

La digitalización exprés de los servicios públicos de empleo: retos y desafíos desde una perspectiva comparada

María Rosa Vallecillo Gámez

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Jaén

mvgamez@ujaen.es | <https://orcid.org/0000-0002-9522-1468>

Extracto

Los proveedores públicos y privados de servicios de empleo desempeñan un papel no solo importante, sino casi fundamental, en el funcionamiento de los mercados de trabajo durante esta crisis. Sin embargo, el papel particularmente más difícil es el de los servicios públicos de empleo, que han de ser ágiles para adaptarse rápidamente a la nueva situación y ajustar su respuesta con flexibilidad para responder a los acontecimientos impredecibles. Por un lado, se enfrentan a una afluencia sin precedentes de nuevos solicitantes de empleo con la imposibilidad de atención presencial debido a las restricciones de confinamiento. Por otro lado, el número de ofertas de empleo disminuye radicalmente en muchos sectores, dejando a los servicios de empleo con menos vacantes para proponer, y solo se salvan algunos sectores relacionados con la cobertura de necesidades esenciales. A medida que se desarrolle el impacto económico de la crisis, la demanda de mano de obra posiblemente se desplazará aún más entre sectores y regiones. Los servicios públicos de empleo de todo el mundo tienen que adaptar su forma de trabajar y su estrategia a corto y medio plazo para ayudar a limitar las consecuencias en el mercado laboral de la crisis de la COVID-19.

Palabras clave: intermediación; servicios públicos de empleo; digitalización; COVID-19.

Fecha de entrada: 23-03-2021 / Fecha de aceptación: 20-04-2021

Cómo citar: Vallecillo Gámez, María Rosa. (2021). La digitalización exprés de los servicios públicos de empleo: retos y desafíos desde una perspectiva comparada. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 459, 145-171.



The express digitisation of public employment services: challenges from a comparative perspective

María Rosa Vallecillo Gámez

Abstract

Public and private providers of employment services play an important and fundamental role in the performance of labour markets in this crisis. However, the most difficult role is that of the public employment services, which have to be agile to adapt quickly to the new situation and adjust the flexibility of their response to answer the unpredictable events. First, they face an unprecedented influx of new job applicants with the impossibility of face-to-face care due to confinement restrictions. And on the other hand, the number of job offers decreases radically in many sectors, leaving the employment services with fewer vacancies to propose, and only some sectors related to the coverage of essential needs are saved. As the economic impact of the crisis unfolds, the demand for labour is likely to shift further between sectors and regions. Public employment services around the world need to adapt the way they work and their strategy in the short and medium term to help limit the consequences of the COVID-19 crisis on the labour market.

Keywords: intermediation; public employment services; digitalization; COVID-19.

Citation: Vallecillo Gámez, María Rosa. (2021). The express digitisation of public employment services: challenges from a comparative perspective. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 459, 145-171.

Sumario

1. Introducción
2. Un poco de historia de la evolución de los servicios de empleo del último siglo
3. Una breve reflexión sobre el análisis económico de la intermediación virtual
4. El ¿reconocimiento? de la intermediación virtual
5. Una intermediación no exenta de problemas: la IA, la vulneración de principios y la posible «cosificación» de la persona demandante
 - 5.1. Principio de igualdad y no discriminación y su vinculación con la precariedad
 - 5.2. La vulneración del principio de gratuidad
 - 5.3. Todo a las tecnologías de la información y la comunicación: de las agencias de empleo al *networking*. La importancia de un buen «padrino digital»
6. Los tiempos del coronavirus, la rabiosa actualidad de los SPE y la reinención digital de urgencia
 - 6.1. La implantación por la COVID-19 del teletrabajo y la gestión eminentemente electrónica en el sector público o la constatación de que toda crisis es una oportunidad
 - 6.2. El cambio de gestión ante la necesidad de un impulso urgente a la funcionalidad del SEPE en la implementación de las medidas de afrontamiento de la crisis
 - 6.3. Políticas activas de empleo o políticas activas del mercado de trabajo: recentralización o actos de fe
7. Un análisis de las urgentes necesidades de adaptación digital de los SPE desde una perspectiva comparada
 - 7.1. La gestión de urgencia en tiempos de coronavirus
 - 7.2. El reto de las personas demandantes activas: la estimulación virtual
 - 7.3. La creatividad de los SPE en la publicación de ofertas
 - 7.4. La imperiosa necesidad de la adaptación de la formación para el empleo
8. Los retos de los SPE
 - 8.1. Agilizar los procesos de concesión de gestión de las políticas de garantía de rentas
 - 8.2. Evitar la exclusión o la necesidad de los SPE de prestar apoyo a las personas demandantes sin conocimientos digitales
9. En resumen

Referencias bibliográficas

1. Introducción

Los valores societarios y colectivos empiezan a escasear cuando se enfrentan a una carrera desenfrenada contra el tiempo para encajar en un mercado laboral impregnado de los valores exiguos que impone la precarización de los empleos y la pérdida de derechos consagrados en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por tanto, tenemos la imperiosa tarea de empezar a encontrar respuestas robustas e inteligentes y, sobre todo, estratégicas, con miras a potenciar el rol que jugamos las personas trabajadoras, los sindicatos, las organizaciones sociales y académicas de cara a los inevitables cambios como consecuencia del «futuro del trabajo» y los «incierto trabajos del futuro».

La construcción de nuevos algoritmos y el uso de la digitalización sin una verdadera protección de los datos, así como la automatización, la robotización, la inteligencia artificial (IA) y la telefonía de última generación (5G), deben forzosamente constituirse en herramientas que fortalezcan los servicios públicos de empleo (SPE), cuya piedra angular se sostiene en el empleo como pilar del bienestar colectivo para el disfrute de la paz, la democracia y la justicia social.

Además, las consecuencias de la pandemia de coronavirus (COVID-19) para el mercado laboral ya están siendo lo suficientemente graves. Son muchas empresas las que están luchando por mantenerse a flote en un entorno de estrictas medidas vinculadas al estado de alarma y un gran número de personas trabajadoras se han encontrado inmersas en procesos de despido o en programas de empleo precario. Los SPE han de desempeñar un papel crucial para impedir el colapso del mercado laboral y para la promoción de una rápida recuperación una vez que empiecen a relajarse las medidas de confinamiento, pero también durante este incierto periodo. Estos servicios tienen que prestar un apoyo cada vez más virtual y menos presencial para atender a una afluencia sin precedentes de solicitantes de empleo. Evidentemente, esto incluye garantizar el pago –en tiempo– de las prestaciones, proporcionar información y alentar a las personas solicitantes de empleo a mantenerse activas incluso a pesar del descenso de ofertas.

En el corto plazo, el impacto de la pandemia está desplazando la demanda de mano de obra entre sectores y regiones y habrá que ver si esto supondrá una reasignación permanente de la misma o nos encontramos ante una situación temporal. Pero si la reasignación tuviera visos de permanencia, los SPE se enfrentarán, no solo a un incremento de las personas solicitantes de empleo, sino también a la necesidad de reasignar potencialmente a muchas de ellas entre ocupaciones, sectores y regiones. Esto requiere proporcionar una buena información sobre el mercado de trabajo y apoyo para el desarrollo de nuevas competencias. Por tanto, los SPE se enfrentan a un reto particularmente difícil, necesitan

ser ágiles y adaptarse rápidamente a la nueva situación, pero ¿están preparados?, ¿disponen de los medios necesarios?

2. Un poco de historia de la evolución de los servicios de empleo del último siglo

Como he tenido ocasión de apuntar (Vallecillo Gámez, 2020), ya han pasado 100 años desde que la OIT estableció a través del Convenio 2, de 1919, la necesidad de prevenir el desempleo y combatir sus consecuencias, impulsando la creación de un SPE. Entre sus disposiciones se incluían las agencias privadas de empleo no retribuidas (art. 2.2), con la obligación de coordinación con los SPE hasta, como se establecería posteriormente, que el país tuviera su propio SPE. Desde entonces, la mayor «revolución» que se ha realizado en el ámbito de la intermediación ha sido la introducción de nuevas formas de poner en contacto la oferta y la demanda, con la entrada de las nuevas tecnologías en casi todos los ámbitos del mercado de trabajo. Desde su aparición, conviven las agencias de colocación tradicionales y los intermediarios digitales, sea cual sea su forma de operar, aunque algunos de estos agentes no tengan reconocimiento por la vía de la regulación.

