas de larga duración en el mercado laboral, de las personas con niveles de cualificación bajo o la integración de jóvenes.

Los servicios públicos de empleo en España

Tras el largo período de recesión, la economía española comienza a crecer desde 2014 y se crea empleo. Sin embargo, el empleo creado no es suficiente para superar los estragos provocados por la crisis, queda por recuperar los 1.745.800 empleos destruidos desde el inicio de la crisis, además el empleo creado es gran medida de mala calidad y precario. Precariedad entendida en su sentido más amplio, y que tiene

su expresión más dura en la cifra elevada de personas desempleadas que aún se registra.

Si bien es verdad, que la tasa de paro ha descendido estos últimos años, también es verdad que todavía 3.335.868 personas siguen estando inscritas como desempleadas en los SPE, de las cuáles un 54% tiene un nivel de estudios bajo y un 43% son personas paradas de larga duración (PLD), de las que un 47% lleva más de cuatro años inscrita.

Ante este panorama las políticas de empleo, y en particular los servicios prestados por los SPE, no han estado a la altura de las circunstancias, no han dado una respuesta adecuada. Prueba de esto es que tan sólo el 8,7 de todas las personas PLD inscritas habían suscrito un acuerdo de integración laboral en 2016, frente a una media del 56,2% en la UE³, que el tiempo medio de espera de una persona en desempleo desde que se inscribe como demandante hasta que recibe una primera entrevista personalizada, asesoramiento en búsqueda de empleo o una oferta de formación, sea cerca de 10 meses⁴, o que el 91% de las personas en desempleo no reciba ningún servicio de los SPE⁵.

Mientras, desde el ámbito europeo, los Estados miembro están llamados a prestar asistencia personalizada a todas las personas PLD, cuyo apoyo intensificado para este grupo debe comenzar, a más tardar, seis meses después de que la persona entre en PLD, aunque la Comisión también pide acciones preventivas. El éxito de las actuaciones y programas dirigidos a las personas desempleadas depende de la capacidad de ofrecerlos de forma temprana, con una atención personalizada e intensiva durante períodos relativamente largos, cuando así se requiera⁶.

Sin embargo, la evidencia presentada indica que será difícil cumplir con estos ambiciosos objetivos a menos que España adopte medidas para fortalecer sus SPE y mejorar la calidad de sus servicios.

El gran déficit de los SPE españoles, es su limitada capacidad para ofrecer apoyo personalizado adaptado a las necesidades de cada persona desempleada, en particular a las de larga duración. De hecho, la Comisión Europea ha planteado reiteradamente su preocupación por la limitada capacidad de los SPE españoles para ofrecer apoyo personalizado⁷.

La debilidad y escasas actuaciones llevadas a cabo desde los SPE está directamente relacionada con las restricciones presupuestarias, con la falta de recursos humanos y materiales, de adecuación a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, de organización y coordinación, y de control y evaluación, tal y como apunta diferentes estudios y análisis de diversos organismos internacionales y determinados expertos.

Nos encontramos en un contexto macroeconómico marcado por la recuperación, en el que seguimos teniendo niveles elevados de desempleo, y en el que el gasto público destinado a los SPE y, en particular a políticas activas de empleo, continúa siendo muy inferior al registrado en 2010. Es decir se destina un menor e insuficiente volumen de recursos a aquellas partidas concebidas para hacer frente al desempleo y, en particular al PLD que es el más necesitado de ayuda pública para no convertirse en estructural.

Según la evaluación realizada por la Comisión Europea en 2016⁸, a diciembre de 2015 la proporción de personas demandantes de empleo por cada empleado del Sistema Nacional de Empleo (SNE) en su conjunto era de 211.

La media de este ratio para el conjunto de países de la Unión Europea comparables con el SNE español era de 105. Por consiguiente, la proporción de demandantes por cada empleado del SNE español duplicaba la media de la de los restantes países europeos comparables. La causa principal de este desajuste en los recursos humanos del SNE está indudablemente en el rápido crecimiento del desempleo en nuestro país durante la crisis, en tanto que la plantilla de los SPE no ha aumentado sino que, en muchos casos, ha disminuido. Ratio que sería mucho más elevada, si sólo considerásemos a las personas destinadas en las oficinas, sin contar con los servicios centrales, atendiendo efectivamente a los demandantes de empleo.

