

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

12

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Convenio sobre el servicio del empleo 1948 (núm. 88)

Maiedah JALIL NAJI*

RESUMEN: Pese a ser un instrumento adoptado en 1948, el Convenio n. 88 de sobre el servicio de empleo resulta un instrumento que hoy en día sigue teniendo mucha importancia dentro de las normas técnicas de la OIT. Situando el punto de partida en la vinculación del Convenio con el principio que garantiza que el trabajo no es una mercancía, el presente estudio repasa las etapas por las que ha atravesado desde su entrada en vigor en 1950, así como el alcance y contenido de este instrumento. Resaltando la importancia de superar su situación provisoria, y defendiendo una actualización de este en consonancia con los retos que el nuevo mundo del trabajo plantea a las políticas de empleo en el ámbito de la acción normativa de la OIT.

Palabras clave: OIT, política, empleo, servicio público.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El “estatus” actual del Convenio sobre el servicio de empleo. 3. Sobre el alcance y contenido del Convenio. 4. Hacia la actualización del Convenio: unos SPE en el nuevo mundo del trabajo. 5. Bibliografía.

* Personal Investigador en Formación, Universidad Pablo de Olavide.

Employment Service Convention 1948 (No. 88)

ABSTRACT: Despite being an instrument adopted in 1948, the Employment Service Convention No. 88 is still a very important instrument in the ILO's technical legal instruments today. Placing the starting point in the link between the Convention and the principle that labour is not a commodity, this study reviews the stages it has gone through since its entry into force in 1950, and the scope and content of this instrument. Stressing the importance of overcoming its interim situation and defending an updating of this in line with the challenges posed by the new world of work to employment policies within the ILO's standards.

Key Words: ILO, policy, employment, public service.

1. Introducción

La necesidad de seguir velando por garantizar el principio fundamental ya dispuesto implícitamente en la sección 1 de la Parte XIII del Tratado de Versalles, y que más adelante, se recoge expresamente en el apartado a) del art. 1 de la Declaración de Filadelfia de 1944, según el cual el trabajo no es una mercancía. Junto con lo establecido en los apartados b) y c) de la parte III de la propia Declaración de Filadelfia y que recogen la necesidad de velar por «emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común» y «conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos». Sitúan el punto de partida en la promoción y defensa de unos Servicios Públicos de Empleo de calidad (en adelante, SPE).

La obligación de contribuir a la ejecución de programas para lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida desembocaría en que durante la primera reunión de la Conferencia en el año 1919 se adoptara el Convenio n. 2 sobre el desempleo donde se prevería por primera vez en el ámbito de la OIT el establecimiento de «un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central»¹.

La importancia que reciben los SPE en el ámbito de la OIT sigue vigente en la actualidad. En numerosas ocasiones en su seno se han pronunciado acerca de la importancia de los SPE para el funcionamiento óptimo del mercado de trabajo y la materialización del derecho al trabajo². El Convenio n. 88 de 1948 sobre el servicio de empleo y la Recomendación sobre el servicio del empleo n. 83 de 1948 establecieron los cimientos para un sistema dual de servicios de empleo. Haciendo hincapié en la función primordial que deben desempeñar los SPE para aunar esfuerzos de los solicitantes de empleo y de los empleadores a fin de lograr y mantener el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Y, por otra parte,

¹ Este convenio se acompaña de la Recomendación sobre el desempleo, 1919 (núm. 1) mediante la cual se instauraba expresamente monopolio de los servicios públicos de empleo al recomendar que se prohibieran las agencias retribuidas de colocación. La Recomendación núm. 1 fue adoptada el 28 de noviembre de 1919 y retirada el 3 de junio de 2002.

² En relación con la importancia de los servicios públicos de empleo en el contexto de la resiliencia y la recuperación de la crisis. *Vid. OIT, Un Pacto Mundial para el Empleo*, 2009, p. 3.

reconociendo también la contribución de las agencias privadas de empleo (en adelante, APE) a fin de garantizar el funcionamiento eficaz del mercado de trabajo y facilitar la movilidad profesional y geográfica.

