



**Agencias de empleo privadas, promoción
del trabajo decente y mejora del funcionamiento
de los mercados de trabajo en los sectores
de los servicios privados**

**Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial
sobre el papel de las agencias de empleo privadas en la promoción
del trabajo decente y la mejora del funcionamiento de los mercados
de trabajo en los sectores de los servicios privados
(18-19 de octubre de 2011)**

Ginebra, 2011

**Agencias de empleo privadas, promoción
del trabajo decente y mejora del funcionamiento
de los mercados de trabajo en los sectores
de los servicios privados**

**Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial
sobre el papel de las agencias de empleo privadas en la promoción
del trabajo decente y la mejora del funcionamiento de los mercados
de trabajo en los sectores de los servicios privados
(18-19 de octubre de 2011)**

Ginebra, 2011

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

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

Agencias de empleo privadas, promoción del trabajo decente y mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo en los sectores de los servicios privados: Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre el papel de las agencias de empleo privadas en la promoción del trabajo decente y la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo en los sectores de los servicios privados, Ginebra 18-19 de octubre de 2011/Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Actividades Sectoriales. Ginebra, OIT, 2011.

1 v.

ISBN: 978-92-2-325024-9 (impreso)

ISBN: 978-92-2-325025-6 (web pdf)

International Labour Office and Sectoral Activities Programme; Global Dialogue Forum on the Role of Private Employment Agencies in Promoting Decent Work and Improving the Functioning of Labour Markets in Private Services Sectors (2011, Geneva, Switzerland).

Publicado también en inglés: *Private employment agencies, promotion of decent work and improving the functioning of labour markets in private services sectors: Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on the Role of Private Employment Agencies in Promoting Decent Work and Improving the Functioning of Labour Markets in Private Services Sectors, Geneva, 18-19 October 2011*, ISBN 978-92-2-125024-1, Ginebra, 2011; y en francés: *Les agences d'emploi privées et leur rôle dans la promotion du travail décent et dans l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail dans les services du secteur privé: Document thématique soumis pour discussion au Forum de dialogue mondial sur le rôle des agences d'emploi privées dans la promotion du travail décent et dans l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail dans les services du secteur privé, Genève, 18-19 octobre 2011*, ISBN 978-92-2-225024-0, Ginebra, 2011.

agencia de empleo privada/fomento del empleo/papel de la OIT/Convenio de la OIT/comentario/sector privado/sector público/hotelaría/turismo/restauración/países desarrollados/países en desarrollo
13.02.4

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

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

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

Prefacio

El presente documento puede servir de base para los debates en el Foro de diálogo mundial sobre el papel de las agencias de empleo privadas en la promoción del trabajo decente y la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo en los sectores de los servicios privados, que se celebrará en Ginebra los días 18 y 19 de octubre de 2011. En su 304.^a reunión (marzo de 2009), el Consejo de Administración de la OIT decidió que el foro se celebraría en el segundo semestre de 2011, se compondría de diez participantes de los trabajadores y diez de los empleadores designados previa consulta con los respectivos grupos del Consejo de Administración y estaría abierto a los representantes de todos los gobiernos interesados. También podrán asistir otros participantes de los trabajadores y de los empleadores. La finalidad del Foro es intercambiar opiniones sobre las agencias de empleo privadas y el sector de las agencias de empleo temporal, y seguir promoviendo el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), presentar buenas prácticas y alentar nuevas ratificaciones, y centrarse más específicamente en los sectores de los servicios privados (en particular los de hotelería, restauración y turismo; comercio; servicios financieros y profesionales; medios de comunicación, cultura y gráficos; y servicios de correos y de telecomunicaciones) en lo que respecta al papel que desempeñan las agencias de empleo privadas en la promoción del trabajo decente a través de la ampliación de la protección de los trabajadores temporales, mejorando al mismo tiempo el funcionamiento de los mercados de trabajo en los servicios privados ¹. El Foro podría adoptar recomendaciones consensuadas que servirían de base para la posterior adopción de medidas por parte de la OIT y sus mandantes. Se trata de una actividad de seguimiento del Taller para promover la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) ² realizado en 2009, que se había centrado en el Convenio, las tendencias del sector de las agencias de empleo y las repercusiones de la crisis económica en ese sector.

El Foro y Taller son parte del programa de actividades sectoriales de la OIT, que tiene por objeto ayudar a los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores a desarrollar sus capacidades para abordar equitativa y efectivamente las cuestiones sociales y laborales en sectores económicos concretos. Los programas de actividades sectoriales, la cooperación técnica, las actividades de asesoramiento e investigación y las reuniones tripartitas contribuyen a los objetivos estratégicos de la OIT. En este tipo de reuniones participa una gran diversidad de representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de distintos países con objeto de fortalecer el tripartismo y promover el diálogo social en el plano internacional.

En su 310.^a reunión (marzo de 2011), el Consejo de Administración decidió que en 2012-2013 se realizaran estudios sobre los efectos de la aplicación del Convenio núm. 181 en los países que lo habían ratificado y que los resultados de esos estudios se compararan con las condiciones en los países que no lo habían hecho (dando mayor importancia a los países en que el sector de las agencias de empleo estaba creciendo rápidamente y a países como Egipto, Filipinas y Francia), teniendo en cuenta el marco de funcionamiento de las agencias, las condiciones de empleo (los contratos, la utilización de agencias y el reemplazo de puestos de trabajo directos y permanentes por trabajadores cedidos por agencias), y las prestaciones como la remuneración, la licencia de enfermedad y las pensiones ³. Estos estudios podrían servir de base para un posible Foro de diálogo mundial sobre este tema.

¹ Documentos GB.304/STM/1, párrafo 25 y dec-GB.304/12.

² OIT. 2009. *Las agencias de empleo privadas, los trabajadores cedidos a través de agencias de trabajo temporal y su contribución al mercado de trabajo: Ponencia para debate* (Ginebra, OIT).

³ Documentos GB.310/STM/1, párrafo 44 y dec-GB.310/14.

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio.....	iii
Agradecimientos.....	vii
1. Introducción.....	1
1.1. Agencias y trabajo a través de agencias: Definiciones.....	1
1.2. Términos conexos.....	2
1.3. La relación triangular.....	3
1.4. Antecedentes del Convenio núm. 181.....	4
1.5. Perspectivas respecto a las agencias y al trabajo a través de agencias.....	7
Principios de UNI Sindacato Global sobre las agencias de empleo temporal.....	11
2. Tendencias del empleo temporal a través de agencias.....	12
2.1. Sector de las agencias de empleo privadas.....	12
2.2. Empleo temporal a través de agencias.....	15
2.3. Dimensiones sectoriales del trabajo temporal.....	18
A. Distribución sectorial en Europa.....	19
B. Distribución sectorial fuera de Europa.....	21
2.4. Muestra de sectores de servicios privados.....	23
A. Hotelería, restauración y turismo.....	24
B. Comercio.....	26
C. Servicios financieros y profesionales.....	26
D. Medios de comunicación, cultura, industrias gráficas y deportes.....	26
E. Servicios de correos y telecomunicaciones.....	27
F. Servicios para inmuebles (limpieza y seguridad) y de trabajo doméstico.....	27
G. Centros de llamadas y servicios de TI.....	28
H. Personal de agencias de empleo privadas.....	28
2.5. Perfil de los trabajadores cedidos por agencias.....	30
A. Desde el punto de vista del género.....	30
B. Desde el punto de vista de la edad.....	31
C. Desde el punto de vista de la educación y las competencias.....	32
D. Desde el punto de vista de la migración.....	32
E. Duración de la cesión.....	33
3. Papel de las agencias de empleo privadas en la promoción del trabajo decente.....	35
3.1. Derechos y condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por agencias.....	37
3.2. Trabajo no declarado.....	38
3.3. Función de los interlocutores sociales y el diálogo social respecto al trabajo a través de agencias de empleo temporal.....	38
A. Diálogo nacional en el sector.....	40

B.	Diálogo a nivel de agencias.....	40
4.	Papel de las agencias de empleo privadas en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo	41
4.1.	Introducción.....	41
4.2.	Perspectiva de la empresa usuaria.....	42
	Razones para utilizar trabajadores cedidos por agencias	44
4.3.	Perspectiva de los trabajadores	46
4.4.	Perspectiva de las agencias	49
4.5.	Las agencias y los grupos desfavorecidos.....	50
4.6.	Las agencias como etapa inicial.....	50
4.7.	Las agencias: un grupo heterogéneo	53
4.8.	Las agencias y la crisis.....	54
5.	Ejemplos.....	59
5.1.	Cooperación entre los servicios de empleo públicos y privados.....	59
5.2.	Japón	61
A.	Introducción	61
B.	Incremento de los trabajos no regulares	63
C.	Cesión temporal de trabajadores	65
D.	Distribución sectorial de los trabajadores cedidos temporalmente en el Japón.....	68
5.3.	Sudáfrica	71
	Suministro de trabajadores temporales para los principales encuentros deportivos y espectáculos	71
	Programas de capacitación para trabajadores cedidos por agencias en los sectores de los servicios privados.....	71
	Cooperación con los servicios públicos de empleo para ayudar a los solicitantes de empleo.....	71
	Evolución de la intermediación laboral en Sudáfrica	72
5.4.	Marruecos	72
6.	Restricciones reglamentarias y sectoriales relativas a las agencias de empleo privadas.....	74
	Puntos propuestos para el debate.....	76

Anexos

I.	Compromiso de los miembros de la CIETT: Hacia el buen funcionamiento de los mercados internacionales del trabajo	77
II.	Memorando de Entendimiento entre, por una parte, las empresas miembro de la CIETT y, por otra parte, UNI Sindicato Global, sobre el trabajo a través de agencias de empleo temporal	80
III.	Principios de UNI Sindicato Global sobre las agencias de empleo temporal	83

Agradecimientos

Este documento temático, preparado bajo la dirección de la Oficina Internacional del Trabajo, incluye datos procedentes de diferentes fuentes, como publicaciones de la OIT, estudios académicos, bases de datos estadísticos y encuestas mediante cuestionarios a federaciones nacionales de agencias de empleo y sindicatos que representan a trabajadores cedidos por agencias. La información y los comentarios facilitados por el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad y el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT), la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la UNI Sindicato Global resultaron muy valiosos para la elaboración y configuración definitiva del texto. El documento fue preparado por el Sr. John Myers (Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR)) y revisado por el Sr. John Sendanyoye, con la contribución del Sr. Gijsbert van Liemt y la Sra. Ghada Ahmed, y la asistencia de las Sras. Lucie Servoz y Kidest Teklu.

1. Introducción

El presente documento temático, elaborado con base en los puntos de consenso del Taller de 2009 y en la decisión del Consejo de Administración adoptada en marzo de 2010¹, tiene por objeto destacar las tendencias observadas en el sector de las agencias de empleo temporal en los sectores de los servicios privados, y entre el propio personal de las agencias de empleo privadas; reunir datos sobre las mejores prácticas (y las que deben desalentarse); examinar el sector de las agencias de empleo en relación con factores como la creación de empleo, el trabajo precario, la salud y seguridad en el trabajo, y los perfiles de los trabajadores cedidos por agencias; analizar las posturas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre estas cuestiones, y sensibilizar a los gobiernos, los trabajadores y los empleadores acerca del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), además de alentar la ratificación y aplicación de este instrumento. En el presente análisis no se han tomado sin embargo en consideración los trabajadores cedidos por agencias en los sectores primarios, las industrias manufactureras y los servicios públicos (entre ellos los de educación y la salud). Tampoco se abordan los temas de la externalización y la subcontratación. Se realizó una encuesta entre las federaciones nacionales de agencias de empleo y los sindicatos representativos de los trabajadores cedidos por agencias para obtener más información sobre su cometido respectivo en los sectores siguientes: el comercio; los servicios financieros y otros servicios profesionales; la hotelería, la restauración y el turismo; los servicios de correos y telecomunicaciones; los medios de comunicación, cultura e industrias gráficas; la tecnología de la información (TI) y los servicios comerciales; los servicios para inmuebles (limpieza y seguridad), y el sector de las agencias de empleo privadas.

1.1. Agencias y trabajo a través de agencias: Definiciones

A los fines del presente documento, se utilizarán las definiciones siguientes:

*Agencia de empleo privada*²: En el artículo 1 del Convenio núm. 181 se indica que la expresión agencia de empleo privada designa a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo: *a)* servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo³; *b)* servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera parte (empresa usuaria)⁴; y/o *c)* otros servicios

¹ Documento dec-GB.307/13, párrafo 2.1, *b*).

² Véase también OIT: *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, Ginebra, 2010 (Estudio General), párrafos 296 a 299, y 300 a 307.

³ Las agencias de colocación entrevistan a los solicitantes de empleo y tratan de vincular sus calificaciones y competencias con aquéllas requeridas por los empleadores para puestos de trabajo específicos. Para otros ejemplos, véase *ibid.*, párrafo 302.

⁴ Las agencias de empleo temporal/agencias de ayuda temporal suministran trabajadores temporales a empresas usuarias para suplir la ausencia de trabajadores, la falta de trabajadores cualificados y las variaciones estacionales de la carga de trabajo. La agencia emplea y retribuye a los trabajadores, y los destina a clientes a cambio de honorarios acordados previamente o tarifas por hora convenidas. Algunas empresas usuarias prefieren utilizar trabajadores temporales por períodos prolongados en lugar de contratar trabajadores permanentes. Véanse, en el párrafo 306 del mismo informe, otros ejemplos de agencias que actúan como proveedoras de personal calificado.

relacionados con la búsqueda de empleo, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas. En general las agencias no deberán cobrar a los trabajadores ningún tipo de honorario o tarifa por encontrarles trabajo; no obstante, el artículo 7, párrafo 2 contempla algunas excepciones respecto de determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo en el sector del ocio) ⁵.

Trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal: Trabajadores titulares de un contrato de servicio o de empleo con una agencia, la cual encuentra para éstos trabajo temporal en empresas usuarias. Estos trabajadores pueden utilizar ese contrato para probar distintos tipos de trabajo, como impulso inicial para hallar el empleo que desean, como forma de entrar o reinsertarse en el mercado de trabajo, o para trabajar de manera más flexible según su situación; o bien para cambiar de trabajo fácilmente y con poca antelación. No obstante, pueden tener menos control sobre su trabajo, más presión y trabajos por turnos, y menos derechos que sus colegas de plantilla.

Trabajo a través de agencias de empleo temporal: Trabajo a través de agencias de empleo privadas mediante un contrato de trabajo de duración determinada o indeterminada sin garantía de continuidad, en virtud del cual el trabajador es cedido para realizar una tarea en la empresa usuaria (y bajo la supervisión de ésta). Aunque entre el trabajador cedido por la agencia y la empresa usuaria no existe una relación laboral, esta empresa puede verse obligada a asumir determinadas obligaciones jurídicas respecto de dichos trabajadores, en particular en materia de salud y seguridad. Esta modalidad laboral suele denominarse «trabajo temporal», «contratación temporal» o «trabajo a través de una agencia». Las empresas usuarias retribuyen a la agencias, y éstas abonan los salarios.

Esta terminología admite, empero, grandes variaciones en lo que respecta a la remuneración, las condiciones y los perfiles de trabajo decente, según la categoría de empleo de que se trate. El presente documento versa con carácter específico sobre las agencias de empleo privadas en los sectores de los servicios privados, y de su ámbito se han excluido cuestiones más amplias, como las modalidades de empleo precarias, atípicas o no convencionales, ni sobre los regímenes de funcionamiento específicos, como los de franquicia, capital privado, subcontratación o externalización, que no figuran en el orden del día de este Foro de diálogo mundial.

1.2. Términos conexos

Empleo temporal: Empleo mediante contratos de trabajo de duración limitada o indeterminada sin garantía de continuidad, con o sin intervención de agencias de empleo privadas.

Trabajadores temporales: Trabajadores titulares de contratos temporales de trabajo o servicios, con o sin intervención de agencias de empleo privadas.