Hay muchas diferencias entre unos países europeos y otros. Así mientras que el Reino Unido tiene un ratio de 24, de 48 en Alemania o de 73 en Francia, en Grecia es de 245, de 216 en Países Bajos, de 198 en Rumanía y de 169 en Croacia. Solo dos países (Grecia y Países Bajos) tienen ratios más desfavorables que España, en tanto que los países con mejor situación tendrían proporciones entre 3 y 8 veces mejores.

El disponer de recursos *adecuados* por parte de los SPE, especialmente en cuanto a volumen y la cualificación del personal, es una condición previa vital para su éxito, que nos debería obligar a reexaminarlos. De hecho, el artículo 7 apartado 3 del texto refundido de la Ley de Empleo, establece que *los poderes públicos, en el ámbito de sus propias competencias, velarán porque los servicios públicos de empleo estén dotados con el personal que en cada momento resulte necesario para el desempeño de las funciones que la ley les encomienda.*

El contexto en el que nos encontramos, unido a los cambios en el mercado de trabajo y a las políticas de empleo adoptadas, obliga a exigir unos SPE eficaces que contribuyan a la mejora económica y social, y que requiere establecer una ratio obligatoria para atender a los grupos más vulnerables, asegurar una atención personalizada y el establecimiento de un itinerario de inserción socio-profesional, y, por supuesto, mejorar la calidad y cantidad de las políticas activas.

Sin embargo, distintos obstáculos impiden alcanzar a los SPE la eficacia que se espera de ellos:

- la falta de recursos humanos y materiales de los SPE;
- la ausencia de las herramientas necesarias para facilitar y garantizar la calidad y eficacia de los servicios prestados;
- la fuerte descoordinación y multiplicidad de entidades colaboradoras, con la correspondiente fragmentación e irracionalidad en el desarrollo de las actuaciones dirigidas a las personas demandantes de empleo; y,
- la escasez de seguimiento, control y evaluación.

Propuesta de CCOO para la modernización de los SPE

CCOO considera que en la actual coyuntura, el papel de los SPE es fundamental debido a la cifra tan elevada de personas desempleadas, y para que cumpla con sus funciones se deben reforzar dotándolos de los medios necesarios. Es imprescindible garantizar algunos elementos claves para que los SPE alcancen la eficacia que requiere nuestro mercado de trabajo, y por ende producir la necesaria integración de actuaciones que redunden en la mejora del empleo.

Recursos y herramientas claves para acometer la modernización de los SPE:

- a. Dotar a las oficinas de empleo de los recursos humanos y materiales necesarios.
- b. Dotar al personal de las oficinas de las herramientas necesarias para la óptima realización de su trabajo.
- c. Mejorar la coordinación de los SPE con las entidades colaboradoras.
- d. Realizar el seguimiento, control, y evaluación de los distintos servicios y actores que participan en la prestación de los servicios de empleo.
- e. Mejorar la coordinación de los SPE autonómicos y el SEPE.

a. Dotar a los SPE de los recursos humanos necesarios.

En este marco, **consideramos imprescindible exigir la dotación de recursos humanos y materiales necesarios para que los SPE puedan cumplir su función.** El interesado desprestigio de "lo público" en el caso de los SPE no puede dar como resultante la inexistencia en la práctica de los mismos por falta de definición de sus competencias, concurrencia indiscriminada de instrumentos descoordinados, y dispersión sin control de la gestión.

Dotar a las oficinas de empleo de los recursos humanos y materiales necesarios y adecuados es uno de los requerimientos más importantes pues permitiría una atención temprana, en línea con las recomendaciones realizadas desde las instituciones europeas, y prestar un servicio personalizado, integrado y de calidad a los trabajadores y trabajadoras desempleados frente al sistema actual de programas y acciones compartimentado y aislados entre sí.