Aunque la relaciones entre ambas instituciones (públicas y privadas) han cambiado a lo largo del tiempo, el papel central de los SPE en lo que respecta a contribuir al conjunto de las políticas nacionales encaminadas al objetivo el empleo pleno y productivo ha sido una constante, y se ha reafirmado en otros instrumentos más recientes de la OIT en el ámbito de la política de empleo. Por ejemplo, en el Convenio n. 122 de 1964 sobre la política del empleo, el Convenio n. 142 de 1975 sobre el desarrollo de los recursos humanos, el Convenio n. 168 de 1988 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo y en el propio Convenio n. 181 de 1997 sobre las agencias de empleo privadas.

Es principalmente junto con el n. 122 de 1964 donde se recoge el mandato del objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido, con el que los servicios de empleo (públicos y privados), se constituyen como los instrumentos supremos para la OIT en la búsqueda del establecimiento de estrategias para lograr dichos objetivos.

Esta estrecha relación entre los Convenios n. 88 y n. 122 se pone de manifiesto en el artículo 1, apartado 2, del Convenio n. 88, en el que se establece que «la función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción»³.

2. El “estatus” actual del Convenio sobre el servicio de empleo

En 1948 la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante, CIT) adoptó el Convenio n. 88 y la Recomendación n. 83. El Convenio n. 88 exige que los gobiernos mantengan un servicio de empleo público y gratuito encargado de garantizar la mejor organización posible del mercado trabajo como parte integrante del programa nacional para el logro y el mantenimiento del pleno empleo. Por su parte, la Recomendación n. 83 establece medidas detalladas en materia de organización general, información sobre el mercado del empleo,

³ OIT, *Las reglas del juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, 2019, p. 59.

presupuesto, encauzamiento de los trabajadores hacia los empleos disponibles, movilidad de los trabajadores, así como disposiciones diversas sobre la cooperación internacional entre los servicios de empleo⁴.

El Consejo de Administración examinó la posibilidad de revisar parcialmente el Convenio n. 88 en 1971. Concretamente, la Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones del Consejo de Administración estudió la conveniencia de emprender una revisión parcial del Convenio n. 88 habida cuenta de las denuncias que hacía poco habrían realizado Italia y el Reino Unido.

En una comunicación en la que explicaba los motivos de su decisión, el Gobierno italiano había declarado que reservaba su derecho de proponer una revisión del Convenio orientada a:

- a) establecer el principio de que la paridad entre representantes de los empleadores y de los trabajadores en el seno de las comisiones consultivas de empleo constituye una garantía mínima que supone un trato más favorable para los trabajadores;
- b) precisar que los servicios de empleo también podrían organizarse con la participación, a los distintos niveles, de representantes de los empleadores y de los trabajadores, pero con la posibilidad de que los representantes de estos últimos sean designados en número superior al de los representantes de los empleadores.

Las cuestiones planteadas por el Gobierno de Italia se referían a las disposiciones de los artículos 4 y 5 del Convenio relativos a la cooperación entre representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio de empleo y en el desarrollo del programa del servicio de empleo a través de comisiones consultivas, y particularmente al requisito del § 3, del artículo 4, de que los representantes de los trabajadores y los representantes de los empleadores en esas comisiones debían ser designados en número igual.

Declaraban que los objetivos de democracia e igualdad estaban basados, según la Constitución italiana, sobre la participación de los trabajadores en el progreso económico y en el desarrollo social y civil de la sociedad y que, en su opinión, la colocación había de ser organizada con miras a alcanzar estos objetivos. A esto se debía que, en el sistema italiano, habida cuenta del reconocido interés primordial de los trabajadores, la representación de estos últimos en los órganos colectivos encargados de la organización del mercado de trabajo fuera superior a la de las demás categorías (funcionarios estatales y representantes de los empleadores). Dado que la forma en que estaba redactado el convenio podía dejar subsistir alguna

⁴ *Vid.* [Convenio n. 88 de 1948](#); [Recomendación n. 83 de 1948](#).

duda al respecto, el Gobierno había resuelto denunciar el convenio, reservándose la posibilidad de proponer la revisión de este.