Posteriormente, el Convenio 181 OIT reconoce el papel de las agencias de colocación como intermediadoras en el mercado de trabajo, en tanto que agencias que prestan servicios tendentes a poner en contacto oferentes y demandantes sin participar en la relación laboral. Pero los inicios del reconocimiento de la intermediación virtual van más atrás en el tiempo de lo que se pudiera pensar. Se recogen en el informe de la OIT previo a la reunión de la conferencia de 1994 para la revisión del Convenio 96. El tenor literal expresa lo siguiente: «a raíz del desarrollo de sistemas de difusión por mensajería informática y por teletexto, algunas agencias se especializan en la utilización de ordenadores para crear bancos relativos a las ofertas de empleo y a los postulantes», anunciando que este tipo de gestión de la oferta y la demanda de empleo irá suplantando a los métodos tradicionales.

En España, la regulación actual llega con el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, después de su antecesor el Real Decreto 795/1995, de 5 de mayo. El Real Decreto de 2010 recoge por primera vez la realización de la actividad de intermediación por medios únicamente electrónicos (art. 3.1), si bien sometida a la necesaria autorización. Con posterioridad, el Real Decreto 8/2014, de 4 de julio, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, pasa a modificar el procedimiento a seguir, siendo sustituida la obligatoria autorización por una declaración responsable ante el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o el SPE de la comunidad autónoma en la que vaya a prestar servicios, si la agencia de colocación realiza su actividad exclusivamente por medios electrónicos. Se establece, por tanto, un procedimiento simplificado para poder operar como agencia virtual y un «pretendido» control posterior que permita la verificación del cumplimiento de los requisitos de autorización en las mismas condiciones que las exigidas en la intermediación de carácter presencial.

Con posterioridad a la aparición de los portales virtuales de empleo de ámbito privado, el SEPE y los SPE de las comunidades autónomas abrieron sus propios espacios con funcionamiento técnico similar, aunque respetando el principio de gratuidad del servicio tanto para empresas como para trabajadores. Con el portal Empléate del SEPE se cumple con el principio de transparencia establecido en el artículo 13 b) 2.º del Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de empleo (LE), esto es, la existencia de un «portal único de empleo» que posibilite la difusión de las ofertas. Y cada vez son más los portales de empleo de las comunidades autónomas que optan por la modernización, aunque aún sin datos de eficacia.

Los servicios digitales son un elemento clave para la respuesta a corto y medio plazo de los SPE. Aquellos que tenían herramientas digitales completas en su lugar antes del brote de COVID-19 se encuentran ahora en una mejor situación: el proceso para las solicitudes de prestación puede permanecer sin cambios y el apoyo a las personas solicitantes de empleo a través de la comunicación a distancia puede continuar sin problemas.

Pero la digitalización no puede construirse a corto plazo, en particular teniendo en cuenta los grandes flujos de solicitantes de empleo.

3. Una breve reflexión sobre el análisis económico de la intermediación virtual

El problema del desempleo en España hunde sus raíces en las características estructurales de nuestro país. Pero han sido las sucesivas crisis económicas y sus consecuentes desplomes del empleo los que han evidenciado la extraordinaria sensibilidad de nuestra economía respecto de la actividad laboral. Por tanto, uno de los retos más importantes es la capacidad de absorber el mayor número posible de personas desempleadas por empleos que generen riqueza. Este es el sentido del análisis económico de la materia de la intermediación y la teoría de la búsqueda.

La aproximación de los/las economistas a las cuestiones del mercado de trabajo se ha centrado tradicionalmente en el análisis de los equilibrios entre precios y cantidades u oferta y demanda en los mercados de servicios y bienes. Sin embargo, el estudio de la economía del trabajo ha tenido su parcela, que culmina en reconocimiento con la obtención del Premio Nobel de Economía en el año 2010 para Diamond, Mortensen y Pissarides (Galindo Martín, 2010), por la elaboración de una teoría coherente y comprensiva que estudia los efectos negativos ligados a las altas tasas de desempleo. Su «teoría de la búsqueda» trata de explicar el comportamiento de las personas desempleadas en su actividad de búsqueda de empleo y el comportamiento de estas y de las empresas con puestos vacantes en las situaciones de emparejamiento. El modelo de estos economistas –modelo denominado DPM, acrónimo de las iniciales de sus apellidos– ayuda a explicar

por qué pueden convivir altas tasas de desempleo con numerosas vacantes sin cubrir y cómo pueden afectar al desempleo algunas políticas económicas.

El fundamento teórico proviene de plantear el problema del desempleo como una cuestión de «parada óptima», es decir, la decisión del momento de detener la búsqueda cuando se reciben sucesivas ofertas de empleo. El periodo de desempleo se caracteriza por una continua búsqueda y recepción de ofertas de empleo con condiciones diferentes que determinarán el proceso de aceptación y detención de la búsqueda o de rechazo y continuación de la misma, y en el que la principal variable es el salario. La decisión, pues, es una decisión basada en la capacidad económica de las personas demandantes de empleo; cuantos más recursos disponga, mayor probabilidad existe de rechazo de las ofertas, y también cuanto más generosas sean las políticas pasivas, menor es el incentivo para entrar en el mercado laboral. Por lo tanto, el umbral crítico para la aceptación de una oferta de trabajo dependerá del volumen del salario de reserva de individuo (Malo Ocaña, 2018).

Pero el desempleo también es consecuencia del comportamiento optimizador de los agentes. En el contexto de búsqueda, la cantidad y calidad de la información que manejan los sujetos es fundamental para la consecución de una colocación exitosa. El papel de los otros sujetos, los intermediarios laborales, es fundamental, al ser quienes disponen de una información específica y a veces no accesible a la persona demandante, lo que genera asimetrías en la información, de manera que los intermediarios con ánimo de lucro pueden hacer uso de esa información y sacar rendimiento a costa de personas trabajadoras y empresas.

La cuestión se centra, por tanto, en la regulación de las asimetrías de la información que pasan por el control de la actividad de las agencias de intermediación, ya sean privadas, públicas u objeto de la colaboración público-privada. La ventaja con la que cuentan los servicios públicos es carecer de fin de lucro, lo que les permite no hacer un uso estratégico de la información, contribuyendo así a paliar las carencias del sistema privado. Pero ante la imposibilidad reconocida de estos para realizar estas tareas con éxito, surge esa necesidad de colaboración de lo público y lo privado, que llegó en nuestro país con la reforma –mercantilización– de la intermediación, al objeto de alcanzar unos estándares de calidad adecuados. Además, será necesario prestar atención a las personas consideradas como más «inempleables».

4. El ¿reconocimiento? de la intermediación virtual

El principal dilema es el limitado reconocimiento legal de la condición de intermediarios laborales de los servicios virtuales. El artículo 32 de la LE solo considera agentes de la intermediación a los SPE y a las agencias de colocación, pero no a los portales y bolsas de empleo. Probablemente, la reticencia mayor para el reconocimiento de estos instrumentos virtuales sea para evitar la obsolescencia ante la aparición constante de otros intermediarios que operaran al margen de la norma. Aun así, las agencias de colocación digitales son

«prestadores de servicios de la sociedad de la información» incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Pese a la poca relevancia legislativa para el ámbito privado, la mayor parte de la intermediación virtual se lleva a cabo por agentes que operan exclusivamente de forma digital o electrónica. Los portales de internet constituyen la primera opción para que las empresas cubran las ofertas de empleo ante la cada vez más baja incidencia de la intermediación pública¹ (Fernández García y Guerrero Vizuete, 2017). La falta de recursos públicos la han aprovechado en el sector privado para hacerse con el monopolio de esta actividad. Pero en esta prevalencia de opción no se trata de analizar las bondades de sus posibilidades, sino del uso que se le dé y de las consecuencias que del mismo se deriven. En el ámbito privado, un sector de la doctrina mantiene que la tecnología incrementa, *de facto*, los poderes empresariales provocando inseguridad, fragmentación y desigualdad (Goñi Sein, 2017).

Y eso aun cuando el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, dispone que el servicio de orientación profesional comprende el asesoramiento en la búsqueda activa de empleo incluyendo los medios telemáticos y el uso de las redes sociales (art. 8.2 d). Esto supone la aceptación por parte de los poderes públicos de la popularización de las mismas por las personas que buscan empleo.