Se trataría de avanzar en la idea de *servicio*, que se materializa en las distintas políticas activas que se ofertan e imparten en función de las necesidades específicas de cada demandante y los requerimientos del sistema productivo.

Los SPE deberían disponer de personal especializado (orientadores/as) capaz de ofrecer y prestar un servicio integrado (diagnóstico, clasificación e itinerario profesional) en las oficinas de empleo.

El personal de orientación debe ser el responsable de:

- ✓ Entrevista individual a cada persona demandante de empleo.
- ✓ Detección de necesidades y clasificación profesional adecuada.
- ✓ Diseño del itinerario de inserción y compromiso de actividad compartido por demandante y SPE (obliga a ambos).
- ✓ Tutoría periódica y seguimiento del itinerario de inserción con cada demandante.

En muchos territorios esto requerirá, incrementar la plantilla de las oficinas de empleo y recualificar al personal ya existente. Podrá haber fuertes resistencias de las correspondientes administraciones públicas competentes para ampliar en sus presupuestos el capítulo de personal, por lo que se requiere un alto compromiso de las Comunidades Autónomas (CCAA) y del Gobierno Central. El Estado tan sólo permite asignar el gasto de personal al Capítulo 6 (contratos temporales sujetos a programas), cuando existen argumentos suficientes para asignarlo al Capítulo I.

En los servicios y función a prestar por los SPE también es necesario contar con la función de **prospección de empleo**. La función de prospección de empleo es importante porque a través de ella se tiene que dar a conocer a las empresas los servicios que presta el SPE, las subvenciones, bonificaciones, tipos de contrato, formación, etc. Debe promover que las empresas circulen sus ofertas por los SPE, que las empresas contraten a ciertos grupos y, a su vez, debe recabar información sobre las demandas/necesidades de las empresas y revertir esa información en la “maquinaria”.

b. Dotar al personal de las oficinas de las herramientas y recursos necesarios para la óptima realización de su trabajo.

- **Asegurar y garantizar la formación y los recursos necesarios** del personal especializado y establecer protocolos de actuación y criterios mínimos y comunes de calidad (cuestión relacionada con la Cartera Común de Servicios, cuyo desarrollo normativo ha quedado reducido a una Guía técnica de referencia⁹).
- **Contar con el mapa actualizado en todo momento de los programas y acciones** con componente formativo¹⁰ que se están desarrollando o que se van a desarrollar y de las entidades que los ejecutan en su ámbito territorial.

Esta herramienta la debería garantizar la CCAA, que es quién tiene las competencias transferidas en la gestión de las políticas activas y en educación.

- **Establecer vínculos entre el personal especializado y las Comisiones Paritarias Sectoriales.**
- **Disponer de la herramienta (programa informático/plataforma) que les permita conocer las demandas del sistema productivo:** las ocupaciones con demanda no cubiertas, las ocupaciones más demandadas y las ocupaciones con futuro (y sus

respectivos requerimientos formativos), tanto a nivel provincial, como de su entorno y a nivel estatal.

El observatorio de las ocupaciones del SEPE realiza un trabajo excepcional en cuanto a la prospección de las ocupaciones más demandadas, ocupaciones no cubiertas y ocupaciones con futuro. Sin embargo, los productos que generan son de uso manual, lo que imposibilita un manejo rápido y ágil de la información.

Deberíamos **dotar al Observatorio de los recursos necesarios para poder generar una herramienta (programa/aplicación informática/plataforma) que facilite el uso de la información elaborada** al conjunto del personal especializado y SPE independientemente del territorio en el que se encuentren. Herramienta que sea capaz de relacionar el perfil de la persona desempleada con las ocupaciones que presentan mejores perspectivas y con los requerimientos formativos necesarios.

➤ **Establecer protocolos para la atención de las personas cuyas dificultades en materia de empleo están agravadas o son causa de otros problemas sociales.**

Facilitar al personal especializado el protocolo a seguir para la atención de las personas cuyas dificultades en materia de empleo están agravadas o son causa de otros problemas sociales que requieren la derivación y/o trabajo paralelo con los servicios sociales para una atención integral.

c. Mejorar la coordinación de los SPE con las entidades colaboradoras.