Por otra parte, el Gobierno del Reino Unido había indicado que motivaba su decisión de denunciar el Convenio en determinadas propuestas, que estaban siendo examinadas, orientadas a introducir cambios en la práctica nacional. Concretamente, sobre la posibilidad de aplicar un sistema de gravamen a los empleadores por la prestación de servicios relativos a la ocupación de puestos por trabajadores altamente cualificados.

El problema al que había aludido el Gobierno de Reino Unido como origen de su denuncia lo motivaba el requisito establecido en el artículo 1 del Convenio, en el sentido de mantener un servicio público y gratuito de empleo. El Gobierno había manifestado que no se tenía la intención de alterar el actual sistema, en virtud del cual se ofrecían a los trabajadores servicios de colocación y asesoramiento gratuito. Indicó que si bien estos servicios habían sido utilizados tradicionalmente por trabajadores menos cualificados y por los empleadores que trataban de emplearlos, que dicha cooptación, estaba afectando negativamente en las tareas encaminadas a lograr puestos de trabajadores de mayor cualificación. Fruto de ello, se registraba una demanda tanto de los empleadores como de los trabajadores de mayor cualificación en cuanto a servicios más especializados.

Alegaban que el desarrollo de estos servicios era necesariamente oneroso e implicaba problemas respecto de los recursos que había de asignárseles en comparación con otras demandas que se formulaban a los servicios públicos disponibles. Para facilitar el desarrollo de dichos servicios de conformidad con la demanda de estos, el Gobierno estaba examinando la posibilidad de aplicar un sistema de gravámenes a los empleadores por servicios relacionados con la provisión de puestos vacantes de personal de nivel de cualificación superior.

El Gobierno opinaba que estas propuestas, que estaban dictadas por circunstancias muy diferentes de las que prevalecían cuando se había ratificado el Convenio, no violaban el espíritu de este instrumento. No obstante, el Gobierno se había considerado obligado a aprovechar la oportunidad que se le brindaba ese año para denunciar el Convenio, que, entre otras cosas, estipulaba que el SPE había de ser gratuito.

Después de examinar los motivos de las denuncias planteadas, la Comisión no consideró apropiado dar luz verde la revisión del Convenio sobre el servicio de empleo⁵.

⁵ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Informe de la Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Consejo de Administración, 184ª Reunión, 1971,

Más adelante, durante los años 1979 y 1987 el Consejo de Administración por recomendación del Grupo de Trabajo Ventejol, incluyó el Convenio n. 88 y la Recomendación n. 83 en la categoría de instrumentos que debían promocionarse con carácter prioritario⁶.

En 1994 se produce una discusión en la CIT sobre el Convenio n. 88 en el contexto de la función de las APE para el funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo. La Conferencia reiteró su apoyo a los principios establecidos en el Convenio n. 88 y, en particular, al deber de los SPE, cuando sea necesario, en cooperación con otros órganos públicos y privados interesados, la mejor organización posible del mercado del empleo. Tampoco en este momento se tomó la decisión de revisar el Convenio⁷.

Finalmente, no fue hasta en los años 1996 y 1999, cuando por recomendación del Grupo de Trabajo Cartier⁸, el Consejo de Administración decidió que el Convenio n. 88 y la Recomendación n. 83 eran instrumentos en situación provisoria⁹. De conformidad con las recomendaciones del Grupo de Trabajo Cartier, el Consejo de Administración se pronunció a favor del *statu quo*, estimando que no era conveniente tomar ningún otro tipo de decisión con respecto a determinados instrumentos, entre los que se encuentran los que aquí son objeto de comentario. Según se indica en el documento de la Oficina de 2002 en el que se resume el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo Cartier, en la categoría de “otros instrumentos” se incluyen los instrumentos que han dejado de estar completamente

GB.184/11/18, pp. 8-10.

⁶ *Boletín Oficial OIT*, 1979, vol. LXII, serie A, p. 32.

⁷ ILO, *Conclusions concerning the role of private employment agencies in the functioning of labour markets*, en ILO, *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 81st Session, 1994, No. 21, § 15.