Desde el ámbito jurisprudencial (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2015, rec. 259/2014), también se pone el acento en que un uso que contribuya a la generación de situaciones fraudulentas o discriminatorias puede convertirlas en un instrumento pernicioso que puede contribuir a la vulneración de derechos de las personas trabajadoras. Pero la necesidad de inmediatez de determinados aspectos de las relaciones laborales puede verse mejorada por el uso de las tecnologías (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, 2015).

En la actualidad son 1.747 las agencias de colocación autorizadas, de las que solo 305 realizan su actividad por medios exclusivamente telemáticos². Los portales de empleo virtuales se popularizan a finales de los años noventa. Los dispositivos móviles crean sus propias aplicaciones para facilitar a la persona usuaria el acceso sin depender de un ordenador de sobremesa o portátil. Existen portales generalistas que incluyen ofertas de cualquier sector profesional (Infojobs, Infoempleo, Monster), pero también portales especializados en sectores como el turismo (Hosteleo), la hostelería (Afuegolento), informática y telecomunicaciones (ElysiaTalent), voluntariado y tercer sector (Hacesfalta), servicios en general (Yobalia), etc.,

¹ www.ine.es.

² https://www.sistemanacionalempleo.es/AgenciasColocacion_WEB/listadoAgencias.do?modo=inicio.

o destinados a determinados colectivos como las personas con discapacidad (Xtalento, Merc@dis) o personal directivo o de alta cualificación (Experteer) (Fernández García y Guerrero Vizúete, 2017).

5. Una intermediación no exenta de problemas: la IA, la vulneración de principios y la posible «cosificación» de la persona demandante

Las principales cuestiones que se plantean en este proceso de virtualización de la intermediación se han venido centrandó en la modificación del proceso de intermediación laboral tradicional, la necesidad de un mejor ajuste de la oferta y demanda del mercado de trabajo y de información a la persona demandante de los puestos vacantes y a la oferente de los trabajos disponibles.

Desbordar estas cuestiones es una tónica general en un momento en el que se fomenta la introducción de las técnicas de IA y el uso de algoritmos en el análisis de los datos de las personas usuarias, en la definición de aptitudes y capacidades, pero también en la predicción de comportamientos cuando se trata de seleccionar personas para el desarrollo de una actividad; selección que se realiza a través de estas herramientas para la puesta en relación con las ofertas de empleo disponibles en los espacios virtuales. Hablamos pues de una intervención activa en la «valoración de los perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesionales de quienes buscan empleo y los requerimientos y características de los puestos de trabajo ofertados» (art. 2.1 RD 1796/2010). Y eso cuando la introducción de la IA se propone como un reto para reducir la brecha³ a través de su uso para el incremento de la capacidad, la competitividad y el desarrollo del talento. La IA se entiende como una oportunidad de potenciación de los actuales mercados de trabajo obligando a una reevaluación de las prácticas laborales, las estructuras corporativas y los ecosistemas de innovación. El planteamiento, pues, sería la conversión de la IA en una fuerza positiva, para lo que se requiere un enfoque proactivo y colaborativo.

Ello sin eliminar otros principios básicos y necesarios para el buen funcionamiento de la actividad como son el principio de gratuidad, el de no discriminación y el cumplimiento de la normativa de protección de datos en el tratamiento de datos personales, contenidos en el Convenio 181 OIT. Los portales tratan con datos de naturaleza personal y, en ocasiones, no se dan los mecanismos de garantía previstos en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, en lo que al consentimiento informado se refiere, entendiéndó que el consentimiento va implícito en la simple aceptación de la oferta o en la perfección del contrato de trabajo que se realiza a través de ellos.

³ <https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2020/01/Informe-GTCI-2020.pdf>.

5.1. Principio de igualdad y no discriminación y su vinculación con la precariedad

En un análisis multinivel se hace necesario saber de qué manera que se está procediendo a la implementación, en la intermediación digital, de los principios que informan el trabajo decente, y si el modelo virtual influye en la precarización de las relaciones laborales. De un análisis simple podemos inferir que son muchos los casos en los que las agencias virtuales de colocación están contribuyendo a la consolidación de un modelo basado en una precariedad laboral a través de ofertas de trabajo como *minijobs*, contratos a cero horas o trabajo a demanda; trabajos caracterizados por bajos salarios y largas jornadas, además de poca protección social. Estas versiones de la intermediación quedan, pues, muy lejos del modelo preconizado por la Unión Europea, el modelo de flexiseguridad que, siguiendo el ejemplo danés, aboga por una mayor flexibilidad en la contratación, pero acompañada de políticas activas de empleo –fomento de la contratación, intensificación de las políticas de formación y apoyo para la disminución de los periodos de transición– y mayores refuerzos a la protección por desempleo.

Otra de las vulneraciones que más frecuentemente puede apreciarse por parte de las agencias virtuales es la del principio de igualdad y no discriminación, y no es extraño encontrarse con ofertas señalando el sexo o la edad de las personas candidatas como destinatarias en razón de la ocupación⁴, pasando por alto las cautelas previstas en los artículos 34 y 35 de la LE, en la que la garantía de igualdad y no discriminación se configura como un principio básico de la intermediación laboral. Sin embargo, los portales digitales de empleo se han convertido en un terreno abonado a la vulneración de este principio, al publicitar estas ofertas, lo que contribuye a consolidar estereotipos de género en determinados sectores de actividad.

Si, además, tenemos en cuenta la Directiva comunitaria 2006/54, sobre igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y la Directiva 2000/78, que garantiza la igualdad en el empleo y la ocupación, se estaría en la obligación de adoptar medidas activas frente a las situaciones de discriminación, ya sea esta directa o indirecta, y que los propios gestores de la intermediación, al apreciar el carácter discriminatorio, lo comuniquen al responsable de la formulación de la oferta. Pero la vigilancia y seguimiento que realizan las agencias virtuales sobre las empresas que se anuncian es poca, existiendo una tendencia a veces incontrolada a la publicación de ofertas sin filtro.

Se puede llegar incluso a la cosificación de las personas demandantes de empleo, vulnerando la Declaración de Filadelfia⁵ y los propios principios de la OIT, y tratando el trabajo

⁴ <https://aflabor.wordpress.com/2019/12/18/recopilacion-de-ofertas-de-empleo-discriminatorias/>.

⁵ <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>.

como mercancía, incluso introduciendo un modelo basado en un incremento de la precariedad laboral o, en esta moda de llamar a cada cosa por su nombre, modelos a los que podríamos poner el apellido de *flexiprecarios* (López López *et al.*, 2014), los citados *minijobs*, contratos de cero horas, el trabajo a demanda..., que, como ya se ha expresado, tienen el denominador común de bajos salarios, largas jornadas y baja protección social. En algunos casos se plantea, para luchas contra la discriminación, el uso del *currículum vitae* (CV) ciego. Y a esta casuística podemos sumar la proliferación de demandas en portales que tradicionalmente se dedican a la compraventa de artículos de segunda mano o incluso en portales inmobiliarios, en los que la persona trabajadora tiene la consideración de un artículo más de tratamiento comercial, lo que supone una línea de actuación antagónica al concepto de trabajo decente como garantía de dignidad humana, tal y como establece la OIT.

5.2. La vulneración del principio de gratuidad

La vulneración o no del principio de gratuidad también es una cuestión a debatir. Tanto las agencias privadas de colocación como el resto de agentes de la intermediación digital tienen prohibido cobrar a las personas trabajadoras, pues les resulta de aplicación la misma normativa (arts. 33.4 b) y 34.4 LE y art. 5 c) RD 1796/2010). Se permite el cobro a las empresas únicamente en el caso de que se trate de agencias de colocación autónomas que operen de forma electrónica. La mayoría de portales ofrecen servicios similares y todos son prestados de forma gratuita para la persona candidata, aunque no siempre es o ha sido así. Hubo una época en la que importantes portales de empleo como Infojobs o Infoempleo disponían de servicios de pago destinados a las personas candidatas⁶. Sirvan como ejemplo dos portales virtuales que aún disponen de determinados servicios de pago para las personas candidatas. LinkedIn, el portal considerado como el más profesional, tiene una opción gratuita, pero las garantías de resultados se incrementan a través de la opción *Premium*, al igual que el portal Experteer⁷. El portal Yobalia distingue entre tres categorías de personas usuarias: perfil *Basic*, perfil *Premium* y perfil *Profesional*, dependiendo del número de ofertas en las que puedan inscribirse y el posicionamiento del CV dentro del listado

⁶ Por ejemplo, test de inglés y psicotécnicos que complementaban el currículum (10 € por test), servicios de información adicional a través de mensajes SMS sobre la oferta de Infojobs a la que una persona usuaria se acababa de inscribir. Por su parte, Infoempleo posicionaba entre los veinte primeros puestos de una oferta a la persona candidata que enviaba un SMS de pago y le permitía la creación de una web personal.