Externalización: Práctica consistente en adquirir bienes y servicios de proveedores externos a la empresa, en lugar de producirlos o suministrarlos dentro de ella.

Empleo con un proveedor de servicios internos: Modalidad laboral en cuya virtud el trabajador es contratado por el empleador para prestar servicios (por ejemplo, de limpieza o seguridad) en locales de otra empresa.

⁵ Se facilitan más detalles en el Estudio General, *op.cit.*, párrafos 332 a 349, así como en el apartado del presente documento relativo a los sectores de los servicios privados.

Trabajo autónomo: Trabajo contractual para varios clientes, en contraposición al trabajo asalariado, para una sola empresa.

Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el empleo temporal supone las más de las veces: contratos de duración determinada; la cesión de trabajadores temporales por agencias de empleo privadas para realizar tareas en terceras empresas usuarias; contratos para realizar tareas específicas y que se extinguen una vez que dichas tareas han sido cumplidas; contratos de suplencia, por ejemplo para sustituir trabajadores en licencia por motivos familiares; trabajo estacional, por ejemplo para efectuar cosechas, o bien para trabajar en el sector del turismo o del comercio al por menor; trabajo por llamada, atendiendo a las necesidades del momento; trabajo jornalero, con contratos por día; pasantías (incluidos aprendizajes y otros trabajos con contratos de capacitación remunerados, pero sin garantía de un trabajo permanente al finalizar la capacitación), y participación en planes de creación de empleo, con contratos de duración determinada en cumplimiento de programas públicos de fomento del empleo.

Estas subcategorías varían sin embargo en función de las modalidades de contratación aplicables y de los tipos de trabajo considerados como temporales en cada país. Las definiciones comunes no son pues aplicables de manera uniforme en los diversos contextos institucionales de los países⁶. La OCDE señala que en algunos países, los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal pueden obtener contratos permanentes con éstas (por ejemplo, en Alemania, Austria, Finlandia, Países Bajos y Suecia), en cuyo caso tal vez no deberían tener la consideración de trabajadores temporales. También puede existir la posibilidad de que empleadores concedan puestos permanentes a pasantes y trabajadores a prueba por buen desempeño. Sin embargo, las organizaciones de trabajadores también sostienen que, para muchos trabajadores (tanto aquéllos cedidos por agencias como los demás), el trabajo temporal se está convirtiendo en una condición cada vez más permanente.

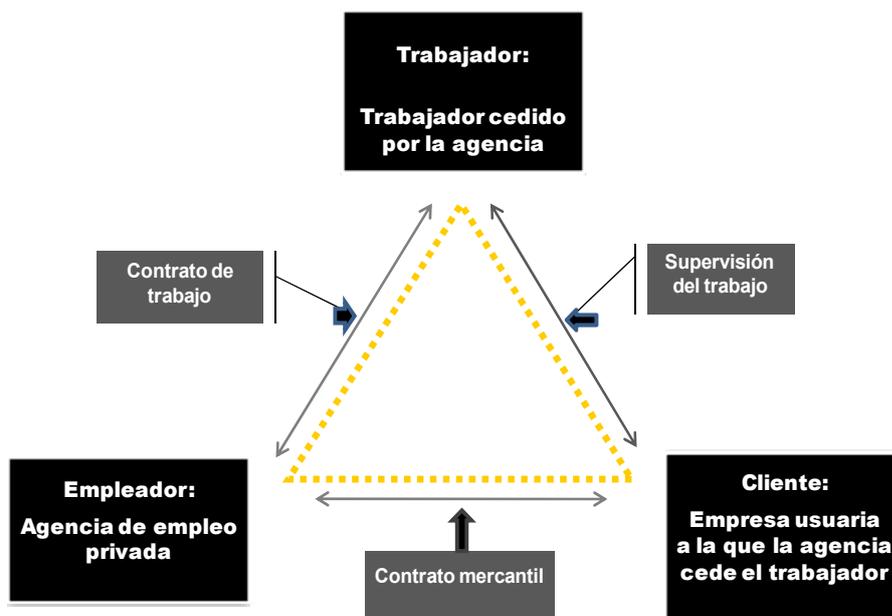
1.3. La relación triangular

Las agencias satisfacen, por un lado, las necesidades de las empresas usuarias en términos de flexibilidad en la fuerza de trabajo y, por otro lado, la de los trabajadores en términos de empleo temporal. Al proveer trabajadores a la mayoría de los sectores de la economía, el sector de las agencias de empleo está estrechamente vinculado a las actividades de otros muchos sectores y ocupaciones. En los treinta últimos años, las agencias de empleo se han convertido en intermediarios del mercado de trabajo a gran escala, y han adquirido la condición de agentes de flexibilidad tanto en el plano microeconómico (atendiendo las necesidades de particulares y empresas) como en el macroeconómico (gestionando la incertidumbre y el riesgo económicos en los mercados de trabajo)⁷.

⁶ «Defining and measuring temporary employment», anexo 3.A de «Taking the measure of temporary employment», en OCDE: *OECD Employment Outlook* (2002), capítulo 3, pág. 171.

⁷ Peck, J., Theodore, N. (2007): «Flexible recession: The temporary staffing industry and mediated work in the United States», en *Cambridge Journal of Economics* (2007, vol. 31, núm. 2), págs. 171 a 192.

Gráfico 1. Relación triangular entre las agencias, los trabajadores y las empresas usuarias



Fuente: Adaptado de una ilustración de la CIETT.

En el gráfico 1 se ilustran las relaciones triangulares que se establecen cuando se contratan trabajadores mediante agencias de empleo privadas, las cuales se rigen a su vez por el ordenamiento jurídico del país en que realizan sus actividades. La suerte de las tres partes que intervienen en esta relación se halla estrechamente unida. Todo cambio de circunstancias surgido en una de ellas puede repercutir en las otras dos, de forma que puede generarse un círculo virtuoso en momentos de auge económico, y un círculo vicioso en los de recesión. Durante los períodos de desaceleración económica, la importancia de esas relaciones disminuye, como sucede desde mediados de 2008. Además, en muchos países industrializados existe una correlación estrecha entre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y el recurso a trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal⁸, lo cual explica que la crisis financiera y económica reciente, y la consiguiente caída de la producción económica mundial, hayan provocado una contracción del sector en todo el mundo. Los trabajadores cedidos por agencias solían ser los primeros en tener que abandonar las empresas usuarias en tiempos difíciles, aunque también eran los primeros en volver a ser contratados cuando se iniciaba una recuperación. Si bien esos trabajadores permanecían a veces contratados a corto plazo por las agencias, la realidad es que las obligaciones y los derechos contractuales solían desvanecerse rápidamente cuando las perspectivas económicas se ensombrecían.

1.4. Antecedentes del Convenio núm. 181

Desde los años 1970, la financiación de los servicios públicos de empleo ha disminuido en muchos países industrializados y ha creado nuevas oportunidades para las agencias de empleo privadas. Entretanto, la liberalización y la competencia han ido convenciendo a las empresas usuarias y a muchos gobiernos de que las agencias agilizan el funcionamiento de los mercados de trabajo. Se ha vinculado el subsiguiente crecimiento de

⁸ Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT): *The agency industry around the world* (Bruselas, 2009), pág. 28.

las agencias a la prestación de servicios destinados a mejorar la flexibilidad del mercado de trabajo. A raíz de esta evolución y del respectivo debate suscitado en el decenio de 1990 entre gobiernos, empleadores y sindicatos, los mandantes tripartitos de la OIT presentes en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo votaron a favor del Convenio núm. 181, que «tiene como una de sus finalidades permitir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas, así como la protección de los trabajadores que utilicen sus servicios» (artículo 2). Los empleadores reconocieron que se había logrado un adelanto importante respecto del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96) y que no podía obtenerse el reconocimiento de la función de las agencias de empleo privadas sin reglamentar, entre otras cosas, la concesión de licencias, la certificación, la prohibición de cobrar honorarios a los trabajadores (con algunas excepciones) y la determinación de las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo y las empresas usuarias. En la 85.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1997), los delegados de los trabajadores hicieron abstracción de su oposición inicial a las agencias de empleo privadas y apoyaron el Convenio propuesto, porque brindaba protección a los trabajadores temporales y migrantes, así como la oportunidad de reducir la competencia desleal de las agencias de contratación no reglamentadas, a menudo vinculadas con prácticas irregulares y abusos. Con respecto de las agencias de empleo temporal, UNI Sindicato Global tiene una postura generalmente mucho menos favorable que en relación con el Convenio (véase *Principios de UNI Sindicato Global sobre las agencias de trabajo temporal*, de junio de 2010)⁹. Estima en efecto que, en la práctica, el trabajo a través de agencias socava el efectivo ejercicio de los derechos de los trabajadores porque reduce el poder de negociación de éstos en las empresas usuarias, incluso cuando se reconocen los derechos de sindicación y de negociación colectiva (tanto en las agencias como en las empresas usuarias). El Convenio núm. 181 está concebido para equilibrar la necesidad de flexibilidad que experimentan las empresas a fin de ampliar o reducir su fuerza de trabajo, con la necesidad que tienen los trabajadores de gozar de estabilidad en el empleo, un entorno de trabajo seguro, condiciones de trabajo decente y una red de protección social cuando no pueden trabajar. Para que las prácticas normativas sean buenas y las legislaciones nacionales eficaces debe definirse claramente lo que es una «agencia de empleo privada», determinar las disposiciones básicas para su funcionamiento legal y asegurar la capacidad de los gobiernos para garantizar el efectivo cumplimiento de dichas disposiciones. En el Convenio se establecen parámetros generales para la reglamentación, la colocación y el empleo de trabajadores por esas agencias, y se ayuda a los Estados Miembros a dotarse de políticas, leyes y mecanismos claros para el registro efectivo de las agencias y la concesión de licencias a éstas, ayudándolas así a desempeñar una función constructiva en los mercados de trabajo previniendo la explotación. El Convenio entró en vigor en mayo de 2000. En mayo de 2011 lo habían ratificado 23 países¹⁰, 12 de los cuales eran Estados miembros de la Unión Europea (UE). Hoy día, Chile sigue obligado por el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34) y 25 países por el Convenio núm. 96, pero la mayoría de estos países (además de otros cinco que han denunciado dicho Convenio) han expresado la intención de ratificar el Convenio núm. 181.

La Constitución de la OIT exige que los Estados Miembros presenten memorias periódicas sobre su legislación y práctica nacionales en relación con todos los convenios que han ratificado. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y

⁹ Resumidos en el presente capítulo y reproducidos en el anexo III. *Global Unions: Global Union Principles on Temporary Work Agencies*, reunión de Secretarios Generales del CGU, Ginebra, 11 de junio de 2010.

¹⁰ Albania, Argelia, Bélgica, **Bosnia y Herzegovina (2010)**, Bulgaria, República Checa, **Eslovaquia (2010)**, España, Etiopía, Finlandia, Georgia, Hungría, Italia, Japón, Lituania, Marruecos, República de Moldova, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Suriname, Uruguay.

Recomendaciones de la OIT examina desde 2002 las memorias presentadas por los Estados que han ratificado el Convenio núm. 181 y ha formulado observaciones sobre su aplicación. En éstas, la Comisión ha recordado que debería considerarse la posibilidad de incluir la prohibición del trabajo infantil entre las condiciones para la concesión de licencias a las agencias de empleo. Los gobiernos también deberían indicar las medidas que adoptan para prevenir las prácticas fraudulentas y los abusos de las agencias en relación con los trabajadores migrantes¹¹, y suministrar información pormenorizada sobre los acuerdos bilaterales celebrados para prevenir estas prácticas en la contratación, la colocación y el empleo a las que se aplica el Convenio¹². En algunas observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 96, la Comisión ha recordado a los gobiernos que el Consejo de Administración exhortó a los Estados Miembros a que estudiaran la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181¹³, y de ese modo denunciar *ipso jure* el Convenio núm. 96.

Habida cuenta de que las agencias de contratación retribuidas intervienen cada vez más en la migración internacional y de que algunas de ellas han utilizado prácticas desleales y abusivas, deben redoblarse los esfuerzos en los planos nacional e internacional para seguir reglamentando este mercado y velar por la aplicación adecuada de las normas vigentes. De conformidad con el Convenio núm. 181, deberían ser fundamentales los requisitos siguientes: la concesión de licencias y la supervisión de las agencias de selección y contratación de trabajadores migrantes, con la exigencia de que esas agencias suministren contratos claros y de obligado cumplimiento. También se debería procurar fomentar una ratificación más amplia del Convenio y su aplicación por los Estados Miembros con el objeto de prevenir las prácticas abusivas de determinados contratistas y velar por mayor respeto de los derechos de los trabajadores.

Entre los países que mencionaron las agencias de empleo privadas en los Programas de Trabajo Decente por País o los planes de acción nacionales, figuran Armenia, Azerbaiyán, Bahamas, Belice, Burkina Faso, Etiopía, Filipinas, Omán y Sudáfrica.

Las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, que se adoptaron en la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2010, son pertinentes para el Foro que se celebrará en octubre de 2011, pues en los párrafos 38 a 41 correspondientes, se alude a las medidas adecuadas para mejorar los mercados laborales:

- Se anima a los *gobiernos* a adoptar las medidas siguientes: i) responder de manera positiva y con carácter prioritario a la campaña de la Oficina destinada a la ratificación de las normas fundamentales del trabajo y los convenios relativos a la «gobernanza» y tomar medidas para su aplicación efectiva; ii) ratificar y aplicar efectivamente los convenios actualizados contenidos en el *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo* de 2010 [Convenios núms. 122, 142 y 181];
- Se alienta a las *organizaciones de empleadores y de trabajadores* a trabajar con los gobiernos y la Oficina en la promoción de la ratificación y aplicación de los instrumentos mencionados anteriormente.

¹¹ Con referencia a las conclusiones sobre un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en una economía globalizada, en OIT: *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

¹² Véanse las solicitudes directas cursadas en 2010 por la Comisión de Expertos en relación con el Convenio núm. 181 respecto de Argelia.

¹³ Véanse, por ejemplo, las observaciones formuladas en 2010 por la Comisión de Expertos en relación con el Convenio núm. 96 respecto de Djibouti, Egipto y otros países.

-
- Entre las *prioridades de la Oficina*, cabe señalar las siguientes: i) promover la ratificación y la aplicación efectiva de los instrumentos mencionados *supra*; ii) promover la coherencia y la aplicación práctica de las normas internacionales del trabajo mediante el asesoramiento en relación con la aplicación de las políticas nacionales de empleo y el Pacto Mundial para el Empleo en los países, así como la utilización de sus principios cuando así corresponda hacerlo en los foros regionales e internacionales pertinentes; iii) promover la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) como instrumento para luchar contra las relaciones de empleo encubiertas, en especial en relación con las mujeres y los jóvenes; iv) tomar como referencia los Convenios de la OIT relativos a los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas [núms. 88 y 181] para modernizar y mejorar los servicios de empleo, así como las prácticas óptimas de ámbito nacional ¹⁴.

En el Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo de 2010 ¹⁵, para cuya elaboración en 2009 se presentaron memorias sobre seis de estos instrumentos ¹⁶, entre ellos el Convenio núm. 181, se suministra abundante información sobre el Convenio. De los 108 países que contestaron al cuestionario relativo al Estudio General de 2010 se desprende que 16 habían ratificado el Convenio núm. 181, uno había iniciado el proceso de ratificación, 38 tenían buenas perspectivas de ratificación, 16 destacaron divergencias con la legislación y la práctica nacionales, 23 no se planteaban la posibilidad de ratificarlo o incluso la rechazaban, y 14 no habían respondido a este respecto. Algunas cuestiones destacadas de la discusión sobre dicho Estudio, que tienen trascendencia en el presente documento, se tratan en el correspondiente informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ¹⁷.