⁸ Durante su 262^a Reunión (marzo-abril de 1995), el Consejo de Administración constituyó un Grupo de Trabajo sobre la política de revisión de normas y le encargó, entre otras cosas, examinar caso por caso el conjunto de convenios y de recomendaciones internacionales del trabajo. El Grupo de Trabajo, que celebró 14 reuniones en total, acabó sus trabajos en marzo de 2002. Formuló un número importante de propuestas que fueron aprobadas por unanimidad por la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (Comisión LILS) y el Consejo de Administración. Pueden consultarse los documentos del Grupo de Trabajo Cartier en *Vid. OIT, Documentos del Grupo de Trabajo Cartier (noviembre de 1995 hasta marzo de 2002)*, en www.ilo.org.

⁹ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Examen de las necesidades de revisión de los convenios (segunda fase)*, Consejo de Administración, 267^a Reunión, 1996, GB.267/LILS/WP/PRS/2.

actualizados pero que siguen siendo pertinentes en ciertos aspectos¹⁰. Estos instrumentos fueron designados ulteriormente como «instrumentos en situación provisoria».

Actualmente y de conformidad con el mandato del Grupo de Trabajo tripartito del Mecanismo de examen de las normas (en adelante, MEN)¹¹, el examen de las normas se organiza con arreglo a los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. A En el caso del Convenio n. 88, así como la Recomendación n. 83, se encuadran dentro del objetivo estratégico de empleo (política de empleo).

3. Sobre el alcance y contenido del Convenio

El Convenio n. 88 es uno de los convenios técnicos de la OIT que han recibido más ratificaciones. La última ratificación del instrumento fue por Viet Nam en enero de 2019. 14 Estados Miembros han indicado que tienen previsto ratificar el Convenio en los próximos años. Entre los obstáculos para su ratificación que señalan los diferentes Estados Miembros pendientes, destaca la posible incompetencia del instrumento con las legislaciones nacionales. Por ejemplo, los Gobiernos de Estados Unidos y Marruecos informan de que su legislación nacional ya prevé servicios de empleo públicos para facilitar el empleo de sus ciudadanos. O el caso del Gobierno de México que reitera sus reservas respecto de la ratificación del Convenio ya que, en el momento de su adopción, la legislación nacional en vigor (en concreto, el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores de 1934) no preveía una cooperación efectiva entre el servicio público del empleo y las agencias privadas de colocación,

¹⁰ GRUPO DE TRABAJO SOBRE POLÍTICA DE REVISIÓN DE NORMAS, *Seguimiento de las decisiones del Consejo de Administración. Nota de información sobre el estado de las labores y las decisiones que se han adoptado en materia de revisión de normas (actualizada en junio de 2002)*, 2002, p. 34.

¹¹ El Grupo de Trabajo tripartito del MEN funciona en el marco de la iniciativa relativa a las normas del Director General de la OIT, que es una de las siete iniciativas para el centenario. El objetivo de la iniciativa relativa a las normas es consolidar el consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido y mejorar la pertinencia de las normas internacionales del trabajo a través del mecanismo de examen de las normas. En ese contexto, en 2015 se estableció el Grupo de Trabajo tripartito del MEN, que en 2016 se reunirá en dos ocasiones. Este Grupo de Trabajo tiene el mandato de examinar las normas internacionales del trabajo de la OIT. A través de este examen, los mandantes tripartitos de la OIT quieren garantizar que la OIT cuenta con un conjunto sólido de normas internacionales del trabajo que responde a la constante evolución del mundo del trabajo, con el propósito de proteger a los trabajadores y teniendo presentes las necesidades de las empresas sostenibles.

tal como se pide en el artículo 11 del Convenio n. 88¹².

También varios países indican que no es el momento oportuno o que no tienen la información suficiente para ratificar el instrumento. Países como Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Chile, Eritrea, Malawi, Nepal, Rwanda, Santa Lucía, Sudáfrica, Sudán y Zimbabwe, sostienen que por ahora no disponen de los recursos necesarios o que la situación del país no es la más indicada para ratificar el instrumento. Varios de estos Estados Miembros, incluidos Burundi, Eritrea, Malawi y Zimbabwe, mencionan la crisis económica y los problemas financieros actuales como importante impedimento para la ratificación. Los Gobiernos de Chile, Rwanda, Santa Lucía, Sudáfrica y Sudán, por su parte, informan que sus instituciones de empleo son incipientes, y deben desarrollarse antes de poder contemplar la ratificación. Por último, Nepal indica que se encuentra en un período de transición política, pero que abordará la ratificación de otros convenios técnicos, tales como el Convenio n. 88, una vez que haya ratificado todos los convenios fundamentales¹³.