⁷ El primero solo puede acceder a una de cada cinco ofertas publicadas, ya que la mayoría tendrá ocultos tanto el nombre de la empresa como el enlace para inscribirse. Además, la respuesta a las solicitudes de contacto de las empresas está limitada. Respecto al segundo, permite el acceso a todas las ofertas de empleo y la respuesta directa y rápida a las solicitudes de contacto de las empresas, lo que aumenta las posibilidades de ser contactado/a. Tiene un coste de 14,90 euros al mes.

de personas inscritas o la posibilidad de inclusión de videocurrículum⁸. Con estos datos, la persona usuaria que paga por estos servicios obtiene una ventaja a la hora de buscar empleo respecto de otras usuarias que optan por no pagar o por pagar por un perfil de menor coste. Incluso a quien no paga ninguna cuota se le impide la inscripción a determinadas ofertas. Estas conductas vulneran el principio de gratuidad tanto de la normativa nacional como internacional.

5.3. Todo a las tecnologías de la información y la comunicación: de las agencias de empleo al *networking*. La importancia de un buen «padrino digital»

Para quien no tiene empleo o acaba de perderlo, la red de contactos es aún más importante. Es una de las mejores herramientas para llegar a firmar un contrato, según datos del Instituto Nacional de Estadística, que revelan que el 47,6 % de las personas asalariadas de entre 16 y 34 años encuentra trabajo a través de familiares, amigos/as y conocidos/as. En el mismo sentido, el *Informe Infoempleo Adecco 2019*⁹ apuntala la idea cuando señala que los contactos son el medio que usan las empresas para buscar candidatos/as en un 49,51 % de los casos. ¿Justificamos entonces que hacer *networking* –anglicismo utilizado para referirse a crear una red de contactos– es necesario para encontrar trabajo? Quizá solo sea una herramienta más, pero tener un buen «padrino digital» tiene más importancia de la que a veces consideramos.

Cuando la publicidad ha calado hasta el punto de que algunas personas cultivan su propia marca, con una cuidada campaña de *marketing* personal, los consejos para causar una buena impresión están a la orden del día, porque para liderar con inteligencia es necesario tener cuanta más información mejor. Se hace necesario así demostrar en las redes que se es un experto/a en el sector al que se opta y demostrar la experiencia y las competencias incluso a través del lenguaje ya universalizado de anglicismos –*expertise, skills...*–. Estas herramientas de intermediación se han generalizado e impulsado en estos tiempos de pandemia, cuando el ámbito relacional se desarrolla básicamente desde casa, y una de las

⁸ El primero permite a la persona candidata inscribirse en quince ofertas al mes, colgar una foto de perfil y recibir notificaciones diarias de ofertas de empleo. El segundo aumenta el número de fotografías hasta cinco y permite una inscripción ilimitada en ofertas de empleo que, además, le llegan a la persona usuaria en tiempo real para que sea la primera en poder inscribirse. Pero lo más importante es que su currículum estará entre los primeros en el listado de personas inscritas a una oferta y destacará para llamar la atención de las empresas. Finalmente, el perfil *Profesional* ofrece las mismas ventajas que el perfil *Premium* y añade hasta diez fotografías en el portafolio profesional, permitiendo también incorporar un videocurrículum. Además, la candidatura de estas personas usuarias se posicionará por delante de las de los perfiles *Premium*.

⁹ <https://cdn.infoempleo.com/infoempleo/documentacion/Informe-infoempleo-adecco-2019.pdf>.

mayores dificultades es el acceso presencial. Se trata de convertir las dificultades en oportunidad, el aprendizaje telemático a marchas forzadas a que nos ha llevado el virus hace casi imprescindible acudir a los contactos de tus contactos, porque uno se fía de quien conoce cuando, a veces, el único contacto es a través de los medios telemáticos.

6. Los tiempos del coronavirus, la rabiosa actualidad de los SPE y la reinención digital de urgencia

Desde tiempos inmemoriales, allá por el año 1995, como ya se ha expuesto, por primera vez se reconocía, en la justificación de la creación de las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro, la imposibilidad de los SPE (el INEM de aquella época) para atender la gestión propia¹⁰. 25 años después, en los que la evidencia se hace dolorosa para un elevado número de personas a las que la COVID-19 ha «suspendido» sus contratos, es necesario reflexionar para intentar aprender y aplicar una nueva gestión, en el futuro, deseo que cercano, en el que retomemos la cotidianeidad, aunque este término quizá deje de tener sentido.

En lo que a consecuencias que pueda tener para el mercado de trabajo, la expresión «ojalá», en todos los idiomas, es la tónica. Porque nos gustaría que, de una vez por todas, la letanía del «refuerzo», la «reforma», la «ampliación»... de los SPE, repetida en todas las normas que desde 1995 han modificado algún aspecto del ámbito laboral, por fin fuera verdad.

La COVID-19 que empuja las «posibles» modificaciones también presenta síntomas en los SPE de nuestro país, que se han visto desbordados ante la avalancha de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) y despidos que han generado una cantidad ingente de expedientes imposibles de resolver en los plazos previstos, con la consiguiente consecuencia en las personas trabajadoras más vulnerables, que han visto incrementadas sus situaciones de riesgo en el cobro de la prestación por saturación del servicio. Ante esta situación, el Gobierno decidió la ampliación de efectivos en un número de 1.000 personas interinas para ayudar a paliar ese incremento de productividad. Este número ni siquiera alcanza a la totalidad del personal –10.200– con el que contaban estos servicios antes de la crisis de 2008, y que en la actualidad se sitúa en 7.900 (un 22 % menos). Si ya veníamos arrastrando lacras organizativas y funcionales inadecuadas que derivaban de esa imposibilidad, en las que la gestión presencial sigue siendo prioritaria, el impulso hacia un funcionamiento íntegramente electrónico y en parte automático presenta muchas dudas en lo que a su eficacia se refiere.

¹⁰ La exposición de motivos del Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, así lo expresa:

Se persigue, entre otros objetivos, optimizar las posibilidades de colocación existentes, primando la eficacia sobre las cargas burocráticas, y garantizar la igualdad de oportunidades en el derecho de acceso al trabajo. Ello se hace desde el convencimiento de que los servicios públicos de empleo no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas y diversificadas ofertas de empleo, cuya respuesta adecuada requiere la máxima especialización y proximidad a las fuentes de empleo.

Considerando que toda crisis puede convertirse en una oportunidad, el virus podría ser el catalizador que revertiera la situación. Desgraciadamente, la experiencia nos dice que en la Administración que algo salga mal es, a veces, la única manera de reacción, y, tras la gestión de la crisis, es posible que podamos acudir al refrán: «no hay mal que por bien no venga».

6.1. La implantación por la COVID-19 del teletrabajo y la gestión eminentemente electrónica en el sector público o la constatación de que toda crisis es una oportunidad

Así, el virus puede dar el empujón definitivo a la resolución de las lacras organizativas y funcionales que vienen arrastrando los SPE y que imposibilitan el dar soporte a un funcionamiento íntegramente electrónico y, en parte, automático. Se ha hecho necesario vencer el miedo, que se ha convertido en un motor de cambio, quizá no el más honorable, pero, a veces, si nos remitimos a los hechos, el más eficaz. Se comenzó por afrontar una carga de trabajo sin precedentes y que desbordaba, con mucho, todas las previsiones, y que obligaba al SEPE a forzar su sistema informático para que el reconocimiento de las prestaciones llegara a las personas demandantes a primeros del mes de mayo de 2020 –primer mes tras la aprobación de los ERTE– y no a partir del día 10 en tanto que fecha habitual de pago de las prestaciones, lo que instrumentó a través de un compromiso de los bancos para adelantar el dinero. El sistema de atención telefónica tampoco ha resultado suficiente ante la avalancha de expedientes, tanto que se tuvo que recurrir a un contrato de 375.000 euros (IVA incluido) con la empresa Connectis ICT Services para reforzar su Centro de Atención a Usuarios (CAU) ante el elevadísimo e inusual número de consultas que se comenzaron a recibir. Además, ante la previsión de que no todas las personas beneficiarias de prestación la recibieran a tiempo, empresas como Volkswagen Navarra adelantaron, en la nómina de abril de 2020, 500 euros de la paga extra de junio, para favorecer la situación económica de su plantilla.

