
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Programa de Actividades Sectoriales

**Las agencias de empleo privadas,
los trabajadores cedidos por medio
de agencias de trabajo temporal y su
contribución al mercado de trabajo**

**Ponencia para debate en el
Taller para promover la ratificación del Convenio sobre
las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)
(20-21 de octubre de 2009)**

Ginebra, 2009



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Programa de Actividades Sectoriales

**Las agencias de empleo privadas,
los trabajadores cedidos por medio
de agencias de trabajo temporal y su
contribución al mercado de trabajo**

**Ponencia para debate en el
Taller para promover la ratificación del Convenio sobre
las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)
(20-21 de octubre de 2009)**

Ginebra, 2009

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las agencias de empleo privadas, los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal y su contribución al mercado de trabajo: ponencia para debate en el Taller para promover la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) (20-21 de octubre de 2009) / Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra, OIT, 2009

ISBN: 978-92-2-322657-2

ISBN: 978-92-2-322658-9 (web pdf)

International Labour Office and Sectoral Activities Programme: Workshop to promotion ratification of the Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181) (2009, Geneva, Switzerland)

Publicado también en francés: *Les agences d'emploi privées, les travailleurs intérimaires et leur contribution au marché du travail : document de réflexion à débattre au cours de l'Atelier visant à promouvoir la ratification de la convention (no. 181) sur les agences d'emploi privées, 1997* (ISBN 978-92-2-222657-3 print; ISBN 978-92-2-222658-0 web pdf), Ginebra, 2009, y en inglés: *Private employment agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market: Issues paper for discussion at the Workshop to promote ratification of the Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181)* (ISBN 978-92-2-122657-4 print; ISBN 978-92-2-122658-1 web pdf), Ginebra, 2009.

documento de conferencia / agencia de empleo privada / empresa de trabajo temporal / Convenio de la OIT / comentario / ratificación / aplicación / países desarrollados / países en desarrollo
13.02.4

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Diseño de la cubierta: DTP/Oficina Internacional del Trabajo

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Prefacio

El presente documento ha sido elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo para que fundamente la discusión que ha de mantenerse en el Taller para promover la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). En efecto, en sus 301.^a y 305.^a reuniones (marzo de 2008 y junio de 2009), el Consejo de Administración decidió que del 20 al 21 de octubre de 2009 se celebrase en Ginebra un taller de dos días de duración, en que participasen ocho representantes de los empleadores y ocho representantes de los trabajadores, seleccionados previa consulta con los respectivos Grupos del Consejo de Administración, y en el que además pudieran intervenir representantes de todos los gobiernos interesados. El objetivo del Taller es promover la ratificación del Convenio por los países europeos y otros países en los que el mercado de las agencias de empleo privadas se está desarrollando, así como por los principales países de origen y destino de trabajadores migrantes. Han sido invitados a participar en el Taller los gobiernos que están en condiciones de ratificar el Convenio, como por ejemplo aquellos que ya suscribieron el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), o que solicitaron asistencia técnica en relación con el Convenio núm. 181. Es posible que del Taller se desprendan recomendaciones, que podrían servir a su vez de base para ulteriores actividades de la OIT y sus mandantes.

Después del Taller tripartito, que se celebrará en octubre de 2009, SECTOR se centrará más concretamente, durante sus labores de investigación de 2010, en la situación de los trabajadores temporales del sector de los servicios privados (en particular la hotelería, la restauración, el turismo; el comercio; los servicios financieros y profesionales; los medios de comunicación y del espectáculo; y las telecomunicaciones, los servicios postales y la logística). En 2011, la OIT organizará un foro tripartito de diálogo mundial sobre el cometido que las agencias de empleo privadas cumplen en la promoción del trabajo decente y la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo en los sectores de los servicios privados. La OIT también ha integrado esta cuestión en el Estudio general sobre el empleo (véase el capítulo 7).

Las reuniones sectoriales de 2009 y 2010 se han incluido en el Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, a su vez definido en el Programa y Presupuesto de la OIT, para ayudar a los gobiernos y a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a desarrollar su capacidad de gestión efectiva y equitativa de los problemas sociales y laborales que se dan en determinados sectores económicos. Bien es verdad que los programas de acción sectorial, la cooperación técnica, las actividades de asesoramiento e investigación, y las reuniones tripartitas contribuyen al logro de los objetivos estratégicos de la OIT. Mediante las reuniones tripartitas, a las que concurre una muestra de representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores de diversos países, se pretende fortalecer el tripartismo y promover el diálogo social en el plano internacional.

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio.....	iii
Agradecimientos.....	ix
Introducción	1
Definiciones: agencias y trabajo por medio de agencias.....	1
Ocupaciones y niveles de educación.....	2
Agencias retribuidas de colocación.....	3
1. Contexto político y económico, y principales disposiciones del Convenio núm. 181	7
2. Reseña general sobre las agencias de empleo privadas y principales disposiciones del Convenio núm. 181	9
Contribución al mejor funcionamiento de los mercados de trabajo.....	9
Restricciones sectoriales y condiciones relativas a las actividades de las agencias de empleo privadas.....	9
Derechos y condiciones laborales de los trabajadores cedidos por medio de agencia	10
Reglamentación vigente, observación y controles	11
Cooperación entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas.....	12
3. Aspectos sectoriales del mercado de trabajo para los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal.....	14
3.1. Introducción	14
3.2. Crecimiento de la industria de las agencias de empleo privadas en el mundo	14
3.3. Cotas crecientes del empleo temporal.....	17
3.4. El trabajo temporal por sectores y ocupaciones.....	20
3.5. Personal temporal por edades y sexos	28
3.6. Resumen	31
4. La crisis económica y las agencias de empleo privadas: oportunidades y retos	32
4.1. Introducción	32
4.2. La crisis económica y la relación de trabajo triangular	32
4.3. Repercusiones desiguales de la crisis en el mercado de trabajo de las agencias de trabajo temporales.....	34
4.4. Futuro del sector de las agencias de empleo privadas una vez superada la recesión.....	40
4.5. Resumen	42

5.	Evolución del diálogo social sectorial sobre el trabajo por medio de agencias de trabajo temporal.....	44
	El diálogo a nivel de la empresa.....	48
6.	Ventajas derivadas de la ratificación del Convenio núm. 181 y dificultades para conseguirla.....	50
7.	Contribuir a aumentar el número de ratificaciones	53
	Medios disponibles (como la Guía de la OIT para las agencias de empleo privadas) y necesarios.....	53
	Convenio núm. 181 y Estudio general sobre el empleo	53
	Puntos para discusión	54

Anexos

I.	Texto íntegro del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) ...	55
II.	Texto íntegro de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188).....	61
III.	Texto íntegro del Compromiso de los miembros de la Confederación Internacional de las Agencias de Empleo Privadas (CIETT): Para un mercado internacional del trabajo que funcione bien.....	64
	I. Código de Conducta de la CIETT.....	64
	II. Carta de la CIETT sobre las agencias de empleo privadas	65
IV.	Memorando de Entendimiento entre, por una parte, las empresas miembros de la CIETT y, por otra parte, UNI Sindicato Global, sobre el trabajo por conducto de empresas de trabajo temporal	67

Lista de cuadros

3.1.	Las 20 principales agencias de empleo privadas, 2008.....	15
3.2.	Las 20 principales agencias de empleo multinacionales, clasificadas según sus entradas generadas en el extranjero, 2008	17
3.3.	Número de trabajadores cedidos por medio de agencias en una muestra de países, 1997-2007 (en miles).....	18
3.4.	Tasas de penetración del trabajo por medio de agencias, 1997-2007 (equivalentes en tiempo completo, como porcentaje de la población activa total).....	19
3.5.	Trabajadores cedidos por medio de agencias en el Japón, por sectores de colocación, 2007	22
3.6.	Distribución de la cesión de personal temporal por ocupaciones, UE de los 15 (principios de los años 2000).....	23
3.7.	Principales ocupaciones de la industria de las agencias de empleo privadas, Estados Unidos, mayo de 2004	24

3.8.	Empleo de trabajadores remunerados y asalariados en el sector de los servicios de empleo de los Estados Unidos, por ocupaciones, 2006, y proyección de su evolución, 2006-2016	26
3.9.	Trabajadores cedidos por agencias en el Japón, por ocupaciones, 1987-2007 (miles)	28
4.1.	Número de trabajadores colocados por agencias de empleo privadas posteriormente despedidos por las empresas usuarias: algunos ejemplos de 2009.....	35
4.2.	Las 20 principales agencias de empleo privadas según sus entradas, 2008	36
4.3.	Respuesta de las agencias de empleo privadas a la crisis económica, 2008 en adelante: algunos ejemplos	37
4.4.	Las principales agencias de empleo privadas según su margen de beneficios neto, 2008	38
4.5.	Variación de las entradas, los beneficios y las ganancias de las 20 agencias principales seleccionadas entre las agencias principales: comparación entre el primer semestre de 2009 y el primer semestre de 2008	39
4.6.	Variaciones de las entradas entre el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009	39

Lista de gráficos

3.1.	Dimensiones del mercado mundial de las agencias de empleo privadas, 1994-2007	14
3.2.	Distribución sectorial del recurso al trabajo por medio de agencias, en una muestra de países, en 2007	21
3.3.	Trabajadores cedidos por agencias, por sexos, varios países, en 2007	29
3.4.	Trabajadores cedidos por agencias, por edades, varios países, en 2007	30
4.1.	Relación triangular entre la agencia, el trabajador y la empresa usuaria	33

Agradecimientos

El presente documento temático se ha preparado bajo la dirección de la Oficina Internacional del Trabajo a partir de datos procedentes de diferentes fuentes. Para su elaboración se consultaron publicaciones de la OIT, estudios varios, bases de datos estadísticos nacionales, y otras referencias. La información y los comentarios facilitados por el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, así como por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, resultaron ser muy valiosos tanto durante la elaboración del texto como durante su configuración definitiva. El documento ha sido preparado por el Sr. John Myers (Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR)), con la contribución de los Sres. Neil Coe y Kevin Ward, y la Sra. Jennifer Johns, de la Unidad «Geographies of Temporary Staffing» de la Universidad de Manchester. De su revisión se encargó el Sr. John Sendanyoye (SECTOR).

Introducción

El presente documento tiene por objeto hacer comprender mejor la importancia del Convenio núm. 181 a los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, que tienen un interés común en la promoción de su ratificación. Con su ratificación se promueve la mejora de la eficiencia de los mercados de trabajo nacionales, toda vez que se permite a los agentes privados contribuir a vincular la oferta con la demanda de trabajadores. Se fomenta la cooperación entre los servicios de empleo públicos y los privados en diferentes ámbitos, como la ayuda a las personas que buscan empleo y a los trabajadores de las empresas usuarias. También se permite la reglamentación efectiva de los servicios prestados por las agencias de empleo privadas, en particular las agencias de trabajo temporal, garantizando así, a un tiempo, la existencia de proveedores de servicios profesionales fiables en materia de recursos humanos, y la prevención de la trata de seres humanos y de las prácticas desleales. La ratificación también podría contribuir a la promoción y aplicación del Programa de Trabajo Decente, al garantizar la protección de los derechos y las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal. El propósito del Taller, que se celebrará en 2009, es promover la ratificación y la aplicación del Convenio por parte de los Estados Miembros de la OIT, así como la cooperación con la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Organización Internacional de Empleadores (OIE), UNI Sindicato Global, la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT) y la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSEP). El Convenio es aplicable a varios sectores, en particular los de la construcción; los servicios financieros y profesionales; los servicios de la salud; la hotelería, la restauración, el turismo; los medios de comunicación, la cultura, las industrias gráficas; la minería, y el transporte.

Definiciones: agencias y trabajo por medio de agencias

A los efectos del presente documento, las agencias y el trabajo por medio de agencias (no todo él es temporal) se definen de la manera siguiente:

- *Empleo por medio de agencias de trabajo temporal*: Empleo en el que el trabajador es contratado por la agencia de trabajo temporal y, después, cedido para realizar su trabajo en la empresa usuaria bajo la supervisión de ésta. No existe relación de trabajo entre el trabajador de la agencia de trabajo temporal y la empresa usuaria, si bien cabe la posibilidad de que ésta contraiga obligaciones jurídicas respecto de ese trabajador, especialmente en términos de salud y seguridad. El contrato de trabajo puede ser de duración limitada o indeterminada, sin garantía de continuidad. Este tipo de empleo suele denominarse «trabajo temporal», «trabajo temporario» o «trabajo por medio de agencia». La empresa usuaria abona honorarios a la agencia, que a su vez retribuye al trabajador (incluso antes de que la empresa usuaria haya pagado a la agencia). Una de las características principales del trabajo por medio de agencia de trabajo temporal es la flexibilidad que brinda tanto a los trabajadores como a los empleadores.
- *Agencia de empleo privada*: Persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta en relación con el mercado de trabajo uno o más de los servicios siguientes: *a)* servicios para vincular la oferta con la demanda de empleo; *b)* servicios consistentes en contratar a trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de terceros (en adelante «empresa usuaria»), y *c)* otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, como información, sin pretensión de

vincular ofertas y demandas específicas ¹. Las agencias no pueden cobrar honorarios a los trabajadores por buscarles empleo.

- *Agencia de colocación en el empleo:* Agencia que entrevista a las personas que buscan empleo y que trata de relacionar sus cualificaciones y competencias con los requisitos expresados por los empleadores para proveer determinados puestos de trabajo vacantes.
- *Agencia de empleo temporal y eventual:* Agencia que proporciona trabajadores temporales a las empresas usuarias para suplir las ausencias de sus empleados, subsanar la escasez de personal cualificado y paliar las variaciones estacionales de la carga de trabajo. Si bien los trabajadores son contratados y retribuidos por la agencia, son subcontratados a un cliente para el que han de trabajar ya sea por un importe fijado con antelación, o bien por una tarifa convenida por hora. En lugar de emplear personal permanente, algunas empresas optan por utilizar trabajadores temporales durante dilatados períodos de tiempo.
- *Trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal:* Trabajadores titulares ya sea de un contrato de servicio o de un contrato de trabajo con la agencia que les procura el empleo. Pueden recurrir a los servicios de ésta con el fin de probar diferentes tipos de trabajo, a modo de trampolín para estrenarse en el empleo que desean, para ingresar o reingresar en el mercado de trabajo, para trabajar con mayor flexibilidad de acuerdo con su situación o, en general, para cambiar de empleo con facilidad y con plazos de preaviso breves. Ahora bien, con esta fórmula se exponen a perder en parte el control de su trabajo, a ser sometidos a mayor presión y a aceptar el trabajo por turnos, y a tener menos derechos que sus colegas que forman parte del personal de plantilla. Mientras la empresa usuaria goza de la flexibilidad necesaria para dar por terminado el trabajo temporal, la agencia puede verse en ocasiones obligada a responder en caso de despido improcedente o incluso a pagar indemnizaciones en caso de despido en general.

Ocupaciones y niveles de educación

La industria de las agencias de empleo privadas (que cabe considerar como un sector de por sí) emplea en sus propias oficinas gran número de profesionales y técnicos alta o medianamente cualificados, y especializados en gestión de los recursos humanos. Este sector contrata a personas con grados de educación y competencia muy diversos para colocarlas en empresas usuarias de una amplia gama de sectores de la economía (en compañías, establecimientos públicos de salud o educación, o en otros ámbitos de actividad). Esa fuerza de trabajo temporal, colocada por las agencias en las empresas usuarias, suele ser más joven e incluir un porcentaje de mujeres y de miembros de colectivos minoritarios superior a la media de la fuerza de trabajo en general. Aunque muchas personas trabajan de principiantes en puestos que requieren cualificaciones elementales, también son muchas las que trabajan en ocupaciones para las cuales se exigen altos grados de formación y competencia, como en el sector de la enfermería o en los oficios especializados de la construcción.

¹ Definición basada en el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181; en virtud del párrafo 2 del artículo 7, se prevén algunas excepciones para determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, en las industrias del espectáculo).

Agencias retribuidas de colocación

El principio de los servicios de colocación gratuitos para trabajadores y empleadores se contempló por primera vez como norma para los servicios de empleo en el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), y se confirmó en el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88). En el Convenio núm. 181 se incluyó una disposición sobre los servicios gratuitos de colocación en el empleo para las personas desempleadas, a fin de preservar los intereses de los trabajadores, si bien facultando a los gobiernos para autorizar excepciones a ese principio, cuando existiesen razones que pudiesen justificarse claramente. El artículo 7 dispone que:

1. Las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa.
2. En interés de los trabajadores afectados, la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, podrá autorizar excepciones a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo respecto de determinadas categorías de trabajadores, así como de determinados servicios prestados por las agencias de empleo privadas.
3. Todo Miembro que autorice excepciones en virtud del párrafo 2 del presente artículo deberá, en las memorias que envíe de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, suministrar información acerca de esas excepciones y motivarlas debidamente.

En los países industrializados donde las agencias de trabajo temporal dominan el mercado de las agencias de empleo privadas, la prohibición de cobrar honorarios a los trabajadores es una práctica corriente. Por ejemplo, todos los países de la Unión Europea prohíben cobrar honorarios a los trabajadores. En virtud del compromiso de los miembros de la CIETT, que se adjunta al presente informe como anexo III, se veda expresamente el cobro de honorarios a los trabajadores. Otros países en cambio, en particular aquellos donde existe un número importante de agencias de empleo dedicadas a la colocación en el extranjero, han optado por que se cobren honorarios sólo a ciertas categorías de trabajadores, o bien por reglamentar el importe de los honorarios pagaderos. En algunos países los honorarios no son objeto de reglamentación alguna, y se dejan a discreción de las agencias. Corresponde a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT examinar si las excepciones practicadas en virtud de las distintas legislaciones nacionales se ajustan a lo dispuesto en el Convenio.

Existen varias razones por las que cabe tolerar que las agencias de empleo privadas cobren honorarios a las personas que buscan empleo. En algunos casos resulta en efecto difícil, en la práctica, cobrárselos al empleador si por ejemplo éste se halla radicado en el extranjero². En otros casos es aconsejable tomar en consideración la relación entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo que existe en muchos países; donde aquélla es muy excedente o se dan altas tasas de desempleo, las personas que buscan trabajo pueden no tener reparos en pagar incluso honorarios elevados. También es posible admitir que las agencias de empleo privadas cobren honorarios a las personas que buscan empleo, como fórmula para permitir a aquéllas rivalizar con otros entes que participan ilegalmente en el mercado y se lucran aceptando sobornos. Ello será factible siempre que se prevean salvaguardas para prevenir la explotación de las personas que buscan empleo y que se regule el importe de los honorarios pagaderos a las agencias. Para facilitar la aplicación y el control de esos honorarios, debería fijarse un monto máximo en la legislación. Es también importante preceptuar la obligación de que los honorarios que las agencias de

² No obstante, es importante que la agencia de empleo privada sepa quién es el empleador.

empleo privadas estén autorizadas a cobrar sean determinados de manera transparente y se hagan públicos.

En algunos países, los honorarios cobrados a las personas que buscan empleo corresponden a parte de su salario mensual o anual. El importe estipulado en la legislación puede variar considerablemente: de entre el 5 y el 15 por ciento del primer salario mensual, al 5 por ciento del primer salario anual bruto. Ese monto también puede calcularse de otras maneras cuando se trata de categorías de trabajadores como artistas, actores, bailarines o modelos.

Otros países han optado por fijar un tope máximo a los honorarios cobrados a los trabajadores, exceptuando determinadas categorías de trabajadores. Para los jóvenes «au pair» y los trabajadores domésticos, esa cuantía es mucho más baja, mientras que para los aprendices es nula. Para la contratación de los artistas, los modelos, los «disc-jockey», las personas que doblan a los actores en las escenas peligrosas, y los deportistas profesionales, los honorarios se cifran en un porcentaje máximo del salario. En algunos casos, los honorarios sólo son pagaderos si la agencia logró la contratación de la persona interesada.

También hay países cuya reglamentación permite que las agencias de empleo privadas cobren lo equivalente a un mes de salario a las personas que buscan empleo, a menos que el país extranjero donde el trabajador vaya a ser empleado prohíba el cobro de honorarios a las personas que buscan empleo. Cabe asimismo que a estas personas se les cobren los gastos de documentación, que suelen resultar muy elevados cuando se trata de una contratación para trabajar en el extranjero. Por lo general, dichos costos cubren los gastos de expedición de tarjetas de identidad, pasaportes y certificados médicos, o corresponden a gastos derivados de exámenes médicos o de competencia. Si se cobran esos gastos es porque también deben abonarlos personas que no son trabajadores y trabajadores que no son migrantes, y pueden tener además la consideración de gastos efectuados en interés del trabajador. Los gobiernos, los hospitales y otras instituciones pueden oponerse a tolerar excepciones para los trabajadores migrantes en lo que respecta a los gastos de documentación.

En el decenio de 1920 no se estilaba el cobro de honorarios a causa de una serie de abusos que restaron credibilidad a esta fórmula. En virtud del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34), elaborado con el fin de prevenir abusos y mejorar la organización del mercado de trabajo³, las agencias retribuidas de colocación debían suprimirse en un plazo de tres años, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del Convenio, con las excepciones indicadas en el párrafo 3. Mediante el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96) se introdujo mayor flexibilidad y, al entrar éste en vigor, el Convenio núm. 34⁴ quedó cerrado a la ratificación.

Con el Convenio núm. 96 se brinda a los Estados que lo han ratificado la posibilidad de prohibir dichas agencias o bien de reglamentar sus actividades. De los 42 países que lo han ratificado⁵, la mayoría se ha acogido a la primera alternativa, pero su aplicación planteó dificultades respecto a la colocación de los actores y los empleados domésticos, y

³ OIT: *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 16.^a reunión, Ginebra, 1932, pág. 280.

⁴ El Convenio núm. 34 sigue vigente en Chile, país que expresó la intención de ratificar el Convenio núm. 181.

⁵ De los cuales 17 de los 42 Estados que habían ratificado el Convenio lo denunciaron posteriormente.

en los años sesenta y setenta surgieron problemas aún más importantes, con la creación de las nuevas agencias retribuidas de trabajo temporal. En respuesta a los interrogantes que se abrieron en 1965 sobre el establecimiento de agencias de trabajo temporal y de su relación con el Convenio, la Oficina consideró que la definición de las agencias de trabajo retribuidas abarcaba dichas agencias. A comienzos del decenio de 1970, ya se preveía la necesidad de revisar el Convenio ⁶.

⁶ Véase N. Valticos: «Empresas de trabajo temporal y las normas internacionales del trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 87 (1973), núm. 1, págs. 49-63.

1. Contexto político y económico, y principales disposiciones del Convenio núm. 181

Desde los años setenta, en muchos países en desarrollo disminuyó la financiación destinada a los servicios públicos de empleo, lo cual creó nuevas oportunidades para las agencias de trabajo temporal. Entretanto, el liberalismo económico y la competencia internacional propiciaron la aceptación del papel que podían desempeñar las agencias de empleo privadas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. El crecimiento espectacular que desde entonces han registrado esas agencias se ha relacionado con la necesidad de prestar servicios a un mercado de trabajo en rápida evolución y cada vez más flexible. Si bien las agencias de empleo privadas han venido a complementar durante mucho tiempo la obra del mercado de trabajo tradicional, últimamente se las percibe como catalizadoras de nuevas formas de servicios de gestión de los recursos humanos, capaces de contribuir en gran medida a mejorar las condiciones de trabajo. En vista de esta evolución y a la luz de los debates mantenidos al respecto entre los gobiernos, los empleadores y los sindicatos en el decenio de 1990, por conducto de la Conferencia Internacional del Trabajo se elaboraron nuevas normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación correspondiente núm. 188. Los empleadores manifestaron su apoyo respecto del Convenio, por considerar que representaba un importante avance con respecto al Convenio núm. 96, al reconocerse en él la función de las agencias privadas y la importancia de que los mercados de trabajo fueran flexibles. Por su parte, los sindicatos respaldaron los nuevos instrumentos al considerar que con ambos se brindaba protección a los trabajadores temporeros y a los migrantes, así como la oportunidad de reducir la competencia desleal de las agencias de contratación no reglamentadas y a menudo relacionadas con malas prácticas y abusos.