No obstante, hay países que reconocen no ratificarlo por no estar de acuerdo con algunas de sus disposiciones. En este sentido se pronuncia el Gobierno de Polonia, que indica que no tiene previsto ratificar el Convenio n. 88, al no estar de acuerdo, concretamente, con el artículo 6.d, del Convenio, en el que se exige a los Estados que colaboren en la administración del seguro de desempleo; con el artículo 9 del Convenio, en el que se exige la estabilidad en el empleo del personal del servicio de empleo y su independencia de los cambios de gobierno; y con el artículo 10, que promueve la utilización voluntaria del servicio de empleo por los empleadores y los trabajadores. El Gobierno de Polonia como argumento en contra de la ratificación, también se acoge la circunstancia de que propio Grupo de Trabajo Cartier no considera actualizado este Convenio¹⁴.

En cuanto a la aplicación del Convenio n. 88 por parte de los países que lo tienen incorporado a su acervo normativo, la Comisión de Expertos se encarga de supervisar activamente la aplicación de su contenido anualmente¹⁵.

¹² OIT, *Informe III (Parte 1B). Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª Reunión, 2010, p. 182.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 183.

¹⁵ *Vid.* OIT, *Aplicación de las normas internacionales del trabajo. 2019. Informe de la Comisión de expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte A)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª Reunión, 2019.

El Convenio n. 88 contiene 14 disposiciones sustantivas. Su artículo 1 establece la obligación de los Estados que han ratificado el Convenio de mantener un servicio público y gratuito de empleo, cuya función esencial es garantizar, en cooperación con otros organismos públicos y privados, la mejor organización posible del mercado del empleo como parte integrante del programa nacional para el logro del empleo pleno y productivo. Los artículos 2 y 3 se refieren a la necesidad de que los servicios de empleo se estructuren como una red de oficinas regionales y locales bajo el control y la coordinación nacional.

Como ya hemos apuntado, el Convenio establece el requisito de que se creen comisiones consultivas a través de las cuales los representantes de los empleadores y de los trabajadores cooperarán en la organización y el funcionamiento del servicio de empleo, así como en el desarrollo del programa de dicho servicio (artículos 4-5). Ello también está en consonancia con lo dispuesto en el Convenio n. 122 de 1964 sobre la política del empleo, que requiere la consulta con los empleadores y los trabajadores (artículo 3). Y con el Convenio n. 142 de 1975 sobre el desarrollo de los recursos humanos, que requiere la cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para establecer e implantar las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional (artículo 5). La OIT se ha referido en numerosas ocasiones a la importancia de la interacción entre los servicios públicos y los empleadores y los solicitantes de empleo para aplicar eficazmente las políticas de empleo¹⁶.

En consonancia con el Convenio n. 97 de 1949 sobre los trabajadores migrantes (revisado) y con el Convenio n. 143 de 1975 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) en lo que respecta

¹⁶ Por ejemplo, en el Estudio General OIT de 2004 (OIT, [*Informe III \(Parte 1B\). Estudio general relativo al Convenio sobre la política del empleo, 1964 \(n.º 122\), y a la Recomendación sobre la política del empleo \(disposiciones complementarias\), 1984 \(n.º 169\), y a los aspectos referidos a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido del Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 \(n.º 142\) y de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 \(n.º 189\)*](#)), Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª Reunión, 2004), se subrayó que para aplicar eficazmente las políticas de empleo formuladas era indispensable que en el mercado de trabajo existiese una interacción directa y constante entre los servicios públicos, por una parte, y los empleadores y los solicitantes de empleo, por otra. En los arts 4 y 5 del Convenio n. 88 se dispuso la necesidad de que los interlocutores sociales participen activamente en la formulación de las políticas de empleo, así como en su aplicación mediante los servicios de empleo. Con arreglo al art. 5, la política general del servicio de empleo deberá fijarse previa consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, por conducto de las comisiones consultivas previstas en el art. 4.

a establecer mecanismos eficaces para los trabajadores migrantes que buscan oportunidades en el extranjero. El artículo 6 del Convenio indica la necesidad de que los SPE se organicen con objeto de garantizar la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores, y de incluir medidas de movilidad transfronteriza y geográfica.