Pero no solo se fuerza la tecnología, el personal se encontró resolviendo expedientes a diario, incluidos los fines de semana. El director general del SEPE, Gerardo Gutiérrez Ardoy, anuncia el domingo 12 de abril de 2020 en un tuit que entre el jueves y el sábado se habían reconocido más de 233.000 prestaciones. Y ese trabajo en festivos del personal se realiza de manera voluntaria y el 50 % a través de teletrabajo. Lo que se pretende trasladar como una estupenda noticia significa que para dar cobertura a unas personas trabajadoras se ha de «sacrificar» a otras, con el amparo de una invocación del artículo 53 del Estatuto Básico del Empleado Público¹¹. Una buena organización pasaría por una reorganización del personal de las Administraciones públicas, de manera que se podría optimizar el trabajo de personal funcionario de otras áreas de la Administración que seguro ha visto

¹¹ Y así lo manifiestan un grupo de personas trabajadoras del SEPE al sentirse poco reconocidas en un trabajo que tienen que realizar «a destajo», como en los tiempos de bonanza de la construcción.

reducidas sus tareas, más allá de lo establecido en la disposición adicional decimooctava del Real Decreto-Ley 11/2020 –de cuya incidencia no tenemos datos–, puesto que en algunas Administraciones la provisión de puestos no obedece a áreas funcionales específicas.

Pero el principal problema que se ha evidenciado en esta crisis es la falta de inversión tecnológica en los SPE y los recortes que se han venido realizando, sobre todo vía amortización de puestos de trabajo. Y resulta sorprendente cuando en otras Administraciones de la propia Administración General del Estado la inversión en tecnología es muy diferente. El ejemplo más claro lo tenemos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que ya en 1986 implantó un superordenador, RITA, y todos sabemos con qué intensidad y dedicación controla su negocio; en la Guardia Civil, está el Duque de Ahumada, activo desde 1987; al Ministerio del Interior llegó Berta, y cuando se jubiló la sustituyó Clara, una máquina tan potente que llegó a investigarse si provocaba cáncer; o el Mare Nostrum, de la mano del Ministerio de Educación y Ciencia para el estudio del genoma humano, entre otros. Al igual que en otros sectores de la Administración General del Estado, se podría haber convertido en prioridad en estos 25 años, para alguno de los Gobiernos, la inversión en un sistema capaz de gestión. Teniendo en cuenta, además, el incremento de actividad de la última década de crisis. Pero no solo en el SEPE, la Administración de Justicia, ante el colapso al que se enfrenta, también se reclama en el mismo sentido. Quizá la consideración de vulnerabilidad de las personas usuarias de estas Administraciones no haya sido el mejor impulso para su modernización. Esta falta de inversión tecnológica ha hecho de nuevo saltar las alarmas cuando a mediados de marzo el sistema del SEPE fue hackeado, incidiendo en su vulnerabilidad.

6.2. El cambio de gestión ante la necesidad de un impulso urgente a la funcionalidad del SEPE en la implementación de las medidas de afrontamiento de la crisis

Las medidas puestas en marcha para favorecer la gestión del incremento de la demanda de los servicios en la situación de pandemia se instrumentan en:

- Permitir la inscripción de demandas de prestación por medios telemáticos.
- Eliminación de la obligación de «sellar el paro» durante los primeros meses.
- Suspensión de los plazos sin pérdida de los días de derecho, incluso si las solicitudes no se presentan en plazo, con el objetivo de no perjudicar a las personas usuarias.

Recae en las empresas la presentación de las solicitudes de los ERTE para que las personas trabajadoras puedan cobrar la prestación lo antes posible y la Inspección de Trabajo asume el rol de control de todos los expedientes de suspensión temporal para evitar las situaciones de fraude. Además, se suspende la finalización de los contratos temporales, formativos o de relevo que se prorrogan durante el tiempo que dure el periodo de alarma.

En cuanto a la gestión por parte de la Administración de la avalancha de expedientes, se produce un incremento de los plazos previstos que pasan de 5 días a 10, con la misma finalidad de no perjudicar a las personas usuarias afectadas. Aun así, se advierte de las posibles demoras en la tramitación y se «sugiere» a las personas trabajadoras afectadas que no se dirijan al SEPE para consultar el estado de su demanda, toda vez que la obligación de la solicitud recae en la empresa. Es una manera más de aliviar la gestión o no colapsar aún más el sistema, dejando los interlocutores en solo uno por empresa.

Y ¿cómo se informa a las personas en situación de desempleo y que no están afectadas por un ERTE? Pues se habilitan tres vías, a saber: la telemática, a través de la página web donde se actualiza la información; un servicio de atención telefónica para aquellas personas usuarias que no dispongan de medios o de cultura tecnológica para acceder telemáticamente; y la remisión a las redes sociales para obtener información.

6.3. Políticas activas de empleo o políticas activas del mercado de trabajo: recentralización o actos de fe

La situación previa a la crisis preconizaba una reforma del mercado de trabajo (anunciada en cada legislatura por el Gobierno de turno), que no sabemos si afectará a la gestión de las políticas activas de empleo, a la vista de la medida de recentralización del presupuesto destinado a la formación, con una finalidad diferente a aquella para la que estaban concebidas; medida que ha hecho saltar las alarmas, como no podía ser de otra manera. El Gobierno centralizó el gasto de 2.400 millones de euros procedentes de las cotizaciones de Seguridad Social y que suponían la mitad del presupuesto del «Plan anual de política de empleo» (PAPE). Esto elimina una norma de 2015 para financiar la formación de trabajadoras/as en situación de desempleo. La norma anula el carácter finalista de la cotización para formación profesional de las personas trabajadoras, lo que obliga a las comunidades autónomas a reformular la financiación de sus políticas activas de empleo. Esto puede suponer una limitación a que estas apliquen medidas para colaborar a la recuperación en el menor tiempo posible, una vez que hayamos superado este periodo. Porque inevitablemente y en atención a los ciclos económicos, cuando suceda será imprescindible –a mi juicio ya lo está siendo– poner en marcha medidas de activación del empleo. Además, cabría preguntarse si la decisión no supone una invasión de las competencias transferidas normativamente a las comunidades autónomas o si, al pensar en ella, se ha tenido en cuenta que las empresas, ante sus nuevas circunstancias y la implantación masiva y «con calzador» del teletrabajo, puedan tener nuevas necesidades de formación, en su mayoría formación relacionada con las nuevas tecnologías, como sí se ha planteado en otros países. Algunos servicios, como los Pôle d'Emploi en Francia, han optado por potenciar la formación de las personas usuarias ampliando con nuevos títulos el catálogo formativo existente y la ampliación de la oferta con apoyo en las plataformas digitales.

7. Un análisis de las urgentes necesidades de adaptación digital de los SPE desde una perspectiva comparada

7.1. La gestión de urgencia en tiempos de coronavirus

Para la OCDE, las mejores prácticas sobre digitalización en el ámbito de la intermediación se centran en los SPE (OCDE, 2020)¹². La recomendación de la modernización viene a romper con la idea de la obsolescencia y la ineficacia de estos. Uno de los mejores ejemplos lo supone el programa de conavegación o gestión multicanal de Suecia (Chagartegui Jávega, 2018) consistente en que una persona usuaria, ya sea trabajadora o empresaria, que acude al servicio de manera telemática y no encuentra la información o no puede completar un servicio, puede hacer clic sobre un *banner* que permite a la persona empleada pública ver la pantalla y proporcionarle asistencia. Esta se realiza a través de un chat, un mensaje de texto, un audio o un vídeo (OCDE, 2015).

En la mayoría de los países y con carácter general se ha producido un refuerzo de los canales de servicios y prestaciones, como a los procedimientos a adoptar en la gestión del riesgo legal. El fuerte incremento del número de solicitudes de prestaciones constituye uno de los test de estrés más importante al que los SPE están haciendo frente, tanto en la atención al público como en la adecuación del servicio.