A partir del momento en que la persona desempleada sea atendida en la oficina de empleo y diseñe junto al personal especializado el itinerario de inserción profesional, entrarán en juego las entidades colaboradoras para desarrollar el resto de las actuaciones que conformen la orientación profesional¹¹ (siempre que no lo hagan las propias oficinas de empleo) y las acciones o actuaciones con componente formativo.

El SPE debería **centralizar toda la información que sobre el historial de los usuarios/as tienen las distintas entidades colaboradoras** (para tener un buen conocimiento del usuario, para poder hacer el seguimiento del itinerario, para poder atender las demandas de las empresas y gestionar las ofertas de empleo). Para ello las entidades colaboradoras deben informar a los SPE de las acciones realizadas con los usuarios/as para la actualización de su historial. Esto requeriría habilitar en todas las CCAA el trabajo en red con las entidades colaboradoras para posibilitar y facilitar la actualización y seguimiento de los itinerarios. (Habrá que definir el contenido mínimo de información, que puede ser: tipo de servicio recibido, detalle del mismo, resultados conseguidos, esperados, necesidades detectadas a posteriori, metodología utilizada, grado de consecución de objetivos...).

Además, los SPE deben liderar la ordenación de las entidades y buscar la complementariedad de las acciones que se ofertan, al menos por otras entidades públicas.

d. Realizar el seguimiento, control, y evaluación de los distintos servicios e intervinientes que participan en la prestación de los servicios de empleo.

Establecer sistemas de evaluación periódica, no sólo cuantitativa sino también cualitativa.

e. Mejorar la coordinación de los SPE autonómicos y el SEPE

Mejorar y asegurar la coordinación y el intercambio de información entre los SPÊ autonómicos y el estatal.

¹ Comisión Europea (2017): COM(2017)677final, *Propuesta de decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, Bruselas.

² Comisión Europea (2017): COM(2017)690 final, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018*. Bruselas, 22.11.2017.

Comité de Empleo (2017): *Mensajes clave del Comité de Empleo basados en el Informe anual de resultados en materia de empleo*. 12563/17. Bruselas, 6 de octubre de 2017.

Consejo Europeo (2016): *Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral*. 2016/C 67/01.

OECD (2015): *Activation Policies for more Inclusive Labour Markets*, Employment Outlook 2015 (Capítulo 3).

³ Comisión Europea (2018): SWD(2018)207 final, *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Bruselas, 7.03.2018.

⁴ Marcel Jansen (2016): *El reto de la inserción de los desempleados de larga duración*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y Fedea.

⁵ José Ignacio García Pérez (2017): *Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España*. Madrid, Universidad Pablo de Olavide y Fedea.

⁶ European Commission (2015): *ESPN Thematic Report on Integrated Support for the Long-term Unemployed - Spain*, Bruselas, European Social Policy Network.

⁷ Comisión Europea (2016): COM(2016) 329 final, *RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España*. Bruselas, 18.5.2016.

⁸ Comisión Europea (2016): *Assessment Report on PES Capacity*. Bruselas.

En diciembre de 2014 la Red EURES aprueba el Marco Técnico del Programa de evaluación de la Red de Servicios Públicos de Empleo de la UE, que tiene por objeto la realización de una evaluación comparada del rendimiento de los SPE de la UE cada dos años, y se basa en tres evaluaciones distintas (evaluación de indicadores cuantitativos, de variables de contexto y de los principales factores que condicionan el desempeño de los SPE). Esta evaluación se realiza en España a través del Proyecto Evades.

⁹ Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

¹⁰ Oferta formativa, programas experimentales, programas de formación y empleo, etc.

¹¹ Acciones que tienen un componente más informativo y formativo sobre la búsqueda activa de empleo (desarrollo de aspectos personales y motivación, instrumentos y técnicas para la búsqueda activa de empleo, para el autoempleo, etc.).