Los artículos 7 y 8 establecen el objetivo de la especialización por profesiones y por industrias (tales como la agricultura y todas las demás ramas de actividad donde dicha especialización pueda ser útil) y el de satisfacer las necesidades de categorías especiales de solicitantes de empleo (tales como los jóvenes y las personas con discapacidad)¹⁷. En este sentido es conveniente traer a colación, lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio n. 159 de 1983 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), donde se insta a los Estados Miembros a formular, aplicar y revisar periódicamente la política nacional sobre el empleo de las personas con discapacidad.

El artículo 9 se refiere al deber de salvaguardar que el personal del SPE este compuesto de funcionarios públicos independientes, que tengan aptitudes apropiadas, determinadas por la autoridad competente, y una formación adecuada. Y el artículo 10 requiere la adopción de medidas para estimular la utilización máxima voluntaria del servicio del empleo por los empleadores y los trabajadores.

Por último, cabe destacar que, en conexión con Convenio n. 181 de 1997 sobre las agencias de empleo privadas, cuando se refiere a la cooperación entre el servicio público del empleo y todas las agencias privadas de colocación (art. 13), el artículo 11 requiere la adopción de medidas para lograr una cooperación eficaz entre el servicio público del empleo y las agencias privadas de colocación sin fines lucrativos.

4. Hacia la actualización del Convenio: unos SPE en el nuevo mundo del trabajo

Tal como lo decidió el Consejo de administración en su 334ª Reunión celebrada en octubre-noviembre de 2018, el Grupo de Trabajo Tripartito del MEN se reunirá en la sede la OIT (Ginebra), desde el 23 al 27 de septiembre de 2019. Durante dicha reunión se examinarán siete instrumentos relativos a la política de empleo, entre los que destaca

¹⁷ El hecho de centrarse el sector agrícola y el empleo de los jóvenes guarda coherencia con el reciente informe de la COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO, *Trabajar para un futuro más prometedor*, OIT, 2019.

Convenio n. 88 y Recomendación n. 83.

La aplicación de los Convenios n. 88 y n. 181 sigue siendo fundamental, en particular en la promoción de mercados de trabajo inclusivos y no discriminatorios, y en lo que respecta a los mecanismos adecuados de protección y las reglas claras para los intermediarios laborales privados y especializados. En el informe ya citado, de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, publicado en enero de 2019, se hace hincapié en la importancia de los SPE, y en su función para apoyar a las personas al aumentar las transiciones del mercado laboral.

La agenda sobre el futuro del trabajo plantea nuevas tendencias acerca del funcionamiento de los SPE mediante el aprovechamiento de las nuevas TIC. Combinando servicios digitales con asesoramiento personal y servicios de colocación, y mejorando la información del mercado laboral para respaldar el proceso de toma de decisiones de los demandantes de empleo¹⁸.

Actualmente, los SPE se enfrentan a situaciones cada vez más complejas, desde el desempleo o subempleo crónicos a los cambios demográficos y el impacto de la evolución digital y tecnológica. Los SPE también deben abordar el desempleo particularmente elevado entre los jóvenes, mujeres o inmigrantes. El entorno externo dentro del cual operan los SPE está experimentando una transformación significativa, y resulta esencial que los instrumentos de política de empleo apoyen las reformas necesarias para garantizar que los desarrollos institucionales vayan en consonancia con dichos cambios¹⁹.

Las innovaciones tecnológicas que fomentan la transacción de datos por canales alternativos y más eficaces de comunicación y colaboración alteran los mecanismos básicos del mercado de trabajo. Como por ejemplo la forma en que se recluta a los empleados o la forma en que se producen las solicitudes de empleo. A su vez dichas innovaciones están creando nuevos modelos de negocios y nuevos tipos de trabajos. Los SPE deben adaptarse a estos cambios preparando y relacionando a los solicitantes de empleo con las nuevas formas de trabajo.