En los países donde existe un reparto competencial entre niveles central y regional en lo que a políticas activas y pasivas se refiere, es importante impulsar la colaboración institucional, sea mediante el relanzamiento del nivel local a través de la actividad de información y comunicación, sea mediante la simplificación de los procedimientos administrativos; vía que están siguiendo la mayoría de los países (Bélgica, Alemania, Reino Unido y España). Un breve resumen se puede observar en el siguiente cuadro:

Medida	Países
Ampliación del derecho a categorías que no cumplen los requisitos	Bélgica y España
Simplificación de los procedimientos para el acceso a la prestación	Bélgica, Alemania, Reino Unido y España
Exigencia de colaboración institucional entre diferentes Administraciones territoriales por la distribución de competencias	España y Bélgica



¹² <http://oe.cd/covid19briefsocial>.

Medida	Países
Prórroga del subsidio para aquellas personas desempleadas a punto de agotar la prestación	Francia y España
Reducción de los tiempos de espera en la resolución de las solicitudes	Reino Unido
Refuerzo de los canales de información (FAQ, redes sociales, teléfono, página web, chat, espacios digitales personales)	Bélgica, Alemania, Reino Unido, Suecia, Francia y España
Relajamiento de las condiciones de control de las acciones llevadas a cabo por las personas demandantes de empleo beneficiarias de prestaciones	Bélgica, Alemania, Reino Unido, Suecia, Francia y España
Incremento de la formación de las personas usuarias	Francia
Atención específica a empresas y sectores y prioridad en sus demandas (sectores esenciales)	Francia, Reino Unido, España y Suecia

Fuente: elaboración propia.

De las medidas adoptadas y resumidas en el cuadro, se infiere que, en la crisis actual, pagar sin demora las prestaciones es una prioridad clave, ya que son numerosas las empresas que se enfrentan a severas restricciones de liquidez. Para ello se han simplificado los procedimientos de reclamación con el objeto de limitar el nivel de burocracia y acelerar la aprobación de las prestaciones. Pero son más las medidas adoptadas. En Suiza, por ejemplo, la intervención vino de la mano de los plazos, duplicándose el periodo de renovación de 3 a 6 meses, lo que disminuye el número de solicitudes que deben tramitarse y acelera el proceso de aprobación. En Bélgica, los procedimientos para solicitar programas similares a nuestros ERTE se redujeron considerablemente. Las empresas que quieren acogerse pueden simplemente solicitarlo a través de una declaración electrónica. El Reino Unido es uno de los pocos países que aplican un plan de prestaciones parciales completamente nuevo para hacer frente a la crisis de la COVID-19, de manera que las empresas pueden solicitar prestaciones a través de medios telemáticos y el procesamiento de la solicitud es automático. Otros países, como Alemania, Italia y Japón, también han simplificado sus sistemas, por ejemplo, ampliando el acceso a los servicios disponibles. En Italia, la posibilidad de acceder a una prestación por desempleo a tiempo parcial está abierta ahora en todos los sectores, incluso para las empresas que antes no eran elegibles¹³. Es

¹³ Decreto-legge 17 marzo 2020, n.º 18 (decreto Cura Italia), Decreto-legge 19 maggio 2020, n.º 34 (decreto Rilancio), e Decreto interministeriale 13 luglio 2020, n.º 12.

evidente que simplificar los procesos, disminuir la burocracia y contar con suficiente personal para procesar las reclamaciones es crucial para garantizar el pago oportuno de la prestación, más aún en los países que no tienen experiencia institucional significativa con los programas de desempleo a tiempo parcial, como es el caso de Alemania, cuyo SPE vio incrementado el número de reclamaciones que tramitaban catorce veces en comparación con tiempos normales¹⁴.

7.2. El reto de las personas demandantes activas: la estimulación virtual

Son muchos los SPE que en este tiempo han suspendido los requisitos de búsqueda de empleo y han levantado las sanciones por no demostrar la búsqueda activa, tal y como se refleja en el cuadro. A pesar de eso, se han puesto en marcha mecanismos para estimular a las personas solicitantes de empleo a utilizar el periodo de confinamiento de la mejor manera posible mediante la búsqueda activa de puestos de trabajo y la optimización de la misma. Esta estrategia ha sido implementada por Australia, Dinamarca, Estonia y Letonia, donde se estimula a las personas demandantes de empleo a mantenerse actualizadas (Department of Education Skills and Employment, 2020) y a continuar presentando solicitudes de empleo (Star, 2020). Al estimular a las personas demandantes a continuar con la búsqueda activa de empleo, los servicios virtuales, la formación a distancia y las bases de datos de ofertas es fundamental que se actualicen continuamente (Immervoll y Knotz, 2018). Por lo tanto, es importante indicar claramente cuáles son las ofertas disponibles para evitar la frustración y el desánimo. Una lista no exhaustiva de sugerencias para el estímulo a las personas solicitantes de empleo tendría los siguientes ítems:

- Continuar presentando solicitudes de empleo durante el tiempo de crisis.
- Crear o actualizar CV, cartas de presentación y perfiles en bases de datos de ofertas tanto en los SPE como en las agencias de colocación y en otras herramientas virtuales de búsqueda de empleo (por ejemplo, LinkedIn) y realizar simulaciones de entrevistas.
- Utilizar los servicios de información y orientación profesional que actúan de manera virtual para informarse de las opciones de carrera, desarrollo y reorientación profesionales.
- Realizar cursos de *e-learning*/formación *online*. Esto requiere que tales opciones se publiquen y se incluyan en los procesos virtuales de orientación laboral.
- Aprovechar las oportunidades de voluntariado para mantenerse activas.

¹⁴ <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2020-25-anstieg-kurzarbeit-flacht-auf-sehr-hohem-niveau-ab>.

En este último caso, el trabajo voluntario y comunitario en sectores vitales permite a las personas solicitantes de empleo participar en una actividad productiva, al tiempo que satisfacer las nuevas necesidades a las que se enfrentan las sociedades y responder al sentimiento de contribuir a sus comunidades a través del compromiso cívico.

7.3. La creatividad de los SPE en la publicación de ofertas

A pesar de su denostada imagen, los SPE siguen desempeñando un papel importante al conectar la oferta de mano de obra con la demanda. Son varios los países en los que las bases de datos públicas de ofertas, a menudo dirigidas por los SPE, son las plataformas más utilizadas, siendo estas fundamentales para identificar los sectores que se enfrentan a una aguda escasez de mano de obra, por ejemplo, en tiempos de pandemia, los servicios esenciales, y, además, para dirigir a las personas solicitantes de empleo hacia esos sectores. Las ofertas publicadas en webs públicas gozan de la confianza de los usuarios/as, por los problemas que ya hemos evidenciado de vulneración de derechos fundamentales que se observan en algunos portales. La necesidad de conocer las ofertas que requieren cierta inmediatez en tiempo real y la urgencia por disminuir las tasas de desempleo han hecho que algunos SPE creen unos espacios *ad hoc* virtuales y específicos. Así han surgido páginas web especializadas que recogen ofertas para puestos de trabajo esenciales con necesidades de contratación inmediatas, como Need a job now de la Bolsa Nacional de Trabajo de los Estados Unidos¹⁵ y la Mobilisation exceptionnelle pour l'emploi¹⁶ del SPE francés. Otros destacan en sus bases de datos qué sectores o empresas están contratando actualmente a través de etiquetas o *hashtags* (por ejemplo, Bruselas y Flandes –Bélgica–, Alemania, Suecia) o crean mercados que anuncian necesidades urgentes (por ejemplo, Austria, Estonia).

Y toda la actividad de la intermediación se ha visto afectada. Ante la necesidad de eliminar la presencialidad y los eventos físicos, pero seguir prestando servicios de intermediación, algunos ofrecen entrevistas *online* rápidas¹⁷, es el caso del SPE de Suecia, u organizan ferias de empleo virtuales, como el SPE estonio, que, a pesar de la incertidumbre del mercado de trabajo, celebró una feria virtual de empleo del 14 al 17 de abril de 2020 y, dado el éxito obtenido, volverá a repetir experiencia este año¹⁸. En los Países Bajos, el SPE presta apoyo a las personas solicitantes de empleo y a las empresas mediante el uso de su modelo de gestión de la demanda y la oferta, una herramienta de emparejamiento basada en competencias, para asegurarse de que se cubran vacantes en puestos de trabajo vitales.

¹⁵ <https://needajobnow.usnlx.com>.

¹⁶ <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/coronavirus-covid-19/poursuite-de-l-activite-en-periode-de-covid-19/article/mobilisation-exceptionnelle-pour-l-emploi-plateforme-de-recrutement>.

¹⁷ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/rekryteringstjanster/hall-rekryteringstraff>.

¹⁸ <https://www.onlineexpo.com/ee/too-ja-karjaarimess/?it=en/temporary-job-offers/>.

7.4. La imperiosa necesidad de la adaptación de la formación para el empleo

Mantener una buena cooperación con los proveedores de servicios y las partes interesadas pertinentes es importante para garantizar la continuidad de la prestación de servicios durante y después del periodo de confinamiento. En la mayoría de los países, las opciones de formación son ofrecidas por proveedores privados, pero los SPE deberían tener un papel fundamental que desempeñar para acompañar y apoyar a los proveedores en el uso de herramientas virtuales para la provisión de capacitación. Esta requiere una buena cooperación entre las autoridades del sector de la educación y el sector empresarial, al ser actores clave en el ámbito de la formación. Esta cooperación es especialmente necesaria para facilitar la transición desde la escuela al trabajo, mitigando así el impacto de la crisis en las perspectivas de la juventud en el mercado laboral.

La crisis, por tanto, ha servido para que los SPE hayan utilizado los canales digitales de manera creativa para proporcionar formación oportuna y relevante. A esta reforma se une la adaptación de la formación a las necesidades del mercado de trabajo. La mayoría de los SPE suspendieron los cursos de capacitación presencial poco después de la introducción de medidas de confinamiento. La disponibilidad de las soluciones de formación virtuales existentes ha permitido a muchos países continuar con la oferta de cursos cuyas competencias son posibles en la distancia con una inversión mínima (por ejemplo, en Estonia, los Países Bajos, Austria, Dinamarca, algunas regiones de Italia o las tres regiones de Bélgica)¹⁹. El impulso ha venido de la mano también de cambios normativos que afectan a los niveles competenciales. Por ejemplo, en Dinamarca, que ha modificado la ley para que los municipios tengan competencias para ofrecer nuevos cursos de cualificación digital y, en Francia, que tiene más de 150 nuevos cursos de formación disponibles de manera telemática en el *Emploi Store*²⁰. Suecia utilizará parte de la financiación adicional asignada al SPE y a otros actores clave para fortalecer la enseñanza a distancia y la educación basada en internet. Los SPE de la región de Bruselas²¹ aumentan el número de cursos ofrecidos en francés durante la crisis de la COVID-19 y de la formación en idiomas y tecnologías de la información. Los SPE en Flandes²² están utilizando el periodo de confinamiento como una oportunidad para actualizar el contenido y el material de enseñanza para la formación que no puede realizarse en estas circunstancias porque requiere de presencialidad. El SPE estonio, en cooperación con las partes interesadas y ante la alta demanda de atenciones digitales, desarrolló rápidamente mecanismos de formación virtual en herramientas telemáticas para las personas trabajadoras sanitarias.

¹⁹ <https://www.employment.gov.au/newsroom/explainer-covid-19-mutual-obligation-arrangements>.

²⁰ <https://www.emploi-store.fr/portail/accueil>.

²¹ <https://www.bruxelles.be/services-daide-lemploi>.

²² <https://www.vdab.be>.

Los SPE han encontrado formas innovadoras de difundir información sobre la formación virtual y fomentar la participación; por tanto, se convierten en actores clave en la difusión de la información, utilizando diferentes canales para llegar a grupos específicos. Pueden difundir información sobre las opciones de formación disponibles mediante la publicación de contenido en su página web, o enviar correos electrónicos a las personas usuarias, o utilizar las redes sociales para la publicación de información y ofertas de formación, o publicarla en medios tradicionales, como los *mass media*. Un ejemplo de estas prácticas lo constituye el SPE de Bruselas, que ha desarrollado una campaña activa en su sitio web y utiliza su boletín informativo para anunciar sus ofertas de formación y alentar a las personas a utilizarlas («Confiné mais connecté! Suivez une formation en ligne»)²³. También utiliza su boletín informativo para difundir información sobre las medidas relacionadas con la COVID-19. El SPE de Francia está activo en su cuenta de Twitter y canal de YouTube²⁴ para promover capacitaciones y otras formas de mantenerse activo/a. El SPE de la región italiana de Trento alienta a quienes están buscando empleo a buscar oportunidades de formación, con el fin de prepararse para el futuro y anuncia en su página web el portal Formazione X Te²⁵, que presenta ofertas de formación por parte de organismos acreditados.

En lo que respecta a la formación en el lugar de trabajo, son diferentes los patrones de conducta de los SPE. Aunque muchos países han suspendido toda formación institucional, la formación que se lleva a cabo en el lugar de trabajo sigue siendo posible en algunos países si se cumple con las condiciones de seguridad. Por ejemplo, la formación en el lugar de trabajo se mantiene en la región de Flandes, Bélgica²⁶, a menos que la actividad se suspenda debido a una decisión de la persona empleadora o del Gobierno o de un certificado de salud proporcionado por el aprendiz/a. La formación en el lugar de trabajo puede continuar a través del teletrabajo en Valonia, si va acompañada de *coaching* a distancia, por ejemplo, por correo electrónico o teléfono. Las personas solicitantes de empleo en Portugal pueden retirarse de la formación en el lugar de trabajo sin penalización (y con la posibilidad de volver a la formación) si no se sienten cómodas para trabajar, a pesar de la continuación de las actividades.

8. Los retos de los SPE

La imposibilidad de atención presencial en las oficinas de los SPE está siendo una de las principales cuestiones para la Administración y el revulsivo para la implantación de aplicaciones telemáticas que permitan facilitar los procesos de solicitudes de prestaciones. Pero

²³ <https://www.actiris.brussels/fr/citoyens/>.

²⁴ <https://www.youtube.com/user>.

²⁵ <https://formazionexte.agenzialavoro.tn.it>.

²⁶ <https://www.vdab.be/francais>.

los SPE con carácter general en todos los países no estaban preparados para atender esta demanda masiva. Este es el objeto de este apartado.

8.1. Agilizar los procesos de concesión de gestión de las políticas de garantía de rentas

Solo aquellos países que contaban con infraestructuras tecnológicas bien desarrolladas están siendo los mejor posicionados para hacer frente a estas circunstancias, ya que el proceso de solicitud de prestaciones puede permanecer sin cambios para todas las personas usuarias que cuenten con habilidades digitales y con acceso a internet. Estonia ya contaba, antes de la crisis, con un procedimiento de tramitación totalmente automatizado de la prestación por desempleo, lo que permitió al SPE hacer frente al volumen incrementado de solicitudes, minimizando, a la vez, la necesidad de reubicar los recursos de otros servicios. Lo ideal para ello es contar con una interfaz de usuario/a virtual ya instalada; sin embargo, hay alternativas más sencillas y de fácil implantación como es la herramienta de formulario descargable que, una vez cumplimentado, se puede enviar, incluso utilizando el correo electrónico, habilitando una dirección específica para cada uno de los trámites, lo que agiliza la resolución. Con todo, no son herramientas que cuenten con una fiabilidad absoluta, puesto que han de enfrentarse a las amenazas de la ciberseguridad, los ataques de *phishing*, amenazas de correo electrónico y robo de identidad vinculados al uso de comunicaciones electrónicas.

Para muestra un botón, en el caso de España, donde hemos asistido recientemente al hackeo del SEPE, que se ha convertido en la actualidad de la ciberdefensa en nuestro país, con el *malware* Ryuk como protagonista, que ha paralizado durante una semana la gestión del servicio, no solo telemática, sino también presencial. Este fallo se suma a todos los problemas que viene arrastrando el SEPE, y que ya hemos comentado, tanto en medios materiales como en recursos humanos, y que es consecuencia de equipos poco actualizados para poder hacer frente a las amenazas tecnológicas actuales. Las personas trabajadoras demandan un apoyo decidido en inversión tecnológica que actualice sistemas que, en algunos casos, superan los 30 años de antigüedad y que se exponen a situaciones de fraude, como la venta de citas detectada recientemente en las oficinas de empleo de Barcelona²⁷, o de estafa para conseguir datos de las personas usuarias suplantando la identidad de los servicios públicos²⁸.

²⁷ <https://www.rtve.es/alacarta/videos/la-tarde-en-24-horas/sepe-denuncia-venta-barcelona-citas-previas-oficinas/5722817/>.

²⁸ https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-sepe-alerta-estafa-suplantacion-seguridad-social-para-robar-datos-202103151142_noticia.html.