En el Convenio núm. 181 se establece un equilibrio entre las necesidades que las empresas experimentan en términos de flexibilidad, para ampliar o reducir su fuerza de trabajo, y la necesidad que los trabajadores tienen de gozar de estabilidad en el empleo, un entorno de trabajo seguro, condiciones laborales decentes, y una red de protección para cuando no estén en condiciones de trabajar. Para lograr buenas prácticas en materia de reglamentación y una legislación nacional eficaz es preciso definir con claridad el concepto de «agencia de empleo privada», determinar los requisitos básicos para su funcionamiento legal, y asegurarse de que el gobierno tenga capacidad para velar por el cabal cumplimiento de la legislación. Mediante el Convenio se establecen pautas generales para la regulación, la colocación y el empleo de los trabajadores cedidos por dichas agencias, y se ayuda a los Estados Miembros a dotarse de políticas y leyes claras, así como de mecanismos eficaces para el registro de las agencias de empleo privadas y la concesión de licencias, de forma que éstas puedan contribuir a erradicar las condiciones de explotación en los mercados de trabajo.

El Convenio entró en vigor en mayo de 2000; en julio de 2009 lo habían ratificado 21 países ¹, entre ellos 11 Estados miembros de la Unión Europea. Si la tasa de ratificación es relativamente baja quizá sea porque el Convenio no ha sido objeto de una campaña de promoción. Chile sigue estando vinculado por el Convenio núm. 34, y por el Convenio núm. 96 otros 25 países, la mayoría de los cuales han expresado la intención de ratificar el Convenio núm. 181.

¹ Albania (1999), Argelia (2006), Bélgica (2004), Bulgaria (2005), República Checa (2000), España (1999), Etiopía (1999), Finlandia (1999), Georgia (2002), Hungría (2003), Italia (2000), Japón (1999), Lituania (2004), Marruecos (1999), República de Moldova (2001), Países Bajos (1999), Panamá (1999), Polonia (2008), Portugal (2002), Suriname (2006) y Uruguay (2004).

En virtud de la Constitución de la OIT, los Estados Miembros deben presentar memorias periódicas sobre su legislación y práctica nacionales referentes a cada convenio que hayan ratificado. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT examina estas memorias, sobre las cuales formula dos tipos de comentarios: observaciones² y solicitudes directas³. En sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 96, la Comisión ha recordado a los gobiernos la invitación que el Consejo de Administración de la OIT cursó a sus Estados parte a fin de que considerasen la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181⁴, lo cual implicaría la denuncia *ipso jure* del Convenio núm. 96. Con respecto al Convenio núm. 181, la Comisión de Expertos ha examinado las memorias de los Estados que lo ratificaron desde 2002 y ha formulado comentarios sobre su aplicación. En sus solicitudes directas se ha referido a cuestiones planteadas en relación con convenios fundamentales, como la violación de la libertad sindical y de asociación o el recurso al trabajo infantil. La Comisión ha recordado que se debería contemplar la posibilidad de incluir, entre los presupuestos de concesión de licencias a las agencias privadas, disposiciones que prohíban el trabajo infantil, y que los gobiernos deberían indicar qué medidas han adoptado para prevenir las prácticas fraudulentas y los abusos cometidos por las agencias de empleo privadas en relación con los trabajadores migrantes⁵, amén de proporcionar información detallada sobre todo acuerdo bilateral concertado en virtud del Convenio⁶ para evitar ese tipo de prácticas en materia de contratación, colocación y empleo.

En vista de que las agencias retribuidas de colocación participan cada vez más en la *migración* internacional, y de que algunos agentes recurren a prácticas injustas y abusivas, se deberían redoblar los esfuerzos en los planos nacional e internacional para reglamentar mejor este mercado y asegurar una aplicación adecuada de las normas vigentes. En este sentido, un elemento clave debería ser, en virtud del Convenio y de la Recomendación, que la concesión de licencias a agencias de contratación de *trabajadores migrantes* se subordine a la condición de que estas agencias prevean contratos claros y ejecutorios, y velen por su supervisión. En este empeño también se debería promover la ratificación del Convenio y su aplicación por los Estados Miembros, a fin de evitar que determinados agentes incurran en prácticas abusivas y garantizar un respeto mayor de los derechos de los trabajadores.

² Comentarios escritos sobre la aplicación de un convenio ratificado de la OIT, que suelen formularse en casos de incumplimiento grave y persistente de las obligaciones derivadas del convenio y se publican anualmente en el informe de la Comisión de Expertos que se presenta a la Conferencia Internacional del Trabajo. Las observaciones constituyen el punto de partida para el examen de casos específicos por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

³ Solicitudes de la Comisión de Expertos a los gobiernos, normalmente sobre cuestiones técnicas o sobre cuestiones que se abordan por primera vez a raíz de la memoria presentada por un gobierno sobre un convenio recientemente ratificado.

⁴ Por ejemplo, véanse los comentarios que la Comisión de Expertos formuló en 2009 respecto a Bolivia, Djibouti, Francia, Ghana y Pakistán en relación con el Convenio núm. 96.

⁵ Con referencia a las conclusiones presentadas en el Informe de la Comisión de los Trabajadores Migrantes, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, junio de 2004.

⁶ Véanse las solicitudes directas que la Comisión de Expertos dirigió a Argelia, Bélgica y Bulgaria en 2009 en relación con el Convenio núm. 181.

2. Reseña general sobre las agencias de empleo privadas y principales disposiciones del Convenio núm. 181

Contribución al mejor funcionamiento de los mercados de trabajo

Las agencias de empleo privadas desempeñan un papel importante en el funcionamiento de los mercados de trabajo actuales. En los tres últimos decenios, la creciente necesidad de proporcionar trabajadores y prestar servicios a un mercado flexible y en rápido crecimiento generó un desarrollo espectacular de esas agencias. Las agencias de trabajo temporal son elementos de intermediación en los mercados de trabajo modernos. Ofrecen a las empresas mayor flexibilidad para aumentar o reducir su fuerza de trabajo, y además garantizan a los trabajadores una seguridad suficiente en términos de oportunidades y normas de empleo, por ejemplo en lo referente a la remuneración, el tiempo de trabajo y la formación. Se reconoce desde antiguo que las agencias de empleo privadas complementan los servicios de empleo públicos, pero de hecho también pueden contribuir a mejorar las condiciones de trabajo. Mediante el Convenio núm. 181 se establecen parámetros generales para la regulación, la colocación y el empleo de los trabajadores cedidos por dichas agencias, al tiempo que se ayuda a los Estados Miembros de la OIT a dotarse de políticas y leyes claras, así como de mecanismos de aplicación eficaces para el registro de las agencias de empleo privadas y la concesión de licencias a éstas, que así pueden contribuir a librar a los mercados de las condiciones de explotación.

En los Estados miembros de la Unión Europea las agencias de trabajo temporal colocan cada día a casi 4 millones de personas, lo cual representa un 2 por ciento del volumen de empleo total¹. El trabajo en régimen de cesión por medio de agencias de trabajo temporal es la forma de empleo que más aprisa ha crecido en la Unión Europea desde 1990. Puede servir de trampolín para los que acceden por primera vez al mercado de trabajo y contribuir así a fomentar la generación de empleo. Al actuar como gestoras de capital humano, y no como meras proveedoras de mano de obra, estas agencias también pueden hacer las veces de nuevos intermediarios en la contratación y gestión tanto de personal cualificado como no cualificado, ofreciendo a los empleadores una alternativa atractiva a los canales de contratación tradicionales².

Restricciones sectoriales y condiciones relativas a las actividades de las agencias de empleo privadas

Con arreglo al artículo 2, 4), a), del Convenio, los gobiernos podrán prohibir, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a ciertas categorías de trabajadores o en ciertas ramas de actividad económica. Puede resultar

¹ Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (Eurofound): sobre la base de cifras facilitadas en *Temporary agency work and collective bargaining in the EU*, Dublín, 2008, pág. 3, y de los cálculos efectuados por el propio autor.

² Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: *Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe*. Informe presentado por Wim Kok a la Comisión Europea (Informe de Kok), 2004, pág. 29.

procedente aplicar esta prohibición cuando las agencias privadas hayan cometido irregularidades y los gobiernos consideren que los trabajadores están menos protegidos por los servicios de empleo públicos. Sin embargo, vedar a las agencias privadas toda actividad de contratación presupone que los servicios públicos de empleo sean capaces de suplirlas en esta función. Esto depende no sólo de la capacidad financiera de los Estados, sino también de que las personas que buscan empleo acepten utilizar los servicios públicos creados a esos efectos. Si algunas de las personas que buscan empleo prefiriesen dirigirse a las agencias privadas antes que a los servicios públicos, sería mejor autorizar el funcionamiento de las agencias de contratación privadas y reglamentar su participación en el mercado de trabajo.

Bélgica ha reglamentado considerablemente el trabajo en régimen de cesión por agencias de trabajo temporal, respecto a las cuales en los últimos años ha suavizado algunas restricciones sectoriales y profesionales. En 2005 levantó la prohibición de recurrir a trabajadores temporales en los sectores de la agricultura, la hotelería y la restauración, y desde 2001 también en el sector de la construcción. El trabajo en régimen de cesión por agencias de trabajo temporal queda vedado en determinados empleos peligrosos y en el sector público, en los que sólo cabe recurrir a esta modalidad para reemplazar a funcionarios subcontratados (con la consiguiente exclusión del personal de plantilla)³. En España, tras la reforma legislativa de 1999, se prohíbe la cesión de trabajadores por agencias de trabajo temporal a otras agencias en el caso de actividades peligrosas y en la administración pública (excepto para realizar sondeos de opinión). Mediante la ley núm. 32/2006, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, se pretende reducir las tasas de accidentes relacionados con las altas cotas de empleo temporal y, por consiguiente, en las empresas usuarias de ese sector se limita el uso de trabajadores contratados por agencias de trabajo temporal. De igual modo en Portugal, con arreglo a la ley de 1989 por la que se regulan las agencias de trabajo temporal (decreto-ley núm. 358/89), modificada en 2007 (por la ley núm. 19/2007), los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal no pueden trabajar en sectores peligrosos, como el de la construcción. En Francia no existen restricciones sectoriales explícitas, aunque los empleadores del sector público prefieren recurrir a formas menos costosas de trabajo temporal. En Alemania, hasta 2004 las agencias de trabajo temporal no han estado autorizadas a ceder trabajadores para empleos manuales en el sector de la construcción. Desde ese año, como los convenios colectivos de ese sector deben aplicarse tanto a las agencias como a las empresas usuarias, puede darse el caso de que esos trabajadores queden excluidos del ámbito de aplicación de los convenios, a diferencia de sus demás colegas. En Noruega el Estado puede prohibir, de estimarlo necesario, el trabajo en régimen de cesión por medio de agencias para ciertas categorías de trabajadores o en determinados ámbitos, pero todavía no se ha dado el caso⁴.

Derechos y condiciones laborales de los trabajadores cedidos por medio de agencia

Los artículos 4, 5, 9 y 11 del Convenio versan sobre la protección de los trabajadores contratados por agencia. Las correspondientes garantías abarcan los derechos fundamentales en el trabajo, como los de libertad sindical y de asociación, de negociación colectiva, de igualdad de oportunidades y de trato, y a la eliminación del trabajo infantil.

³ El trabajo en régimen de cesión por agencias de trabajo temporal también viene prohibido por los convenios colectivos de ámbito sectorial, por ejemplo, en las empresas portuarias y de mudanza.

⁴ J. Arrowsmith: *Temporary agency work in an enlarged European Union*, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Dublín, 2006, págs. 24 y 25.

En el artículo 8 se menciona la protección especial que debe dispensarse a los trabajadores migrantes, y se dispone que:

Todo Miembro deberá... adoptar todas las medidas necesarias y convenientes para que los trabajadores migrantes reclutados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada y para impedir que sean objeto de abusos. Estas medidas comprenderán leyes o reglamentos que establezcan sanciones, incluyendo la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas o abusos.

En Filipinas y Sri Lanka existen disposiciones de protección para los trabajadores migrantes contratados mediante agencias de empleo en el extranjero⁵.

En los artículos 4 y 11 se contemplan las cuestiones de la libertad sindical y la negociación colectiva, y se dispone que en la legislación en materia de agencias de empleo privadas se deberá puntualizar que los trabajadores contratados por estas agencias no deberán quedar privados de esos derechos. Deberán gozar además de una protección adecuada en materia de: salarios mínimos; tiempo de trabajo y demás condiciones laborales; prestaciones de seguridad social obligatorias; acceso a la formación, seguridad y salud en el trabajo; indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional; indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales, y protección y prestaciones de maternidad. En el artículo 12 se indican además las responsabilidades de las agencias que emplean a trabajadores y prestan servicios a las «empresas usuarias».

En virtud de lo dispuesto en el párrafo 6 de la Recomendación núm. 188, «Las agencias de empleo privadas no deberían poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar a sus trabajadores en huelga». Varios países se han dotado de una legislación que prohíbe sustituir a los trabajadores fijos que se hallen en huelga por personal cedido por agencia. En el Reino Unido, por ejemplo, el *Conduct of Employment Agencies and Employment Business Regulations* (Reglamento sobre las normas de conducta de los negocios y agencias de empleo) de 2003, que entró en vigor en abril de 2004, restringe la cesión de trabajadores temporeros durante los conflictos laborales.

Reglamentación vigente, observación y controles

Destacadas agencias de empleo privadas han instaurado mecanismos de autorregulación para promover buenas prácticas empresariales y reforzar su posición como agentes clave en el mercado de trabajo en paralelo con los servicios públicos de empleo. Sin embargo, la autorregulación no puede suplir a los legisladores nacionales ni a los organismos de ejecución efectiva de la ley. La legislación es un medio para conciliar la protección de los derechos de los trabajadores con los intereses de las agencias, según lo dispuesto en el Convenio y la Recomendación (véanse los anexos I y II), amén de configurar la función de las agencias de empleo privadas en el contexto de las políticas nacionales de empleo y migración, atendiendo a las características locales de los mercados de trabajo y a los niveles de desarrollo socioeconómico. China, por ejemplo, ha establecido un sistema de calificación de solvencia crediticia para las agencias de empleo privadas a fin de garantizar la calidad de la prestación de sus servicios y la protección de los trabajadores. Por consiguiente, la reglamentación debería tener por objeto garantizar que las agencias presten sus servicios en interés de sus clientes y contribuyan al mismo tiempo

⁵ La Ley sobre Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Extranjero, 1995, contiene un texto reproducido en la *Guía para las agencias de empleo privadas: regulación, monitoreo y ejecución*, de la OIT, 2007, pág. 68.

a la promoción de los objetivos generales de desarrollo nacional y a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. No debería servir, en cambio, para restringir la competencia ni crear una carga innecesaria para las agencias.

Muchos países que han comenzado a elaborar marcos jurídicos de esta índole han solicitado la orientación de la OIT. En la Guía de la OIT de 2007 se facilita información a los legisladores nacionales para que elaboren leyes de conformidad con las normas internacionales; se presenta una visión exhaustiva de los marcos normativos, con base en el Convenio y la Recomendación, así como de otras normas internacionales del trabajo, y se presentan casos de países que ilustran posibles enfoques para la elaboración de leyes sobre las agencias de empleo privadas.

Cooperación entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas

En el artículo 13 del Convenio se propugna la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas para garantizar la eficacia del mercado de trabajo, cooperación en que la autoridad nacional del mercado de trabajo conserva la responsabilidad de formular las políticas en materia de mercado de trabajo. En dicho artículo se puntualiza lo siguiente:

De conformidad con la legislación y la práctica nacionales y previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, todo Miembro elaborará, establecerá y revisará periódicamente las condiciones para promover la cooperación entre el servicio público del empleo y las agencias de empleo privadas.

Esta cooperación debe obedecer al principio según el cual «las autoridades públicas retienen competencias para formular políticas de mercado de trabajo; [y para] utilizar y controlar la utilización de fondos públicos destinados a la aplicación de esa política⁶». Seudónimo

En el párrafo 17 de la Recomendación núm. 188 se preconizan las siguientes medidas de cooperación:

- la puesta en común de informaciones y la utilización de una terminología común para mejorar la transparencia del funcionamiento del mercado de trabajo;
- intercambios de anuncios de puestos vacantes;
- la promoción de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de formación;
- la conclusión de convenios entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas sobre la ejecución de ciertas actividades, tales como proyectos para la inserción de los desempleados de larga duración;
- la formación de personal, y
- consultas regulares dirigidas a mejorar las prácticas profesionales.

Las actividades conjuntas pueden ser mercantiles o no serlo. En el primer caso, la cooperación podría incluir el intercambio de información sobre vacantes, mientras que en el segundo podría consistir en la consignación de recursos financieros públicos para

⁶ Véase el párrafo 2 del artículo 13.

permitir a las agencias de empleo privadas llevar a cabo actividades como la formación de personas desempleadas. Existen algunos casos de memoranda de entendimiento nacionales en los que se define el modo de colaboración entre los servicios públicos y los privados.

La comunicación constante facilita la cooperación. Por ello, cabría celebrar reuniones periódicas entre los representantes de asociaciones de agencias de empleo privadas y los de servicios públicos de empleo en los ámbitos regional y nacional. Sin embargo, la cooperación dependerá en definitiva de la confianza que los actores privados y públicos tengan entre sí. La falta de confianza, a menudo imputable a la oscuridad de ciertas disposiciones legales y a la ausencia de buenas prácticas consolidadas, puede entorpecer considerablemente la prestación de servicios más eficaces.

**Intercambio de información entre los servicios públicos de empleo
y las agencias de empleo privadas**

Varios países han adoptado valiosos métodos de cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas. En Francia, por ejemplo, Pôle Emploi (Servicio Público de Empleo francés, denominado anteriormente ANPE) comunica a los solicitantes de empleo las ofertas de las agencias de trabajo temporal, a las que ayuda a encontrar candidatos apropiados. En Lituania, la cooperación entre el servicio público de empleo y las agencias también radica en el intercambio de información. El Servicio Público de Empleo informa periódicamente a las agencias de empleo privadas sobre la situación del mercado de trabajo y su evolución, mientras las agencias pueden informar acerca de sus actividades por conducto de las oficinas del Servicio Público de Empleo. En Polonia, ambos servicios intercambian bases de datos sobre los solicitantes de empleo y, además, organizan ferias de empleo e intercambian información sobre las vacantes difíciles de cubrir. En Eslovaquia, el Servicio Público de Empleo publica una lista de todas las agencias en su sitio web y en todas sus oficinas ¹. En Alemania, Quadriga coopera en ocho ciudades con el Bundesagentur für Arbeit y ARGEN. En Francia, ARRE trabaja con Pôle Emploi, Unedic y Conseil Généraux. En Italia, Sportello Marco Biagi colabora con los servicios públicos de empleo de la ciudad de Milán y Lombardia. En el Reino Unido, Job Centre Plus trabaja con muchas agencias de empleo privadas ².

¹ Fuentes: A. Samorodov, J. Barbier y E. Hansen: «Public-Private Partnerships in Employment Services», SKILLS, documento de trabajo núm. 17, Ginebra, OIT, 2003. ² Tristan d'Avezac de Moran: «The experience of PPP at Adecco: Key findings and success factors», documento elaborado para un seminario sobre cooperación público privada en la prestación de servicios de empleo, 12 y 13 de junio de 2008, Bruselas.

3. Aspectos sectoriales del mercado de trabajo para los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal

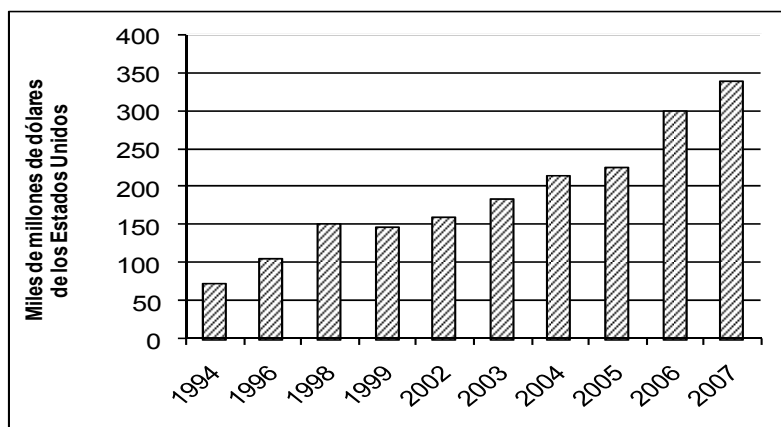
3.1. Introducción

En el presente capítulo se esboza la dinámica recientemente observada en la industria de las agencias de empleo privadas y entre los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal. También se examinan la distribución de los trabajadores temporales por sectores y por ocupaciones, así como los cambios que se están registrando, y se evalúan los perfiles de edad y de género de esos trabajadores. A pesar de los esfuerzos realizados, en particular por la CIETT, para recabar información fiable, los intentos para definir un perfil de la industria siguen coartados por los imperativos de disponibilidad, coherencia, exactitud y comparabilidad de los datos, en particular por lo que se refiere a los destinos sectoriales y a la clasificación profesional de los trabajadores cedidos por medio de agencias de empleo privadas. En la mayoría de los casos, los datos más recientes de que se dispone datan de 2007.

3.2. Crecimiento de la industria de las agencias de empleo privadas en el mundo

La industria de las agencias de empleo privadas ha registrado un crecimiento constante desde mediados de los años noventa. Sus dimensiones se duplicaron durante el período de 1994 a 1999 y, nuevamente, entre 1999 y 2006, hasta cifrarse en 341.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2007 (véase el gráfico 3.1). Si bien la recesión registrada durante el período 2001-2003 contuvo en cierta medida ese crecimiento, la cuantía de las entradas se recuperó rápidamente a partir de 2004. En 2007, dominaban la industria mundial seis mercados nacionales, que representaban el 80 por ciento de las entradas totales: Estados Unidos (28 por ciento), Reino Unido (16 por ciento), Japón (14 por ciento), Francia (9 por ciento), Alemania (6 por ciento) y los Países Bajos (5 por ciento). Los demás mercados representaban el 20 por ciento restante del total de las entradas mundiales. No obstante, este porcentaje se alcanzó tras un rápido aumento con respecto al 8 por ciento que representaban en 2004, lo cual reflejó a la vez un crecimiento real y mayor disponibilidad de datos sobre las cotas de empleo temporal observadas en esos mercados (por ejemplo, en 2004 no había datos disponibles sobre el Brasil, pero se sabe que en 2007 este país representaba el 3 por ciento del mercado mundial). Durante el último decenio, el mayor crecimiento de ese mercado se experimentó en el Japón, donde las cifras pasaron de 14.700 millones de dólares de los Estados Unidos, en 2000, a 43.300 millones de dólares en 2007.

Gráfico 3.1. Dimensiones del mercado mundial de las agencias de empleo privadas, 1994-2007



Fuente: Adaptado de la CIETT (2009).