Además, es preciso que mantengan actualizados las habilidades y calificaciones que se requieren en las ocupaciones de la actualidad. Un ejemplo sobre la incidencia de los cambios tecnológicos en los SPE se manifiesta a través de la economía de plataformas. En este sentido, en el

¹⁸ *Vid.* OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo](#), Consejo de Administración, 306ª Reunión, GB.306/ESP/3/2.

¹⁹ M. CSILLAG, Á. SCHARLE, [How Do PES Act to Prevent Unemployment in a Changing World of Work? Analytical Paper](#), European Union, 2019.

mercado de trabajo actual proliferan diferentes plataformas digitales centradas en el negocio de la intermediación laboral. No obstante, la automatización y el mayor uso de la inteligencia artificial crearán cambios en todos los sectores. Dicha tecnología tiene un impacto potencial no solo en los trabajadores poco cualificados, sino también en los trabajos de mayor cualificación. El desafío para los SPE será garantizar que se establezcan las medidas adecuadas para ayudar a los trabajadores a adaptarse al entorno laboral cambiante y facilitar el desarrollo de sus nuevas capacidades y competencias.

El proceso de envejecimiento de la población en regiones como Europa se está acelerando y, a pesar del aumento de las edades formales de jubilación en varios países europeos, el equilibrio entre las personas en edad de trabajar y los jubilados ha comenzado a cambiar. Como resultado, se prevé que la población activa en edad de trabajar se contraiga y la disponibilidad de la fuerza laboral se verá comprometida, incluso aunque pueda compensarse en parte por las entradas de nuevas categorías de desempleados y/o trabajadores migrantes. Sin embargo, también hay muchas oportunidades en una fuerza de trabajo de mayor edad, especialmente cuando se trata de personas que cambian de profesión en diferentes etapas de su vida. Los SPE deben interactuar con los solicitantes de empleo independientemente de su edad para maximizar el potencial de los trabajadores de más edad en la sociedad. El papel de los SPE será garantizar que los trabajadores de más edad tengan acceso a sistemas de capacitación para mantener una fuerza laboral más capacitada. Otra consecuencia también serán los cambios en los perfiles de bienes y servicios que demanda una población que envejece (por ejemplo, habrá una mayor demanda de atención y servicios de salud).

El entorno cambiante también incluye a los jóvenes que ingresan al mercado laboral con actitudes y expectativas de trabajo marcadamente diferentes. Las trayectorias profesionales ahora son más transitorias que en el pasado, con menos personas que permanecen y progresan en una organización durante toda su vida laboral. Los jóvenes ahora crecen en un mundo impregnado de tecnología, información e innovación constante. Un mundo más conectado que les brinda muchas oportunidades, a través de una perspectiva global y acceso a nuevas redes y habilidades. Hay bajas tasas de participación continuas, que afectan desproporcionadamente a ciertos grupos y la desigualdad de género continúa en el mercado laboral. Aunque es bien conocida, la participación insuficiente de jóvenes poco cualificados, personas con responsabilidades de cuidado, personas de 55 años o más, migrantes y sus hijos, mujeres, personas discapacitadas, desempleados de larga duración, personas en situación de pobreza y otros

grupos desfavorecidos, se manifiesta una brecha educativa cada vez mayor.

Los SPE tienen un papel importante que desempeñar en la lucha contra la exclusión social, permitiendo la independencia económica de los ciudadanos a través de la activación y mejora de las competencias, integrando a los solicitantes de empleo y trabajando en conjunto con otras instituciones para contribuir al desarrollo de una sociedad inclusiva²⁰.

Se espera que los SPE enfrenten los desafíos presentes y futuros al mismo tiempo, siempre que sea posible, anticipando y, como mínimo, reaccionando rápidamente, ante las circunstancias cambiantes. Es necesario combinar intervenciones a corto plazo con soluciones sostenibles, lo que exige flexibilidad, capacidad de respuesta organizacional, creatividad y cooperación. Los SPE pueden anticipar e influir en los cambios del mercado laboral de manera proactiva mediante el intercambio de información con los organismos de formulación de políticas, las autoridades locales y trabajando con el sector privado. En lugar de hacer cumplir las transiciones de trabajo a trabajo, los gobiernos deberían centrarse en apoyar las carreras de los trabajadores apoyándolos con su desarrollo y progresión. Los SPE deberían permitir transiciones desde y dentro del trabajo centradas en las necesidades de un individuo. Vinculado a esto, otros cambios en el mercado laboral incluyen más trabajo por cuenta propia, y en general un aumento general en las formas de trabajo “atípico”²¹.