Con estas circunstancias, y en la misma línea que para las solicitudes de prestación, se debe alentar a las personas usuarias a utilizar los medios electrónicos para contactar con los SPE, sea cual sea el motivo de su consulta. Además, son muchas las páginas web de SPE que proporcionan respuestas a través de una sección de preguntas frecuentes o a través de asistentes virtuales. Eso no significa que la telefonía quede excluida de los canales de comunicación, porque aún existe un alto porcentaje de usuarios/as que no cuentan ni con los medios ni con los conocimientos para la utilización de las herramientas informáticas. Pero si se dispone de servicios telemáticos que funcionan bien, se debe desalentar su uso con fundamento en la rapidez del servicio, y quizá sería interesante el refuerzo de los servicios de orientación para cubrir la asistencia de las personas demandantes sin capacitación tecnológica, lo que incidiría también en la agilidad de la tramitación.

El traslado a canales digitales aumenta el riesgo de fraude cuando se sustituyen los canales cara a cara, así como cuando se introducen procesos simplificados de prestaciones. Por lo tanto, es necesario analizar qué procesos se pueden modificar (temporalmente) para apoyar el nuevo modelo operativo sin tener efectos negativos (a largo plazo). La clave es utilizar datos administrativos de otros registros, siempre que sea posible (por ejemplo, sobre registros e ingresos de empleo), así como aplicar controles posteriormente (por ejemplo, mediante la concesión de derechos de prestaciones únicamente sobre una base provisional, como es el caso en Alemania). Como medida para desalentar el abuso del sistema de prestaciones temporales, el SPE estonio publica datos clave sobre las personas destinatarias de estas prestaciones en su sitio web (nombre de la empresa, número de empleados/as, cantidad de beneficios).

8.2. Evitar la exclusión o la necesidad de los SPE de prestar apoyo a las personas demandantes sin conocimientos digitales

A medida que la crisis de la COVID-19 evoluciona, la exclusión digital está reforzando la desigualdad social y de ingresos. Ya hemos hecho referencia a la necesidad de que los SPE presten especial atención a las personas que pueden no tener las competencias para registrarse o realizar cualquier trámite de manera virtual y que resulta esencial el mantenimiento de los servicios telefónicos, o el correo ordinario, además de la presencialidad. Pero si la falta de personal sigue siendo una lacra, la colaboración público-privada puede ser la solución, estableciendo vías de coordinación, además de con las agencias de colocación, con organizaciones que trabajen con determinados colectivos más vulnerables, de manera que se proporcione apoyo y asistencia adicionales para la solicitud de prestaciones. En el Reino Unido, por ejemplo, Citizens Advice²⁹ apoya a las personas en las primeras

²⁹ <https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/universal-credit/claiming/helptocclaim/>.

etapas de la solicitud de crédito universal. En España, Acción Contra el Hambre³⁰ también está ayudando a las personas solicitantes de empleo y a las familias necesitadas a solicitar prestaciones. Entendemos que una acción coordinada entre los SPE y el resto de las organizaciones es aún más importante durante estos tiempos para garantizar que las personas más vulnerables accedan a todo el apoyo posible.

9. En resumen

Es necesario acelerar los planes de digitalización de servicios, sobre todo teniendo en cuenta que estos pueden apoyar la eficiencia y eficacia de los SPE para hacer frente a incrementos potenciales de usuarios/as actuales y futuros. Y todo porque la digitalización de los SPE ha demostrado ser un elemento crucial durante la crisis financiera mundial para hacer frente al número constantemente elevado de expedientes que el personal de los SPE debe resolver y para responder a los pedidos de mayor eficiencia y reducción de costes. Invertir en digitalización en los SPE es crucial para un procesamiento de prestaciones eficiente. Además de que la digitalización fomenta servicios más personalizados y eficaces.

Básicamente podríamos justificar el proceso de digitalización de la siguiente manera: los SPE necesitan:

- Accionar: adaptar herramientas, canales, metodologías, procesos y organización de trabajo mediante una gestión de la crisis flexible, ágil y productiva.
- Re-accionar y asesorar: desarrollar estrategias de salida adecuadas a cada situación.
- Re-construir: implementar la nueva estrategia, adaptándola a las necesidades cambiantes si fuese necesario.

En este periodo de pandemia estamos pudiendo comprobar que los avances en la digitalización de los servicios ayudan a responder mejor a los desafíos inmediatos de los SPE frente a la COVID-19, pero también permiten estar mejor equipados para los desafíos futuros. Se debe implementar una metodología de desarrollo ágil al avanzar en la digitalización, involucrando equipos de desarrollo multifuncionales, incluyendo también competencias en el modelo de negocio de los propios servicios. Esto permite una mejora continua y una respuesta rápida y flexible a las necesidades dinámicas del mercado laboral. Es importante que el SPE aproveche la infraestructura de tecnologías de la información ya existente y disponible en el país, teniendo en cuenta sus escollos para evitar ineficiencias y los costes

³⁰ <https://www.accioncontraelhambre.org/es/accion-contra-el-coronavirus-en-espana>.

excesivos que suponen los fallos en la gestión, sobre todo su incidencia en las personas usuarias. Sería deseable la automatización total de algunos de los servicios que, como se ha podido comprobar, tienen enormes garantías de éxito, por ejemplo, el registro de solicitantes de empleo y el procesamiento de las prestaciones por desempleo, ya que existe una infraestructura nacional que permite el intercambio de datos en tiempo real y de forma segura entre Administraciones. En ausencia de una infraestructura que permita el cruce de datos, la digitalización de los SPE se convierte en un desafío adicional a superar.

Por tanto, los servicios de empleo públicos y privados desempeñarán un papel crucial para impedir que el mercado laboral colapse. Estos servicios tendrán que prestar un apoyo cada vez más virtual (es decir, no presencial) a una afluencia sin precedentes de solicitantes de empleo. Esto incluirá garantizar que las prestaciones se paguen sin demora, proporcionar información y alentar a las personas solicitantes de empleo a mantenerse activas incluso en momentos, como el actual, en los que se modifican las posibilidades de oferta.

Referencias bibliográficas

- Chagartegui Jávega, Consuelo. (2018). Incidencia de nueva TIC en la intermediación privada, el problema de la utilización de plataformas electrónicas para eludir derechos. *Iuslabor*. Associació Catalana de Iuslaboralistas. <http://www.iuslabor.org/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=384>.
- Department of Education Skills and Employment. (2020). Explainer: COVID-19 mutual obligation arrangements. <https://www.employment.gov.au/newsroom/explainer-covid-19-mutual-obligation-arrangements>.
- Fernández García, Antonio y Guerrero Vizuete, Esther. (2017). ¿Pagar por buscar empleo?: la gratuidad del servicio en la intermediación digital. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 1(8), 72-95.
- Galindo Martín, Miguel Ángel. (2010). Fricciones en el mercado de trabajo: aportaciones de Diamond, Mortensen y Pissarides. *Boletín Económico de ICE*, 3000, 35-42.
- Goñi Sein, José Luis. (2017). Nuevas tecnologías digitales, poderes empresariales y derechos de los trabajadores: análisis desde la perspectiva del Reglamento europeo de protección de datos de 2016. *Revista de Derecho Social*, 78, 15-42.
- Immervoll, Herwig y Knotz, Carlo. (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 215. OECD Publishing. <http://ftp.iza.org/dp11704.pdf>.
- López López, Julia; De le Court, Alexandre y Canalda Criado, Sergio. (2014). Breaking the equilibrium between flexibility and security: flexibility as the Spanish version of the model. *European Labour Law Journal*, 1(5), 18-42.
- Malo Ocaña, Miguel Ángel. (2018). La intermediación laboral como servicio de información. *Economistas, número extra 156/157*, 123-132.
- OCDE. (2015). *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y*

y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral. BID, AMSPE y OCDE. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-mundo-de-los-servicios-p%C3%BAblicos-de-empleo.pdf>.

OCDE. (2020). Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>.

Star. (2020). Info til borgere om COVID-19 i forhold til beskæftigelsesindsats og ydelser (Info for citizens on COVID-19 in relation to employment efforts and benefits). <https://star.dk/til-borgere/coronavirus-hvad-betyder-det-for-mine-ydelser-og-beskaeftigelsestilbud/>.

Vallecillo Gámez, María Rosa. (7 de septiembre de 2020). La «Dana» de las TICs en la intermediación: portales de empleo, inteligencia artificial, *networking*... *Transforma e-Work*. <https://www.transformaw.com/blog/la-dana-de-las-tics-en-la-intermediacion-portales-de-empleo-inteligencia-artificial-networking/>.