Esta industria también está muy concentrada, en tan sólo un puñado de agencias. En el cuadro 3.1 se enumeran las 20 principales agencias de empleo privadas, atendiendo a las entradas que registraron en 2008. El total de entradas, cifrado en 128.000 millones de dólares de los Estados Unidos y amasado por esta élite de agencias, de nacionalidad estadounidense, japonesa, o de Europa Occidental, representa aproximadamente el 38 por ciento de la industria a escala mundial. Estas entidades deben gran parte de su supremacía a que surgieron de los mayores mercados nacionales de empleo temporal o a que crecieron cerca de ellos. En esta lista cabe observar, en particular, las dimensiones y el peso que desde antiguo tiene el mercado estadounidense, donde se hallan radicadas 11 de las 20 empresas más grandes. Otro rasgo importante que caracteriza esta industria desde hace un decenio es el grado de expansión internacional que han tenido las principales agencias.

Cuadro 3.1. Las 20 principales agencias de empleo privadas, 2008

Clasificación	Entidad	Origen	Entradas (en millones de dólares de EE.UU.)
1	Adecco	Suiza	31.068,93
2	Randstad	Países Bajos	23.242,91
3	Manpower	Estados Unidos	21.552,80
4	Allegis	Estados Unidos	5.740,00
5	Kelly Services	Estados Unidos	5.517,29
6	Goodwill Group ¹	Japón	5.465,92
7	USG People	Países Bajos	5.446,22
8	Hays	Reino Unido	4.994,57
9	Robert Half International	Estados Unidos	4.600,55
10	Tempstaff	Japón	2.597,15
11	Volt Information Services	Estados Unidos	2.427,32
12	Pasona	Japón	2.271,71
13	MPS Group	Estados Unidos	2.222,30
14	Spherion	Estados Unidos	2.189,16
15	Express Employment Professionals	Estados Unidos	2.000,00
16	Synergie Group	Francia	1.624,95
17	Michael Page	Reino Unido	1.443,83
18	TrueBlue ²	Estados Unidos	1.384,27
19	Monster	Estados Unidos	1.343,63
20	CDI Corp.	Estados Unidos	1.118,60

¹ La empresa Goodwill Group cambió recientemente su denominación por la Radia Holdings. ² TrueBlue es la nueva a razón social del grupo propietario de Labor Ready.

Nota: Todas las cifras corresponden al ejercicio financiero completo que más se ajusta al año civil 2008.

Fuente: Informes anuales y sitios web de las entidades.

En el cuadro 3.2 figuran las 20 agencias de empleo principales en 2008, clasificadas según sus entradas generadas en el extranjero, además de varias características que merece la pena examinar. En primer lugar, las 20 entidades registraron en los mercados extranjeros entradas anuales superiores a 200 millones de dólares de los Estados Unidos (lo cual representa un aumento en relación con la cifra de 2004, que fue de 110 millones de dólares de los Estados Unidos), aunque las entradas del extranjero correspondientes a las siete primeras entidades variaban entre 1.300 millones y 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos. En segundo lugar, el grado de concentración de las entradas generadas en el extranjero (las cinco primeras entidades concentraban el 88 por ciento de las entradas generadas en el extranjero por las 20 primeras agencias multinacionales) era mucho mayor que en el conjunto de la industria, donde las cinco primeras entidades mencionadas en el cuadro 3.1 concentraban el 68 por ciento de las entradas totales de las 20 primeras. En tercer lugar, con la fusión en 2008 de las agencias holandesas Randstad y Vedior, se juntaron en el candelero las tres entidades principales, Adecco, Randstad y Manpower, que eran verdaderas sociedades de ámbito mundial. En cuarto lugar, por lo que se refiere al país de origen de las principales agencias multinacionales, las 20 más grandes eran de capital estadounidense o europeo, y proceden de tan sólo seis países: Estados Unidos (9), Reino Unido (5), Países Bajos (3), Suiza (1), Francia (1) y Alemania (1). Esta distribución presenta dos diferencias importantes en relación con la del cuadro 3.1: el número de entidades estadounidenses asciende a nueve y no a 11, ya que algunas agencias de empleo muy grandes sólo operan en el mercado estadounidense, y desaparecen de la lista tres empresas japonesas porque, a pesar de que el Japón representa un mercado grande y en expansión, sus principales agencias aún no han iniciado operaciones importantes en el extranjero. En quinto lugar, el grado de implantación en el extranjero varía mucho de un caso a otro: por ejemplo, de menos de 10 países en el caso de Allegis, CDI Corp. y Olympia, a más de 50 en el de «las tres principales» (el promedio para las 20 agencias más grandes es de 24 países). Otra diferencia entre las entidades estriba en su grado de dependencia de las entradas del extranjero, que va desde apenas el 6 por ciento, en el caso de Allegis, hasta más del 90 por ciento en los de Adecco y Manpower (el promedio de las 20 agencias más importantes es del 54 por ciento). Por último, en la mayoría de las entidades las entradas generadas en el extranjero han cobrado una importancia creciente en los últimos años. De 2007 a 2008, por ejemplo, en 14 de las 20 entidades la cuota de las entradas procedentes de mercados extranjeros aumentó, y en el de otras cinco se mantuvo constante ¹.

¹ Véase N. M. Coe, J. Johns y K. Ward: «Mapping the globalization of the temporary staffing industry», *Professional Geographer* 59(4), 2007, 503-520; *idem* (2009): «Updating the top 20 transnational temporary staffing agencies: 2008 rankings», *Geographies of Temporary Staffing Unit (GOTSU) Working Brief 38*; e *idem*, 2009: «Top 20 transnational staffing firm geographies: regional presence in 2008», *GOTSU Working Brief 39*.

Cuadro 3.2. Las 20 principales agencias de empleo multinacionales, clasificadas según sus entradas generadas en el extranjero, 2008

Clasificación 2008	Entidad	Origen	Entradas del extranjero 2008 (en millones de dólares de los Estados Unidos) ¹	Porcentaje de las entradas en el extranjero	Número de territorios
1	Adecco	Suiza	30.183,47	97	50
2	Manpower	Estados Unidos	19.607,40	91	82
3	Randstad ²	Países Bajos	18.159,82	78	50
4	USG People	Países Bajos	3.109,24	57	13
5	Kelly Services	Estados Unidos	2.280,15	41	34
6	Hays	Reino Unido	1.904,43	38	29
7	Robert Half International	Estados Unidos	1.321,96	29	21
8	Michael Page	Reino Unido	901,19	62	32
9	MPS Group	Estados Unidos	882,07	40	12
10	Hudson Highland	Estados Unidos	806,58	75	22
11	Brunel	Países Bajos	757,88	78	32
12	Monster	Estados Unidos	602,69	45	24
13	Synergie Group	Francia	526,09	32	11
14	Olympia	Alemania	415,13	83	7
15	SThree	Reino Unido	363,02	39	11
16	Allegis	Estados Unidos	360,00	6	6
17	CDI Corp.	Estados Unidos	344,74	31	4
18	Harvey Nash	Reino Unido	315,87	67	12
19	Robert Walters	Reino Unido	302,93	61	16
20	Resources	Estados Unidos	212,37	25	20

Notas: ¹ Tipos de cambio utilizados: euros a dólares de los Estados Unidos, junio de 2008: 1,55617; diciembre de 2008: 1,35311. Libras esterlinas a dólares de los Estados Unidos, junio de 2008: 0,508552; diciembre de 2008: 0,673752. ² Las cifras sobre las entradas de Randstad son datos proforma tras la consolidación del Vedior Group en mayo de 2008. Se establece una comparación con los datos proforma de 2007. Ingresos 2007: 17.625,200 millones de euros (25.647,660 millones de dólares de los Estados Unidos); 2008: 17.177,400 millones de euros (23.242,910 millones de dólares).

Fuente: Informes anuales, sitios web de las entidades.

3.3. Cotas crecientes del empleo temporal

Otra manera de visualizar el crecimiento consiste en remitirse a las cotas de empleo temporal en términos absolutos y en términos relativos. En el cuadro 3.3 se ilustra el aumento del número de trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal en varias economías que representan en conjunto más del 98 por ciento del total mundial, total que se duplicó con creces, pues pasó de alrededor de 4,5 millones en 1997 a 9,5 millones en 2007. Durante ese decenio las cotas de empleo temporal aumentaron en términos absolutos en todos los países enumerados. El crecimiento más importante, con diferencia, se experimentó en el Japón, donde se sumaron 990.000 trabajadores temporales, aunque también se registró un crecimiento fuerte en el Reino Unido (603.000), Estados Unidos (520.000), Alemania (434.000) y Francia (279.000). En el cuadro también cabe observar que actualmente se dispone de datos sobre nuevos mercados importantes de Europa Central, América Latina y Asia Oriental. En términos porcentuales, el empleo temporal se triplicó con creces en Alemania, Austria, Japón y Suecia, y también registró un fuerte crecimiento en Italia y Suiza, mientras que, como cabía prever, los incrementos fueron menores en mercados maduros como los de Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. El crecimiento total en el mundo fue más importante en la segunda mitad del período (un 76 por ciento de 2002 a 2007) en comparación con la primera mitad (un 20 por

ciento de 1997 a 2002). Ello refleja en gran medida la expansión registrada después de la recesión. Sin embargo, en algunos países la desreglamentación ha coadyuvado al crecimiento. El pronunciado incremento del número de trabajadores temporales observado en Alemania, Italia y Japón, por ejemplo, se debió a importantes cambios legislativos introducidos, respectivamente, en 1999, 2002 y 2003, para atenuar las restricciones aplicables a las operaciones de las agencias (en contraposición con el ejercicio de legalización inicial, realizado en 1986, 1972 y 1997 en esos países). Ésos han sido algunos de los mercados más rentables para las agencias de empleo durante el último decenio, lo cual demuestra que en este sector el concepto de «mercados emergentes» es diferente a la de otros sectores y refleja la naturaleza de procesos de desreglamentación propiamente nacionales.

Cuadro 3.3. Número de trabajadores cedidos por medio de agencias en una muestra de países, 1997-2007 (en miles)

	1997	Crecimiento 1997-2002 (%)	2002	Crecimiento 2002-2007 (%)	2007	Crecimiento 1997-2007 (%)
Europa						
Alemania	180	48	267	130	614	241
Austria	18	72	31	90	59	227
Bélgica	51	29	66	44	95	86
España	90	37	123	30	160	78
Francia	359	59	570	12	638	77
Hungría	ns	–	30	83	55	–
Italia	nlr	–	82	168	220	–
Países Bajos	163	4	169	38	233	43
Polonia	ns	–	ns	–	60	–
Reino Unido	775	34	1.036	33	1.378	78
Suecia	14	164	37	59	59	321
Suiza	24	54	37	89	70	192
Resto del mundo						
Argentina	ns	–	nd	–	96	–
Brasil	nd	–	nd	–	859	–
República de Corea	ns	–	ns	–	75	–
Estados Unidos	2.440	–11	2.160	37	2.960	21
Japón	340	104	693	91	1.330	291
México	nd	–	nd	–	105	–
Sudáfrica	ns	–	ns	–	300	–
Total mundial	4.513	20	5.407	76	9.525	111

Notas: Expresados en equivalentes en tiempo completo (ETC). Países europeos con más de 50.000 trabajadores cedidos por medio de agencias en 2007 incluidos. Ns: insignificante; nlr: no reconocido jurídicamente; nd: no disponible.

Fuente: Adaptado de la CIETT «The agency work industry around the world: Main statistics», Bruselas, 2009, pág. 21.

En el cuadro 3.4 cabe observar la importancia relativa que el personal temporal reviste en el empleo total y las variaciones que la tasa de penetración del trabajo por medio de agencias (como porcentaje del total de trabajadores) experimentó en los principales mercados durante el período de 1997 a 2007. Lo primero y más llamativo fue que las tasas de penetración aumentaron en todos los mercados. El Reino Unido, con un 4,8 por ciento, registró la tasa más alta, con diferencia, en 2007, pero los demás mercados relativamente

maduros, es decir Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Japón y Estados Unidos, registraron tasas iguales o superiores al 2 por ciento. En los nuevos mercados emergentes de Europa Central, América Latina y Asia Oriental, las tasas de penetración siguen siendo bajas, pues oscilan entre valores comprendidos entre el 0,2 y el 0,3 por ciento en México y la República de Corea, y el 1,4 por ciento en Hungría. En Sudáfrica, pese a que no se han empezado a recibir datos hasta fechas recientes, el trabajo temporal se desarrolló tras la adopción de la primera legislación referente al tema en 1983, razón por la cual la tasa es un tanto superior². En términos de variación porcentual, el Japón y el Reino Unido han experimentado los aumentos más importantes, puesto que un 1,9 por ciento y un 2,3 por ciento de su respectiva población activa empezó a dedicarse a trabajos temporales durante el período de 1997-2007. El nuevo proceso de desreglamentación aplicado en el Japón en el 2004 contribuyó a la expansión del sector durante la segunda mitad del período al que corresponden los datos, y la tasa de penetración aumentó un 1,5 por ciento entre 2002 y 2007. La tasa de penetración aumentó en la mayoría de los demás países entre un 0,5 y un 1,2 por ciento durante todo el período, porcentajes que pueden parecer reducidos, pero que representan un número importante de personas que optaron por esta forma de trabajo.

Cuadro 3.4. Tasas de penetración del trabajo por medio de agencias, 1997-2007
(equivalentes en tiempo completo, como porcentaje de la población activa total)

	1997	2002	2007	Variación en puntos porcentuales, 1997-2007
Europa				
Alemania	0,5	0,7	1,6	+1,1
Austria	0,5	0,8	1,5	+1,0
Bélgica	1,3	1,6	2,2	+0,8
Dinamarca	0,2	0,4	0,8	+0,6
España	0,7	0,7	0,8	+0,1
Finlandia	0,4	0,5	1,1	+0,7
Francia	1,6	2,4	2,5	+0,9
Hungría	ns	0,8	1,4	-
Irlanda	0,3	1,4	1,7	+1,4
Italia	nir	0,4	1,0	-
Luxemburgo	1,2	2,2	2,4	+1,2
Noruega	0,4	0,5	1,0	+0,6
Países Bajos	2,3	2,1	2,8	+0,5
Polonia	ns	ns	0,4	-
Reino Unido	2,9	3,8	4,8	+1,9
Suecia	0,4	0,9	1,3	+0,9
Suiza	0,6	0,9	1,7	+1,1
Resto del mundo				
Argentina	nd	nd	0,9	-
Brasil	nd	nd	0,9	-
República de Corea	nd	nd	0,3	-

² J. Theron y otros autores: «The rise of labour broking and its policy implications», *Development and Labour Law Monographs* 1/2005, University of Cape Town.

	1997	2002	2007	Variación en puntos porcentuales, 1997-2007
Estados Unidos	1,5*	1,6**	2,0	+0,5
Japón	0,5	1,3	2,8	+2,3
México	nd	nd	0,2	-
Sudáfrica	nd	nd	2,3	-

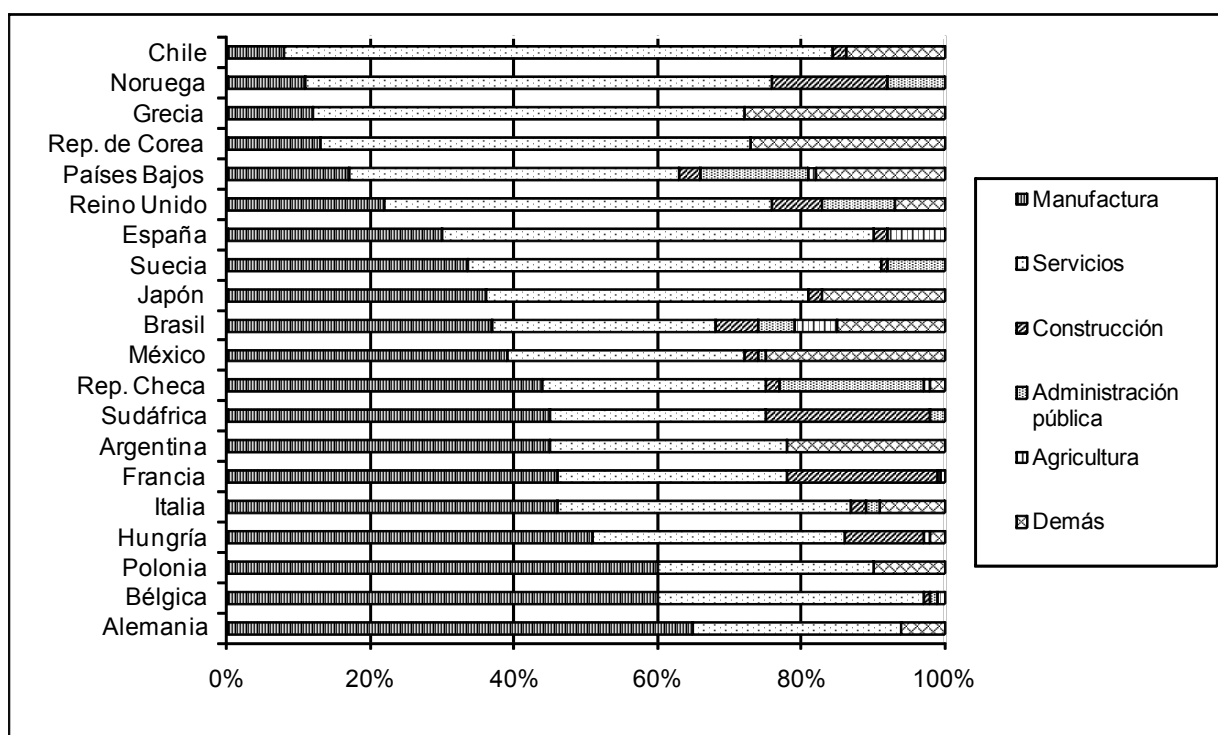
Notas: ns = insignificante; nlr = no reconocido jurídicamente; nd = no disponible; * 1999; ** 2001.

Fuente: Adaptado y aumentado a partir de documentos de la CIETT, 2009, *op. cit.*, págs. 22 y 23.

3.4. El trabajo temporal por sectores y ocupaciones

A la hora de examinar las tendencias que han acompañado este crecimiento en los distintos sectores y ocupaciones, convendría recalcar que son éstos dos aspectos diferentes que algunas fuentes de datos parecen combinar: los datos sectoriales que permiten clasificar las industrias en las que se coloca a los trabajadores, y los datos sobre las ocupaciones, que se refieren al tipo de empleo que estos trabajadores desempeñan. Si bien existe una relación entre ambas vertientes, ya que por ejemplo casi todos los empleos de docencia se encuentran en el sector de la educación, no siempre es tan clara; así, por ejemplo, hay trabajadores de oficina y de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en todos los sectores de la economía. En el gráfico 3.2 se muestra la amplia distribución sectorial del trabajo por agencias en los principales mercados en 2007. Como cabía esperar, los sectores manufacturero y terciario representan conjuntamente la proporción más importante del trabajo por agencias en todos los mercados (70-90 por ciento del total). Sin embargo, la distribución varía ampliamente según los países: en Chile, España, Grecia, Noruega, Reino Unido y Suecia, el porcentaje de colocaciones en el sector de los servicios es muy alto, pues supera el 50 por ciento del total; mientras que en Alemania, Bélgica, Hungría y Polonia, el sector manufacturero representa más de la mitad del total. El recurso al trabajo temporal es generalmente reducido en el sector de la agricultura, lo cual tal vez refleje en muchos países el carácter informal que el empleo temporal reviste en ese sector. Las cotas de empleo por agencias en el sector público varían mucho de un país a otro, a pesar de que en términos generales las agencias consideran que el sector público se halla «a prueba de recesión», y es por tanto un sector atractivo con potencial de expansión. En varios países, en particular Argentina, República de Corea, Grecia y México, la categoría «otros» representa más del 20 por ciento del total, lo cual impide la realización de análisis.

Gráfico 3.2. Distribución sectorial del recurso al trabajo por medio de agencias, en una muestra de países, en 2007



Fuente: Adaptado de la CIETT (2009).

Para permitir un análisis más exhaustivo de la situación imperante en cada país, en el cuadro 3.5 se procede a un desglose detallado por sectores de los trabajadores cedidos por medio de agencias en el Japón en 2007. Los datos reflejan la rápida expansión del empleo temporal en las industrias de la manufactura desde que se levantaron las restricciones a la cesión de trabajadores en ese sector en 2004³. A parte del 36 por ciento registrado en el sector manufacturero, el resto de los trabajadores está repartido de manera relativamente equilibrada entre los distintos sectores, con inclusión de la industria de las TIC, el transporte, la banca y los seguros, la atención de salud y las industrias de servicios generales. En la tercera columna se muestra que, además de las manufacturas, el ámbito de las TIC y el de la banca y los seguros conforman las dos industrias en las que se registra la proporción más alta de trabajadores temporales, lo cual refleja la cesión de personal profesional y de oficina.

³ N. M. Coe, J. Johns y K. Ward: *Transforming the Japanese labour market: deregulation and the rise of temporary staffing*, GOTSU Working Paper 11, 2009.

Cuadro 3.5. Trabajadores cedidos por medio de agencias en el Japón, por sectores de colocación, 2007

Sector	Número de trabajadores cedidos por agencias	Porcentaje del total de los trabajadores cedidos por agencias	Trabajadores cedidos por agencias como parte porcentual del número total de trabajadores del sector
Agricultura	4.400	0,0	0,8
Silvicultura	200	0,0	0,5
Pesca	100	0,0	0,1
Minería	0	0,0	0,0
Construcción	24.100	1,5	0,5
Manufacturas	580.600	36,1	5,3
Servicios públicos	3.400	0,0	0,9
TIC	94.800	5,9	4,4
Transporte	84.100	5,2	2,7
Venta al por mayor y al por menor	144.000	9,0	1,4
Banca y seguros	106.000	6,6	6,4
Sector inmobiliario	12.600	0,1	1,6
Restaurantes y hoteles	23.900	1,5	0,9
Servicios médicos y bienestar	79.500	4,9	1,4
Educación	24.200	1,5	0,9
Servicios complejos	2.700	0,0	0,5
Servicios	147.600	9,2	2,1
Servicio civil	6.800	0,0	0,3
No clasificados	268.200	16,7	14,0
Total	1.607.200	100,0	2,81

Notas: Negritas: los tres sectores principales representados a parte de «no clasificados».

Fuente: Encuesta sobre la situación en el empleo.

Hoy día no existen datos nacionales comparables sobre la *ocupación* de los trabajadores temporales. Todo intento de reunir datos por países se ha visto frustrado por una serie de dificultades relacionadas con la aplicación de períodos de tiempo y terminología diferentes⁴. En el cuadro 3.6 se recopilan, por ejemplo, los datos arrojados a principios del decenio del siglo XXI por diferentes encuestas nacionales de los países de la UE de los 15. Esos datos corroboran de hecho que una cuota importante del personal temporero trabaja en empleos del sector manufacturero y en ocupaciones del sector de los servicios en que se exigen menores cualificaciones, en este último sector se incluye el trabajo de oficina de carácter administrativo. En algunos países, las agencias también contratan un número importante de profesionales más cualificados en campos técnicos y de ingeniería, por ejemplo en Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. Sin embargo, al no existir datos detallados sobre algunos de los principales mercados, y en el presente documento se presentar de manera muy somera los casos de dos de los mayores mercados mundiales: Estados Unidos y Japón.

⁴ Arrowsmith: *Temporary agency work in an enlarged European Union*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín, 2006.