En este contexto, nada sugiere que los instrumentos de la OIT en materia de SPE hayan perdido su propósito. La función de los SPE sigue siendo fundamental para fomentar los mercados de trabajo eficaces y eficientes. Estos instrumentos están en consonancia con las necesidades previstas en el mundo del trabajo actual y futuro, aunque se pueden formular orientaciones sobre la manera en que sus disposiciones podrían respaldar mejor a los SPE combinando servicios digitales con asesoramiento personal y servicios de colocación; mejorando la información del mercado laboral para respaldar el proceso de toma de decisiones; y reforzando la colaboración entre los servicios de empleo y otras organizaciones colaboradoras (por ejemplo, instituciones educativas).

Por tanto, en este contexto lo más probable es que el Grupo de Trabajo tripartito del MEN se pronuncie a favor reconocer la importancia de promover la ratificación y la aplicación efectiva de una normativa

²⁰ OIT, *Los servicios de empleo en un mundo de trabajo cambiante*, 2015, p. 2.

²¹ PES NETWORK, [EU Network of Public Employment Services Strategy to 2020 and beyond, European Public Employment Services](#), 2018.

internacional actualizada sobre el papel de los SPE. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo tripartito del MEN podría recomendar que la Oficina respalde a los mandantes tripartitos en la toma de medidas para garantizar la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio n. 88 la Recomendación n. 83 por los Estados Miembros, para responder a los desafíos que plantea actualmente y que planteará en el futuro el mundo del trabajo.

5. Bibliografía

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO, *Trabajar para un futuro más prometedor*, OIT, 2019

CSILLAG M., SCHARLE Á., [*How Do PES Act to Prevent Unemployment in a Changing World of Work? Analytical Paper*](#), European Union, 2019

GRUPO DE TRABAJO SOBRE POLÍTICA DE REVISIÓN DE NORMAS, [*Seguimiento de las decisiones del Consejo de Administración. Nota de información sobre el estado de las labores y las decisiones que se han adoptado en materia de revisión de normas \(actualizada en junio de 2002\)*](#), 2002

ILO, *Conclusions concerning the role of private employment agencies in the functioning of labour markets*, en ILO, [*Record of Proceedings*](#), International Labour Conference, 81st Session, 1994, No. 21

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [*Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo*](#), Consejo de Administración, 306^a Reunión, 2009, GB.306/ESP/3/2

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [*Examen de las necesidades de revisión de los convenios \(segunda fase\)*](#), Consejo de Administración, 267^a Reunión, 1996, GB.267/LILS/WP/PRS/2

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [*Informe de la Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones*](#), Consejo de Administración, 184^a Reunión, 1971, GB.184/11/18

OIT, [*Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2019. Informe de la Comisión de expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III \(Parte A\)*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 108^a Reunión, 2019

OIT, *Las reglas del juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, 2019

OIT, [*Documentos del Grupo de Trabajo Cartier \(noviembre de 1995 hasta marzo de 2002\)*](#), en www.ilo.org

OIT, *Los servicios de empleo en un mundo de trabajo cambiante*, 2015

OIT, [Informe III \(Parte 1B\). Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª Reunión, 2010

OIT, *Un Pacto Mundial para el Empleo*, 2009

OIT, [Informe III \(Parte 1B\). Estudio general relativo al Convenio sobre la política del empleo, 1964 \(núm. 122\), y a la Recomendación sobre la política del empleo \(disposiciones complementarias\), 1984 \(núm. 169\), y a los aspectos referidos a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido del Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 \(núm. 142\) y de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 \(núm. 189\)](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª Reunión, 2004

PES NETWORK, [EU Network of Public Employment Services Strategy to 2020 and beyond, European Public Employment Services](#), 2018

Normativa

[Boletín Oficial OIT](#), 1979, vol. LXII, serie A

[C088 – Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 \(núm. 88\)](#)

[R083 – Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 \(núm. 83\)](#)

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo