

SERVICIOS ESENCIALES PARA EL EMPLEO EN LA RECUPERACIÓN

Fabio Bertranou, Andrés Marinakis y Mario Velásquez¹

Los servicios esenciales para el empleo buscan fortalecer capacidades de inserción estable en el mercado laboral por la vía de garantizar el acceso a programas destinados a generar destrezas básicas, fortalecer el capital humano y promover mejoras en la empleabilidad. El derecho de las personas para acceder a estos servicios no emana de una relación laboral previa, sino que se trata de una garantía universal de la población en edad de trabajar.

En un contexto de recuperación económica con generación de empleo como el iniciado en América Latina, el desarrollo de estos servicios es prioritario para lograr soluciones permanentes a quienes se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad, ya que están orientados a proporcionar una plataforma de apoyo para lograr una inserción laboral productiva y generar ingresos autónomos. Constituyen, al mismo tiempo, una vía para abandonar programas de alivio transitorio a la pobreza, al fortalecer las capacidades de los beneficiarios para aprovechar las nuevas oportunidades que genera la recuperación.

1. Introducción

A dos años de comenzada la crisis financiera internacional, los países de América Latina presentan una sólida recuperación económica, la cual, en algunos casos, comienza a generar nuevos puestos de trabajo. En ese contexto, vuelve a recuperar importancia desarrollar políticas y programas que apoyen a las personas en el proceso de inserción laboral, lo cual se engloba en los servicios esenciales para el empleo. Los mismos comprenden mecanismos y programas orientados a generar destrezas básicas para la inserción laboral de la población en edad de trabajar, fortalecer su formación de capital humano y promover mejoras en su empleabilidad. Estos servicios básicos son considerados esenciales porque permiten enfrentar los riesgos y vulnerabilidades derivados de la pérdida de empleo, de la permanencia no deseada en la inactividad o de la inserción en empleos de baja remuneración y en condiciones de precariedad laboral.

El derecho de las personas para acceder a estos servicios no emana de una relación laboral previa, sino que es inherente a su pertenencia a la población en edad de trabajar, y de este modo pueden ser considerados en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social. El mismo busca privilegiar las estrategias de ampliación y universalización de las garantías de acceso a la protección social y, al mismo tiempo, mejorar y perfeccionar los mecanismos de coordinación y articulación de las transferencias con los servicios esenciales de empleo. Así, mientras las transferencias están orientadas a otorgar seguridad económica, los servicios esenciales están

¹ Esta nota ha sido desarrollada por Fabio Bertranou, Especialista en Mercado de Trabajo y Protección Social de la OIT para Argentina, Andrés Marinakis, Especialista Principal en Políticas de Mercados de Trabajo e Instituciones Laborales de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, y Mario Velásquez, consultor de esta Oficina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

orientados a fortalecer la formación de capital humano y la generación de oportunidades de inserción social. En consecuencia, los servicios esenciales para el empleo permiten a cualquier persona en edad de trabajar disponer de una red de apoyo básico para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para su inserción estable en el mercado laboral, y por tanto se trata de garantías universales de acceso a servicios para obtener un empleo, por lo que se distinguen de las garantías que emanan de una relación de trabajo ya constituida.

2. Transferencias y servicios esenciales de empleo

En los últimos años, varios países desarrollaron programas de transferencias de ingresos como parte de sus sistemas de protección social. Las transferencias monetarias buscan otorgar un nivel de ingresos mínimo que brinda cierta seguridad económica, al tiempo que alivia una situación de pobreza en forma transitoria, puesto que una solución permanente sólo puede ser lograda mediante la generación de ingresos derivada de una inserción laboral productiva. En efecto, la falta de empleo, así como ciertas ocupaciones precarias o informales generan insuficiencia de ingresos en los hogares y es causa de situaciones de pobreza. Esta situación difícilmente puede ser superada si al mismo tiempo la capacidad de generar ingresos está restringida por carencias de activos físicos, sociales y de capital humano.

Por esto, se requiere desarrollar una batería de servicios esenciales para el empleo a través de los cuales se constituye una plataforma de apoyo para la inserción laboral productiva. Esta es la tarea central de los servicios esenciales para el empleo, cuyas intervenciones específicas apuntan tanto a facilitar las transiciones hacia la actividad y el empleo de calidad de la población en edad de trabajar con dificultades, así como el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las personas para lograr una inserción laboral estable. Un adecuado desarrollo de estas funciones requiere que las transferencias no inhiban los incentivos para generar dicha movilidad, lo cual supone que existe una combinación óptima entre el nivel de transferencias y la provisión de servicios para el empleo.

Si bien la Iniciativa del Piso de Protección Social se enmarca en un diseño que busca asegurar la universalización de las garantías en el acceso, enfoque que se aplica íntegramente al caso de los servicios esenciales para el empleo, es necesario considerar el acceso prioritario a personas de bajos ingresos, escolaridad incompleta, experiencia laboral principalmente precaria, etc. Por lo tanto, si bien la garantía para el acceso a estos servicios se definen como universales, la prioridad de los mismos está orientada hacia las personas más vulnerables, que requieren de fuertes apoyos para la inclusión social a través del trabajo estable. De tal forma, los servicios esenciales de empleo tienen el sentido de mejorar la equidad en el espacio del mercado de trabajo, fortaleciendo las oportunidades de los trabajadores más vulnerables.

En efecto, el tipo de asistencia y trayectoria en una red de servicios como la señalada que se requiere para desempleados de baja calificación, con historias laborales inestables y alta incidencia del desempleo de larga duración, o para participantes de programas de transferencias que buscan aliviar la situación de pobreza extrema o bien para quienes ingresan por primera vez en el mercado laboral (generalmente jóvenes y mujeres de baja calificación) no sólo será diferenciada sino que es crucial asegurar los mecanismos para que así lo sea efectivamente.

3. Una red de servicios esenciales para el empleo

Para el desarrollo de capacidades y calificaciones laborales y facilitar la inserción laboral de los beneficiarios, los servicios esenciales para el empleo deberían abarcar los siguientes componentes:

- **Asistencia y orientación para la búsqueda de empleo:** desarrollo del perfil laboral y aptitudes para el trabajo, asesoramiento sobre el mercado de trabajo.
- **Intermediación laboral con el sector privado y público:** promoción de pasantías, experiencias en el ámbito de trabajo.
- **Asistencia técnica y financiera para el inicio de pequeños negocios y actividades por cuenta propia:** provisión de insumos, herramientas de gestión para el desarrollo de microemprendimientos —incluye desde las actividades para autoconsumo hasta el desarrollo de oficios.
- **Desarrollo de competencias:** desarrollo de capacidades y calificaciones técnicas básicas y específicas, reconocidas por el mercado de trabajo que no son provistas por la educación formal.

- **Asistencia para elevar y completar la educación formal:** completar educación formal para jóvenes y adultos.
- **Subsidios para incentivar la inserción laboral** asalariada en el sector privado, que genere oportunidades para demostrar capacidades de trabajo.

Por lo tanto, los servicios esenciales de empleo deben considerar la diversidad de necesidades que surgen de las distintas carencias para la inserción laboral (de recursos, de conocimientos básicos, de experiencia laboral, etc.), así como las distintas trayectorias laborales que dicha inserción puede adoptar.

Los servicios esenciales de empleo se articulan a nivel local a través de los servicios públicos de empleo. Estos brindan una parte de los servicios en forma directa, al tiempo que pueden derivar a los beneficiarios hacia programas específicos brindados por otras instituciones especializadas. Los servicios públicos de empleo cumplen un papel fundamental en la evaluación de las necesidades de apoyo de las personas y en la orientación y seguimiento del proceso de inserción laboral. Para operar con efectividad se requiere de un alto grado de articulación entre los distintos servicios e instituciones que los generan, pues no sólo se trata de servicios diversos, sino que además atienden beneficiarios diferentes que buscan una inserción laboral asalariada o por cuenta propia. La idea de red de servicios sugiere que para cada tipo de beneficiario existirá una trayectoria óptima y distinta para asegurar su eficacia.

A continuación se identifican dos aspectos vitales a ser considerados en el diseño de una red de servicios esenciales para el empleo. Naturalmente, su grado de desarrollo estará supeditado a las posibilidades de expansión de la oferta de servicios y su efectiva articulación con otros subsistemas de la protección social como los de salud y educación, incluyendo la formación para el trabajo

Dado que se trata de servicios esenciales y constituyen un estándar mínimo garantizado, la responsabilidad de su desarrollo es pública. Sin embargo, para efectos de su operación es posible que el sistema público haga uso de agencias privadas, organizaciones no gubernamentales u otras, especialmente aquellas que cuentan con una infraestructura adecuada y experiencia en la provisión de ciertos servicios específicos.

a) Cobertura territorial

El objetivo de universalidad, por su parte, exige que estos servicios tengan una cobertura a lo largo de todo el territorio nacional y que estén disponibles para toda la población en edad de trabajar independientemente de su experiencia laboral, grado de calificación u otra característica. Dicho esto, la intensidad del apoyo y acompañamiento será diferenciado, siendo más intenso cuando se evalúa que las dificultades de inserción son mayores.

Si bien los niveles de descentralización de los servicios varían según los países, lo que se relaciona con las estructuras administrativas y políticas, es claro que el impacto es mayor cuanto más cerca del beneficiario se localice el servicio. En todo caso, la descentralización también debe dar la posibilidad de adecuar algunas políticas generales a características específicas del territorio, y ello es especialmente relevante en el caso de los programas de capacitación y formación de competencias básicas y profesionales.

También es necesario garantizar que la información sobre vacantes y características de la oferta de trabajo disponible sea transparente y debería provenir de un estrecho contacto con las empresas que se desempeñen en el sector geográfico de su cobertura.

b) Diseño y desarrollo de rutas

Un aspecto central para la efectividad de los servicios señalados es el desarrollo de una metodología que permita construir rutas o trayectorias de asistencia y formación a los beneficiarios. Así, una red de servicios esenciales debería tener la capacidad para guiar a cada beneficiario en una senda de asistencia que le permita superar las carencias o vulnerabilidades específicas.

En efecto, las necesidades de asistencia varían según las características del beneficiario, ya que para algunos sólo bastará con contar con los servicios de asistencia y orientación para la búsqueda de empleo, y acceder a las ofertas de empleo compatibles con su formación profesional y experiencia, para otros el tránsito hacia un empleo productivo requerirá de intervenciones múltiples y con distinto grado de complejidad.

Una red de servicios esenciales para el empleo debería estar constituida de un modo tal que permita brindar apoyo básico desde el nivel de información sobre ofertas de trabajo, e ir incorporando otro tipo de servicios en función de las necesidades de sus beneficiarios, lo que irá definiendo a su vez la ruta del individuo en la red. Así, si consideramos los componentes básicos definidos anteriormente, un segundo nivel de complejidad del servicio a proporcionar se define como el de intermediación laboral, lo cual requiere poner a disposición de los beneficiarios no sólo información sobre vacantes sino que un apoyo concreto para el desarrollo de una mínima experiencia en el puesto de trabajo.

Una tercera dimensión a considerar en el diseño de rutas se obtiene al incorporar el tipo de inserción laboral buscado. Así, si se trata de obtener una inserción asalariada, la formación técnica para el desarrollo de capacidades que no son provistas por el sistema de educación formal será necesaria, mientras que los servicios proporcionados diferirán de los señalados si se trata de habilitar a los beneficiarios para iniciar pequeños negocios o actividades por cuenta propia. Para cada uno de estos casos se requerirá disponer de una oferta de servicios especializados.

Finalmente, el desarrollo de una trayectoria en la red de servicios esenciales para el empleo deberá considerar los casos en los cuales los beneficiarios no cuentan con una educación formal completa o con una certificación de su experiencia de trabajo. En esta situación, la ruta del beneficiario deberá considerar su inicio en un módulo destinado a superar estas carencias, los cuales operan ya sea en el sistema de educación o bien se resuelven bajo una sistema de certificación de competencias laborales. En tales casos, el paso por estas instancias constituirá la fase previa indispensable para ser incluidos en los primeros niveles o componentes del sistema.

4. Conclusión

El desarrollo de servicios esenciales de empleo puede jugar un papel protagónico en el proceso de recuperación económica con creación de empleo al adecuar la oferta y demanda de trabajo de aquellos grupos vulnerables que enfrenta obstáculos de inserción o reinserción laboral. La articulación de los servicios esenciales de empleo con los programas de protección social es clave en términos de su eficacia ya que dichos servicios deben en numerosos casos ir acompañados de transferencias monetarias para garantizar no sólo la mayor efectividad de la inserción laboral de largo plazo, sino también para aportar a un nivel básico de seguridad económica. Asimismo, la Iniciativa del Piso de Protección Social otorga un marco de reflexión para la búsqueda de más y mejores interacciones entre el sistema de protección social y las políticas y programas de mercado de trabajo.