Cuadro 3.6. Distribución de la cesión de personal temporal por ocupaciones, UE de los 15 (principios de los años 2000)

País	Desglose por ocupaciones
Alemania	32 por ciento en empleos poco calificados; 18 por ciento trabajadores metalúrgicos o industrias mecánicas; 7 por ciento electricistas; 9,5 por ciento administrativos/oficinas
Austria	83 por ciento obreros; 17 por ciento administrativos dos terceras partes de los trabajadores que ocupan empleos poco calificados son temporales
Bélgica	63 por ciento obreros; 37 por ciento administrativos 15 por ciento con un bajo nivel de educación; 53 por ciento con un nivel medio; 28 por ciento alto nivel de educación
Dinamarca	31 por ciento producción, almacenamiento; 31 por ciento atención de la salud (una cuarta parte es personal de enfermería); 28 por ciento administrativos; 5 por ciento restauración; 2 por ciento ventas y servicios de demostración; 3 por ciento otros
España	64 por ciento trabajadores poco calificados; 14 por ciento trabajadores de la restauración, servicios personales, protección y ventas; 10 por ciento administración; 8 por ciento operadores de fábricas y mecánicos e instaladores; 3 por ciento trabajadores artesanales y trabajadores calificados de la manufactura, la construcción y la minería; 69 por ciento de educación básica o baja; 16 por ciento educación secundaria; 6 por ciento con diplomas o títulos
Francia	44 por ciento trabajadores manuales poco calificados; 36 por ciento trabajadores manuales calificados; 13 por ciento trabajadores administrativos; 6 por ciento ocupaciones intermedias; 1,6 por ciento personal de dirección
Grecia	36 por ciento personal de oficina; 8 por ciento personal de ventas; 6 por ciento personal de «centros de llamadas»; 13 por ciento trabajadores de depósitos; 4 por ciento trabajadores poco calificados
Italia	23 por ciento trabajadores calificados; 21 por ciento trabajadores genéricos; 9 por ciento personal administrativo; 7 por ciento personal de ventas o cajeros
Países Bajos	32 por ciento educación secundaria básica o primaria; 48 por ciento secundaria media; 19 por ciento secundaria superior o estudios superiores
Portugal	45 por ciento empleos que no requieren calificaciones (28 por ciento en la construcción, manufactura, minería y transporte; 17 por ciento en servicios); 13 por ciento administrativos 4-6 por ciento recepcionistas, personal de ventas, metalúrgicos y personal técnico
Reino Unido	26 por ciento personal de secretaría y oficina; 10 por ciento profesionales/directivos; 8,5 por ciento financiero; 7 por ciento informática/TI; 7 por ciento hotelería/restauración; 11 por ciento técnicos e ingenieros; 2,5 por ciento obreros
Suecia	22 por ciento obreros; 78 por ciento administrativos

Nota: No hay datos sobre Finlandia, Islandia, Luxemburgo y Suecia.

Fuente: Adaptado de Arrowsmith, *op. cit.*, 2006, cuadro 3.

En el cuadro 3.7 se presenta un desglose detallado de los trabajadores temporales en los Estados Unidos en 2004 y se muestra la preponderancia de las ocupaciones de los sectores de los servicios, la administración, la manufactura, la construcción y el transporte en las que se exigen pocas cualificaciones. Los datos sobre el salario medio por hora y la diferencia respecto al promedio nacional delatan que los salarios de los trabajadores cedidos por agencias son en su mayoría inferiores al salario medio de la ocupación correspondiente, e incluso considerablemente menores en algunos casos, por ejemplo en los sectores de la construcción y la manufactura. Sin embargo, el personal de enfermería y los programadores informáticos cedidos por agencias reciben una remuneración superior al promedio nacional, gracias a la índole de sus cualificaciones.

Cuadro 3.7. Principales ocupaciones de la industria de las agencias de empleo privadas, Estados Unidos, mayo de 2004

Ocupación	Servicios de empleo temporal	Porcentaje de los servicios de empleo temporal	Salario medio por hora (en dólares EE.UU.)	Diferencia respecto al salario medio nacional (en dólares EE.UU.)
Peones y personal para la manipulación de cargas, existencias y materiales	439.390	18,5	8,69	-1,84
Empleados de oficina, general	127.420	5,4	10,53	-1,09
Empacadores y embaladores	107.850	4,5	8,09	-0,88
Personal polivalente de cadenas de producción	103.470	4,4	9,68	-2,68
Trabajadores de producción, todos los demás	77.660	3,3	9,66	-3,81
Ayudantes – trabajadores de producción	72.020	3,0	8,41	-1,94
Atención al cliente	62.760	2,6	11,72	-2,29
Peones de construcción	53.970	2,3	9,27	-4,59
Operadores y técnicos de mantenimiento de maquinaria de embalaje y envasado	51.640	2,2	8,96	-2,63
Secretarías, con excepción de las secretarías jurídicas, médicas y ejecutivas	47.730	2,0	12,39	-0,67
Secretarías ejecutivas y asistentes de administración	47.370	2,0	15,57	-2,12
Personal de registro de datos	45.010	1,9	10,80	-0,92
Personal de enfermería diplomado superior	44.820	1,9	30,99	+4,93
Recepcionistas y personal de información	40.320	1,7	10,67	-0,24
Ensambladores y fabricantes, todos los demás	38.380	1,6	9,48	-4,66
Trabajadores de apoyo de oficina y administración, todos los demás	37.790	1,6	11,13	-2,03
Ayudantes y auxiliares de enfermería	36.130	1,5	11,64	+1,25
Limpiadores, con excepción de las mujeres de limpieza doméstica	30.750	1,3	8,40	-1,51
Personal de enfermería diplomado	30.210	1,3	20,63	+3,88
Especialistas en empleo, contratación y colocación	28.750	1,2	21,80	-0,96
Personal de gestión de las existencias y para tramitar los pedidos	28.690	1,2	9,74	-0,78
Inspectores, personal para realizar pruebas, clasificaciones y muestras de productos y para pesarlos	26.470	1,1	11,48	-3,52
Asistentes en teneduría de libros, contabilidad y auditoría	25.850	1,1	13,28	-1,06
Empresas navieras, personal para despachar los envíos	25.360	1,1	10,63	-1,80
Todos los demás empleados encargados de las tareas de información y registro	22.510	0,9	13,13	-5,21
Trabajadores agrícolas y peones; trabajos de cosecha, semilleros e invernaderos	21.150	0,9	7,77	-0,30
Operadores de camiones y tractores industriales	20.450	0,9	10,94	-2,63
Procesadores de textos y mecanógrafos	18.890	0,8	13,57	-0,60
Archivistas	18.550	0,8	10,43	-0,29
Especialistas en operaciones empresariales, todos los demás	16.690	0,7	20,93	-6,79

Ocupación	Servicios de empleo temporal	Porcentaje de los servicios de empleo temporal	Salario medio por hora (en dólares EE.UU.)	Diferencia respecto al salario medio nacional (en dólares EE.UU.)
Administradores responsables de trabajadores que prestan apoyo de oficina y administrativo	16.690	0,7	17,95	-3,20
Conductores de camiones, remolques pesados y tractores	14.250	0,6	14,73	-1,90
Operadores de máquinas cortadoras, perforadoras y prensadoras	14.130	0,6	9,80	-3,24
Directores generales y de operaciones	12.240	0,5	39,83	-4,41
Recolectores de desechos y material reciclable	12.170	0,5	8,10	-5,27
Paisajistas y jardineros de instituciones	11.940	0,5	9,37	-1,25
Personal de atención de salud en el hogar	11.840	0,5	9,73	+0,60
Carpinteros	11.710	0,5	14,98	-3,28
Personal de telemarketing	11.230	0,5	9,78	-1,51
Maquinistas	11.230	0,5	12,50	-4,23
Personal de apoyo en informática	10.740	0,5	19,33	-1,64
Trabajadores de mantenimiento y reparación, general	10.620	0,4	12,90	-2,51
Personal de gestión de la recepción y envío de correspondencia y operadores de máquinas franqueadoras y distribuidoras, con excepción del servicio postal	10.230	0,4	9,81	-1,46
Trabajadores de la construcción y conexos, todos los demás	9.960	0,4	8,15	-4,56
Conductores de camiones, acarreo y reparto de envíos livianos	9.120	0,4	10,43	-2,45
Programadores informáticos	8.890	0,4	39,54	+7,85
Contables y auditores	8.240	0,3	25,44	-1,91
Ensambladores de equipo eléctrico y electrónico	8.100	0,3	10,38	-2,25
Todas las ocupaciones	2.375.330	100,0	12,53	-5,27

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales, 2004: «Ocupaciones en la industria de servicios de ayuda temporal», pág. 7, puede consultarse en: www.bls.gov/oes/2004/may/temp.pdf.

En el cuadro 3.8 se ofrece una visión general más reciente de la industria de los servicios de empleo en los Estados Unidos (con inclusión de sus empleados directos) y se facilitan proyecciones de su crecimiento porcentual entre 2006 y 2016. Una vez más queda demostrada la importancia que revisten el trabajo de oficina y administrativo, y las ocupaciones de la manufactura y el transporte, que en conjunto representan casi dos tercios del total. En términos de crecimiento, en cambio, se proyecta que en las ocupaciones profesionales y conexas, y en los empleos de servicios generales (como los de enfermería, comida rápida, meseros y camareros, o limpiadores), el crecimiento será más rápido, con el correlativo retroceso de los bastiones tradicionales de la manufactura y el trabajo de oficinas.

Cuadro 3.8. Empleo de trabajadores remunerados y asalariados en el sector de los servicios de empleo de los Estados Unidos, por ocupaciones, 2006, y proyección de su evolución, 2006-2016 ⁵

Ocupación	Empleo, 2006		Cambio en porcentaje, 2006-2016
	Número (miles)	Porcentaje	
Todas las ocupaciones	3.657	100,0	18,9
Ocupaciones administrativas, empresariales y financieras	205	5,6	21,9
Altos ejecutivos	28	0,8	13,9
Especialistas en empleo, contratación y colocación	70	1,9	11,6
Ocupaciones profesionales y conexas	392	10,7	27,7
Especialistas en informática	70	1,9	31,6
Ingenieros	25	0,7	30,4
Técnicos ingenieros, con excepción de los dibujantes	18	0,5	27,7
Personal docente de primaria, secundaria y educación especial	18	0,5	26,6
Personal de enfermería diplomado superior	95	2,6	26,6
Personal de enfermería diplomado	54	1,5	26,6
Ocupaciones de servicios	376	10,3	25,8
Ayudantes y auxiliares de enfermería	52	1,4	26,6
Trabajadores de locales de comida rápida	21	0,6	37,7
Meseros o camareros	47	1,3	26,6
Limpiadores, con excepción de las mujeres de limpieza doméstica	49	1,3	29,4
Mujeres de limpieza doméstica	20	0,6	26,6
Paisajistas y jardineros de instituciones	28	0,8	11,1
Ocupaciones de ventas y conexas	110	3,0	19,6
Trabajadores de ventas al por menor	26	0,7	21,5
Personal de telemarketing	30	0,8	1,3
Ocupaciones de apoyo a oficinas y administraciones	872	23,8	12,8
Asistentes en teneduría de libros, contabilidad y auditoría	40	1,1	26,6
Atención al cliente	106	2,9	39,2
Recepcionistas y personal de información	61	1,7	7,0
Empresas navieras, personal para despachar los envíos	44	1,2	21,8
Personal de gestión de las existencias y para tramitar los pedidos	44	1,2	5,9
Secretarías y asistentes administrativos	129	3,5	11,7

⁵ Incluye a los empleados directos de las agencias de empleo y todas las formas de colocación de personal.

Ocupación	Empleo, 2006		Cambio en porcentaje, 2006-2016
	Número (miles)	Porcentaje	
Personal de registro de datos	54	1,5	1,3
Personal de oficina, general	183	5,0	12,2
Ocupaciones de la construcción y extracción	178	4,9	22,6
Carpinteros	29	0,8	26,6
Peones de construcción	91	2,5	26,6
Ocupaciones de instalación, mantenimiento y reparación	58	1,6	26,5
Trabajadores de mantenimiento y reparación, general	32	0,9	26,6
Ocupaciones de producción	697	19,1	21,2
Personal polivalente de cadenas de producción	200	5,5	26,6
Operadores de máquinas para cortar metales y plásticos	32	0,9	22,2
Operadores de máquinas herramienta	24	0,7	32,9
Inspectores, personal para realizar pruebas, clasificaciones y muestras de productos y para pesarlos	37	1,0	19,3
Operadores y técnicos de mantenimiento de maquinaria de embalaje y envasado	61	1,7	13,9
Ayudantes – trabajadores de producción	120	3,3	18,9
Ocupaciones de transporte y transporte de materiales	752	20,6	13,0
Conductores de camiones, remolques pesados y tractores	42	1,1	26,6
Conductores de camiones, acarreo y reparto de envíos livianos	26	0,7	26,6
Operadores de camiones industriales y tractores	38	1,0	13,9
Peones y personal para la manipulación de cargas, existencias y materiales, trabajo manual	469	12,8	13,9
Empacadores y embaladores, trabajo a mano	139	3,8	1,3

Nota: Es posible que los totales no cuadren, ya que se omiten las ocupaciones con bajo coeficiente de empleo.

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales (<http://www.bls.gov/oco/cg/cgs039.htm>).

En el Japón, en cambio, la manufactura ha sido la ocupación que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años. En el cuadro 3.9 se presenta un desglose de los trabajadores temporales por ocupaciones, de 1997 a 2007. Durante ese período, todas las categorías registraron un aumento en términos absolutos. En cambio, en términos relativos, el sector de la «manufactura y la construcción» se triplicó con creces entre 2002 y 2007, hasta convertirse en la principal fuente de empleo por agencias durante ese último año (un 40 por ciento del total), mientras el trabajo de oficina pasaba del 50 por ciento en 2002 al 37 por ciento. La categoría de «técnicos y profesionales» también registró una disminución relativa, al mermar del 12 por ciento del total en 1997 al 5 por ciento en 2007. En conjunto, en el Japón, el trabajo temporal se ha extendido mucho más allá de los trabajos de oficina y profesionales.

Cuadro 3.9. Trabajadores cedidos por agencias en el Japón, por ocupaciones, 1987-2007 (miles)

Categoría	1987	1992	1997	2002	2007
Técnicos y profesionales	18	21	30	44	76
	20,7%	12,9%	11,7%	6,1%	4,7%
Oficina	39	94	180	360	588
	44,8%	57,7%	70,0%	49,9%	36,6%
Ventas	0	0	4	48	91
	0,0%	0,0%	1,6%	6,7%	5,7%
Servicios	4	10	10	43	72
	4,6%	6,1%	3,9%	6,0%	4,5%
Agricultura/pesca	0	0	0	1	4
	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
Transporte y comunicaciones	2	6	4	11	31
	2,3%	3,7%	1,6%	1,5%	1,9%
Manufacturas y construcción	14	27	28	192	636
	16,1%	16,6%	10,9%	26,6%	39,6%
Sin clasificar	10	5	0	21	110
	11,5%	3,1%	0,0%	2,9%	6,8%
Total de asalariados	87	163	257	721	1.608
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

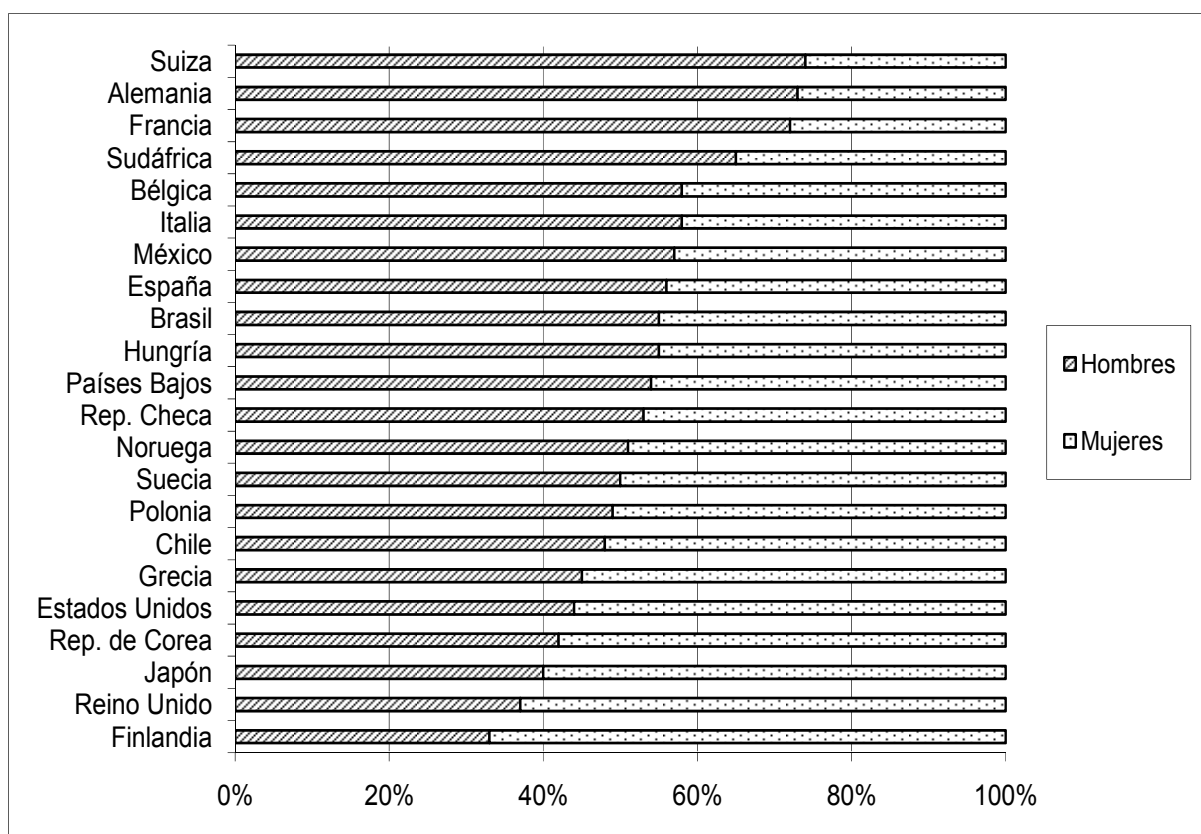
Fuente: Encuesta sobre la situación del empleo, varios años.

3.5. Personal temporal por edades y sexos

Por lo que se refiere al criterio de género de los trabajadores cedidos por agencias de empleo privadas, el gráfico 3.3 revela que en muchos países existe un equilibrio razonable (valores comprendidos entre el 40 y el 60 por ciento). Del grupo de países seleccionados, Finlandia y el Reino Unido son los dos únicos donde la proporción de mujeres supera el 60 por ciento, mientras que en Alemania, Francia, Suiza y Sudáfrica es inferior al 40 por ciento. Si bien estas cifras reflejan sólo en parte la evolución social y económica de esos países (atendiendo a factores como los substratos sectoriales de la economía, las actitudes

sociales hacia las divisiones de la mano de obra por sexos y dentro de las familias), también pueden estar estrechamente vinculadas a la distribución sectorial/laboral del trabajo por agencias presentada en la sección anterior, y en la que ya se advirtió mayor concentración de hombres en los sectores de la manufactura y la construcción, y mayor proporción de mujeres en los sectores y oficios de los servicios (lo cual coincide con los datos del gráfico 3.2). Los datos correspondientes a Alemania y al Reino Unido, por ejemplo, reflejan la importancia que en esos países tiene el trabajo por medio de agencias de trabajo temporal en los sectores de los servicios y la manufactura, respectivamente. Se observa que, en comparación con encuestas anteriores ⁶ la distribución por sexos sigue sin variar fundamentalmente, aunque en el primer decenio del siglo XXI se registraron ligeros aumentos del porcentaje de mujeres en muchos países. En el Japón, estos cambios fueron más radicales, ya que el número de colocaciones en el sector de las manufacturas aumentó rápidamente en los últimos años. Si bien durante gran parte de la historia del trabajo temporal en el Japón la fuerza de trabajo era predominantemente femenina, al representar hasta el 80 por ciento del total en 1997, hoy se asiste a un cambio profundo de la composición por sexos, pues en 2007 la proporción de mujeres había caído al 62 por ciento.

Gráfico 3.3. Trabajadores cedidos por agencias, por sexos, varios países, en 2007

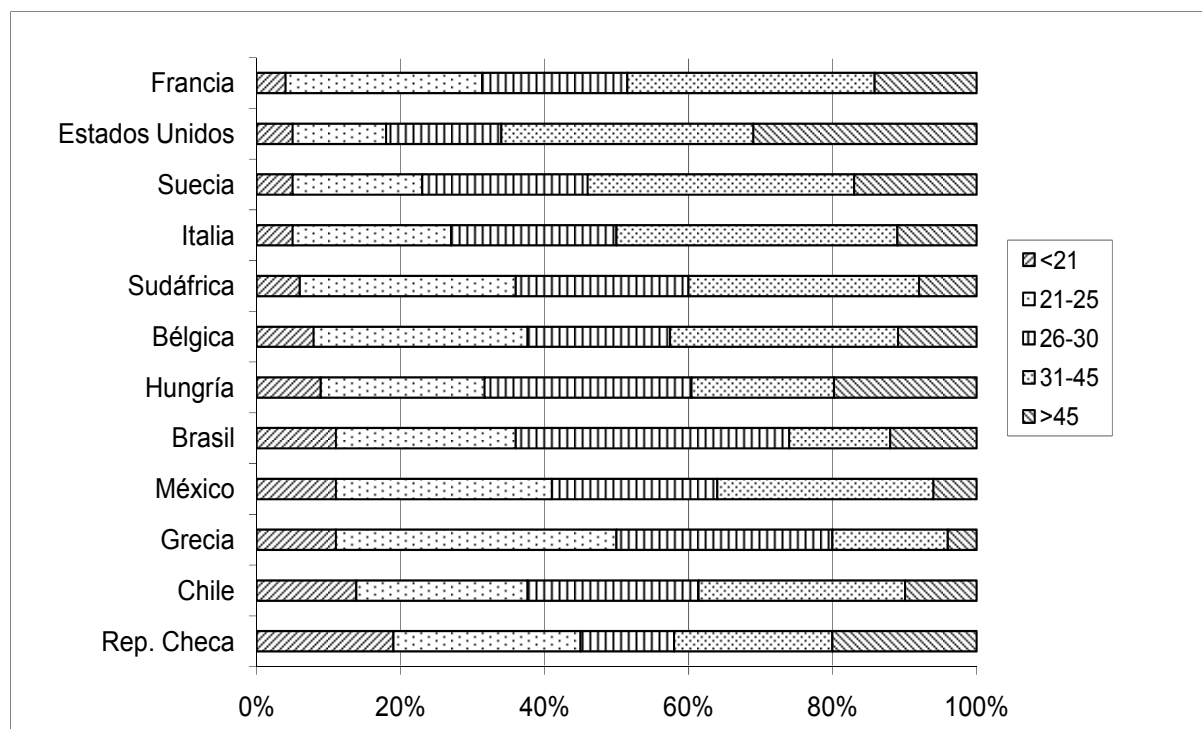


Fuente: CIETT, 2009, pág. 33.

⁶ Arrowsmith, *op. cit.*

Por lo que se refiere a la composición por edades, en el gráfico 3.4 cabe observar que la mayoría de los trabajadores cedidos por agencias son menores de 30 años, y que esa franja de edad representa más del 50 por ciento del total en todos los países, con la salvedad de los Estados Unidos y de Francia. Este dato denota que durante mucho tiempo la industria sirvió para colocar a los trabajadores estudiantes y para proporcionar a los jóvenes trabajadores un medio de incorporarse al mercado de trabajo. La proporción de trabajadores mayores de 45 años varía de manera más pronunciada, de apenas el 4 por ciento en Grecia al 31 por ciento en los Estados Unidos. Un hecho importante es que los colectivos de más edad de la población activa representan una proporción cada vez mayor de los trabajadores cedidos por agencias, lo cual refleja el cambio demográfico registrado en muchos de los principales mercados, ya que estos trabajadores permanecen en el mercado de trabajo por más tiempo. En Francia, por ejemplo, durante el período de 1997 a 2007, la proporción de trabajadores mayores de 50 años cedidos por agencias aumentó del 4,1 al 7,5 por ciento, mientras en Italia, en el período de 2003-2007, la representación aumentó en todos los grupos de edad mayores de 34 años (CIETT, 2009).