1.5. Perspectivas respecto a las agencias y al trabajo a través de agencias

La naturaleza de las agencias de empleo privado suscita opiniones divergentes. Algunos ven el vaso medio lleno, mientras que otros lo ven medio vacío. Para los primeros, las agencias de empleo privadas constituyen un valioso trampolín hacia la estabilidad laboral, al tiempo que permiten a las empresas responder de forma flexible a la fluctuación de la demanda. Para los segundos, éste es un sector donde los trabajadores

¹⁴ OIT: *Actas Provisionales* núm. 8, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafos 38 a 41.

¹⁵ Capítulo III.

¹⁶ Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88); Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142); Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189); Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

¹⁷ OIT: Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, *Actas Provisionales* núm. 16, Primera parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafos 107 a 178 *pássim*.

cedidos por agencias de empleo temporal no tienen plenos derechos y son considerados como trabajadores de segunda categoría ¹⁸.

También existen muchas opiniones diferentes entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores respecto del tema de las agencias de empleo privadas. Por ejemplo, algunas organizaciones de trabajadores rechazan todas las formas de «intermediación laboral», mientras que otras apoyan determinadas modalidades de trabajo temporal a través de agencias siempre que en ellas se respete el derecho de sus trabajadores a sindicarse y celebrar negociaciones colectivas, y se apliquen efectivamente los principios de trabajo decente en las prácticas de recursos humanos. La Confederación Sindical Internacional (CSI) ha indicado ¹⁹ que el trabajo a través de agencias forma parte de una estrategia clara de los empleadores encaminada a promover relaciones de trabajo triangulares y no directas, lo cual tiende a fragmentar y debilitar la afiliación sindical, la negociación colectiva, la reglamentación laboral y, por consiguiente, las condiciones de empleo. Entre las organizaciones de empleadores también existen a veces divergencias que obedecen a los diversos intereses de las empresas usuarias, las agencias de empleo privadas afiliadas a la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT), y otras agencias empleadoras que se oponen a la reglamentación de su sector.

Algunas de estas diferentes perspectivas pudieron observarse en varias deliberaciones mantenidas en la Federación de Rusia, Sudáfrica y otros países acerca de posibles cambios de la legislación del trabajo. Mientras algunos colectivos eran partidarios de que se prohibiese la intermediación en la contratación de trabajadores ²⁰, otros preferían que se introdujesen reformas para mejorar el funcionamiento y la reglamentación de las agencias de empleo privadas. A mediados de 2011 se presentó a la Duma rusa un proyecto de ley destinado a restringir el recurso a agencias y a otras formas de trabajo temporal. En Sudáfrica, la intermediación en la contratación laboral suscita grandes controversias desde hace unos años (véase el apartado 5.3).

El ímpetu de las agencias aumenta en muchos sectores y en un número creciente de países. Las mayores agencias llevan unos años aplicando estrategias de internacionalización y diversificación, que hoy les permiten penetrar en nuevos mercados geográficos, transformando los mercados de trabajo y tornando el trabajo temporal más aceptable para los solicitantes de empleo en un número creciente de países. La diversificación ha supuesto una evolución de las relaciones de trabajo «tradicionales» en muchos sectores. Las agencias y sus federaciones se han convertido en actores políticos que participan en la reglamentación de su sector; según ellas, facilitan la adaptación a los cambios mundiales que modelan los mercados de trabajo. Las asociaciones del sector de la contratación han incrementado su función como grupos de presión política y comentaristas de la evolución del mercado de trabajo. La CIETT ha integrado la función de las agencias en la reformulación de las políticas de mercado de trabajo en todo el mundo. No obstante, las agencias siguen suscitando polémicas, lo cual explica la lentitud de la desreglamentación y la restricción de sus actividades en muchos países.

En el preámbulo de una directiva de la UE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal se afirma que «[I]a cesión de trabajadores por empresas de trabajo

¹⁸ ECORYS: *Uitzendkrachten in beweging: de samenstelling van de uitzendpopulatie in goede en slechte tijden* [Agency workers on the move: The composition of the agency worker population in good and bad times] (Rotterdam, 2009), págs. 11 y 12.

¹⁹ Comunicación dirigida a la OIT, mayo de 2011.

²⁰ La prohibición total de las agencias es contraria a los principios sentados en el Convenio núm. 181.

temporal responde no sólo a las necesidades de flexibilidad de las empresas, sino también a las necesidades de conciliar la vida privada y profesional de los trabajadores. Así pues, contribuye a la creación de puestos de trabajo y a la participación e inserción en el mercado de trabajo»²¹. Del mismo modo, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) observó que el crecimiento del trabajo a través de agencias de trabajo temporal está impulsado por una combinación de factores relacionados con la demanda y la oferta. Además de la utilización tradicional de estas agencias para la suplencia de trabajadores ausentes de la fuerza de trabajo por enfermedad u otros motivos, la mayor competencia y la incertidumbre del mercado alientan a las empresas usuarias a recurrir a estas agencias por razones de costo y flexibilidad. También permiten acceder al mercado de trabajo a colectivos como estudiantes, trabajadores migrantes, mujeres que se reincorporan al empleo después de criar a sus hijos, personas con discapacidad y desempleados. En principio, el trabajo a través de agencias puede ayudar a los trabajadores a desarrollar sus competencias y experiencia laborales, y ofrecerles así una vía hacia empleos más seguros²². En los puntos de consenso del Taller de la OIT celebrado en 2009 se afirma: «En cuanto servicio específico suministrado por las agencias de empleo privadas, si están reglamentadas en forma adecuada, el trabajo a través de agencias de empleo temporal contribuye a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, satisfacen necesidades específicas tanto para las empresas como para los trabajadores y se proponen complementar otras formas de empleo»²³.

Suelen mencionarse dos tipos de críticas. Primero, que el crecimiento de las agencias ha coincidido en el tiempo con la desreglamentación del mercado de trabajo, y quienes no ven este fenómeno con buenos ojos suelen culpar a las agencias de ser inductoras de esa desreglamentación y no sólo sus beneficiarias. Segundo, que todavía funcionan numerosas agencias poco escrupulosas²⁴, que se aprovechan de la ingenuidad y la desesperación de los trabajadores y otras personas en situación vulnerable, a menudo extranjeros, muchos de ellos migrantes ilegales²⁵, y dañan así la reputación de todo el sector de las agencias.

La desreglamentación y la flexibilización que dieron prosperidad a las agencias han entrado en muchos mercados de trabajo mayormente a modo de respuesta de las autoridades públicas a la persistencia de altas cotas de desempleo. Sin embargo, la desreglamentación no está exenta de controversias, y muchos de sus detractores culpan a estas agencias de la situación precaria en que se encuentran cada vez más trabajadores y solicitantes de empleo. Mientras tanto, otros observadores se preguntan si no se estará

²¹ Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, punto 11 del preámbulo, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:01:ES:HTML>.

²² Eurofound: *Temporary agency work and collective bargaining in the EU* (Dublín, 2008), pág. 43.

²³ OIT: *Informe de la discusión*, Taller para promover la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), Ginebra, 20 y 21 de octubre de 2009, puntos de consenso, párrafo 3.

²⁴ Algunas de ellas dirigidas por extranjeros, que contrataban a personas de sus propios países o regiones, según se observó en relación con hoteles de Londres, en McDowell, L. y otros: «Internationalization and the spaces of temporary labour: The global assembly of a local workforce», en *British Journal of Industrial Relations* (2008, vol. 46, núm. 4, diciembre), págs. 759 a 761.

²⁵ Véase, por ejemplo, van Liemt, G. 2004. *Human trafficking in Europe: An economic perspective* (documento mimeografiado, OIT, Ginebra) y en <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=forcedlabor> [consultado el 9 de julio de 2011].

culpando al mensajero por transmitir malas noticias. Bergström afirma, por ejemplo, que cuando el mercado de trabajo se halla en desequilibrio, las agencias pueden brindar condiciones de trabajo ya sea mejores o peores. [Cuando el mercado se halla en equilibrio, la fuerte demanda o la insuficiente oferta de trabajadores cedidos por agencias puede mejorar las condiciones de trabajo de estos trabajadores, pero empeorarlas en caso de excedente de estos trabajadores o de escasa demanda de ellos.] En vez de considerar este fenómeno como característico de las agencias, convendría ver las condiciones de trabajo como expresión del mercado de trabajo donde las agencias prestan servicios ²⁶. Según Gonos, el aumento del personal temporal debe situarse en el contexto de la expansión generalizada de unos mercados de trabajo flexibles y relacionarse con el auge de formas atípicas de empleo. Las características del empleo vinculado a contratos clásicos como los de duración indefinida, a tiempo completo y con prestaciones laborales, han dado paso a modalidades de empleo remunerado atípicas, individualizadas y a menudo inseguras ²⁷.

En la actualidad, varias de estas agencias son empresas grandes, activas a escala internacional, que cotizan en bolsa y tienen interés en que se las considere responsables y éticas. No obstante muchas agencias, más pequeñas, funcionan en las zonas grises de lo que se considera un comportamiento aceptable o incluso legal. Otras engañan a sus empleados y violan la ley sin el mejor reparo.

El abuso puede revestir múltiples formas: desde violaciones de los procedimientos de salud y seguridad, la falsificación de hojas de paga, la confiscación de pasaportes y deducciones excesivas en concepto de pago de vivienda y transporte al trabajo, hasta la servidumbre por deudas, intimidación, acoso e incluso violencia física. Fue necesario que en 2004 fallecieran 21 recolectores chinos de berberechos en la Bahía de Morecambe para que el Gobierno de Gran Bretaña promulgara la Ley de Registro de Jefes de Cuadrilla, de 2004. Desde 2006, los jefes de cuadrilla que suministran trabajadores para la agricultura, la horticultura, la recolección de mariscos y las industrias de embalaje y procesamiento conexas deben tener licencia para ejercer las respectivas actividades, y es un delito que los usuarios contraten trabajadores provistos por jefes de cuadrilla sin licencia.

Según Walz y otros, de las 10.000 a 12.000 agencias que estaban registradas en los Países Bajos en 2008, entre 5.000 y 6.000 (que empleaban a unas 100.000 personas) recurrían a prácticas desleales ²⁸. Los sectores más importantes en los que actuaban eran la agricultura y horticultura, la construcción y, en menor grado, los servicios prestados en bienes inmuebles (limpieza) y la industria cárnica.

En muchos países, las agencias de empleo privadas que están bien reglamentadas y organizadas desempeñan un papel importante en el funcionamiento de los mercados de trabajo, al crear puestos de trabajo que, de lo contrario, tal vez no existirían, al aumentar la participación en el mercado de trabajo y la diversidad de éste, al imprimir el impulso inicial para ingresar en el mercado de trabajo, y al reducir el trabajo ilegal.

²⁶ Bergström, O. y otros: *Den Nya Arbetsmarknaden: Bemanningsbranchens etablering i Sverige* [The new labour market: Establishing temporary work agencies in Sweden] (Lund, Academia Adacta, 2007), págs. 214 y 215, traducido del sueco.

²⁷ Citado en Coe, N. y otros: «The business of temporary staffing: A developing research agenda», *Geography Compass* (2010, vol. 4, núm. 8), pág. 1056.

²⁸ Walz, G. P. y otros: *Grenzen stellen: Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche* [Estableciendo límites: alcance de las medidas de lucha contra las prácticas desleales en el sector de las agencias], Stichting Naleving CAO voor uitzendkrachten [Fundación para el Cumplimiento del Acuerdo de Negociación Colectiva para Trabajadores Cedidos por Agencias] (Zoetermeer, Research voor Beleid, 2010).

Principios de UNI Sindicato Global sobre las agencias de empleo temporal

En junio de 2010, el Consejo de UNI Sindicato Global alcanzó un acuerdo sobre los principios básicos que deben cumplirse para proteger los derechos de los trabajadores cedidos por agencias²⁹, al tiempo que reconoció que los sindicatos utilizan enfoques diferentes según los países y sectores para tratar con las agencias de empleo temporal. Estos principios son los siguientes: la modalidad básica de empleo debería ser el empleo permanente, abierto y directo; los trabajadores cedidos por agencias deberían estar amparados por los mismos acuerdos de negociación colectiva que los demás trabajadores de la empresa usuaria; los trabajadores cedidos por agencias deberían recibir el mismo trato en todos los aspectos; el recurso a agencias de empleo temporal no debería aumentar la brecha de género en términos de salario, condiciones y protección social; estas agencias no deben utilizarse para eliminar relaciones de trabajo permanentes y directas, y nunca se debería recurrir a los trabajadores cedidos por agencias para debilitar los sindicatos ni para socavar los derechos de los trabajadores. Los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal que ya de por sí perciben unos salarios inferiores y unas prestaciones menores, fueron además las primeras víctimas de la crisis financiera, que degeneró rápidamente en crisis de empleo. Muchas empresas dieron lisa y llanamente por terminados sus contratos con las agencias, de manera que los trabajadores contratados por conducto de éstas no cobraron la indemnización mínima ni las prestaciones sociales que hubieran podido recibir si hubieran sido trabajadores directos.

La CIETT declaró que, si bien ella misma y sus afiliados comparten ya muchos de los principios enunciados por UNI Sindicato Global, ciertos particulares del documento requieren aún aclaración y/o rectificaciones. El trabajo a través de agencias de empleo temporal es la forma más segura de empleo externo flexible que hoy existe, y tanto la OIT como las instituciones de la UE han reconocido el papel que las agencias de empleo temporal pueden desempeñar para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo³⁰.

²⁹ Global Unions: *Global Union Principles on Temporary Work Agencies*, reunión de secretarios generales del CGU, Ginebra, 11 de junio de 2010 (véase el anexo III).

³⁰ CIETT: La CIETT reacciona a los principios de Global Unions sobre el trabajo temporal mediante agencias, comunicado de prensa, 16 de junio de 2010. Véase http://www.ciett.org/index.php?id=110&tx_ttnews%5Btt_news%5D=118&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1&cHash=0e274d2c9c.

2. Tendencias del empleo temporal a través de agencias

Pese a las iniciativas hoy dedicadas a reunir información fiable, en particular las de la CIETT, los intentos de definir los contornos de este sector siguen plagados de dificultades en términos de disponibilidad, coherencia, precisión y compatibilidad de los datos correspondientes, y en particular sobre la distribución sectorial y la nomenclatura de las ocupaciones de los trabajadores cedidos por agencias¹. En la mayoría de los casos, los datos más recientes datan de 2009, y no se refieren a China ni a la India, pese a que estos países representan dos de los mercados donde el sector es muy importante y experimenta mayor crecimiento.

La desreglamentación del mercado de trabajo, las fusiones y adquisiciones, la externalización de actividades empresariales, los movimientos de deslocalización, la demanda de talento y tecnología de la información, y el uso creciente de prácticas laborales flexibles por parte de las empresas usuarias han propiciado el crecimiento del sector de las agencias de empleo privadas a escala mundial. También han impulsado este crecimiento los cambios de actitud respecto del trabajo y el deseo de lograr un equilibrio más flexible entre el trabajo y la vida privada. Las grandes agencias se benefician de importantes economías de escala en la comercialización, las adquisiciones, la contratación y las actividades de apoyo. Muchas agencias más pequeñas se especializan en la contratación en sectores específicos, mientras otras ofrecen por ejemplo servicios de capacitación de personal para los clientes. En los países, el crecimiento del sector de las agencias de empleo privadas también obedece al grado de reglamentación nacional del mercado de trabajo (de «estricta» a «liberal»), a los regímenes más amplios que presiden ese mercado de trabajo y a la forma en que se coordinan y reglamentan las relaciones de trabajo. Éstas pueden ser configuradas por el gobierno, por el propio sector interesado, por obra conjunta de los trabajadores y el personal directivo, o sencillamente por las fuerzas del mercado.