Gráfico 3.4. Trabajadores cedidos por agencias, por edades, varios países, en 2007



Fuente: CIETT, 2009, pág. 30.

3.6. Resumen

El crecimiento de la industria de las agencias de empleo privadas se caracteriza por varios factores determinantes:

- la rápida expansión de la industria desde mediados del decenio de 1990 y la aparición de un puñado de agencias multinacionales que encabezan el proceso de globalización del sector;
- el fuerte crecimiento del número de trabajadores cedidos por agencias en muchas economías, tanto en términos numéricos como de tasa de penetración, con algunas variaciones importantes de mercado a mercado;
- características nacionales de los sectores y ocupaciones donde se recurre a la colocación de trabajadores por agencias, aunque los datos muestran un aumento general de las cotas de empleo fuera de las áreas tradicionales de la manufactura y el trabajo de oficina, sobre todo en los sectores de los servicios privados;
- tendencias generales similares en términos de edad y género en los principales mercados, y aumento gradual del número de mujeres y trabajadores de más edad en todas partes, excepto en el Japón, donde hay más hombres que mujeres trabajadores temporales.

En conjunto, la definición de estas tendencias generales debería complementarse en el futuro con un estudio más detallado de sus aspectos sectoriales. Además, las investigaciones deberían abarcar cuestiones más amplias, como las dificultades que los trabajadores cedidos por medio de agencias de empleo encuentran en ámbitos como las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la formación, o la cobertura de la protección social.

4. La crisis económica y las agencias de empleo privadas: oportunidades y retos

4.1. Introducción

En el presente capítulo se examina de qué manera el sector de las agencias de empleo privadas y sus relaciones triangulares, en que intervienen empresas usuarias, agencias de empleo privadas y trabajadores colocados por agencias, han sido afectados por la actual crisis económica y financiera mundial entre 2007 y mediados de 2009; también se resumen las diferentes posibilidades de evolución que se darán en el sector cuando comience la recuperación económica en el plano mundial. Este capítulo se inspira en varias fuentes; el intervalo transcurrido entre los cambios ocurridos en la economía real y el momento en que se recopilaban los datos impidió registrar el verdadero impacto de la crisis. Además, faltan sobre el sector datos estadísticos bien documentados, coherentes, exactos y comparables entre sí ¹.

4.2. La crisis económica y la relación de trabajo triangular

Las agencias de empleo privadas actúan como agentes intermediarios en el mercado de trabajo. Satisfacen, por un lado, las necesidades que en términos de flexibilidad laboral experimentan las empresas usuarias y, por otro, las de empleo temporal de los trabajadores. Al consistir su actividad principal en vincular la oferta con la demanda, el sector de las agencias de empleo privadas realiza un tipo muy particular de actividad comercial de servicios «basada en las personas» ². Al suministrar trabajadores a un gran número de sectores de la economía, si no a todos ellos, el sector tiene un destino estrechamente unido al de numerosas industrias y ocupaciones, que van desde la industria ligera hasta la ingeniería, desde la contabilidad hasta la venta al por menor, y desde el trabajo de oficina hasta las tareas de almacenamiento.

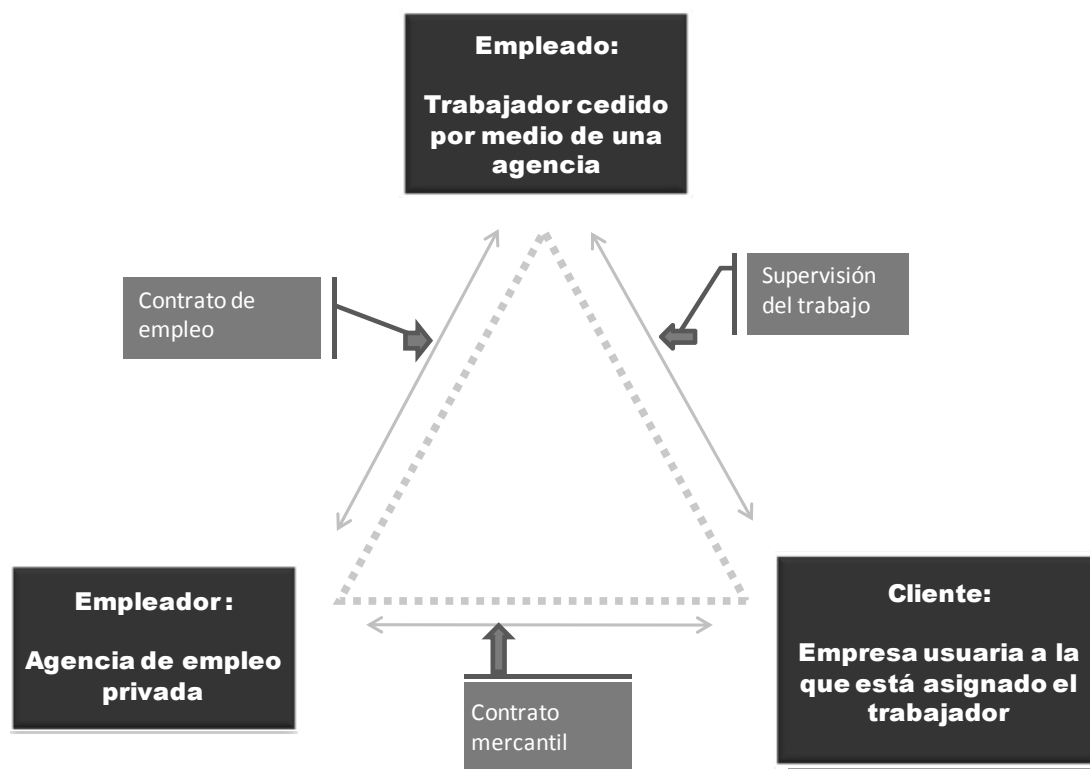
En los últimos treinta años, el sector de las agencias de empleo privadas se ha convertido en intermediario en el mercado de trabajo a gran escala; ha adquirido la condición de agente de flexibilidad, tanto en el plano microeconómico (donde atiende las necesidades especiales de individuos y empresas) como en el macroeconómico (donde gestiona la incertidumbre y el riesgo en todo el mercado de trabajo) ³. Su principal razón de ser es establecer una relación de trabajo mediada, puesto que en las épocas de bonanza económica las agencias ponen en relación a las empresas usuarias con los trabajadores, y en las fases de recesión económica ofrecen modalidades de separación. Por consiguiente, un aspecto importante del sector de las agencias de empleo privadas es, tanto para las empresas usuarias como para los trabajadores, su característica «desechabilidad».

¹ N. M. Coe; J. Johns y K. Ward: «Mapping the globalization of the temporary staffing industry»; en *professional geography*, 59 (4), 2007; J. Peck; N. Theodore y K. Ward: «Constructing markets for temporary labour: employment liberalization and the internationalization of the staffing industry». *Global Networks* 5 (1) 1, 2005, 1-24.

² Coe *et al.*, *op. cit.*

³ J. Peck y N. Theodore: «Flexible recession: the temporary staffing industry and mediated work in the United States». *Cambridge Journal of Economics* 31 (2), 2007, 171-192.

Gráfico 4.1. Relación triangular entre la agencia, el trabajador y la empresa usuaria



Fuente: Adaptado del gráfico de la CIETT.

En el gráfico 4.1 se detalla la relación de trabajo triangular en la que la agencia de empleo privada interviene como agente intermediario. La suerte de los tres agentes que participan en esta relación está entrelazada. Los cambios en la situación de uno de ellos pueden tener repercusiones para cualquiera de los otros dos, o incluso para ambos. Esta realidad puede constituir un círculo virtuoso durante períodos de auge económico, pero un círculo vicioso durante las fases de depresión. Las relaciones entre los tres agentes obedecen a la índole del marco reglamentario nacional que les es aplicable. Durante los períodos de menor actividad de la economía mundial, la importancia de esta relación de trabajo triangular disminuye, como ha sido el caso desde mediados de 2008, y tiene consecuencias diferenciadas en cada una de las partes interesadas. En muchos países industrializados, existe una estrecha correlación entre el crecimiento del PIB y la utilización de trabajadores de agencias de trabajo temporal⁴. Por ello, la actual crisis financiera y económica, y la posterior caída de la producción económica nacional en todo el mundo han generado una contracción mundial del sector de las agencias de empleo privadas. Los trabajadores temporales cedidos por medio de agencias fueron los primeros en verse obligados a dejar las empresas usuarias; los analistas predicen sin embargo que esos mismos trabajadores serán los primeros en ser reincorporados cuando la economía comience a recuperarse. Si bien esos trabajadores pueden seguir empleados por las agencias de empleo privadas por un breve período, sus derechos y obligaciones contractuales pueden extinguirse rápidamente.

⁴ CIETT: «The agency work around the world: Main Statistics», Bruselas, 2009.

La OIT observó que aunque los efectos de la crisis financiera y económica varían mucho según los países y los períodos considerados ⁵, «los grupos que ya se hallaban en una posición vulnerable antes de la crisis serán afectados de manera desproporcionada; en efecto, los trabajadores temporales y los trabajadores migrantes no suelen estar protegidos por convenios colectivos» ⁶. También observó que a menudo se considera a las mujeres como una reserva flexible de fuerza de trabajo, que se incorpora al mercado de trabajo en épocas de bonanza y se expulsa en las fases recesivas. Las mujeres son mucho más numerosas en los empleos ocasionales y temporales, el trabajo en régimen de subcontratación y el trabajo a domicilio. Como suelen percibir salarios más bajos que los hombres, la crisis debería agravar su situación aún más ⁷.

4.3. Repercusiones desiguales de la crisis en el mercado de trabajo de las agencias de trabajo temporales

Las repercusiones de la crisis pueden apreciarse con la perspectiva diferenciada de cada uno de los tres agentes de la relación triangular. En primer lugar, las empresas usuarias contratan trabajadores por medio de las agencias de empleo privadas, de forma que si cambia la situación económica, pueden ajustar la composición de su mano de obra. Desde mediados de 2008, las empresas han utilizado esta función de «regulador» o «amortiguador» para despedir a trabajadores temporeros contratados por medio de agencia, y conservar por lo general su fuerza de trabajo básica. En el cuadro 4.1 se presentan algunos indicios de este fenómeno. En varios sectores económicos de gran parte del mundo desarrollado, sobre todo en el sector de la fabricación de vehículos, los trabajadores de las agencias de trabajo temporal han sido las primeras víctimas de despidos motivados por la crisis financiera y económica. Al agravarse la recesión, las empresas usuarias comenzaron a reducir su fuerza de trabajo dando por terminados los acuerdos de suministro de trabajadores concertados con las agencias de empleo privadas ⁸. En Alemania, se estima que entre 100.000 y 150.000 trabajadores temporales perdieron su empleo entre los cuatro y seis últimos meses, desde octubre de 2008. Por su parte, el Gobierno del Japón estima que 85.000 trabajadores temporales perdieron su empleo desde el segundo trimestre de 2008. En los Estados Unidos, el sector de las agencias de empleo privadas perdió 52.000 puestos de trabajo por mes entre diciembre de 2007 y abril de 2009 ⁹. En España, la colocación por agencias disminuyó en un 8 por ciento en el último trimestre de 2008, y en Francia cayó en un 10 por ciento durante el mismo período ¹⁰. En muchos países se desconoce el número de trabajadores contratados por agencia temporal que se quedaron sin empleo, pero esta falta de datos cuantitativos no debe desvirtuar el mensaje que se desprende de los indicios disponibles en otros lugares: en muchos países y sectores, el empleo por medio de las agencias de trabajo temporal ha dejado de ser una opción frecuente. En general, la mayor pérdida de empleo registrada hasta la fecha

⁵ Véase OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres*, marzo de 2009.

⁶ OIT e Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL): *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente*, 2009, pág. 10.

⁷ A. King-Dejardin y J. Owens: *The global economic crisis: Impacts and responses from a global gender perspective* (de próxima publicación en 2009), citado en OIT/IIEL, 2009, pág. 11.

⁸ OECD: *Economic outlook 2008*, París, OECD, 2009; y OIT/IIEL, *op. cit.*

⁹ Oficinas de Estadísticas del Trabajo, 2009: «Current employment statistics highlights, April 2009», en <http://www.bls.gov/ces/highlights042009.pdf>, pág. 13.

¹⁰ OECD: «Impact of the economic crisis on employment and unemployment in the OECD countries», 2009, en <http://www.oecd.org>.

se ha observado en los países donde los trabajadores temporales contratados por medio de agencias se concentran en los sectores manufactureros.

Cuadro 4.1. Número de trabajadores colocados por agencias de empleo privadas posteriormente despedidos por las empresas usuarias: algunos ejemplos de 2009

Empresa cliente	Sector	País	Número de trabajadores	Información
BMW-Mini	Fabricación de automóviles	Reino Unido	850	Puestos de trabajo perdidos en la planta de fabricación de Cowley
Corning, Inc.	Fabricación de vidrio	Estados Unidos	1.400	Puestos de trabajo perdidos en sus plantas de fabricación
Dell	Fabricación de ordenadores	Irlanda	400	Puestos de trabajo perdidos en la planta Limerick
Honda	Fabricación de automóviles	Japón	3.100	Puestos de trabajo perdidos en sus plantas de fabricación
Honsel	Fabricación de componentes de automóviles	Alemania	100	Puestos de trabajo perdidos por reducción de la fabricación de automóviles
Isuzu Motors	Fabricación de automóviles	Japón	1.400	Puestos de trabajo perdidos en sus plantas de fabricación de automóviles
Limited Mazda	Fabricación de automóviles	Japón	800	Puestos de trabajo perdidos en la planta de fabricación de Hiroshima
Nissan Motor Company	Fabricación de automóviles	Japón	780	Reducción de la producción en dos plantas que exportan vehículos de gran capacidad al mercado de los Estados Unidos
SKF	Fabricación de automóviles	América del Norte	100	Puestos de trabajo perdidos en las plantas de fabricación de los Estados Unidos
Sony Corporation	Electrónica	Japón	8.000	Puestos de trabajo perdidos en sus plantas de fabricación
Toyota Motor Corporation	Fabricación de automóviles	Japón	3.000	Puestos de trabajo perdidos en sus plantas de fabricación
Volkswagen	Fabricación de automóviles	Europa	16.500	Supresión total de contratación de mano de obra temporal a finales de 2009

Fuente: Sitio web de las entidades, comunicados de prensa y artículos de periódicos.

En segundo lugar, según la empresa Koncept Analytics¹¹, las agencias con mayor alcance geográfico y cobertura sectorial resultan a veces menos afectadas, pues las consecuencias de la crisis económica no son las mismas según la ubicación geográfica. En el cuadro 4.2 se facilita información acerca de las 20 principales agencias mundiales, y se indican las diferencias de índole geográfica y sectorial que existen entre ellas (para un análisis detallado de las 20 principales agencias, véase el capítulo 3). Según estos datos, las empresas Adecco, Manpower y Randstad tienen una ventaja competitiva respecto de las demás; pero incluso las mayores entidades multinacionales han resultado afectadas.

¹¹ *Koncept Analytics*: «Global recruitment market report», 2009, en <http://www.konceptanalytics.com>.

Cuadro 4.2. Las 20 principales agencias de empleo privadas según sus entradas, 2008

Rango	Entidad	País de origen	Entradas (en millones de dólares EE.UU.)	Número de territorios	Composición de su actividad
1	Adecco	Suiza	31.068,93	50	General 83 por ciento (sector administrativo 22 por ciento; sector industrial 55 por ciento; mercados emergentes 6 por ciento); especializada 17 por ciento (TI 6 por ciento; ingeniería y tecnología 4 por ciento; finanzas y servicios jurídicos 2 por ciento; sector de la medicina 2 por ciento y la ciencia 2 por ciento; ventas, mercadeo y reuniones y congresos 2 por ciento; soluciones a problemas de capital humano 1 por ciento)
2	Randstad	Países Bajos	23.242,91	50	General 80 por ciento (70 por ciento personal para el sector industrial; 10 por ciento personal de agencia subcontratada a las empresas); especializada 20 por ciento (20 por ciento profesionales)
3	Manpower	Estados Unidos	21.552,80	82	General 96 por ciento y especializada 4 por ciento
4	Allegis	Estados Unidos	5.740,00	6	La mayoría de las colocaciones en sectores especializados
5	Kelly Services	Estados Unidos	5.517,29	34	General 79 por ciento y especializada 21 por ciento
6	Goodwill Group	Japón	5.465,92	4	n/d
7	USG People	Países Bajos	5.446,22	13	General 63 por ciento y especializada 37 por ciento
8	Hays	Reino Unido	4.994,57	29	General 0 por ciento y especializada 100 por ciento (contabilidad y finanzas 36 por ciento; construcción y administración de propiedades 24 por ciento; TI 14 por ciento; otras 26 por ciento)
9	Robert Half International	Estados Unidos	4.600,55	21	La mayoría de las colocaciones en sectores especializados
10	Tempstaff	Japón	2.597,15	8	General 46 por ciento y especializada 54 por ciento (especializada en sector administrativo 18 por ciento; TI/ingeniería 8 por ciento; otras 28 por ciento)
11	Volt Information Sciences	Estados Unidos	2.427,32	8	n/a
12	Pasona	Japón	2.271,71	8	General 63 por ciento y especializada 37 por ciento (sector técnico 16 por ciento; TI/ingeniería 11 por ciento; otras 10 por ciento)
13	MPS Group	Estados Unidos	2.222,30	12	General 0 por ciento y especializada 100 por ciento (TI 42 por ciento; contabilidad 29 por ciento; ingeniería 14 por ciento; servicios jurídicos 9 por ciento; atención de salud 6 por ciento)
14	Spherion	Estados Unidos	2.189,16	2	General 65 por ciento y especializada 35 por ciento
15	Express Employment Professionals	Estados Unidos	2.000,00	4	n/d
16	Synergie Group	Francia	1.624,95	11	La mayoría de las colocaciones en los sectores generales
17	Michael Page	Reino Unido	1.443,83	32	Especializada 100 por ciento (finanzas y contabilidad 49 por ciento; mercadeo y ventas 19 por ciento; servicios jurídicos, RH y otras 17 por ciento; ingeniería y administración de propiedades 15 por ciento)
18	TrueBlue	Estados Unidos	1.384,27	3	General 100 por ciento (tareas generales, industria liviana, oficios calificados)
19	Monster	Estados Unidos	1.343,63	24	La mayoría de las colocaciones en los sectores generales
20	CDI Corp.	Estados Unidos	1.118,60	4	La mayoría de las colocaciones en los sectores especializados

Fuentes y notas: Véase el cuadro 3.1.

En el cuadro 4.3 se detallan algunas de las reacciones que tuvieron las mayores agencias ante la crisis económica. Algunas sucursales fueron fusionadas o cerradas por completo, y hubo recortes de personal. Adecco, por ejemplo, procede hoy a una reestructuración por valor de 15 millones de libras esterlinas, la mayor parte de la cual se llevará a cabo en el segundo y el tercer trimestre de 2009. Hay pruebas de que las empresas más importantes hacen todo lo posible por reducir costos, sin merma de su capacidad, a fin de estar en condiciones de crecer rápidamente en cuanto llegue la recuperación. Para muchas empresas más pequeñas, la recuperación podría llegar demasiado tarde. En efecto, según los informes difundidos por el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC), en el sector de las agencias el número de quiebras aumentó en un 67 por ciento entre el segundo y el tercer trimestre de 2008 ¹².

Cuadro 4.3. Respuesta de las agencias de empleo privadas a la crisis económica, 2008 en adelante: algunos ejemplos

Estrategia	Entidad	Información
Cierre de sucursales	Adecco	En Francia, fusión de 75 sucursales
	Randstad	En Francia, cierre de 157 sucursales, incluidas 72 cerradas a raíz de la fusión de Randstad France y VediorBis
	TrueBlue Inc.	Cierre de 102 sucursales incluidas todas las de la empresa Labor Ready del Reino Unido
Reducción de la fuerza de trabajo	Adecco	En Francia, supresión de 600 puestos de trabajo
	Hays	Reducción en un 27 por ciento (aproximadamente 800 puestos), principalmente en el Reino Unido
	Randstad	En Francia, reducción de 589 puestos de trabajo (incluidos 100 como parte de la fusión de Randstad France y VediorBis)
	TrueBlue Inc.	Reducción en un 20 por ciento, principalmente en los Estados Unidos

Fuente: Informes anuales de las entidades, sitios web y comunicados de prensa.

En los cuadros 4.4 y 4.5 se ilustra la magnitud de la caída de los beneficios experimentada por las principales agencias de empleo privadas. Si bien el ejercicio económico 2007-2008 fue nefasto ¹³, el primer trimestre de 2009 fue aún peor. En algunos mercados, los negocios cayeron en un 40 por ciento ¹⁴, y en los Estados Unidos, la actual tasa de penetración, que asciende a un 1,33 por ciento, es la más baja desde 1993 ¹⁵. Muchas de las principales agencias han hecho constar que no esperan una mejora de la actividad comercial hasta 2010. Por lo general, ello no ocurrirá hasta después de que para la fuerza de trabajo básica comiencen a aumentar el número de horas extraordinarias y la duración de la semana de trabajo, y hasta que empiece a disminuir la capacidad de

¹² Congreso de Sindicatos Británicos (TUC): Recession report Number 1, 2008, en <http://www.tuc.org.uk>.

¹³ Excepto, tal vez, en los mercados emergentes: por ejemplo, los ingresos de Manpower crecieron en un 44 por ciento en 2008 — India (+40 por ciento); China (+15 por ciento) y Europa oriental (+38 por ciento) (Manpower, *Annual report 2008*, en <http://www.manpower.com>).

¹⁴ Euractiv: «Temp chief: ‘Agencies will see early green shoots’», en www.euractiv.com/en/enterprise-jobs/temp-chief-agencies-see-early-green-shoots/article-182296, 2009.

¹⁵ N. Zieminski: «V, U, W-shaped rebound? Temp firms don’t see eye to eye», 8 de mayo de 2009, en <http://www.reuters.com/article/companyNews/idUKTRE5474QC20090508?symbol=SFN.N>.

producción subutilizada, cuando las empresas usuarias vuelvan a considerar la posibilidad de dirigirse a las agencias de empleo privadas para satisfacer sus necesidades de mano de obra, aunque algunas quizás opten por recurrir a trabajadores de agencias un tiempo antes.

El cuadro 4.6 se dedica con carácter específico en la agencia más importante del mundo: Adecco. Si bien existen diferencias de un país a otro, en términos generales se observa que a principios de 2009 se produjo una caída espectacular de los ingresos. Este ejemplo es representativo de los resultados de las principales agencias de empleo privadas multinacionales.

Cuadro 4.4. Las principales agencias de empleo privadas según su margen de beneficios neto, 2008

Rango	Rango de las 20 agencias principales según sus entradas	Entidad	País de origen	Margen de beneficio neto 2007 (%)	Margen de beneficio neto 2008 (%)	Variación positiva o negativa
1	17	Michael Page	Reino Unido	11,24	10,01	↓
2	19	Monster	Estados Unidos	11,66	7,12	↓
3	8	Hays	Reino Unido	7,02	6,62	↓
4	9	Robert Half International	Estados Unidos	6,53	4,48	↓
5	16	Synergie Group	Francia	3,25	3,36	↑
6	10	Tempstaff	Japón	2,32	2,45	↑
7	1	Adecco	Suiza	3,84	2,06	↓
8	12	Pasona	Japón	1,82	1,25	↓
9	20	CDI Corp.	Estados Unidos	2,52	1,00	↓
10	3	Manpower	Estados Unidos	2,30	0,74	↓
11	18	TrueBlue	Estados Unidos	-1,42	-0,30	↑
12	2	Randstad	Países Bajos	4,54	-0,73	↓
13	7	USG People	Países Bajos	3,16	-0,77	↓
14	11	Volt Information Sciences	Estados Unidos	-1,41	-1,44	↓
15	5	Kelly Services	Estados Unidos	0,99	-2,05	↓
16	6	Goodwill Group	Japón	1,30	-2,20	↓
17	14	Spherion	Estados Unidos	-5,23	-6,04	↓
18	13	MPS Group	Estados Unidos	4,03	-12,16	↓

Nota: No se dispone de datos para las agencias Express Personnel y Allegis.

Fuente: Sitios web de empresas y comunicados de prensa.

Cuadro 4.5. Variación de las entradas, los beneficios y las ganancias de agencias seleccionadas entre las 20 agencias principales: comparación entre el primer semestre de 2009 y el primer semestre de 2008

Rango en 2008	Entidad	País de origen	Entradas en el primer trimestre de 2009	Variación desde el primer trimestre de 2008 (%)	Beneficios brutos del primer trimestre de 2008 (en millones de \$)	Variación desde el primer trimestre de 2008 (%)	Ganancias netas del primer trimestre de 2009 (en millones de \$)	Variación desde el primer trimestre de 2008 (%)
1	Adecco	Suiza	4.832,34	↓ 26	895,22	↓ 25	30,00	↓ 85
2	Randstad	Países Bajos	3987,37	↓ 28	801,12	↓ 30	-68,64	↓ 170
3	Manpower	Estados Unidos	3.647,10	↓ 32	664,30	↓ 21	2,30	↓ 97
5	Kelly Services	Estados Unidos	1.042,60	↓ 25	175,50	↓ 30	-16,10	↓ 300
6	Goodwill Group Radia *	Japón	2.678,82	↓ 40	68,22	↑ 7	-140,41	↓ 92
7	USG People	Países Bajos	985,26	↓ 22	232,89	↓ 25	-2,61	↓ 107
9	Robert Half International	Estados Unidos	823,33	↓ 33	293,73	↓ 42	8,79	↓ 88
11	Volt Information Sciences	Estados Unidos	499,70	↓ 14	21,80	↑ 56	13,1	↑ 1
12	Pasona **	Japón	568,13	↓ 10	114,15	↓ 17	-8,76	↓ 163
13	MPS Group	Estados Unidos	429,35	↓ 24	115,63	↓ 29	1,60	↓ 92
14	Spherion	Estados Unidos	425,92	↓ 26	83,10	↓ 35	-6,7	↓ 300
17	Michael Page	Reino Unido	n/a	n/a	134,79	↓ 32	n/a	n/a
18	TrueBlue	Estados Unidos	224,40	↓ 31	62,70	↓ 36	-5,3	↓ 160
19	Monster	Estados Unidos	254,41	↓ 31	13,74	↓ 82	-10,34	↓ 218
20	CDI Corp.	Estados Unidos	228,65	↓ 22	47,43	↓ 33	-0,92	↓ 108

* Cifras del segundo semestre (junio) de 2009 comparado con las del segundo semestre de 2008. Beneficios brutos desde «Beneficios recurrentes». ** Cifras para Pasona de 30 de noviembre de 2008 hasta 28 de febrero de 2009.

Nota: Datos no disponibles para Allegis, Hays, Tempstaff, Synergie Group y Express Personnel.

Fuente: Informes anuales, sitios web y comunicados de prensa de las empresas.

Cuadro 4.6. Variaciones de las entradas entre el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009

País	Disminución de las entradas en porcentaje
Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos	↓ 14
Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia	↓ 32
Mercados emergentes	↑ 3
Francia	↓ 32
Alemania	↓ 32
Italia	↓ 45
Japón	↓ 10
España y Portugal	↓ 42
Reino Unido e Irlanda	↓ 31
Estados Unidos y Canadá	↓ 26

Fuente: Comunicado de prensa de Adecco de 6 de mayo de 2009, en <http://www.adecco.com/MediaRelations/MediaReleases/Pages/News.aspx?newsURL=http://cws.huginonline.com/A/100102/PR/200905/1311575.xml>.

En tercer y último lugar, los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal que perdieron su colocación durante la crisis económica actual afrontan un año muy difícil, en 2009, y quizás lo vivan también en 2010. Existen otras posibilidades de colocación para algunos de ellos, pero como los empleadores están replanteando su estrategia de empleo antes de reanudar la contratación de trabajadores¹⁶, los que consigan colocación serán una minoría. El fiel de la balanza de poder ha basculado por lo general de los trabajadores colocados a las empresas usuarias. Al aumentar el número de trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal, se ha intensificado la competencia para obtener nuevas colocaciones. Al aumentar el número de trabajadores inscritos en los registros de las agencias de empleo privadas es posible que éstas intensifiquen los procesos de selección y clasificación, lo cual influirá en la elección de los trabajadores mejor preparados cuando concluya el período de recesión.

Existen algunos ejemplos de esfuerzos para lograr que la voz de este colectivo de trabajadores se siga oyendo. En el Japón, por ejemplo, los trabajadores de sexo masculino cedidos por medio de agencias de trabajo temporal a la industria manufacturera instalaron temporalmente, en un parque de Tokio, un pueblo de tiendas de campaña denominado *hakenmura*, que les da un lugar para vivir. De esta manera señalan a la atención del público sus problemas y ejercen presión para obtener mayor protección social. En el Reino Unido, el TUC puso de relieve la difícil situación que durante la crisis económica atraviesan los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal. De esta manera, espera llamar la atención sobre las consecuencias de la crisis económica para los trabajadores más vulnerables¹⁷.

4.4. Futuro del sector de las agencias de empleo privadas una vez superada la recesión

En los últimos meses, las cuestiones relativas a las agencias de empleo privadas y el trabajo temporal se han puesto de relieve en diversos documentos sobre políticas de ámbito internacional. Por ejemplo, en el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la OIT en junio de 2009 se señala la conveniencia de «establecer o fortalecer servicios públicos de empleo eficaces y otras instituciones del mercado de trabajo» y de «proporcionar una cobertura adecuada [de protección social] a los trabajadores temporales y los trabajadores ocasionales»¹⁸. En sus conclusiones, la presidencia de la reunión del G-8 sobre trabajo y empleo (Roma) indicó que:

Las políticas activas de mercado de trabajo, combinadas con unos sistemas bien diseñados de prestaciones de desempleo, pueden aumentar las posibilidades de las personas desempleadas de volver a entrar en el mercado laboral y evitar el desempleo de larga duración. Nuestros gobiernos deberían velar por que dichas políticas se pongan en práctica a través de servicios públicos y servicios privados de empleo eficientes, idóneos, modernos y respetuosos de las políticas nacionales, que combinen el pago de prestaciones con unos servicios eficaces

¹⁶ N. Zieminski, *op. cit.*

¹⁷ TUC, *op. cit.*

¹⁸ Subpárrafo 4 del párrafo 9 e inciso vi) del subpárrafo 1 del párrafo 12, en la dirección http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108439.pdf.

de búsqueda personalizada de empleo, así como con otras formas de ayuda relativa al mercado de trabajo para quienes lo necesiten ¹⁹.

En el informe de la Presidencia de la Conferencia sobre el Empleo, celebrada en Londres en 2009, se precisó que:

Promover el empleo significa también promover políticas eficaces de mercado de trabajo que alienten a los empleadores a contratar personal. Asimismo, es importante dar apoyo a las personas desempleadas y subempleadas a través de las agencias de empleo y mediante planes de incentivos que estimulen a los asalariados a buscar trabajo y mejorar su empleabilidad ²⁰.

No se sabe aún si la actual crisis financiera y económica será la peor que se haya registrado desde los años 1930, pero sin duda es la mayor crisis a que se ha visto confrontado el sector de las agencias de empleo; ahora bien, éstas consideran que, como intermediarios en el mercado de trabajo, han desempeñado un papel fundamental por lo que se refiere a contener sus consecuencias, permitiendo que las empresas usuarias de sus servicios reduzcan sus plantillas y preserven al mismo tiempo el núcleo esencial de su fuerza de trabajo. La fuerte correlación positiva entre el tamaño del sector y el crecimiento económico que se dio en los años de bonanza económica se ha reflejado en la contracción observada durante la actual crisis económica ²¹. Mientras tanto, el propio sector se está reorganizando para reducir costos y aumentar la eficiencia de sus servicios. No obstante, para que estas medidas sean eficaces, las agencias tendrán que superar varias dificultades, en particular por lo que se refiere a:

- seguir velando por que la regulación aplicable a las agencias de empleo se base en el concepto de flexiguridad, es decir, en un buen equilibrio entre la necesidad de disponer de flexibilidad en el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, la necesidad de garantizar una protección adecuada para los trabajadores cedidos por las agencias;
- prestar asistencia a la transición laboral de los trabajadores temporales desplazados desde las empresas usuarias a otros puestos de trabajo, tan pronto como sea posible a fin de hacer valer los derechos de las agencias en su calidad de «empresarias» ²². Por ejemplo, la empresa MANPOWER afirma que ya ha ayudado «a más de 60.000 personas en todo el mundo a prepararse para desempeñarse en nuevas ocupaciones» ²³;
- evitar el cierre generalizado de empresas, impulsando programas de reducción de costos y aumento de la eficiencia. Al respecto, la empresa Hays ha pronosticado que

¹⁹ Documento «People first: Tackling together the human dimension of the crisis», párrafo 9. Reunión del G-8, Roma, 29-31 de marzo de 2009, en la que participaron los Ministros de Trabajo y Empleo de los países del G-8, el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Unión Europea, el Director General de la OIT, el Secretario General de la OCDE y el Primer Subdirector Gerente del FMI.

²⁰ Informe de la Presidencia, 24 de marzo de 2009, párrafo 13.

²¹ CIETT, *op. cit.*, pág. 27.

²² Eurociett: «How to position the AW industry in the context of the economic crisis, Paper 1: General positioning», Bruselas, 2009.

²³ Manpower: «Manpower employment outlook survey global», pág. 1, 2009, en la dirección www.manpower.com.

el 20 por ciento de las agencias de empleo privadas del Reino Unido cesarán sus actividades en los próximos doce meses ²⁴;

- concebir nuevas modalidades de venta de sus servicios en un clima económico de reducción de costos por las empresas usuarias y de deterioro de las relaciones entre algunos clientes y las agencias como consecuencia de la crisis económica;
- superar las restricciones que pesan sobre sus actividades en algunos países y determinados sectores en el contexto de las economías que se recuperan de períodos recesivos, como parte de los esfuerzos por extender las actividades del sector a nivel mundial;
- desarrollar estrategias que tengan en cuenta la posibilidad de que la curva del proceso de reactivación tenga forma de «V» (recuperación dinámica), de «U» (un período prolongado de reactivación muy paulatina y sin creación de empleo) o de «W» (una breve recuperación dinámica seguida por un período de disminución de la actividad);
- reformular el papel que incumbe a las agencias de empleo en los mercados de trabajo nacionales durante el período posterior a la recesión, como medio para aumentar su tasa de penetración, sobre todo en los mercados emergentes de Europa Oriental, India, América Latina y Asia;
- ganar mayor aceptabilidad social, aprovechando su posición institucional en el mercado de trabajo para detectar los primeros signos de recuperación económica.

4.5. Resumen

En este capítulo se ha descrito la forma en que las tres partes en la relación de trabajo triangular del sector — es decir, las empresas usuarias, las propias agencias de empleo y los trabajadores colocados por éstas — han podido atravesar la actual crisis económica. Las consecuencias exactas que ésta ha tenido para cada una de dichas partes han dependido de la región del mundo en la que se encuentran y del sector de la economía en el que operan. En función de la ubicación geográfica, la crisis económica ha tenido impactos diversos; por ejemplo, se han visto especialmente afectadas las agencias que desarrollan sus actividades en países donde un alto porcentaje de los trabajadores son cedidos al sector manufacturero, como Alemania, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos ²⁵. En todo caso, cabe sacar las siguientes enseñanzas preliminares:

- los trabajadores colocados por intermedio de agencias suelen figurar entre los primeros que han perdido su trabajo como consecuencia de la crisis económica;
- ahora que los trabajadores colocados por intermedio de agencias han cumplido su papel de «válvula de seguridad», contribuyendo a proteger al «núcleo esencial» de la fuerza de trabajo contra las consecuencias de la crisis económica, comienzan a aparecer indicios de que también está amenazado el empleo de este núcleo de trabajadores de plantilla;

²⁴ R. Jones: «Hays see demand fall sharply», 9 de abril de 2009, en la dirección www.reuters.com.

²⁵ Euractiv, *op. cit.*

-
- las agencias de empleo privadas han realizado cambios en sus actividades a raíz de la crisis económica, cerrando algunas sucursales y reduciendo su mano de obra en algunos países y en algunos sectores de la economía;
 - los gobiernos se han visto presionados por diversos actores sociales, en el sentido de introducir cambios en los sistemas de prestaciones y de asistencia social a disposición de los trabajadores que son empleados a través de las agencias, pero estas reformas — cuando han tenido lugar — han sido lentas y fragmentarias;
 - por lo general, se considera que un repunte en la demanda de los servicios de las agencias de empleo privadas será uno de los primeros indicadores del comienzo del fin de la crisis económica, como ha sucedido en recesiones económicas anteriores;
 - hay consenso en que el sector de las agencias de empleo privadas seguirá su proceso de internacionalización y diversificación una vez pasada la recesión.

5. Evolución del diálogo social sectorial sobre el trabajo por medio de agencias de trabajo temporal

La legislación de algunos países industrializados ha legalizado las agencias de empleo privadas comerciales, asimilándolas a las demás empresas; por tanto, los empleadores y los trabajadores al servicio de estas agencias están comprendidos en el ámbito de la legislación general del trabajo. Este enfoque simplifica la regulación de las actividades del sector, especialmente cuando existen sindicatos fuertes y cuando las condiciones de trabajo de los asalariados se han garantizado por medio de convenios colectivos. Algunos ejemplos ilustrativos de estas situaciones se encuentran en los Países Bajos¹, Suecia² y Alemania³, donde las agencias de empleo y los trabajadores temporales están cubiertos por convenios colectivos en los que se estipula la relación de trabajo que los vincula. Estos ejemplos ilustran también el papel positivo que cumple el diálogo social en la regulación y la supervisión de las agencias de empleo privadas. En los Países Bajos y Dinamarca, estas agencias se rigen por normativas establecidas con arreglo a un marco legal definido mediante un diálogo laboral colectivo; en dichas normativas se hace hincapié en la influencia creciente de la negociación colectiva en la expansión del sector⁴.

En la Unión Europea, el diálogo social en el sector de las agencias de trabajo temporal se viene desarrollando desde 2000, cuando la Comisión Europea estableció un comité de diálogo social sectorial en el que los representantes de los interlocutores sociales han sido UNI-Europa⁵ y Eurociett⁶. Este comité ha producido tres declaraciones conjuntas⁷, y recientemente contribuyó a la adopción de la «Directiva del Consejo de la

¹ Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), FNV Bondgenoten (FNV), Dienstenbond CNV y De Unie: «Collective Employment Agreement for Temporary Employees 2004 –09», versión de abril de 2008, Amsterdam, en la dirección www.abu.nl/abu2/pagina.asp?pagkey=98135.

² B. Nystrom: «The legal regulation of employment agencies and employment leasing companies in Sweden», en *Comparative Labour Law and Policy Journal*, vol. 23, núm. 1, agosto de 2003.

³ Collective Framework Agreement on Temporary Work, Alemania, en la dirección www.bza.de/tarif/tarifvertraege.php.

⁴ «Temporary Agency Work in an enlarged EU», junio de 2006, en la dirección <http://eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature14.html>.

⁵ Esta federación representa a los trabajadores del sector servicios ocupados en el comercio, las finanzas, las telecomunicaciones, servicios postales, artes gráficas, limpieza, seguridad privada, servicios para empresas, tecnologías de la información, servicios personales, deporte, medios de difusión, espectáculos y servicios prestados por las agencias de trabajo temporal.

⁶ La Confederación Europea de Agencias de Empleo Privadas representa a los empleadores del sector en Europa, entre los que figuran grandes empresas multinacionales.

⁷ «Objectives of the European Directive on Private Agency Work», 8 de octubre de 2001; «Declaración conjunta en el marco del debate sobre 'flexiseguridad'», 28 de febrero de 2007 (www.euro-ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/position_papers/Eurociett_Uni-Europa_joint-declaration_on_Flexicurity_28-02-07_SP.pdf); y «Joint Declaration on the directive on working conditions for temporary agency workers», 28 de mayo de 2008 (www.union-network.org/unitwa.nsf/EnESD?OpenPage).

Unión Europea relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal»⁸, en noviembre de 2008. La Declaración Conjunta de febrero de 2007 reafirmó la necesidad de alcanzar un buen equilibrio entre asegurar la protección de los trabajadores de agencia y realzar el papel positivo que estas empresas pueden desempeñar en el mercado laboral europeo. En esta Declaración se hizo hincapié en que:

- el trabajo por medio de agencias puede facilitar la transición desde el desempleo o la educación hacia el mundo del trabajo, prolongar la permanencia en el empleo y ayudar a mejorar el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada;
- se debería poner fin a las medidas que discriminan al sector de las agencias con respecto a otras entidades que practican formas de contratación limitada, y se deberían revisar periódicamente las restricciones o prohibiciones a la utilización de fuerza de trabajo por medio de agencias de trabajo temporal;
- los copartícipes en este sector deberían luchar contra la «competencia desleal», las prácticas ilegales y el trabajo no declarado, y no se debería utilizar a los trabajadores cedidos por las agencias para sustituir a los trabajadores en huelga;
- es esencial dar cumplimiento al principio de la igualdad de trato entre los trabajadores cedidos por las agencias de trabajo temporal, tanto en las propias agencias como en las empresas usuarias;
- es importante promover el diálogo social sectorial a nivel nacional y el reconocimiento del derecho de libre sindicación de los trabajadores cedidos por las agencias de trabajo temporal, y facilitar el acceso de estos trabajadores a la formación profesional;
- a fin de mejorar el empleo y la protección social de los trabajadores, se deberían hacer esfuerzos por garantizar la continuidad del ejercicio de sus derechos durante todas las misiones efectuadas en las empresas usuarias⁹.

En estas tres declaraciones conjuntas se confirma el apoyo de Eurociett y UNI-Europa a la negociación colectiva y a la libertad sindical y de asociación como requisito previo, y se establece que la agencia proveedora de servicios laborales es el empleador de los trabajadores cedidos por la misma a la empresa usuaria. El Comité Europeo de Diálogo Social en el sector del trabajo temporal ha adoptado el siguiente programa de trabajo para UNI-Europa y Eurociett en el período 2009-2010¹⁰:

I. Políticas de mercado laboral

- formación
- estrategia de empleo de la Unión Europea
- promoción del diálogo social nacional.

⁸ Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de agencias de trabajo temporal, 5 de diciembre de 2008, Diario Oficial de la Unión Europea, L 327/9, en la dirección <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:ES:PDF>.

⁹ Eurofound: *Temporary agency work and collective bargaining in the EU*, Dublín, 2008.

¹⁰ www.euro-ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/TAW_SSDC_Work_Program_for_2009-2010.pdf.

-
- II. Proyecto conjunto sobre actividades transfronterizas de las agencias de trabajo temporal
- gama de contratos de trabajo ofrecidos por las agencias de trabajo temporal a los trabajadores cedidos
 - difusión de la directiva sobre estos trabajadores.
- III. Evolución del sector y situación económica
- IV. Normativas que rigen el trabajo por medio de agencias de trabajo temporal
- Directiva de la UE sobre el trabajo a través de empresas de trabajo temporal
 - trabajo decente, lucha contra la discriminación e igualdad de trato
 - Convenio núm. 181 de la OIT.

En octubre de 2008, las Empresas miembros de la CIETT y UNI Sindicato Global firmaron un Memorando de Acuerdo sobre el trabajo a través de empresas de trabajo temporal, con el objetivo de promover condiciones justas para este sector y para los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal, a través del diálogo social a escala mundial (véase el anexo IV). El Memorando reconoce la importancia del Convenio núm. 181 de la OIT y de la Recomendación que lo complementa, así como de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, para la realización del citado objetivo.

La Directiva del Consejo Europeo 2008/104/EC de 19 de noviembre de 2008 sobre la cesión temporal de trabajadores ¹¹ contiene disposiciones específicas sobre la representación de los trabajadores temporales (pero confirma su situación ambigua como trabajadores de las empresas usuarias y/o como trabajadores al servicio de las agencias y cedidos temporalmente a las empresas usuarias) y, por tanto, ofrece mayores oportunidades para el desarrollo de un diálogo social que los beneficie:

Artículo 7: Representación de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal

1. Los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal serán tenidos en cuenta, en las condiciones definidas por los Estados miembros, para el cálculo del umbral a partir del cual deben constituirse, en la empresa de trabajo temporal, los órganos de representación de los trabajadores previstos por el Derecho comunitario y nacional y por los convenios colectivos.

2. Los Estados miembros podrán prever, en las condiciones definidas por ellos, que los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal sean tenidos en cuenta, dentro de la empresa usuaria, como lo son o lo serían los trabajadores empleados directamente por la empresa usuaria con contratos de la misma duración, para el cálculo del umbral a partir del cual pueden constituirse los órganos de representación de los trabajadores, previstos por el Derecho comunitario y nacional y los convenios colectivos.

3. Los Estados miembros que se acojan a la opción prevista en el apartado 2 no tendrán la obligación de aplicar lo dispuesto en el apartado 1.

Artículo 8: Información de los representantes de los trabajadores

Sin perjuicio de las disposiciones nacionales y comunitarias más restrictivas o más específicas relativas a la información y la consulta, ... la empresa usuaria deberá proporcionar la información apropiada sobre el recurso a la cesión temporal de trabajadores por empresas de

¹¹ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:ES:PDF>.

trabajo temporal dentro de la empresa cuando transmita información sobre la situación del empleo en la empresa a los órganos representativos de los trabajadores instituidos de conformidad con el Derecho comunitario y nacional.

Según un trabajo de investigación sobre los trabajadores cedidos por las agencias ¹², su tasa de sindicación en Francia, Países Bajos, Suecia, Polonia y el Reino Unido es baja; en segundo lugar, entre estos trabajadores hay una proporción excesiva de jóvenes y de inmigrantes, categorías cuya tasa de sindicación suele ser inferior a la de los demás trabajadores; y en tercer lugar, se plantean muchas dificultades para sindicarse al personal temporal ¹³. En Francia, el ejercicio de los derechos de los trabajadores cedidos por agencias había mejorado a raíz de la participación de los sindicatos y de las agencias en el diálogo social sectorial ¹⁴; con todo, muchos trabajadores cedidos por agencias desconocían sus derechos y sólo muy pocos estaban sindicados (apenas entre 1.000 y 2.000). Esto era un obstáculo a la adopción de medidas eficaces en diversos ámbitos, tales como la igualdad de trato, la formación, la salud y la seguridad. Los sindicatos estaban intensificando la difusión de información sobre los derechos de estos trabajadores, pero subsistían las dificultades para sindicarse a los trabajadores de agencia, que se caracterizan por ser generalmente jóvenes y móviles y tender a actuar aislados. Suecia ¹⁵ no tenía una legislación específica para la cesión temporal de trabajadores; por consiguiente, el sector recurría a soluciones en el marco de convenios colectivos y de órganos bipartitos. La representación estaba mal adaptada a los trabajadores cedidos a empresas usuarias o en diferentes sectores de la economía, no sólo con respecto a los salarios, sino también a la salud, la seguridad y las condiciones de trabajo. En los Países Bajos, la representación sectorial de los trabajadores cedidos estaba relativamente bien organizada en el marco de convenios colectivos y de otras modalidades de regulación ¹⁶, pero el bajo nivel de sindicación de los trabajadores cedidos por agencias podría erosionar la eficacia de este tipo de acuerdos. Las asociaciones de empleadores y los sindicatos habían concebido soluciones para los problemas relativos a los derechos en materia de formación y de pensiones, a la igualdad de trato, a la repartición de responsabilidades sobre salud y seguridad entre las empresas usuarias y las agencias de empleo, y a la autorregulación para combatir el fraude y la utilización ilegal de mano de obra inmigrante. A nivel de las empresas, la representación sindical de los trabajadores de agencias era débil; éstos estaban representados en los comités de empresa, y tenían derechos de cogestión en materia de salud y seguridad. En Polonia, el trabajo por medio de las agencias de trabajo temporal y el funcionamiento de éstas estaban regulados ¹⁷, y había restricciones a la utilización de los servicios de las agencias de trabajo temporal por las empresas usuarias, así como requisitos formales que debían cumplir quienes desearan prestar servicios como agencia de trabajo temporal. En general, los trabajadores cedidos por las agencias tenían los mismos derechos que los trabajadores contratados mediante acuerdos de empleo corrientes, salvo algunas excepciones previstas en virtud de la ley sobre el trabajo a través de agencias de trabajo temporal y otras determinadas en razón del tiempo de trabajo definido en los contratos o de los cambios frecuentes de puesto de trabajo y de empleador. La regulación de las

¹² K. Håkansson y otros: «Representation of agency workers in Europe at national and local levels in France, Netherlands, Sweden, Poland and the UK», Universidad de Gotenburgo, Suecia, 2009.

¹³ *Ibid.*, pág. 13.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 24-25.

¹⁵ *Ibid.*, págs. 32-33.

¹⁶ *Ibid.*, págs. 50-51.

¹⁷ *Ibid.*, págs. 65-66.

disposiciones en materia de salud y de seguridad para los trabajadores temporales había mejorado, y ahora se contaba con una definición más clara de las obligaciones respectivas de las agencias y las empresas usuarias. Sin embargo, los trabajadores temporales no ejercían plenamente sus derechos de libertad sindical y negociación colectiva, los cuales eran en su caso más bien teóricos que prácticos; las tasas de afiliación sindical en Polonia eran bajas, y el sistema de representación estaba centrado en la empresa. En el Reino Unido, la inclusión de los comités de empresa en el sistema de relaciones laborales era muy reciente, por lo que la representación de los trabajadores cedidos por las agencias estaba normalmente a cargo de los sindicatos¹⁸. Sin embargo, los bajos índices de sindicación implicaban que la mayoría de los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal no estaban afiliados a sindicatos, excepto en los sectores donde éstos eran más fuertes o en empresas donde se habían desplegado grandes esfuerzos para organizar a los trabajadores cedidos. Muchos de los inmigrantes de llegada reciente eran trabajadores al servicio de agencias y constituían uno de los grupos laborales más vulnerables del país. Varios proyectos y campañas sindicales habían alcanzado algunos éxitos en la organización de los trabajadores migrantes al servicio de las agencias. La declaración conjunta de 20 de mayo de 2008, suscrita por el Gobierno, el TUC y la CBI, sobre los trabajadores cedidos por las agencias de trabajo temporal y la aplicación de la Directiva del Consejo Europeo relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, había sido un avance hacia el fin de la discriminación contra los trabajadores cedidos por agencias; no obstante, éstos iban a seguir sin una representación garantizada en el trabajo, e iban a persistir también las ambigüedades jurídicas sobre la situación de los trabajadores cedidos por agencias y la relación entre éstas y los usuarios finales de sus servicios.

El diálogo a nivel de la empresa

Adecco y Randstad son las dos únicas empresas multinacionales que se han dotado de órganos de diálogo social en toda Europa. Adecco, empresa registrada en Suiza que figura en la clasificación Fortune Global 500 (las 500 empresas con mayores ingresos en el mundo), fue creada en 1996, tras la fusión de Adia (Suiza) y Ecco (Francia), que por entonces eran dos de las principales empresas de servicios de personal con perfiles geográficos complementarios. En la actualidad, Adecco coloca a 700.000 trabajadores por día en régimen de cesión temporal en 60 países. En 1999, esta empresa creó una plataforma para la comunicación en Europa (PACE), con el objeto de «promover la comunicación y el diálogo social entre la dirección y el personal de todas las empresas, actuales y futuras, del Grupo Adecco en la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)». Según Adecco, la PACE representa hoy a alrededor del 64 por ciento de todos los trabajadores del Grupo, en reuniones que se celebran una vez al año y que, más que para actuar como verdadero órgano de consulta e información, sirven principalmente para intercambiar opiniones entre la dirección y los representantes de los trabajadores. La mayoría de los representantes de los trabajadores son miembros sindicales afiliados a UNI-Europa. Los representantes de esta organización pueden participar en la PACE en calidad de observadores.

La empresa Randstad tiene más de 34.000 asalariados que prestan servicios en 5.400 sucursales en 53 países. Congruente con su cultura empresarial orientada hacia el diálogo social, Randstad se convirtió en la primera empresa multinacional de empleo temporal que firmó un acuerdo europeo sobre la representación de los trabajadores de este sector y estableció una plataforma europea para el diálogo social. Esta plataforma tiene como objetivo promover el diálogo social entre la dirección y los representantes de los trabajadores a nivel europeo y facilitar el intercambio de información y las consultas sobre

¹⁸ *Ibid.*, pág. 75.

la base de la cooperación entre la dirección y los trabajadores del Grupo Randstad. La plataforma europea para el diálogo social de Randstad tiene las mismas características que un comité de empresa europeo y funciona con arreglo a la directiva de 1994 sobre los comités de empresa europeos. Sus miembros se reúnen dos veces al año; la mayoría de los miembros de la plataforma no están sindicados.

Tanto en la plataforma de Randstad como en la PACE de Adecco, la mayoría de los representantes de los trabajadores son miembros de la plantilla de la empresa, y no trabajadores en régimen de cesión temporal. La falta de estabilidad de la mano de obra temporal debilita su capacidad para participar en los órganos de representación de los trabajadores. La tasa de afiliación sindical de los trabajadores cedidos por agencia es muy baja, salvo en los países escandinavos. El carácter temporal del trabajo por medio de estas agencias ha demostrado ser una barrera para los trabajadores a la hora de organizarse y proteger sus derechos fundamentales.

6. Ventajas derivadas de la ratificación del Convenio núm. 181 y dificultades para conseguirla

Una de las ventajas que entraña la ratificación del Convenio estriba en que puede impulsar la creación de empleo, el crecimiento estructural, la mayor eficacia de los mercados de trabajo nacionales, un ajuste más adecuado entre la oferta y la demanda de trabajadores, unas tasas de participación de la fuerza de trabajo más elevadas y mayor diversidad. Además, mediante este Convenio se configura un marco claro para articular las actividades reglamentarias, de otorgamiento de licencias y de autorregulación, de suerte que se logre mayor fiabilidad; se garantiza la protección efectiva de los trabajadores frente a las prácticas inícuas, por ejemplo en materia de retribución, condiciones contractuales, y seguridad y salud, como las que no dudan en llevar a cabo, sin el menor escrúpulo, ciertos proveedores y empresas usuarias de trabajadores de agencias de trabajo temporal; se disuaden las actividades de trata de seres humanos y se fomenta la cooperación entre los servicios de empleos públicos y privados. Las agencias de empleo privadas pueden abrir la puerta al mercado de trabajo, especialmente a los solicitantes de empleo desfavorecidos, amén de incrementar la empleabilidad de los trabajadores dándoles acceso a una formación y facilitándoles oportunidades de adquirir experiencia profesional en distintos entornos laborales.

Por lo tanto, los gobiernos, los trabajadores y los empleadores tienen interés en promover la ratificación de este Convenio, que a su vez puede coadyuvar al fomento y a la aplicación del Programa de Trabajo Decente garantizando la tutela de los derechos y las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal. Los Programas de Trabajo Decente por País constituyen un medio importante para poner en práctica los programas de la OIT¹; con ellos se pretende ayudar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a superar las principales dificultades con que tropiezan en los ámbitos social, económico y laboral. Para reflejar las prioridades de los principales agentes del mundo del trabajo en estos programas, los representantes sectoriales de los empleadores y de los trabajadores podrían destacar en los análisis sectoriales liminares de dichos programas la contribución que las agencias temporales brindan a la economía nacional y, en su caso, al aporte de remesas. En el análisis también deberían recalcarse los principios y los derechos consagrados en el Convenio núm. 181. Así, por ejemplo, la reglamentación de las agencias de empleo privadas y la protección de la fuerza de trabajo extranjera de conformidad con lo dispuesto en el Convenio se han incluido como prioridad en los Programas de Trabajo Decente por País destinados a los Emiratos Árabes Unidos².

La OIT tiene por objetivo ayudar a los Estados Miembros a dotarse de leyes y estructuras claras y eficaces respecto al registro y el otorgamiento de licencias a las agencias de empleo, con arreglo a los principios enunciados en el Convenio. No obstante, existen también medios voluntarios, como la utilización de códigos de conducta y normas sectoriales, que permiten establecer mecanismos de autorregulación. Es posible lograr un equilibrio «reconociendo el papel que las agencias de empleo privadas pueden desempeñar

¹ OIT: Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, Sección II A, inciso ii), 2008.

² Véase la declaración formulada por el Sr. Gargash, Ministro de Estado de Asuntos Exteriores, Emiratos Árabes Unidos, en el décimo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 19 de marzo de 2009, en la dirección siguiente: <http://diplomacymonitor.com/stu/dma.nsf/uh/cc64DBID72B42239C8852575E005B3BAC>.

en el buen funcionamiento del mercado y recordando la necesidad de proteger a los trabajadores contra los abusos.» (Preámbulo).

A continuación se resumen las dificultades que pueden coartar la ratificación del Convenio y las soluciones que cabría aplicar para solventarlas ³:

- 1) Debería elaborarse una legislación que cumpla con los requisitos y las normas recogidas en el Convenio núm. 181 de la OIT. Sin embargo, en su aplicación, se deberá prestar especial atención para adaptarse a las circunstancias y capacidades de cada país. La legislación sobre las agencias de empleo privadas debe abordar las limitaciones concretas y las lagunas relativas a su papel actual en el mercado de trabajo nacional y tener en cuenta las actividades y los servicios principales que llevan a cabo. Las disposiciones atinentes deben además adaptarse a la capacidad de que dispone el gobierno para hacer cumplir las normas. Si la situación actual se caracteriza por una falta de capacidad de seguimiento y de ejecución debida a los escasos recursos técnicos y económicos, esto deberá ser tomado en consideración al elaborar la nueva legislación. En tal caso, sería recomendable mantener la simplicidad de las disposiciones, haciendo hincapié en aquellas que pueden ser aplicadas de manera realista y efectiva. Establecer principios en una ley que no podrán ser aplicados puede afectar negativamente la legitimidad de la nueva legislación.
- 2) A fin de ajustar la legislación a las circunstancias nacionales, se deberán revisar las prácticas y la actuación habitual de las agencias de empleo privadas existentes en el mercado de trabajo antes de redactar y adoptar nuevas leyes y/o disposiciones. Los legisladores deben saber cuántas agencias existen o se estima que existen, qué tipo de servicios ofrecen y en qué sectores de la economía predominan. Se deberán examinar los casos denunciados de prácticas indebidas y abuso de las agencias. La evaluación de los servicios y la actuación de las AEP asegura que, en el proceso de elaboración de la legislación, se toman en consideración los problemas concretos del mercado de trabajo nacional.
- 3) De conformidad con los principios de diálogo social de la OIT, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberán ser consultadas desde el comienzo del proceso de elaboración de la legislación sobre las agencias de empleo privadas. Puede resultar particularmente útil que estas agencias organicen previamente su propia asociación de empresas, ya que están más al tanto de los problemas específicos que enfrentan en el mercado de trabajo. Las opiniones expertas de las organizaciones de empleadores y trabajadores, pero también de otras partes interesadas, como las organizaciones de mujeres o trabajadores migrantes, pueden contribuir a evaluar los problemas y las lagunas del marco regulador. También pueden desempeñar un papel decisivo en la aplicación de la nueva legislación y los códigos de conducta voluntarios.
- 4) Asimismo, es importante tener en cuenta que el objetivo general de regular las actividades de las agencias de empleo privadas debe ser incrementar la eficacia de los servicios que prestan en el mercado de trabajo tanto las agencias de empleo privadas como las públicas. Las disposiciones de la ley no deben tener como objetivo principal refrenar la competencia u obstaculizar, deliberada o involuntariamente, el ingreso al mercado de trabajo de las agencias pequeñas y medianas. La legislación atinente sobre dichas agencias no debe únicamente establecer controles para evitar los abusos cometidos en la práctica laboral, sino que también incluir incentivos para las agencias que respetan las normas.

³ Véase OIT: *Guía para las agencias de empleo privadas: regulación, monitoreo y ejecución*, 2007, págs. 51 a 53.

-
- 5) La legislación aplicable debe armonizarse con las leyes y las políticas generales sobre prácticas empresariales, el trabajo, la migración y el servicio público de empleo. Por ejemplo, en el caso de la colocación de solicitantes de empleo en el extranjero, se deberán establecer mecanismos de cooperación entre el país de origen y el de destino. Esto atañe no sólo a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley, sino también a las propias agencias. Dado que a menudo se plantean problemas en el país de destino luego de efectuada la contratación, se deberá instrumentar un mecanismo de seguimiento.
 - 6) Es importante establecer un mecanismo funcional y eficaz para tratar las quejas e investigar los casos de incumplimiento. Esto incluye un procedimiento específico para que los solicitantes de empleo que hayan sufrido abusos en el proceso de contratación y colocación puedan reclamar una reparación. Los mecanismos de queja deben basarse en un enfoque diferenciado, permitiendo una solución del conflicto entre las partes antes de optar por una solución judicial.
 - 7) Las disposiciones contenidas en una ley o reglamentación nueva deben publicarse y ponerse en conocimiento de las partes interesadas. Debe informarse acerca del contenido concreto de la legislación no sólo a las propias agencias sino también a todas las autoridades gubernamentales que participan en su seguimiento y ejecución. Es importante concientizar a todas las partes interesadas para asegurar que la nueva legislación sea apoyada ampliamente. En este sentido, los seminarios de formación sobre las condiciones específicas establecidas en la ley pueden resultar una herramienta útil.
 - 8) Dado que las fuerzas del mercado tienden a generar cambios rápidos en las oportunidades comerciales que se ofrecen a las agencias de empleo privadas, resulta útil revisar periódicamente las experiencias previas de aplicación de legislación para poder realizar las necesarias adaptaciones y modificaciones de la misma.
 - 9) Existen varias formas de cooperación entre las agencias de empleo privadas y el servicio público del empleo. Éste puede cumplir una función en el establecimiento de normas relativas a esas agencias, debido a su especialización en la prestación de servicios en el mercado de trabajo. El servicio público del empleo y las agencias de empleo privadas pueden intercambiar información para incrementar la amplia comprensión que ambos tienen de la dinámica del mercado de trabajo.

7. Contribuir a aumentar el número de ratificaciones

Medios disponibles (como la Guía de la OIT para las agencias de empleo privadas) y necesarios

La *Guía de la OIT para las agencias de empleo privadas: regulación, monitoreo y ejecución* se publicó en 2007 para que sirviera de orientación a los legisladores nacionales a la hora de articular marcos jurídicos de conformidad con el Convenio y la Recomendación. Veintiún países han ratificado el Convenio y la OIT ha recibido de varios gobiernos nacionales solicitudes de ayuda para la elaboración de marcos jurídicos destinados a reglamentar las agencias de empleo privadas. La Guía facilita muchos ejemplos de legislaciones nacionales y disposiciones específicas de países desarrollados y de países en desarrollo.

Es un recurso valioso para los legisladores nacionales y los interlocutores sociales, a los que ayuda a reconocer las lagunas de su propia legislación y a arbitrar las soluciones adecuadas. En la Guía se ofrece una visión general de los requisitos normativos institucionales, de forma que los países se sientan libres de adaptar los diversos aspectos de su legislación a la situación nacional vigente.

Convenio núm. 181 y Estudio general sobre el empleo

En vista de que el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la Conferencia de 2010 un punto recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, la OIT procede hoy a un Estudio general sobre el empleo, respecto al cual habrán de presentarse memorias para el año 2009 en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT acerca de seis instrumentos relativos al empleo¹, entre ellos el Convenio núm. 181.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinará esas memorias en los meses de noviembre y de diciembre de 2009.

En la 99.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2010), la Comisión de Aplicación de Normas examinará el Estudio general sobre el empleo y analizará las cuestiones vinculadas al Convenio núm. 181, que podrían interesar a los participantes en el Curso práctico de octubre de 2009.

¹ El Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

Puntos para discusión

1. Contribución de las agencias de empleo privadas a los mercados de trabajo.
2. Reglamentación, fiscalización y control.
3. Derechos y condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por medio de agencias.
4. La crisis económica y las agencias de empleo privadas.
5. Cómo contribuir a aumentar el número de ratificaciones y estudios casuísticos sobre las ventajas de la ratificación.
6. Puntos objeto de consenso y propuestas de actividades de la OIT para el futuro.

Anexo I

Texto íntegro del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 1997, en su octogésima quinta reunión;

Tomando nota de las disposiciones del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949;

Consciente de la importancia que representa la flexibilidad para el funcionamiento de los mercados de trabajo;

Recordando que la Conferencia Internacional del Trabajo en su 81.ª reunión, 1994, consideró que la OIT debía proceder a revisar el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949;

Considerando que el contexto en que funcionan las agencias de empleo privadas es muy distinto de las condiciones existentes cuando se procedió a la adopción del mencionado Convenio;

Reconociendo el papel que las agencias de empleo privadas pueden desempeñar en el buen funcionamiento del mercado de trabajo;

Recordando la necesidad de proteger a los trabajadores contra los abusos;

Reconociendo la necesidad de garantizar la libertad sindical y de promover la negociación colectiva y el diálogo social como elementos necesarios para el funcionamiento de un buen sistema de relaciones laborales,

Tomando nota de lo dispuesto en el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948, y

Recordando las disposiciones del Convenio sobre trabajo forzoso, 1930, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, el Convenio sobre la política del empleo, 1964, el Convenio sobre la edad mínima, 1973, el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988, así como las disposiciones sobre reclutamiento y colocación que figuran en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, y en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la revisión del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que estas proposiciones adopten la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha diecinueve de junio de mil novecientos noventa y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997:

Artículo 1

1. A efectos del presente Convenio, la expresión agencia de empleo privada designa a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo:

- a) servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse;

-
- b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante «empresa usuaria»), que determine sus tareas y supervise su ejecución;
 - c) otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas.
2. A efectos del presente Convenio, el término trabajadores comprende a los solicitantes de empleo.
 3. A efectos del presente Convenio, la expresión tratamiento de los datos personales de los trabajadores designa la recopilación, almacenamiento, combinación y comunicación de los datos personales, o todo otro uso que pudiera hacerse de cualquier información relativa a un trabajador identificado o identificable.

Artículo 2

1. El presente Convenio se aplica a todas las agencias de empleo privadas.
2. El presente Convenio se aplica a todas las categorías de trabajadores y a todas las ramas de actividad económica. No se aplica al reclutamiento y colocación de la gente de mar.
3. El presente Convenio tiene como una de sus finalidades permitir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas, así como la protección de los trabajadores que utilicen sus servicios, en el marco de sus disposiciones.
4. Previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, todo Miembro podrá:
 - a) prohibir, en determinadas circunstancias, el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a ciertas categorías de trabajadores o en ciertas ramas de actividad económica en lo que atañe a la prestación de uno o más de los servicios a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1;
 - b) excluir, en determinadas circunstancias, a los trabajadores de ciertas ramas de actividad económica, o de partes de éstas, del campo de aplicación del presente Convenio, o de algunas de sus disposiciones, siempre que se garantice por otros medios a los trabajadores en cuestión una protección adecuada.
5. Todo Miembro que ratifique el Convenio deberá indicar, en las memorias que envíe en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, las prohibiciones o exclusiones a las que en su caso se acoja en virtud del párrafo 4 del presente artículo, motivándolas debidamente.

Artículo 3

1. La determinación del régimen jurídico de las agencias de empleo privadas se efectuará de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.
2. Todo Miembro deberá determinar, mediante un sistema de licencias o autorizaciones, las condiciones por las que se rige el funcionamiento de las agencias de empleo privadas salvo cuando dichas condiciones estén determinadas de otra forma por la legislación y la práctica nacionales.

Artículo 4

Se adoptarán medidas para asegurar que los trabajadores contratados por las agencias de empleo privadas que prestan los servicios a los que se hace referencia en el artículo 1 no se vean privados del derecho de libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva.

Artículo 5

1. Con el fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de acceso al empleo y a las diferentes profesiones, todo Miembro velará por que las agencias de empleo privadas traten a los trabajadores sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social o cualquier otra forma de discriminación cubierta en la legislación y la práctica nacionales, tales como la edad o la discapacidad.

2. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo no serán obstáculo a que las agencias de empleo privadas faciliten servicios especiales o apliquen programas destinados a ayudar a los trabajadores más desfavorecidos en sus actividades de búsqueda de empleo.

Artículo 6

El tratamiento de los datos personales de los trabajadores por las agencias de empleo privadas deberá:

- a) efectuarse en condiciones que protejan dichos datos y que respeten la vida privada de los trabajadores, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
- b) limitarse a las cuestiones relativas a las calificaciones y experiencia profesional de los trabajadores en cuestión y a cualquier otra información directamente pertinente.

Artículo 7

1. Las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa.

2. En interés de los trabajadores afectados, la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, podrá autorizar excepciones a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo respecto de determinadas categorías de trabajadores, así como de determinados servicios prestados por las agencias de empleo privadas.

3. Todo Miembro que autorice excepciones en virtud del párrafo 2 del presente artículo deberá, en las memorias que envíe de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, suministrar información acerca de esas excepciones y motivarlas debidamente.

Artículo 8

1. Todo Miembro deberá, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, adoptar todas las medidas necesarias y convenientes, dentro de los límites de su jurisdicción y, en su caso, en colaboración con otros Miembros, para que los trabajadores migrantes reclutados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada y para impedir que sean objeto de abusos. Esas medidas comprenderán leyes o reglamentos que establezcan sanciones, incluyendo la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas o abusos.

2. Cuando se recluten trabajadores en un país para trabajar en otro, los Miembros interesados considerarán la posibilidad de concluir acuerdos laborales bilaterales para evitar abusos y prácticas fraudulentas en materia de reclutamiento, colocación y empleo.

Artículo 9

Todo Miembro tomará medidas para asegurar que las agencias de empleo privadas no recurran al trabajo infantil ni lo ofrezcan.

Artículo 10

La autoridad competente deberá garantizar que existen mecanismos y procedimientos apropiados en los que colaboren si es conveniente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, para examinar las quejas, los presuntos abusos y las prácticas fraudulentas relacionadas con las actividades de las agencias de empleo privadas.

Artículo 11

Todo Miembro adoptará, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas previstas en el apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1 gocen de una protección adecuada en materia de:

- a)* libertad sindical;
- b)* negociación colectiva;
- c)* salarios mínimos;
- d)* tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo;
- e)* prestaciones de seguridad social obligatorias;
- f)* acceso a la formación;
- g)* seguridad y salud en el trabajo;
- h)* indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- i)* indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales;
- j)* protección y prestaciones de maternidad y protección y prestaciones parentales.

Artículo 12

Todo Miembro deberá determinar y atribuir, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo privadas que prestan los servicios que se mencionan en el apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1, y de las empresas usuarias, en relación con:

- a)* la negociación colectiva;
- b)* el salario mínimo;
- c)* el tiempo de trabajo y las demás condiciones de trabajo;
- d)* las prestaciones de seguridad social obligatorias;
- e)* el acceso a la formación;
- f)* la protección en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo;
- g)* la indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- h)* la indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales;
- i)* la protección y las prestaciones de maternidad y la protección y prestaciones parentales.

Artículo 13

1. De conformidad con la legislación y la práctica nacionales y previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, todo Miembro elaborará, establecerá y revisará periódicamente las condiciones para promover la cooperación entre el servicio público del empleo y las agencias de empleo privadas.

2. Las condiciones que se mencionan en el párrafo 1 del presente artículo deberán reconocer el principio de que las autoridades públicas retienen competencias para, en última instancia:

-
- a) formular políticas de mercado de trabajo;
 - b) utilizar y controlar la utilización de fondos públicos destinados a la aplicación de esa política.

3. Las agencias de empleo privadas deberán, con la periodicidad que la autoridad competente disponga, facilitarle la información que precise, teniendo debidamente en cuenta su carácter confidencial:

- a) con el fin de permitirle conocer la estructura y las actividades de las agencias de empleo privadas, de conformidad con las condiciones y las prácticas nacionales;
- b) con fines estadísticos.

4. La autoridad competente deberá compilar y, a intervalos regulares, hacer pública esa información.

Artículo 14

1. Las disposiciones del presente Convenio se aplicarán por medio de la legislación o por otros medios conformes a la práctica nacional, como decisiones judiciales, laudos arbitrales o convenios colectivos.

2. El control de la aplicación de las disposiciones destinadas a dar efecto al presente Convenio correrá a cargo de los servicios de inspección del trabajo o de otras autoridades públicas competentes.

3. Se deberían prever y aplicar efectivamente medidas de corrección adecuadas, con inclusión de sanciones si hubiese lugar, en los casos de infracción de las disposiciones del presente Convenio.

Artículo 15

El presente Convenio no afecta a las disposiciones más favorables aplicables en virtud de otros convenios internacionales del trabajo.

Artículo 16

El presente Convenio revisa el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949, y el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933.

Artículo 17

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 18

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 19

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que haya entrado inicialmente en vigor, mediante un

acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo, quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 20

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 21

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 22

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 23

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente Convenio, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso iure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 19, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 24

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Anexo II

Texto íntegro de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 1997, en su octogésima quinta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la revisión del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complemente el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997,

adopta, con fecha diecinueve de junio de mil novecientos noventa y siete, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas:

I. DISPOSICIONES GENERALES

1. Las disposiciones de la presente Recomendación complementan las del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (en adelante «el Convenio»), y deberían aplicarse conjuntamente con ellas.

2. 1) En la medida de lo posible, los organismos tripartitos o las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían ser asociados a la formulación y aplicación de las disposiciones adoptadas para dar efecto al Convenio.

2) Cuando sea conveniente, la legislación nacional aplicable a las agencias de empleo privadas debería completarse con normas técnicas, directrices, códigos de deontología, procedimientos de autocontrol o por otros medios que sean conformes a la práctica nacional.

3. Los Estados Miembros deberían, cuando sea conveniente y viable, intercambiar informaciones y compartir la experiencia adquirida sobre la contribución de las agencias de empleo privadas al funcionamiento del mercado de trabajo, comunicándolas a la Oficina Internacional del Trabajo.

II. PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES

4. Los Miembros deberían adoptar las medidas necesarias y apropiadas para prevenir y eliminar las prácticas de las agencias de empleo privadas que no sean conformes a la deontología. Entre estas medidas pueden figurar leyes o reglamentos que establezcan sanciones, incluyendo la prohibición de las agencias de empleo privadas que lleven a cabo prácticas que no sean conformes a la deontología.

5. Los trabajadores empleados por las agencias de empleo privadas, a las que se refiere el apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio, deberían tener, cuando sea conveniente, un contrato de trabajo escrito en donde se especifiquen sus condiciones de empleo. Como mínimo, estos trabajadores deberían ser informados de sus condiciones de empleo antes del inicio efectivo de su actividad.

6. Las agencias de empleo privadas no deberían poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar a sus trabajadores en huelga.

7. La autoridad competente debería reprimir las prácticas desleales en materia de publicidad y anuncios engañosos, incluidos aquéllos para empleos inexistentes.

8. Las agencias de empleo privadas:

- a) no deberían reclutar, colocar o emplear trabajadores para trabajos que impliquen riesgos y peligros no aceptados o cuando puedan ser objeto de abusos o trato discriminatorio de cualquier tipo;
- b) deberían informar a los trabajadores migrantes, en la medida de lo posible en su idioma o en el que les resulte familiar, acerca de la índole del empleo ofrecido y las condiciones de empleo aplicables.

9. Se debería prohibir, o impedir con otras medidas, a las agencias de empleo privadas que formulen o publiquen anuncios de puestos vacantes o de ofertas de empleo que tengan como resultado, directo o indirecto, la discriminación fundada en motivos de raza, color, sexo, edad, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, origen étnico, discapacidad, situación conyugal o familiar, orientación sexual o afiliación a una organización de trabajadores.

10. Debería alentarse a las agencias de empleo privadas a que promuevan la igualdad en el empleo a través de programas de acción positiva.

11. Se debería prohibir a las agencias de empleo privadas que consignen en ficheros o en registros datos personales que no sean necesarios para juzgar la aptitud de los candidatos respecto de los empleos para los que están siendo o podrían ser tomados en consideración.

12. 1) Las agencias de empleo privadas deberían conservar los datos personales de un trabajador únicamente mientras esté justificado por los fines concretos para los cuales hayan sido recabados, o únicamente mientras el trabajador desee figurar en una lista de candidatos a un puesto de trabajo.

2) Se deberían adoptar medidas para asegurar el acceso de los trabajadores a todos sus datos personales, tal y como se conservan en los sistemas de tratamiento automático o electrónico o en ficheros manuales. Estas medidas deberían contemplar el derecho de los trabajadores a examinar y obtener copia de estos datos así como el derecho a solicitar que se supriman o rectifiquen los datos inexactos o incompletos.

3) Excepto cuando guarden relación directa con los requisitos de una profesión determinada, y cuenten con el permiso explícito del trabajador afectado, las agencias de empleo privadas no deberían pedir, conservar ni utilizar los datos sobre las condiciones de salud de un trabajador, ni tampoco utilizar esos datos para determinar la aptitud de un trabajador para el empleo.

13. Las agencias de empleo privadas y la autoridad competente deberían adoptar medidas para alentar la utilización de métodos apropiados, equitativos y eficaces de selección.

14. Las agencias de empleo privadas deberían contar con personal adecuadamente cualificado y formado.

15. Dentro del respeto debido a los derechos y obligaciones establecidos en la legislación nacional relativos a la terminación del contrato de trabajo, las agencias de empleo privadas que presten los servicios mencionados en el párrafo 1, b), del artículo 1 del Convenio no deberían:

- a) impedir que la empresa usuaria contrate a ese asalariado, o
- b) limitar la movilidad profesional de ese asalariado;
- c) imponer sanciones al asalariado que acepte un empleo en otra empresa.

III. RELACIONES ENTRE EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO Y LAS AGENCIAS DE EMPLEO PRIVADAS

16. Debería fomentarse la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas para la puesta en práctica de una política nacional de organización del mercado de trabajo; a ese efecto, se podrán establecer organismos que comprendan a representantes de los servicios públicos de empleo y de las agencias de empleo privadas, así como de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

17. Las medidas dirigidas a fomentar la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas podrían comprender:

- a)* la puesta en común de informaciones y la utilización de una terminología común para mejorar la transparencia del funcionamiento del mercado de trabajo;
- b)* intercambios de anuncios de puestos vacantes;
- c)* la promoción de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de formación;
- d)* la conclusión de convenios entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas sobre la ejecución de ciertas actividades, tales como proyectos para la inserción de los desempleados de larga duración;
- e)* la formación del personal;
- f)* consultas regulares dirigidas a mejorar las prácticas profesionales.

Anexo III

Texto íntegro del Compromiso de los miembros de la Confederación Internacional de las Agencias de Empleo Privadas (CIETT): Para un mercado internacional del trabajo que funcione bien

Introducción

Los servicios prestados por las agencias de empleo privadas representan una respuesta moderna para conciliar las exigencias de flexibilidad laboral de las empresas usuarias y la necesidad de seguridad laboral de los trabajadores.

Consciente de su responsabilidad social, el sector de las agencias de empleo privadas ha venido adoptando, desde hace muchos años, códigos de conducta en los distintos países.

Dada la creciente importancia de las agencias de empleo privadas a escala internacional y la necesidad de fortalecer principios de autorregulación que eleven los niveles de calidad del sector, la CIETT ha establecido un Código general de conducta, que brinda una serie de Principios Generales Convenidos sobre las prácticas profesionales de las agencias de empleo privadas, que son compartidos por todos sus miembros.

Estos principios convenidos de común acuerdo se complementan con la Carta de la CIETT sobre las agencias de empleo privadas, que describe las obligaciones de los miembros de la CIETT en relación con su responsabilidad social empresarial.

I. CÓDIGO DE CONDUCTA DE LA CIETT

Principio 1 – Respeto de una conducta ética y profesional

Los Miembros deberán observar los principios más elevados en materia de ética, integridad, conducta profesional y prácticas justas en el trato con los trabajadores temporales de la agencia así como con las demás partes interesadas y realizarán sus actividades de manera tal que pueda reforzarse el funcionamiento, la imagen y la reputación del sector.

Principio 2 – Respeto a las leyes

Los Miembros y su personal deberán cumplir con la legislación pertinente, las obligaciones reglamentarias o no reglamentarias y las directivas oficiales relativas a las agencias de empleo privadas.

Principio 3 – Respeto a la transparencia en las condiciones contractuales

Los Miembros se asegurarán de que los trabajadores reciban información sobre las condiciones de trabajo, la naturaleza del trabajo que emprenderán, el sueldo, los acuerdos salariales y las horas de trabajo.

Principio 4 – Respeto de la prestación de servicios sin cargo a los solicitantes de empleo

Los Miembros no deberán cobrar ni directa ni indirectamente, en forma total o parcial, ningún honorario o arancel a los solicitantes de empleo y trabajadores por los servicios directamente relacionados con misiones temporales o colocación permanente.

Principio 5 – Respeto de la seguridad en el trabajo

1. Los Miembros deberán actuar con diligencia en la evaluación de riesgos para promover la seguridad de los trabajadores de la agencia en el lugar de trabajo.
2. Los Miembros deberán informar a los trabajadores de la agencia si tienen razones para creer que una determinada misión puede acarrear un riesgo para la salud o la seguridad en el trabajo.

Principio 6 – Respeto de la diversidad

Los Miembros establecerán prácticas laborales que protejan contra toda discriminación ilegal o no ética.

Principio 7 – Respeto de los derechos de los trabajadores

1. Se deberán promover principios equitativos, objetivos y transparentes en la fijación de los salarios de los trabajadores de la agencia, teniendo en consideración la legislación y las prácticas nacionales.
2. Los Miembros no deberán negar de ningún modo a sus empleados el derecho a la libertad sindical.
3. De conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, las agencias de empleo privadas no deberán suministrar trabajadores a las empresas usuarias para reemplazar a los trabajadores de dicha compañía que estén ejerciendo su derecho de huelga.

Principio 8 – Respeto de la confidencialidad

1. Los Miembros deberán garantizar la confidencialidad en todas sus acciones.
2. Los Miembros y su personal deberán asegurarse de que tienen autorización documentada para divulgar, exhibir, presentar o tratar de obtener información confidencial o personal.

Principio 9 – Respeto del conocimiento profesional y la calidad del servicio

1. Los Miembros deberán trabajar con diligencia para desarrollar y mantener un nivel satisfactorio y actualizado de conocimiento profesional pertinente.
2. Los Miembros se asegurarán de que su personal esté adecuadamente formado y capacitado para asumir sus responsabilidades y asegurar un servicio altamente calificado.

Principio 10 – Respeto de la competencia leal

Los Miembros deberán asegurar las relaciones mutuas basadas en la competencia leal.

II. CARTA DE LA CIETT SOBRE LAS AGENCIAS DE EMPLEO PRIVADAS

Los servicios prestados por las agencias de empleo privadas representan un acuerdo legal de flexibilidad laboral que proporciona a los trabajadores una oportunidad de seguridad laboral, un mayor nivel ocupacional y una función de impulso inicial en materia de ocupación, al tiempo que concilian las aspiraciones de los empleados y las necesidades de mano de obra flexible de los empleadores.

En tanto que empleadores socialmente responsables, los miembros de la CIETT acuerdan plenamente reconocer, mediante esta Carta sobre las agencias de empleo privadas, que:

1. el empleo por intermedio de una agencia privada deberá respetar los principios de no discriminación nacionales e internacionales relativos a todas las cuestiones vinculadas con las condiciones de trabajo;
2. las agencias de empleo privadas no deberán cobrar ni directa ni indirectamente ningún honorario o arancel a los trabajadores por los servicios de búsqueda de empleo;

-
3. la agencia de empleo privada no deberá suministrar trabajadores a una empresa usuaria para reemplazar a los trabajadores de dicha empresa que estén en huelga;
 4. la agencia de empleo privada deberá facilitar a sus trabajadores el acceso a la formación;
 5. el diálogo social y la negociación laboral colectiva deberán considerarse como medios apropiados de organización del sector de las agencias de empleo privadas, siempre que sea pertinente y adecuado.

Al mismo tiempo, el aporte que las agencias de empleo privadas realizan al mundo del empleo y a los objetivos económicos debería ser ampliamente reconocido por los gobiernos nacionales, las instituciones internacionales y las partes interesadas correspondientes. En efecto, los servicios prestados por las agencias de empleo privadas pueden ser parte de la solución para mejorar la eficacia de los mercados de trabajo en tanto que:

- proporcionan trabajo a los solicitantes de empleo;
- brindan el impulso inicial para el logro del empleo permanente;
- incrementan las oportunidades de trabajo e integración en el mercado de trabajo, en especial para los grupos de trabajadores más desfavorecidos;
- mejoran la fluidez del mercado de trabajo;
- contribuyen a la creación de puestos de trabajo que de otro modo no existirían y, por consiguiente, ayudan a reducir el desempleo;
- cooperan con los servicios públicos del empleo;
- facilitan el acceso a la formación profesional.

Asimismo, toda norma concerniente a las agencias de empleo privadas deberá promover la lucha contra las prácticas ilegales y la trata de personas.

Por último, en su calidad de Confederación de Agencias de Empleo Privadas, la CIETT adhiere plenamente al Convenio núm. 181 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas. La CIETT insta a sus miembros a promover la ratificación de este instrumento de la OIT en sus respectivos países, en caso de que aún no lo hayan hecho.

Anexo IV

Memorando de Entendimiento entre, por una parte, las empresas miembros de la CIETT y, por otra parte, UNI Sindicato Global, sobre el trabajo por conducto de empresas de trabajo temporal

Metas y propósito

El presente Memorando de Entendimiento (MoU) aspira a crear una asociación entre UNI Sindicato Global¹ y las empresas miembros de la CIETT², con el fin de obtener condiciones justas en el sector de trabajo temporal y el personal de empresas de trabajo temporal a través del diálogo social global.

Los firmantes del presente Memorando de Entendimiento reconocen que:

- el Convenio núm. 181 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas y la Recomendación núm. 188 al respecto ofrecen un marco que permite la mejora del funcionamiento de las agencias de trabajo temporal;
- la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociar colectivamente, la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación es el medio para asegurar condiciones de trabajo decente a los trabajadores de agencias de trabajo temporal;
- el trabajo a través de agencias de trabajo temporal contribuye a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y satisface necesidades específicas tanto de las empresas como de los trabajadores y busca complementar otras formas de empleo;
- más discusión y elaboración son necesarias con respecto a un importante número de cuestiones. Se esforzarán por desarrollar acciones conjuntas dentro del marco de sus áreas de responsabilidad respectivas.

1. UNI y las empresas miembros de la CIETT reconocen que el trabajo de las empresas de trabajo temporal puede contribuir en grados diversos a:

- facilitar las fluctuaciones en el mercado laboral, por ejemplo, la adecuación entre la oferta y la demanda;
- aplicar políticas de mercado laboral activas y crear puentes entre el empleo y el desempleo al:
 - ayudar a los que buscan trabajo a entrar o a volver a entrar en el mercado laboral;
 - ayudar a las personas desfavorecidas a entrar en el mercado laboral;
 - ofrecer más oportunidades de trabajo a más gente;
- facilitar la transición de los estudios al trabajo, por ejemplo proporcionando a los estudiantes y a los jóvenes trabajadores su primer acceso a la vida profesional y una oportunidad de adquirir experiencia de trabajo;

¹ Sectores de UNI Sindicato Global cubiertos por el acuerdo: personal de empresas, comercio, electricidad, finanzas, juegos de azar, peluquería y esteticistas, gráficos, TI y servicios a las empresas, medios de información y espectáculo, postal, servicios de mantenimiento y de seguridad, seguro social, telecom.

² Comité de empresas miembros de la CIETT: Adecco, Kelly Services, Manpower, Olympia Flexgroup AG, Randstad, USG People.

-
- facilitar la transición entre las asignaciones y los empleos, proporcionando formación profesional a los trabajadores de empresas de trabajo temporal;
 - promover la conversión entre diferentes tipos de contratos laborales, por ejemplo asistiendo en la transición de un contrato de empresa temporal a contratos de duración determinada o contratos indefinidos;
 - mejorar el equilibrio vida-trabajo, por ejemplo proporcionando acuerdos de horario laboral flexibles tales como trabajo a tiempo parcial y horas de trabajo flexibles;
 - ayudar a combatir el trabajo no declarado.

2. UNI y las empresas miembros de la CIETT convienen en que un marco normativo apropiado desarrollado para la explotación de las empresas de trabajo temporal tiene que:

- garantizar que las empresas de trabajo temporal no compitan en detrimento de los derechos y las condiciones de trabajo de los trabajadores;
- aclarar el papel, las obligaciones y los derechos de la empresa de trabajo temporal en su calidad de empleador de los trabajadores de empresas de trabajo temporal;
- combinar protección adecuada, condiciones de trabajo y de empleo decentes para los trabajadores de empresas de trabajo temporal y condiciones apropiadas para la explotación de empresas de trabajo temporal en un mercado laboral en buen funcionamiento;
- asegurar que la legislación que regula el uso de trabajo a través de empresas de trabajo temporal sea proporcional, no discriminatoria y objetiva, que promueva formas decentes de trabajo a través de agencias y que prevenga eficazmente abusos potenciales, tales como el deterioro de las condiciones de empleo de los trabajadores;
- promover normas de calidad en el sector y prevenir la competencia desleal por agencias fraudulentas y/o empresas usuarias, contrarrestar abusos y prácticas ilegales y combatir el tráfico de seres humanos.

3. UNI y las empresas miembros de la CIETT convienen en que un marco normativo para empresas de trabajo temporal debe incluir y promover:

- los principios garantizados por el Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, con particular énfasis sobre la implementación de la norma de no cobro de tarifa ni honorario a aquellos que busquen asignaciones temporales y servicios de colocación permanente proporcionados por la empresa de trabajo temporal;
- el trato igualitario para trabajadores de empresas de trabajo temporal con respecto a sus condiciones de trabajo y empleo fundamentales basado en el principio de no discriminación (por ejemplo principios igualitarios, objetivos y transparentes para el cálculo de los salarios y prestaciones de los trabajadores temporales de agencia, considerando la legislación y la práctica nacionales);
- el respeto de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva garantizados por los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT;
- el diálogo social sectorial a nivel nacional y a nivel de empresa para el cual la negociación colectiva es el medio apropiado;
- la prohibición del reemplazo de trabajadores en huelga por trabajadores temporales de agencia sin perjuicio de la legislación o prácticas nacionales;
- la atención a la transparencia de los beneficios para los trabajadores (es decir salario, seguro social, pensión, formación profesional).

4. Acciones que tomarán conjuntamente los firmantes:

A nivel nacional:

- Identificar y revisar los obstáculos de carácter legal o administrativo que puedan limitar las oportunidades de desarrollo del trabajo temporal de agencia y, donde sea apropiado, colaborar con los gobiernos nacionales para eliminarlos.
- Revisar la necesidad de sistemas de concesión de licencias y de inspección y, cuando corresponda, colaborar con los gobiernos nacionales con miras a la introducción de estos sistemas (que pueden incluir garantías financieras), que contribuirán al desarrollo de buenas

normas para el sector, siempre y cuando estos sistemas sean proporcionales, no discriminatorios y objetivos y no tengan por objetivo entorpecer el desarrollo de trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

- Colaborar con los gobiernos nacionales para proporcionar protección social adecuada y continua a los trabajadores de empresas de trabajo temporal, así como prestaciones de subsistencia estipuladas por redes de seguridad tras las asignaciones.
- Promover el diálogo social sectorial como la plataforma apropiada para negociar las condiciones de trabajo de los trabajadores de empresas de trabajo temporal, así como las condiciones de uso de trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

A nivel global:

- Colaborar con la OIT para promover la ratificación del Convenio núm. 181 de la OIT y la aplicación de la Recomendación núm. 188.
- Cooperar con la OIT, la OIM y otras organizaciones para promover instrumentos internacionales y acciones para eliminar el tráfico de seres humanos (por ejemplo, la promoción de la ratificación y la implementación efectiva de los convenios de la OIT pertinentes sobre el trabajo forzoso y la migración, los Principios Éticos de Atenas, UN.GIFT etc.).
- Seguir investigando el sector y detallando percepciones y condiciones para los trabajadores y para los empleadores. (por ejemplo, sobre creación de empleo, trabajo precario, etc.).
- Promover la creación de un foro de diálogo sectorial global sobre el trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

5. Aplicación del presente Memorando de Entendimiento:

- UNI y las empresas miembros de la CIETT se comprometen a dar a conocer este Memorando de Entendimiento a sus efectivos y a sus estructuras corporativas respectivamente.
- Con el fin de evaluar la aplicación y abordar todo conflicto que pueda surgir en lo concerniente a la aplicación del presente Memorando de Entendimiento, UNI y las empresas miembros de la CIETT se reunirán dos veces al año. Ente otros, estas reuniones revisarán el respeto mutuo y la implementación del presente Memorando de Entendimiento.
- Los secretariados de ambas organizaciones se mantendrán en comunicación permanente entre estas reuniones.

(Firmado) Philip J. Jennings
Secretario General
UNI Sindicato Global

(Firmado) Leo Houwen
Presidente
Comité de las empresas miembros
de la CIETT

Lugar y fecha: San Diego, 24 de octubre de 2008.