2.1. Sector de las agencias de empleo privadas

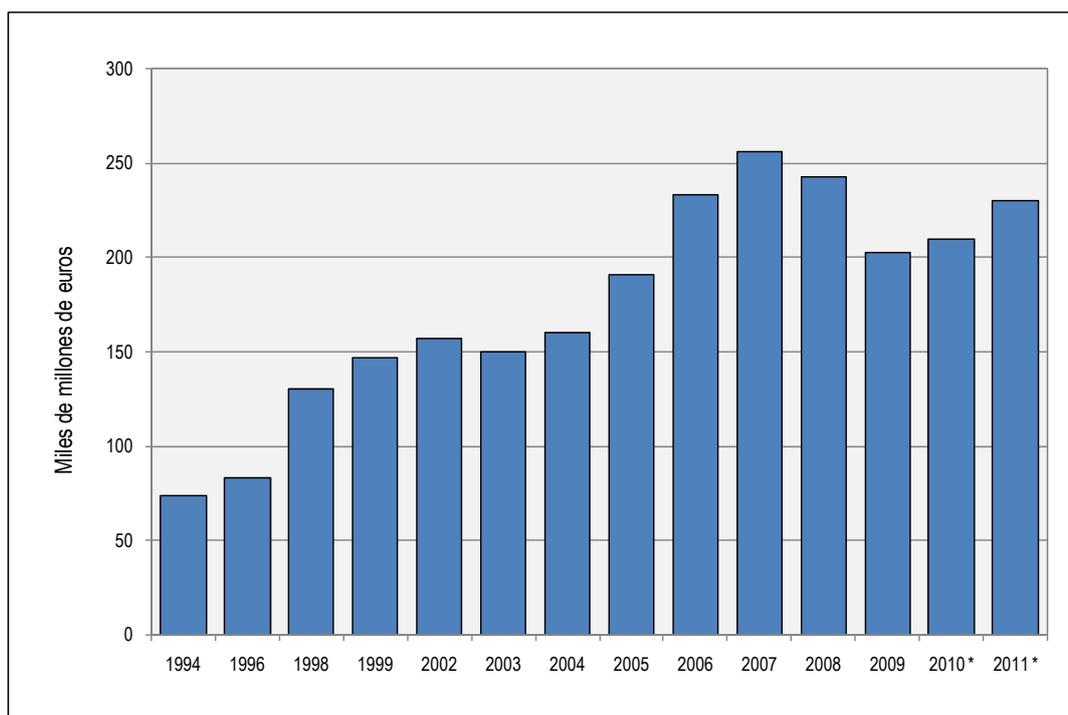
Según la CIETT, el sector de las agencias creció rápidamente a escala mundial desde mediados de los años 1990, se duplicó en el período 1994-1999 y, nuevamente, en 1999-2007 (gráfico 2), aunque disminuyó en 2008-2009 (al igual que en 2001-2003). En 2009 la industria mundial de cesión de trabajadores temporales generó ingresos por valor de 203.000 millones de euros, con más de 72.000 agencias y 169.000 sucursales en todo el mundo, donde trabajaban internamente 741.000 personas². Los ingresos de los servicios de recursos humanos se derivan de la provisión de trabajadores temporales (el segmento más importante, que representa aproximadamente el 72 por ciento del valor total del

¹ Se carece de datos sobre los trabajadores temporales cedidos por agencias en grandes países como China y la India, o cuando se dispone de esos datos, resultan difíciles de comparar. Es sin embargo probable que esos trabajadores sean muchos más numerosos que lo que estima la CIETT a escala mundial, aunque sus ingresos son relativamente bajos. Se correría el riesgo de contar más de una vez a los trabajadores registrados en más de una agencia; las personas que realizan trabajos temporales también podrían tener un empleo permanente, y se plantean problemas debido al carácter estacional del trabajo. Los datos sectoriales (incluidos los sectores de los servicios privados) son escasos, pues las estadísticas disponibles suelen desglosarse por «sectores de servicios» en general y a veces los datos se presentan por ocupaciones y no por sectores.

² CIETT: *The agency industry around the world*, 2011, pág. 11.

mercado ³), la búsqueda y colocación (provisión de trabajadores permanentes), y los servicios de capacitación empresarial. En 2009, ocho mercados nacionales dominaban el sector a escala mundial, y reunían el 85 por ciento de los ingresos totales: Alemania (6 por ciento), Australia (4 por ciento), Brasil (4 por ciento), Estados Unidos (22 por ciento), Francia (8 por ciento), Japón (24 por ciento), Países Bajos (5 por ciento) y Reino Unido (12 por ciento). Los demás mercados representaban el 15 por ciento de los ingresos mundiales. En los mercados emergentes (como el del Brasil) se registraron un crecimiento real y una mejora de la disponibilidad de datos sobre las cifras de empleo temporal ⁴.

Gráfico 2. Ingresos anuales por ventas derivadas de las agencias de empleo privadas a escala mundial, 1994-2011



* = Estimación.

Fuente: Adaptado de CIETT: *The agency industry around the world*, 2009 y 2011.

El sector también está muy concentrado en pocas empresas. En el cuadro 1 se presenta la clasificación de las 12 agencias principales en función de los ingresos que percibieron en 2009. Éstos ascendían a 86.000 millones de dólares de los EE.UU. con lo cual las empresas estadounidenses, europeas y japonesas reunían el 35 por ciento de todos los ingresos del sector a escala mundial, lo cual reflejaba a su vez el origen y/o proximidad de éstas a los principales mercados nacionales para la provisión de personal temporal. Empleaban 150.000 trabajadores internos y habían colocado a más de 2,5 millones de trabajadores. Sus clientes suelen ser empresas grandes. Según Eurofound, en Europa, las empresas grandes son las que más recurren a las agencias de empleo temporal. En promedio, un poco más de la mitad de las empresas con 250 empleados o más utilizan agencias de empleo temporal, frente a tan sólo el 15 por ciento de las empresas más pequeñas, de 10 a 19 empleados ⁵.

³ Datamonitor: *Global human resources and employment services* (Nueva York), 2010, pág. 8.

⁴ No obstante, faltaban los datos relativos a China e India.

⁵ Eurofound: *European company survey 2009: Overview* (Luxemburgo, 2010), pág. 27.

Cuadro 1. Doce agencias principales de empleo privadas en función de sus ingresos a escala mundial, y distribución por sectores, 2009

Empresa	Origen	Ingresos en 2009 (millones \$ EE.UU.)	Número de territorios	Distribución por sectores	Personal interno	Trabajadores colocados
1 Adecco ¹	Suiza	21.300	50	General 83% (oficina 22%, industrial 55%, mercados emergentes 6%); especialista 17% (TI 6%, ingeniería y tecnología 4%, finanzas y jurídico 2%, medicina 2%, ventas, comercialización y otras actividades 2%, soluciones de capital humano 1%)	28.000	500.000
2 Randstad	Países Bajos	17.300	50	General 80% (70% personal industrial, 10% personal interno, en los locales del cliente); especialista 20% (20% profesional)	27.600	465.000
3 Manpower	Estados Unidos	16.700	82	General 96%; especialista, 4%	30.000	400.000
4 Allegis	Estados Unidos	4.900	6	La mayoría de las colocaciones son en sectores especialistas	8.500	90.000
5 Kelly Services	Estados Unidos	4.315	34	General 79%; especialista 21%	6.800	480.000
6 Recruit Staffing and StaffService	Japón	4.200	4	n.d.	6.850	n.d.
7 USG People	Países Bajos	4.190	13	General 63%; especialista 37%	7.250	140.000
8 Hays	Reino Unido	3.830	29	General 0%; especialista 100% (contabilidad y finanzas 36%, construcción y bienes inmuebles 24%, TI 14%, otros 26%)	6.800	270.000
9 Advantage Resourcing ²	Japón, Estados Unidos	3.200	9	La mayoría de las colocaciones son en sectores especialistas	4.500	n.d.
10 Robert Half International	Estados Unidos	2.650	21	La mayoría de las colocaciones son en sectores especialistas	9.900	n.d.
11 Temp Holdings (Tempstaff)	Japón	2.275	8	General 46%; especialista 54% (oficina, especialista 18%, TI/ingeniería 8%, otros, 28%)	5.050	n.d.
12 Pasona	Japón	1.796	8	General, 63%; especialista 37% (técnico 16%, TI/ingeniería 11%, otros 10%)	4.550	45.500
Total		86.656			145.800	2.390.500

¹ Adecco adquirió MPS Group (núm. 13 en 2008) en 2009. ² Anteriormente, Goodwill Group y Radia Holdings.

n.a. = no disponible.

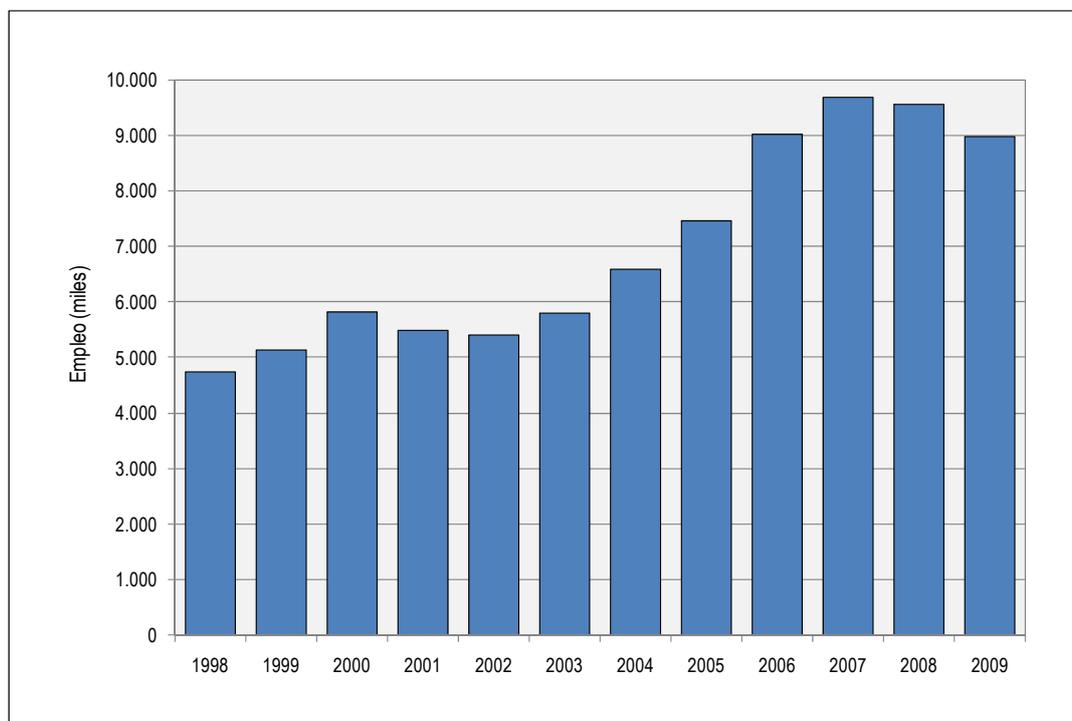
Nota: Todas las cifras corresponden al ejercicio financiero más cercano al año civil 2009.

Fuentes: Informes anuales y sitios web de las empresas, incluido el sitio web de Staffing Industry Analysts: <http://www.staffingindustry.com>.

2.2. Empleo temporal a través de agencias

En el cuadro 2 y el gráfico 3 se ilustran las tendencias observadas en relación con los trabajadores cedidos por agencias en varios países que, en conjunto, representan prácticamente la totalidad del trabajo a través de agencias de empleo temporal registrado por la CIETT, que aproximadamente se duplicó entre 1998 y 2009 al pasar de unos 4,8 millones a 9,0 millones. No obstante, conviene destacar que en los datos no se han tomado en cuenta China (donde se supone hay millones de trabajadores cedidos por agencias, especialmente desde la entrada en vigor de las nuevas reglamentaciones que rigen la utilización de agencias con arreglo a la Ley de Contratos de Trabajo, de 2008) ni la India (donde el número de trabajadores también podría ser muy elevado). Se requieren estudios pormenorizados sobre esta cuestión y para determinar si la medición del empleo mundial a través de agencias es exacta, pues 9 millones de trabajadores cedidos por agencias (en equivalentes a tiempo completo) es una cifra escasa en relación con los 3.000 millones de personas empleadas en todo el mundo ⁶.

Gráfico 3. Número de trabajadores cedidos por agencias, 1998-2009
(equivalentes diarios a tiempo completo)



Fuente: Adaptado de CIETT: *The agency work industry around the world*, 2011, pág. 21.

Durante ese período, las cotas de empleo temporal a través de agencias aumentaron en valores absolutos en todos los países enumerados (excepto en los Estados Unidos), a pesar de la disminución experimentada en muchos países durante 2008-2009. El mayor crecimiento, con mucho, se registró en el Japón (más de 750.000 trabajadores temporales), aunque también fue importante en Alemania (más de 440.000) y en el Reino Unido (más de 300.000). En Sudáfrica el suministro de trabajadores temporales evolucionó rápidamente en los últimos años, en particular en el período 2007-2009 y especialmente en los sectores de las finanzas, los centros de llamadas y la TI, y los servicios profesionales. Actualmente se dispone de datos sobre nuevos mercados importantes en América Latina,

⁶ OIT: *Tendencias mundiales del empleo 2011* (Ginebra, 2011), gráfico 4, pág. 11.

Asia Oriental, Europa Central y Sudáfrica. En porcentajes, el volumen de personal temporal se triplicó en Alemania, Austria y el Japón, aumentó fuertemente en Italia, Suecia y Suiza, mientras que no sorprende que haya aumentado más lentamente en los mercados maduros de los Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. El crecimiento fue más fuerte en el período 2002-2007 (76 por ciento), frente a un 20 por ciento entre 1997 y 2002, y disminuyó en un 6 por ciento en 2007-2009. Ello obedeció en parte a las iniciativas de desreglamentación en algunos países. Los cambios legislativos experimentados en Alemania (2002), Italia (2003) y Japón (1999) suavizaron las restricciones impuestas al funcionamiento de las agencias. Estos países representaron algunos de los mercados más rentables para las agencias de empleo entre 1997 y 2009.

Cuadro 2. Número de trabajadores cedidos por agencias, muestra de países, 1997-2009 (miles)

	1997	1997-2002 Crecimiento	2002	2002-2007 Crecimiento	2007	2007-2009 Crecimiento	2009
Europa							
Austria	18	72%	31	90%	59	-3%	57
Bélgica	51	29%	66	44%	95	-24%	72
Francia	359	59%	570	12%	638	-30%	447
Alemania	180	48%	267	130%	614	2%	625
Hungría	n.s.	-	30	83%	55	-60%	22
Italia	n.r.l.	-	82	168%	220	-26%	162
Países Bajos	163	4%	169	38%	233	-9%	213
Polonia	n.s.	-	n.s.	-	60	20%	72
España	90	37%	123	30%	160	-12%	141
Suecia	14	164%	37	59%	59	-22%	46
Suiza	24	54%	37	89%	70	-19%	57
Reino Unido	775	34%	1.036	33%	1.378	-22%	1.068
Resto del mundo							
Argentina	46	-26%	34	182%	96	-21%	76
Australia	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	-	100
Brasil	n.d.	-	n.d.	-	859	5%	902
Japón	340	104%	693	91%	1.330	-17%	1.098
República de Corea	n.s.	-	n.s.	-	75	12%	84
México	n.d.	-	n.d.	-	25	-4%	24
Sudáfrica	n.s.	-	n.s.	-	300	208%	924
Estados Unidos	2.440	-11%	2.160	37%	2.960	-32%	2.010
Total mundial	4.513	20%	5.916	76%	9.595	-6%	8.989

n.s.: no significativo; n.r.l.: no reconocido legalmente; n.d.: no disponible.

Nota: Datos expresados en equivalentes a tiempo completo.

Fuente: Adaptado de CIETT: *The agency work industry around the world*, 2009 y 2011, pág. 21.

En el cuadro 3 se reflejan los cambios registrados en las cuotas del empleo temporal a través de agencias correspondiente a los principales mercados durante el período 1997-2009. La tasa del trabajo mediante agencia aumentó en todos los mercados, excepto los Estados Unidos, aunque disminuyó en la mayoría de los países en 2007-2009. La mayoría de los años la tasa más alta se registró en el Reino Unido, y otros mercados relativamente fuertes (Bélgica, Francia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos y Sudáfrica)

experimentaron tasas de al menos un 1,5 por ciento. Las tasas de penetración siguieron siendo bajas en los nuevos mercados emergentes de América Latina, Asia Oriental y Europa Central. En el Reino Unido y el Japón se dieron los aumentos más pronunciados durante el período 1997-2007, pues el 1,9 por ciento y el 2,3 por ciento de la población, respectivamente, pasó a ser de contratación temporal. En la mayoría de los demás países las tasas de penetración aumentaron del 0,4 por ciento al 1,2 por ciento durante todo el período, lo cual representó un crecimiento importante del trabajo a través de agencias.

Cuadro 3. Tasas de penetración del trabajo a través de agencias, 1997-2009
(porcentajes de la población activa total, equivalentes a tiempo completo)

	1997	2002	2007	2009	1997-2009 Cambio en puntos %
Europa					
Austria	0,5	0,8	1,5	1,4	0,9
Bélgica	1,3	1,6	2,2	1,7	0,4
Dinamarca	0,2	0,4	0,8	0,6	0,4
Finlandia	0,4	0,5	1,1	0,8	0,4
Francia	1,6	2,4	2,5	1,7	0,1
Alemania	0,5	0,7	1,6	1,6	1,1
Hungría	n.s.	0,8	1,4	0,6	–
Irlanda	0,3	1,4	1,7	1,5***	1,2
Italia	n.r.l.	0,4	1,0	0,7	–
Luxemburgo	1,2	2,2	2,4	2,0***	0,8
Países Bajos	2,3	2,1	2,8	2,5	0,2
Noruega	0,4	0,5	1,0	0,8	0,4
Polonia	n.s.	n.s.	0,4	0,3	–
España	0,7	0,7	0,8	0,7***	0,0
Suecia	0,4	0,9	1,3	1,0	0,6
Suiza	0,6	0,9	1,7	1,4	0,8
Reino Unido	2,9	3,8	4,8	3,6	0,7
Resto del mundo					
Argentina	s.d.	s.d.	0,9	0,4	–
Brasil	s.d.	s.d.	0,9	1,0	–
Japón	0,5	1,3	2,8	1,7	1,2
República de Corea	s.d.	s.d.	0,3	0,4	–
México	s.d.	s.d.	0,2	s.d.	–
Sudáfrica	s.d.	s.d.	2,3	6,5	–
Estados Unidos	1,5*	1,6**	2,0	1,3	–0,2

n.s. = no significativo; n.r.l. = no reconocido legalmente; s.d. = sin datos.

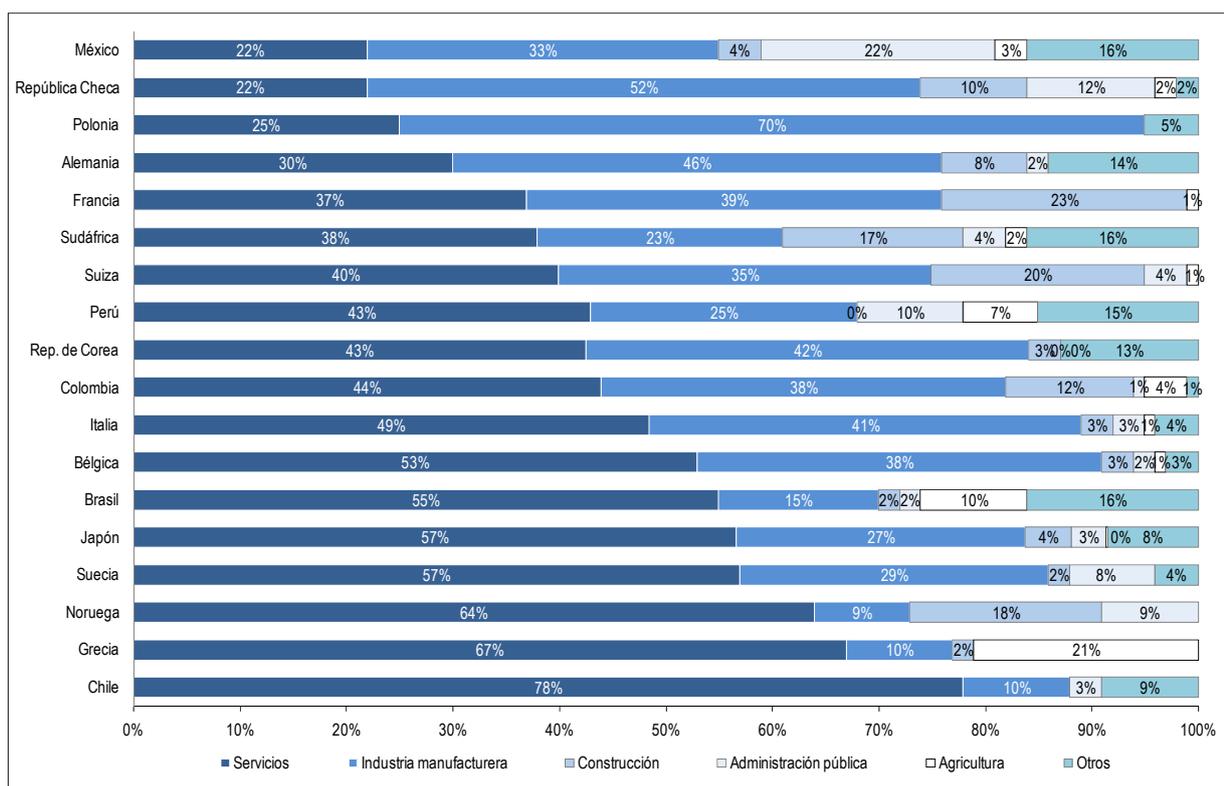
* 1999; ** 2001; *** 2008.

Fuente: Adaptado y aumentado, de CIETT: *The agency work industry around the world*, 2009 y 2011, págs. 22 y 23.

2.3. Dimensiones sectoriales del trabajo temporal

Las tendencias sectoriales y ocupacionales son dos aspectos separados, aunque algunas fuentes de datos aparentemente los combinan. Por los datos sectoriales se clasifican el *sector* en que se coloca a los trabajadores, y por los datos ocupacionales se clasifican los *tipos de trabajo*. Aunque ambos están relacionados entre sí, no siempre es fácil deslindarlos. Por ejemplo, los trabajadores de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y los administrativos están representados en todos los sectores de la economía. En el cuadro 4 y el gráfico 4 se muestra la distribución *sectorial* del trabajo a través de agencias en los principales mercados, por orden alfabético (inglés) y por porcentajes en los distintos sectores de servicios⁷. En la industria manufacturera y los servicios se juntan la mayoría de los trabajadores cedidos por agencias en todos los mercados (entre el 70 por ciento y el 90 por ciento del total), aunque en Chile, España, Grecia, Noruega, Reino Unido y Suecia predomina el sector de los servicios (más del 50 por ciento), mientras en Alemania, Bélgica, Hungría y Polonia la industria manufacturera representa más de la mitad. El trabajo a través de agencias suele ser reducido en la agricultura, tal vez por el empleo temporal informal que existe en muchos países. En el sector público las tasas de empleo a través de agencias varían mucho de un país a otro.

Gráfico 4. Distribución sectorial del trabajo a través de agencias, muestra de países, 2009, clasificados por porcentajes y servicios



Fuente: Adaptado de CIETT: *The agency work industry around the world*, 2009, págs. 35 y 36; y 2011, págs. 33 y 34.

⁷ En algunos países, en particular la Argentina, República de Corea, Grecia y México, la categoría «otros» representa más del 20 por ciento del total, lo cual dificulta el análisis.

Cuadro 4. Distribución sectorial del trabajo a través de agencias, muestra de países, 2007-2009
(porcentajes)

	Servicios	Industria manufacturera	Construcción	Administración pública	Agricultura	Otros
Argentina	33	45	0	0	0	22
Bélgica	53	38	3	2	1	3
Brasil	55	15	2	2	10	16
Bulgaria	90	10	0	0	0	0
Chile	78	10	0	3	0	9
Colombia	44	38	12	1	4	1
República Checa	22	52	10	12	2	2
Dinamarca	25	12	7	48	2	9
Francia	37	39	23	0	1	0
Alemania	30	46	8	2	0	14
Grecia	67	10	2	0	21	0
Hungría	35	51	11	0	1	2
Italia	49	41	3	3	1	4
Japón	57	27	4	3	0	8
República de Corea	43	42	3	0	0	13
Luxemburgo	39	11	27	0	0	23
México	22	33	4	22	3	16
Países Bajos	54	19	3	21	1	3
Noruega	64	9	18	9	0	0
Perú	43	25	0	10	7	15
Polonia	25	70	0	0	0	5
Portugal	40	15	15	20	1	9
Sudáfrica	38	23	17	4	2	16
España	62	33	2	0	1	2
Suecia	57	29	2	8	0	4
Suiza	40	35	20	4	1	0
Reino Unido	54	22	7	10	0	7
Uruguay	35	45	0	20	0	0

Fuente: Adaptado de CIETT: *The agency work industry around the world*, 2009, págs. 35 y 36 (la Argentina y Reino Unido); 2010, págs. 33 y 34 (el Reino Unido y Uruguay) y 2011, págs. 33 y 34 (otros países enumerados).

A. Distribución sectorial en Europa

A raíz de los actuales cambios registrados en las economías europeas, el trabajo a través de agencias se ha desplazado de la industria manufacturera (30 por ciento) a los sectores de los servicios (45 por ciento). La industria manufacturera sigue siendo un usuario importante de este tipo de trabajo en Hungría (61 por ciento), Polonia (70 por ciento), Alemania, Bélgica, Italia, Francia y República Checa. Este último país (12 por ciento) y los Países Bajos (10 por ciento) utilizan agencias de empleo en la administración

pública, mientras que Francia (23 por ciento) y Luxemburgo (27 por ciento) lo hacen en el sector de la construcción ⁸. En Escandinavia, los Países Bajos y el Reino Unido el trabajo a través de agencias es común en el sector público y el de la salud, mientras que en otros países se restringe su utilización en el sector público (Bélgica y España). En 2009 Francia derogó la prohibición de su uso en el sector público y en 2011 España hizo lo propio en el sector de la construcción.

En el cuadro 5 se ilustra la distribución sectorial de los trabajadores temporales (y trabajadores temporales cedidos por agencias) de toda Europa, aunque la distribución sectorial varía ampliamente según los países. La mayoría de los trabajadores temporales se desempeña en la industria manufacturera, el comercio mayorista y minorista, actividades sanitarias y servicios sociales, educación, servicios de alojamiento y comida, construcción, administración pública y defensa. Según la Nomenclatura General de las Actividades Económicas de las Comunidades Europeas (NACE), la hotelería y la restauración representaron el principal sector para los trabajadores temporales en Austria, Irlanda y los Países Bajos; la industria manufacturera en Alemania, República Checa, Hungría e Italia; la construcción en España, Portugal y Suecia; y las actividades sanitarias en Dinamarca, Francia, Polonia y Reino Unido. En el gráfico 5 se muestra que durante el período 2008-2010 los trabajadores temporales obtuvieron mejores resultados en el ámbito de los servicios que en otros sectores, aunque se experimentaron pocos cambios en la composición por sexos (gráfico 6).

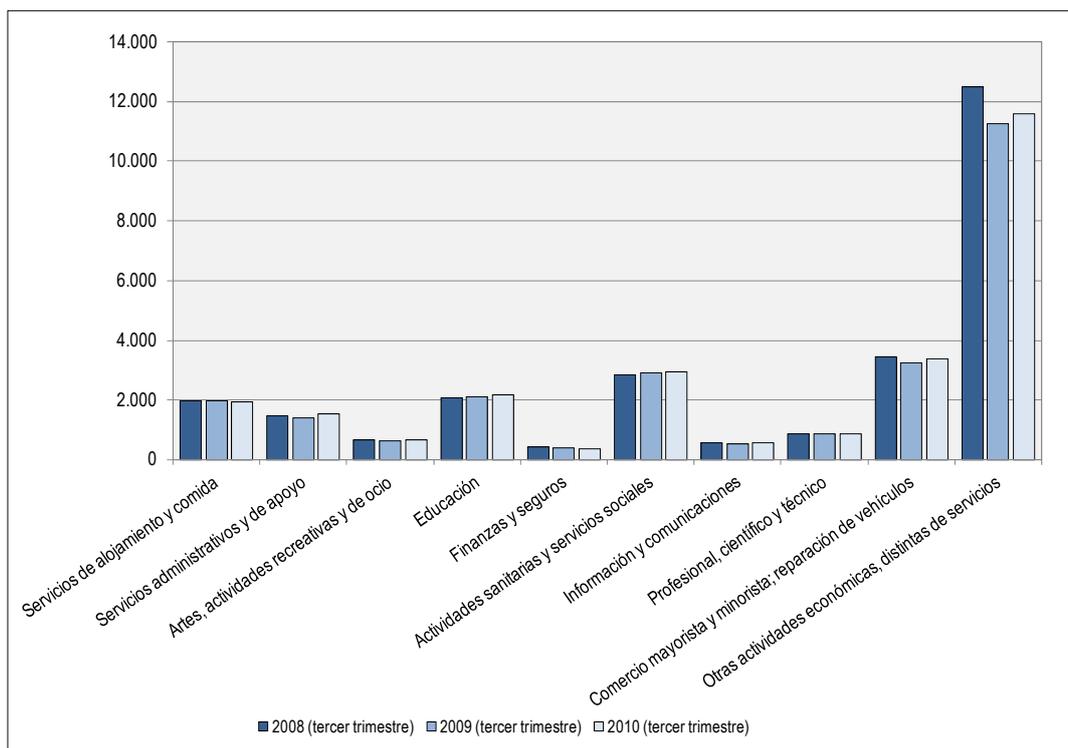
Cuadro 5. Distribución de trabajadores temporales en los 27 Estados miembros de la Unión Europea por actividades económicas (NACE rev. 2), terceros trimestres de 2008-2010 (miles)

Sector	2008 (tercer trimestre)	2009 (tercer trimestre)	2010 (tercer trimestre)
Servicios de alojamiento y comida	1.976,7	1.964,6	1.945,0
Servicios administrativos y de apoyo	1.463,3	1.420,8	1.540,5
Artes, actividades recreativas y de entretenimiento	662,2	649,6	654,0
Educación	2.075,3	2.120,5	2.177,3
Finanzas y seguros	427,4	399,5	376,2
Actividades sanitarias y servicios sociales	2.856,6	2.899,2	2.958,7
Información y comunicaciones	574,1	526,0	576,7
Profesional, científico y técnico	874,0	870,4	857,5
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	3.434,8	3.246,3	3.399,4
Otras actividades económicas, distintas de servicios	12.503,8	11.266,5	11.573,3
Total	26.848,2	25.363,4	26.058,6
Mujeres	13.232,3	12.715,2	12.847,1
Hombres	13.615,9	12.648,2	13.211,5

Fuente: Eurostat: Encuesta sobre la fuerza de trabajo de la UE.

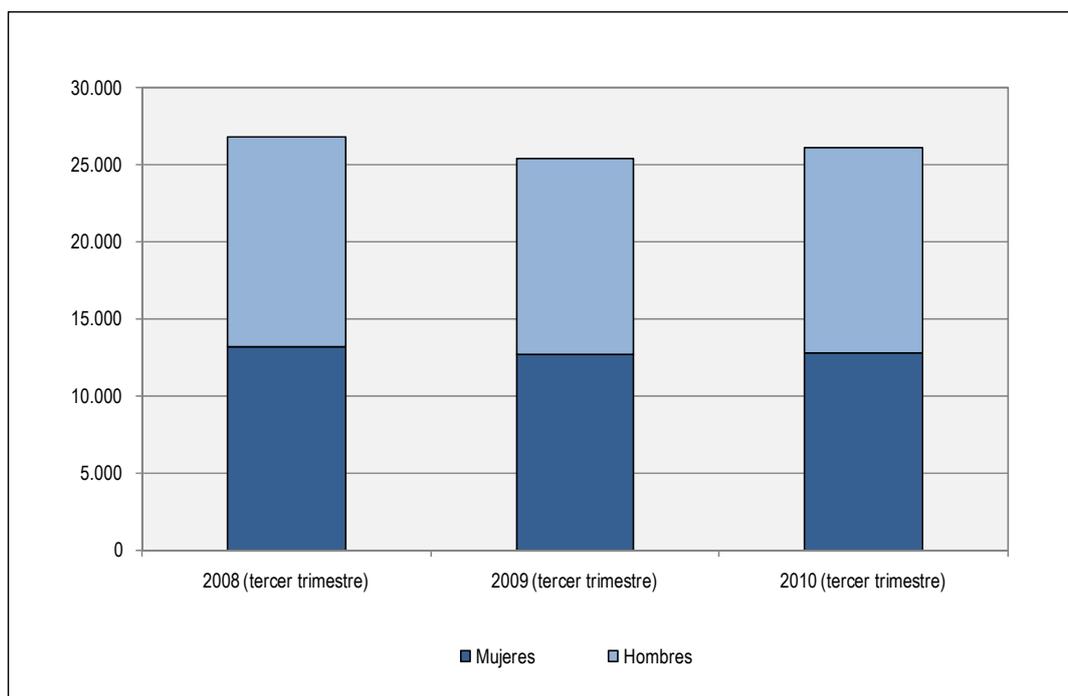
⁸ CIETT: *The agency industry around the world*, 2011, pág. 33.

Gráfico 5. Trabajadores temporales en la UE de los 27 por actividades económicas (NACE rev. 2), terceros trimestres de 2008-2010 (miles)



Fuente: Eurostat: Encuesta sobre la fuerza de trabajo de la UE.

Gráfico 6. Trabajadores temporales por sexos, UE-27, terceros trimestres de 2008-2010 (miles)



Fuente: Eurostat: Encuesta sobre la fuerza de trabajo de la UE.

B. Distribución sectorial fuera de Europa

Más de las tres cuartas partes de los trabajadores cedidos por agencias en Chile se destinan a los sectores de los servicios. El trabajo a través de agencias es corriente en el sector público en México (22 por ciento), Perú (10 por ciento) y Uruguay (20 por ciento), y en el sector de la construcción en Sudáfrica (17 por ciento). Más del 40 por ciento de los

trabajadores cedidos por agencias en la Argentina, la República de Corea y el Uruguay se destinan a la industria manufacturera⁹.

En los Estados Unidos, los sectores que solían contratar a trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal eran la industria manufacturera; el comercio al por mayor y al por menor, el transporte y los servicios públicos; las finanzas; y los servicios profesionales y empresariales. Desde 1990 se ha intensificado el recurso a trabajadores temporales en el comercio al por mayor y al por menor, el transporte y los servicios públicos. En los servicios profesionales y empresariales este recurso aumentó en el período de 1990-2001, aunque luego disminuyó considerablemente, y en servicios financieros se mantuvo estable en 1990-2001, pero aumentó mucho posteriormente¹⁰.

En el cuadro 6 se presentan datos relativamente recientes sobre los servicios de empleo estadounidenses (incluidos sus trabajadores directos), que ilustran la importancia del trabajo de oficina y administrativo, y la industria manufacturera y el transporte, que en conjunto representan prácticamente las dos terceras partes del total. No obstante, en función del crecimiento, se prevé que las ocupaciones profesionales y conexas, y servicios como los de enfermería, comida rápida, camareros o personal de limpieza, serán las que más se ampliarán en el futuro, reflejando una remisión gradual en los servicios de oficina y en la industria manufacturera.

Cuadro 6. Empleo de trabajadores asalariados en los servicios de empleo, por ocupaciones, Estados Unidos, 2008 (miles)

Ocupación	Empleo, 2008	
	Número	Porcentaje
Todas	3.144,4	100
Ocupaciones de dirección, negocios y finanzas	197,8	6,3
Ocupaciones profesionales y conexas	355,8	11,3
<i>Enfermeros registrados</i>	84,9	2,7
<i>Técnicos sanitarios y especialistas en tecnología sanitaria</i>	54,1	1,7
Ocupaciones en servicios	275,1	8,8
<i>Ayudantes de enfermería, camilleros y parteros</i>	41,4	1,3
<i>Preparación de alimentos y ocupaciones relacionadas con el servicio de alimentos</i>	68,7	2,2
<i>Ocupaciones de oficina y apoyo administrativo</i>	778,3	24,8
<i>Auxiliares de teneduría de libros, contabilidad y auditoría</i>	36,4	1,2
<i>Agentes para el servicio de atención a los clientes</i>	95,1	3,0
<i>Recepcionistas y auxiliares de información</i>	48,6	1,5
<i>Secretarios y asistentes administrativos</i>	121,8	3,9
<i>Encargados del ingreso de datos</i>	45,9	1,5
Ocupaciones en la construcción y las industrias extractivas	172,1	5,5
Ocupaciones en la producción	603,4	19,2
Ocupaciones en el transporte y el movimiento de materiales	609,4	19,4

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales: *BLS National Employment Matrix*, 2008-2018, según figura en <http://www.bls.gov/oco/cg/cgs039.htm>.

⁹ CIETT: *The agency industry around the world*, 2011, pág. 34.

¹⁰ Tian Luo y otros: «The expanding role of temporary help services from 1990 to 2008», en *Monthly Labor Review* (2010, vol. 133, núm. 8, agosto), págs. 3 a 16.

En el cuadro 7 se muestra la gran diversidad de salarios que pueden percibirse por hora en las principales ocupaciones de los servicios de empleo estadounidenses.

Cuadro 7. Mediana de los salarios por hora correspondiente a las principales ocupaciones en los servicios de empleo, Estados Unidos, 2008 (en dólares de los EE.UU.)

Ocupación	Servicios de empleo	Todos los sectores
Enfermeros registrados	32,77	30,03
Especialistas en empleo, contratación y colocación	20,52	21,86
Secretarios ejecutivos y asistentes administrativos	16,26	19,24
Agentes para el servicio de atención a los clientes	12,73	14,36
Auxiliares de oficina en general	11,46	12,17
Trabajadores de la construcción	10,80	13,71
Ensambladores en equipo	9,61	12,32
Ayudantes – trabajadores de la producción	9,30	10,48
Trabajadores manuales y ocupaciones de movimiento manual de fletes, existencias y materiales	9,18	10,89
Envasadores y embaladores manuales	8,62	9,16

Fuente: Oficina de Estadísticas del Trabajo: *Occupational Employment Statistics*, mayo de 2008, según figura en <http://www.bls.gov/oco/cg/cgs039.htm>.

2.4. Muestra de sectores de servicios privados

En la presente sección se examina el papel que desempeñan las agencias de empleo privadas en los sectores de la hotelería, la restauración y el turismo; el comercio; los servicios financieros, profesionales y empresariales; los medios de comunicación, la cultura y las industrias gráficas; los servicios de correos y de telecomunicaciones; los servicios para inmuebles (limpieza y seguridad); los centros de llamadas y los servicios de TI, y las propias agencias de empleo privadas (gráficos 7 y 8). No obstante, cuando ha sido posible se han excluido de la nomenclatura los trabajadores cedidos por agencias en las actividades primarias, la industria manufacturera, los servicios públicos, la educación y la salud. Tampoco se ha hecho referencia a la externalización ni a la subcontratación, a menos que formasen parte de las actividades de las agencias.

Estos sectores de servicios privados aplican una gran diversidad de relaciones de trabajo, desde el empleo regular permanente con un empleador específico hasta una serie de modalidades atípicas, temporales e informales, así como el trabajo autónomo, por cuenta propia y de otros tipos. En estos sectores el trabajo a través de agencias puede ser de naturaleza diferente al de la industria manufacturera y otras actividades primarias y secundarias. Parece estar más orientado al reemplazo de vacantes temporales o a enfoques alternativos de la gestión de los recursos humanos, en vez de servir de período de prueba previo a la contratación o de «válvula de seguridad», como sucede en la industria manufacturera¹¹. El trabajo a través de agencias en los servicios representa una cuota mucho mayor del empleo total, aunque todavía se requieren estudios más detenidos sobre el significado de semejantes diferencias en las condiciones contractuales, las soluciones en términos de recursos humanos, y otros aspectos más. En algunos casos, los contornos de

¹¹ CIETT: *The agency industry around the world*, 2010, pág. 63.

los sectores pueden ser borrosos, por ejemplo en relación con el personal de limpieza que trabaja en hoteles y restaurantes, que podría subsumirse en el sector de los servicios de inmuebles o bien en el sector de la hotelería, restauración y turismo. Los megaeventos celebrados en los medios de comunicación, espectáculos y deportes, como los grandes festivales de música, teatro y cine; la Copa Mundial de Fútbol de la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA); los Juegos Olímpicos y los campeonatos de baloncesto, tenis, golf y automovilismo, generan durante los correspondientes períodos muchísimo empleo temporal a través de agencias en el sector de los medios, espectáculos y deportes, así como en otros servicios como la restauración, la seguridad y la hotelería. Lo mismo cabe observar con ocasión de exposiciones, reuniones y actividades turísticas internacionales.

A. Hotelería, restauración y turismo

En algunos países se recurre mucho al trabajo a través de agencias para suplir la falta de personal temporero o estacional en hoteles, restaurantes y otras empresas de restauración y turismo. También se externalizan y subcontratan algunos servicios específicos (como el servicio de habitaciones en hoteles) a proveedores de servicios externos que pueden utilizar trabajadores cedidos por agencias. En el Reino Unido este sector registra un nivel mucho más alto de uso ocasional de agencias de empleo temporal que otros sectores, lo cual refleja la demanda fluctuante relacionada con unas pautas de trabajo estacionales o impulsadas por determinadas actividades¹². En algunos lugares se registra un uso importante de trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal para funciones específicas (por ejemplo, personal de limpieza y de restauración, camareros), en cuyo caso la empresa usuaria firma un contrato con una agencia para la provisión de personal, aunque puede cambiar de agencia si no está satisfecha con los servicios suministrados¹³. No obstante, la mayoría de los trabajadores temporales del sector son directamente contratados por una duración determinada o con carácter ocasional, y no por medio de una agencia de empleo. Según Eurofound, en Europa los establecimientos de los sectores de la hotelería y la restauración, así como los de la administración pública y la educación, emplean trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal menos frecuentemente que los establecimientos de otros sectores. Menos del 20 por ciento de las empresas de estos tres sectores contratan trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal¹⁴. Existe una excepción en el cobro de honorarios en este sector: el Japón, donde se ha mantenido este cobro a amas de llaves, cocineros y camareros que buscan trabajo a través de agencias¹⁵.

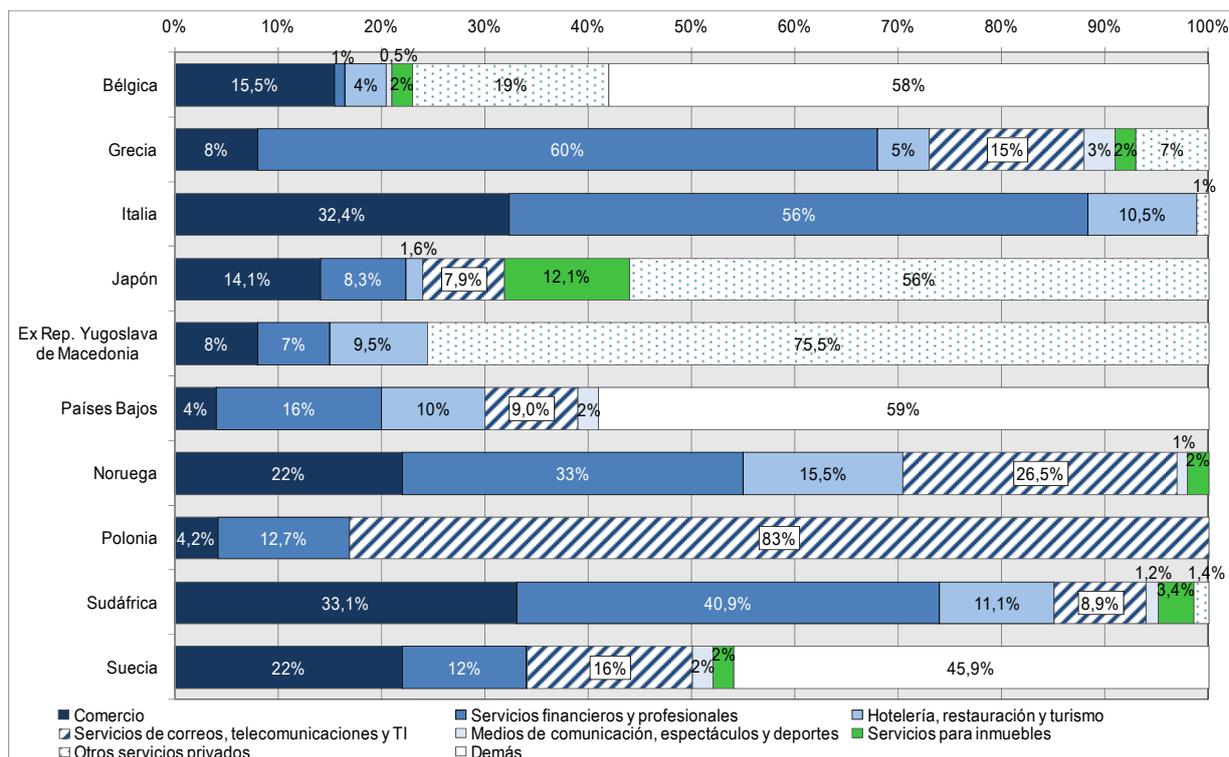
¹² Confederación de Empleo y Contratación: *Hospitality: REC sector profile* (Londres, 2010), pág. 13.

¹³ Véase McDowell, L. y otros. «Internationalization and the Spaces of Temporary Labour: The Global Assembly of a Local Workforce», en *British Journal of Industrial Relations*, 2008, vol. 46, núm. 4, diciembre, págs. 759 a 761.

¹⁴ Eurofound: *European company survey 2009: Overview* (Luxemburgo, 2009), pág. 27. De la encuesta también se desprende (en la página 30) que, en términos sectoriales, hasta el 15 por ciento de los establecimientos en los sectores de hoteles y restaurantes, administración pública y comercio al por mayor y al por menor y reparación de bienes contratan trabajadores por cuenta propia, mientras que en los establecimientos de los sectores de actividades inmobiliarias y empresariales, y de otros servicios comunitarios, sociales y personales, lo hace casi el 30 por ciento.

¹⁵ OIT: *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social por una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B) (Ginebra, 2010), párrafo 340.

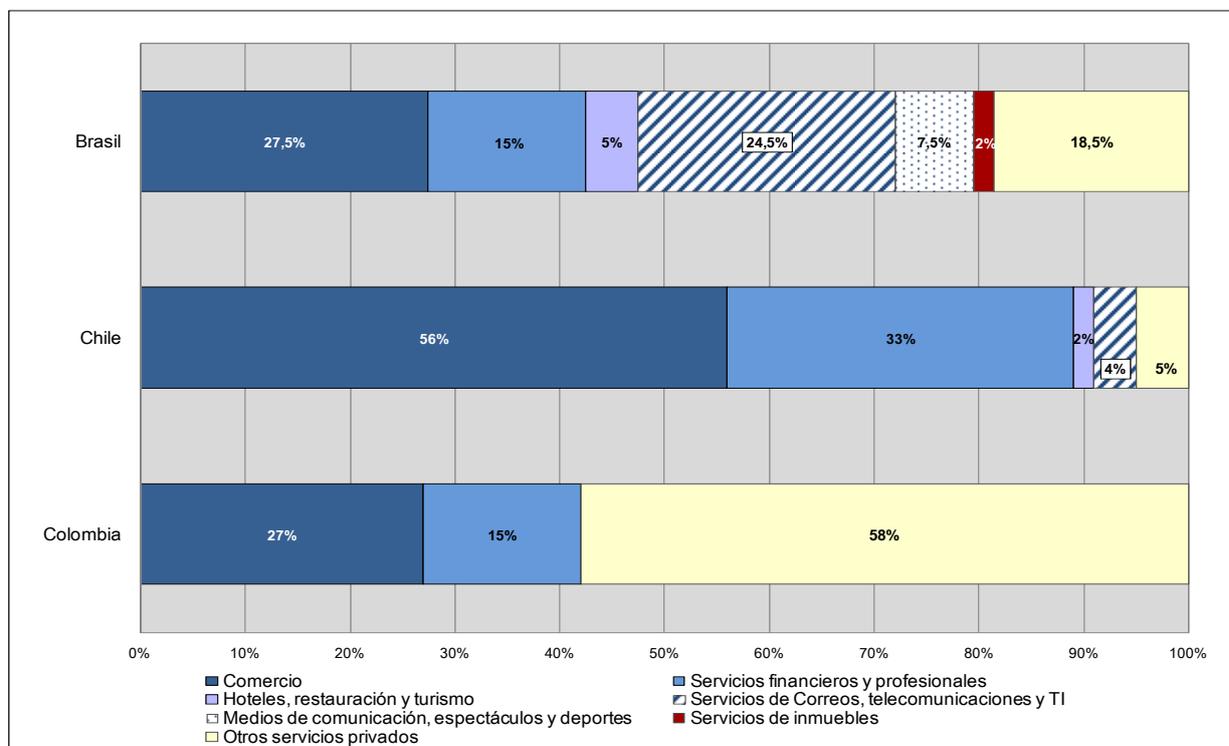
Gráfico 7. Distribución sectorial del trabajo a través de agencias en los sectores de los servicios privados, muestra de países, 2010



Fuente: Respuestas de las federaciones nacionales de empleadores o de trabajadores a un cuestionario.

Nota: La categoría «otros» designa aquellas respuestas en las que se ha indicado que el valor porcentual corresponde a la totalidad de la fuerza de trabajo por agencias y no solamente a la fuerza de trabajo por agencias en los sectores de servicios privados.

Gráfico 8. Distribución sectorial de trabajo a través de agencias en los sectores de los servicios privados, América Latina, 2010



Fuente: Respuestas de las federaciones nacionales de empleadores a un cuestionario.

B. Comercio

El empleo y las condiciones de trabajo en el comercio al por menor son a veces sumamente precarios, principalmente a causa de la prevalencia de empresas pequeñas y de las estrategias de reducción de costos y optimización de flexibilidad aplicadas en las empresas. Si bien suelen mantener una plantilla básica a tiempo completo, muchos minoristas utilizan trabajadores temporeros para cubrir necesidades temporales o intermitentes causadas por el aumento súbito del número de compradores o para prestar servicios no recurrentes. En muchos países, el aumento de los precios y otros factores relacionados con la competencia ejercen una presión cada vez mayor en los márgenes de rendimiento, de suerte que alientan prácticas de gestión de los recursos humanos que favorecen el trabajo a tiempo parcial, horarios de trabajo inciertos, bajas remuneraciones, el uso de personal de agencias de trabajo temporal, altos niveles de rotación y escaso grado de capacitación y readiestramiento. Las mujeres suelen concentrarse en la venta al por menor y muchas de ellas tienen trabajos de menor categoría, peor retribuidos, ocasionales o temporales a través de agencias.

C. Servicios financieros y profesionales

Los cambios estructurales experimentados en las empresas de servicios financieros han incidido directamente en las funciones, responsabilidades y trayectorias laborales del personal. La búsqueda de flexibilidad podría implicar la redefinición de los objetivos empresariales, muchas veces desechando funciones no básicas, reduciendo plantillas, utilizando trabajadores provisionales (a veces a través de agencias) y externalizando a contratistas independientes algunos servicios y tareas profesionales y técnicas, especialmente las relacionadas con las actividades de apoyo a las tareas de procesamiento. Por ejemplo, una agencia sudafricana prestó este tipo de servicios a un banco importante, principalmente para la ampliación o reducción del apoyo a los cajeros (servicio al cliente de primera línea) en sus puntos de banca minorista, incluidos la programación y gestión de turnos, el desarrollo de competencias y la gestión del desempeño de los trabajadores.

D. Medios de comunicación, cultura, industrias gráficas y deportes

En este sector se registraron variaciones importantes en la composición del empleo debido a cambios tecnológicos, como el crecimiento en determinados ámbitos y ocupaciones, la reubicación de determinadas tareas a otros países o sectores, y los recortes de personal en determinados segmentos y ocupaciones. Algunos trabajadores están incluso dispuestos a aceptar contratos con menor remuneración y peores condiciones de trabajo que en el pasado con tal de no perder su empleo¹⁶. El empleo en las artes escénicas se caracteriza por el trabajo para más de un empleador, temporal, estacional, autónomo y por cuenta propia; relativamente pocas posibilidades de encontrar un empleo estable, y

¹⁶ OIT: *El futuro del trabajo y de la calidad en la sociedad de la información: El sector de los medios de comunicación, la cultura y las industrias gráficas*, Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre el futuro del trabajo y de la calidad en la sociedad de la información: el sector de los medios de comunicación, la cultura y las industrias gráficas, Programa de Actividades Sectoriales de la OIT (Ginebra, 2004), pág. 16.

períodos sin trabajo. Conviene destacar que Hungría ha excluido las agencias de contratación para las artes y el teatro del ámbito del Convenio núm. 181¹⁷, mientras que en ciertas zonas de Bélgica los deportistas y artistas remunerados pueden verse obligados, en determinadas circunstancias, a abonar honorarios a las agencias¹⁸.

E. Servicios de correos y telecomunicaciones

En los diez últimos años las modalidades de trabajo informal han registrado un auge considerable en el sector de los servicios de telecomunicaciones de varios países, lo cual ha socavado los derechos y las oportunidades del personal de plantilla de las empresas del sector. A causa de esas modalidades, los trabajadores antes considerados como empleados directos y titulares de los derechos correspondientes a esa relación laboral, han perdido esa condición al pasar a trabajar a través de agencias de empleo temporal o de modo autónomo. Esta tendencia hacia la informalidad podría aumentar por impulso de las estrategias empresariales.

Durante el último decenio, el sector de correos y de logística también ha utilizado considerablemente a trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal en algunos países industrializados. A veces, la negociación colectiva en las empresas de correos ha contribuido a regularizar la situación de los trabajadores cedidos por agencias y a desalentar el recurso a esas agencias. En las empresas mundiales de mensajería, el uso de trabajadores cedidos por agencias suele destinarse a períodos de prueba de varios meses anteriores a la contratación, a cuyo término los trabajadores pasan a integrar la plantilla de la empresa multinacional si su desempeño ha sido satisfactorio. De lo contrario, sus contratos a través de agencias se dan por terminados o se renuevan temporalmente.

F. Servicios para inmuebles (limpieza y seguridad) y de trabajo doméstico

Se ha registrado un aumento notable de los servicios de seguridad privada y la consolidación de estos servicios a escala mundial. Es probable que este fenómeno continúe, en particular debido a las restricciones presupuestarias y los recortes introducidos a escala mundial en los servicios públicos, entre ellos los de seguridad. También se observa en la mayoría de los sectores una subcontratación importante de servicios de limpieza, que se estima se mantendrá. En las dos esferas que abarcan los servicios para inmuebles, es decir, la limpieza y la seguridad, los trabajadores suelen tener escasas cualificaciones y estar mal remunerados. En los servicios de limpieza la fuerza de trabajo está compuesta por una gran proporción de trabajadores inmigrantes, mujeres y de tiempo parcial y muchos cedidos por agencias de empleo temporal.

Como en algunos casos los trabajadores domésticos son contratados en un país por agencias de empleo privadas para trabajar en otro país, pueden surgir problemas en relación con el cobro de honorarios excesivos y los escasos derechos que tienen estos

¹⁷ OIT: *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B) (Ginebra, 2010), párrafo 328.

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 338.

trabajadores. Se están aplicando iniciativas a escala internacional para mejorar la reglamentación y la supervisión de estas agencias en los países de origen y de destino a fin de prevenir o reparar el trato injusto. Las discusiones celebradas en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 desembocaron en la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, en cuyo artículo 15 se reglamenta esta cuestión.

En China, muchos trabajadores cedidos por agencias se dedican al trabajo doméstico, para el cual las agencias no gubernamentales de servicio doméstico suelen utilizar el sistema de cesión temporal de trabajadores o de servicios de intermediación. Las empresas de cesión temporal de trabajadores contratan trabajadores domésticos como personal propio y los capacitan antes de subcontratarlos a los hogares. Las empresas cobran a los hogares y abonan los salarios y cargas sociales de los trabajadores, aun si están entre dos trabajos. Las agencias de intermediación cobran gastos de colocación cuando los cabeza de familia y los trabajadores domésticos firman un contrato, pero no asumen otras obligaciones. Hay relativamente pocas agencias de cesión temporal de trabajadores en China debido a los altos riesgos de funcionamiento (por ejemplo, indemnizaciones en caso de lesiones o accidentes), aunque el número de trabajadores que emplean es importante ¹⁹.

G. Centros de llamadas y servicios de TI

Respecto a la externalización y la deslocalización generalizadas en este sector, en muchos países los trabajadores han sufrido presiones negativas en términos de remuneración, condiciones de trabajo y el empleo ²⁰, y ha aumentado el recurso a las agencias de empleo temporal para conseguir trabajadores de todos los niveles, así como a otras modalidades de trabajo flexible y en la subcontratación.

H. Personal de agencias de empleo privadas

En el último decenio ha crecido significativamente el número de trabajadores internos de estas agencias, aunque sólo en cuatro países representa más del 0,25 por ciento de la fuerza de trabajo nacional (cuadro 8). Se trata en general de trabajadores de plantilla titulares de contratos permanentes o de duración determinada. Estos trabajadores abundan en el Brasil, Estados Unidos, Japón y Reino Unido.

¹⁹ Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico: *Situational analysis of domestic work in China* (Bangkok, 2009), pág. 3.

²⁰ Taylor, P.: «Remote work from the perspective of developed economies», en Messenger, J. y Ghosheh, N. (directores de edición): *Offshoring and working conditions in remote work* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010), págs. 29 y 30.

Cuadro 8. Personal interno de las agencias y empleo total, muestra de países, 2008-2009

(Orden alfabético inglés)	Personal interno	Personal interno/empleo total (porcentaje)
Europa		
Bélgica	6.482	0,15
Bulgaria	470	0,01
República Checa	1.440	0,03
Finlandia	3.000	0,12
Francia	23.000	0,09
Alemania	44.700	0,12
Grecia	183	0,00
Hungría	2.885	0,07
Irlanda	12.950	0,61
Italia	10.800	0,05
Luxemburgo	307	0,15
Países Bajos	34.000	0,40
Noruega	2.340	0,09
Polonia	4.100	0,03
Portugal	750	0,01
Rumania	1.472	0,02
Eslovaquia	1.254	0,05
Suecia	11.000	0,23
Reino Unido	108.833	0,36
Resto del mundo		
Argentina	3.550	0,02
Brasil	169.635	0,18
Chile	1.348	0,02
Japón	240.000	0,38
República de Corea	2.032	0,01
México	6.100	0,01
Sudáfrica	5.500	0,04
Estados Unidos	120.000	0,08
Uruguay	600	0,04
Total	818.731	

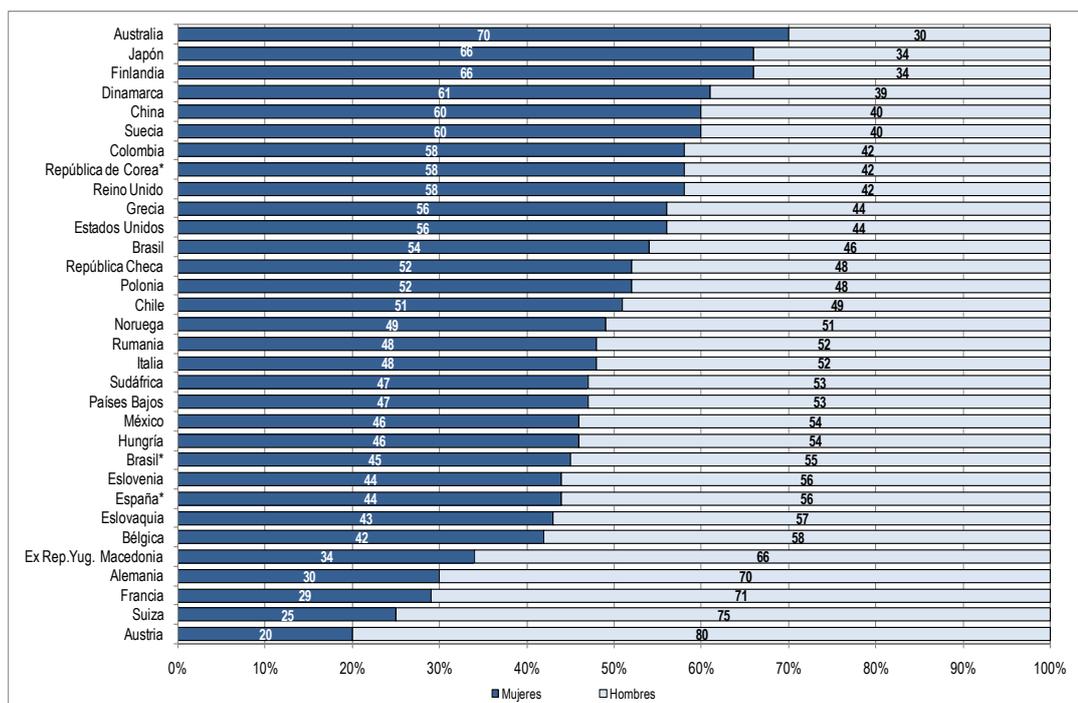
Fuente: CIETT: *The agency industry around the world*, 2010, pág. 14.

2.5. Perfil de los trabajadores cedidos por agencias

A. Desde el punto de vista del género

Aunque es necesario estudiar las características de género del trabajo a través de agencias en los sectores de los servicios privados, existen indicios de que la proporción de mujeres es semejante a la de la fuerza de trabajo en general. Ello podría explicar por qué aumenta la proporción de mujeres en toda la fuerza de trabajo a través de agencias. En el gráfico 9 se muestra que en muchos países existe un equilibrio razonable entre el número de trabajadores y de trabajadoras cedidos por agencias (las proporciones fluctúan entre el 40 y el 60 por ciento). En Australia, Dinamarca, Finlandia y Japón las mujeres representan más del 60 por ciento, mientras que en Alemania, Austria, Francia y Suiza, son menos del 40 por ciento. Esto refleja en parte la historia social y económica de cada país (es decir, las bases sectoriales de la economía, las actitudes sociales respecto de la división del trabajo en la familia y por sexos), aunque también podría guardar relación con la distribución de los trabajadores cedidos por agencias por sectores u ocupaciones, ya que los hombres se centran más bien en los sectores de la industria manufacturera y la construcción, mientras que las mujeres son mayoría en los sectores y ocupaciones de los servicios (por lo cual existe una leve correlación con el gráfico 4). Por ejemplo, los datos correspondientes a Alemania y el Reino Unido reflejan la importancia que revisten las agencias de empleo temporal en los servicios y la industria manufacturera, respectivamente. Después de establecerse una comparación con los resultados de las encuestas anteriores, se ha observado que la distribución por sexos suele mantenerse estable, con pequeños aumentos en la proporción de mujeres en muchos países los años 2000, y un crecimiento importante en la República Checa, Italia y Sudáfrica entre 2007 y 2009. En el Japón, los cambios han sido aún más pronunciados pues durante varios años aumentó rápidamente el número de colocaciones en el sector de la industria manufacturera. Si bien durante gran parte de la historia del trabajo temporal en el Japón las trabajadoras representaron la mayoría de esa fuerza de trabajo (80 por ciento del total en 1997), en 2007 la proporción de mujeres había descendido al 62 por ciento, aunque en 2009 volvió a aumentar, al 66 por ciento.

Gráfico 9. Trabajadores cedidos a través de agencias, desglosados por sexos, diversos países, 2009



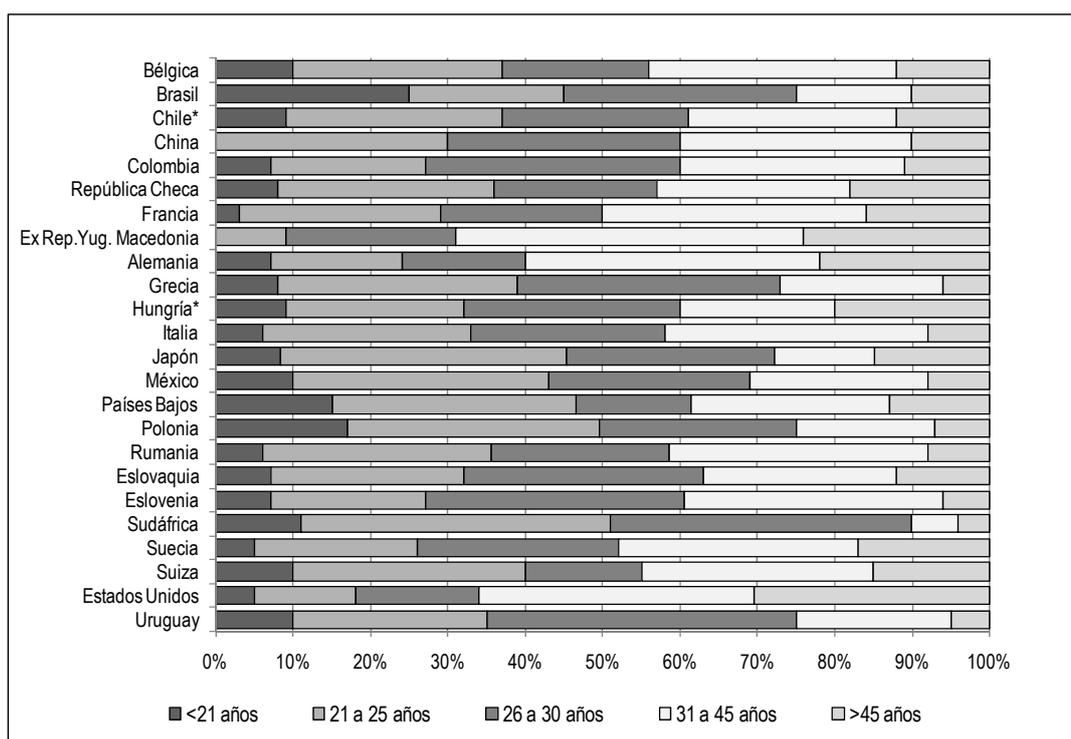
* = datos de 2007.

Fuente: CIETT: *The agency industry around the world*, 2009, pág. 33; y 2011, pág.30.

B. Desde el punto de vista de la edad

En el gráfico 10 se muestra que la mayoría de los trabajadores cedidos por agencias es menor de 30 años, colectivo este que representa más del 50 por ciento del total en todos los países, excepto Alemania, los Estados Unidos y la ex República Yugoslava de Macedonia. Ello refleja el cometido que desde antiguo cumple este sector en la colocación de estudiantes y la provisión de puntos de entrada en el mercado de trabajo para los trabajadores más jóvenes. La cuota de trabajadores menores de 21 años aumentó considerablemente en el Brasil (del 11 al 25 por ciento) y Sudáfrica (del 6 al 11 por ciento) en el período 2007-2009. La proporción de trabajadores mayores de 45 años es mucho más variable: en Grecia, Eslovenia, Sudáfrica y Uruguay es inferior al 7 por ciento, y en los Estados Unidos inferior al 32 por ciento. Entre los trabajadores cedidos por agencias hay cada vez más personas de más edad, lo cual refleja los cambios demográficos y reglamentarios acaecidos en muchos de los principales mercados. En Francia la proporción de trabajadores de mayores de 50 años cedidos por agencias aumentó del 4,1 al 7,5 por ciento entre 1997 y 2007, mientras que en Italia la proporción de estos trabajadores se amplió a todas las franjas de edad superior a 34 años en el período 2003-2007²¹. En Austria, donde en 2009 la tasa de trabajadores temporales de 15 a 24 años era del 2,9 por ciento, frente al 1,8 por ciento que había entre todos los trabajadores, se creó una «fundación especial para jóvenes», dirigida a jóvenes desempleados que habían trabajado a través de agencias y perdido su empleo durante la crisis económica²².

Gráfico 10. Trabajadores cedidos por agencias, desglosados por edades, diversos países, 2009



* = datos de 2007.

Fuente: CIETT: *The agency industry around the world*, 2011, pág. 27.

²¹ CIETT: *The agency industry around the world*, 2009 y 2010, pág. 31.

²² *European Employment Observatory Review: Youth employment measures 2010* (Bruselas, Comisión Europea, 2011), pág. 27.

C. Desde el punto de vista de la educación y las competencias

Las agencias de empleo contratan en sus propias oficinas a muchos profesionales y técnicos mediana o altamente calificados y con experiencia en la gestión de los recursos humanos. En casi todos los países, la mayoría de los trabajadores cedidos por agencias colocados en los lugares de trabajo de los usuarios tienen niveles de educación iniciales de bajos a medios. Muchos desempeñan funciones de nivel inicial que exigen pocas competencias, aunque también trabajan en ocupaciones calificadas de alto nivel de capacitación y competencias.

Aproximadamente la mitad de los trabajadores cedidos por agencias en todo el mundo han completado la enseñanza secundaria, una cuarta parte no lo ha hecho y el cuarto restante tiene estudios superiores. Los jóvenes que abandonan la escuela a una edad temprana no consiguen trabajo permanente porque carecen de calificaciones, por lo cual los trabajos temporales suelen ser su única opción. El trabajo a través de agencias puede ser importante para ayudar a los trabajadores poco calificados a ingresar en el mercado de trabajo y adquirir experiencia²³. En algunos países, muchos trabajadores cedidos por agencias son estudiantes y, por consiguiente, se les registra como trabajadores con enseñanza secundaria completa, aunque estén cerca de finalizar los estudios superiores. En Australia, Bulgaria, República de Corea, Japón, Noruega y Reino Unido, las agencias contratan a muchas personas con alto nivel de educación.

D. Desde el punto de vista de la migración

Los migrantes suelen representar un colectivo importante de los mercados de trabajo. Su presencia predomina ampliamente en los empleos temporales, ya se encuentren en el país de acogida por un período largo o por un período corto. En América del Norte, los Estados del Golfo y otros lugares, las agencias facilitan a menudo la búsqueda de trabajo y alojamiento a los trabajadores migrantes en un nuevo país. Una vez que el trabajador llega al país, el papel de estas agencias difiere del de las que facilitan el movimiento transfronterizo de trabajadores, que se ocupan de la documentación, los viajes, la inmigración, los permisos de trabajo y residencia, el alojamiento y el empleo en el país de destino. Algunas agencias facilitan la migración de trabajadores de un país a otro y les ayudan a encontrar trabajo decente, pero otras prestan servicios deficientes a sus clientes, a quienes cobran honorarios exorbitantes de manera que dañan la reputación del sector.

En Europa, después de un período de migración intensa y continua desde otros continentes, las pautas de migración cambiaron en los últimos años, con la adhesión a la UE de nuevos Estados miembros en 2004 y 2007, la libre circulación de personas dentro de la UE y el rápido crecimiento de las agencias de trabajo en relación con estos migrantes internos en la UE. Las pautas de migración suelen ser más fluidas y temporales, y estar impulsadas por oportunidades de trabajo específicas, porque la migración de regreso resulta más fácil y económica. Si se reducen las oportunidades de trabajo, los migrantes (cedidos por agencias o no) pueden regresar a su país de origen o trasladarse a otro país de la UE. Habida cuenta de que estos migrantes pueden viajar libremente en el territorio de la UE y no necesitan permisos de trabajo para ello, el seguimiento de la migración laboral temporal es un problema.

²³ CIETT: *The agency industry around the world*, 2011, pág. 32.

E. Duración de la cesión

En la mayoría de los países, la duración de la cesión de trabajadores es superior a un mes. Las duraciones más largas se registran en Alemania, República de Corea, Japón y Suecia, pero en Italia (y, en menor grado, en Francia) las cesiones son breves y pocas veces superan los tres meses²⁴, aunque algunos trabajadores pueden ser cedidos varias veces sucesivamente (cuadro 9 y gráfico 11). Algunos países fijan una duración máxima, a cuyo término la empresa usuaria debe contratar al trabajador o dejarlo marchar, ya que no puede renovar su contrato.

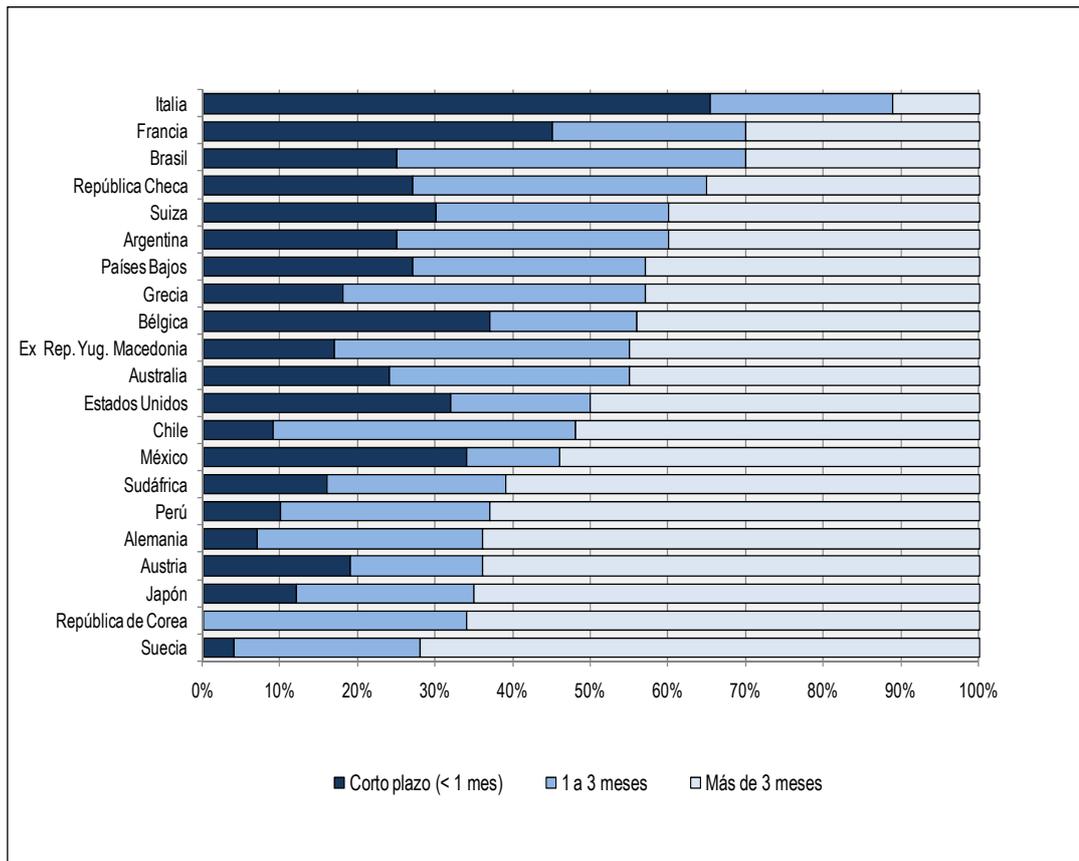
Cuadro 9. Trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal: duración media de la cesión, muestra de países, 2009 (porcentajes)

(Orden alfabético inglés)	Corto plazo (< 1 mes)	1 a 3 meses	Más de 3 meses
Argentina	25	35	40
Australia	24	31	45
Austria	19	17	64
Bélgica	37	19	44
Brasil	25	45	30
Chile	9	39	52
República Checa	27	38	35
Francia	45	25	30
Alemania	7	29	64
Grecia	18	39	43
Italia	66	23	12
Japón	12	23	65
República de Corea	0	34	66
México	34	12	54
Países Bajos	27	30	43
Perú	10	27	63
Sudáfrica	16	23	61
Suecia	4	24	72
Suiza	30	30	40
Ex República Yugoslava de Macedonia	17	38	45
Estados Unidos	32	18	50

Fuente: CIETT: *The agency industry around the world*, 2011, pág. 27.

²⁴ Según datos anteriores, en Polonia y España la duración de la cesión es también breve.

Gráfico 11. Trabajadores temporales cedidos por agencias: duración media de la cesión, muestra de países, 2009



Fuente: CIETT: *The agency industry around the world*, 2011, pág. 27

3. Papel de las agencias de empleo privadas en la promoción del trabajo decente

En el Programa de Trabajo Decente de la OIT se reconoce que el trabajo es fundamental para el bienestar de las personas, pues allana el camino para el adelanto social y económico más amplio, fortaleciendo a las personas, sus familias y sus comunidades. Según se destaca en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa¹. Puede resumirse de la siguiente manera:

- i) **promover el empleo** creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común; todas las empresas, tanto públicas como privadas, sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos; y la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida;
- ii) **adoptar y ampliar medidas de protección social** — seguridad social y protección de los trabajadores — que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos; condiciones de trabajo saludables y seguras; y medidas en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección;
- iii) **promover el diálogo social y el tripartismo** como los métodos más apropiados para adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada país; traducir el desarrollo económico en progreso social y el progreso social en desarrollo económico; facilitar la creación de consenso respecto de las políticas nacionales e internacionales que inciden en las estrategias y programas en materia de empleo y trabajo decente; y fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo; y
- iv) **respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo**, que revisten particular importancia, no sólo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta que la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son particularmente importantes para permitir el logro de esos cuatro objetivos estratégicos; y que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas.

Según se indica en la Declaración, los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás. Para obtener un máximo de impacto, los esfuerzos encaminados a promoverlos deberían formar parte de una estrategia global e

¹ OIT: *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008, págs. 9 a 11.

integrada de la OIT en pro del trabajo decente, en la que la igualdad de género y la no discriminación deben considerarse cuestiones transversales.

El Programa de Trabajo Decente puede aplicarse a las preocupaciones y circunstancias específicas de los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal en los sectores de los servicios privados de los distintos países por medio de la aplicación de políticas destinadas a promover el empleo, defender y ampliar los derechos de estos trabajadores en el lugar de trabajo, fortalecer los interlocutores sociales y el diálogo social, ampliar los sistemas de protección social entre éstos y promover la igualdad de género. En el contexto de las agencias de empleo privadas, los principales convenios son el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), y las disposiciones relativas a la contratación y colocación del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y otros que tratan de la libertad sindical; la negociación colectiva; los salarios mínimos; el tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo; las prestaciones de seguridad social obligatorias; el acceso a la formación; la seguridad y salud en el trabajo; la indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional; la indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales; y la protección y prestaciones de maternidad y protección y prestaciones parentales ².

Las agencias de empleo privadas que cumplen los principios del Convenio núm. 181 deberían contribuir al trabajo decente. No obstante, si se burlan, eluden o ignoran algunos de los derechos en el trabajo, surgirán deficiencias de trabajo decente. El trabajo a través de agencias de empleo temporal también puede acompañar o reforzar otros cambios en el mundo del trabajo, como presión a la baja de los salarios, erosión de los derechos de los trabajadores, debilitamiento del diálogo y la protección sociales, y aumento de la inseguridad e inestabilidad del empleo en general. Es necesario ejercer vigilancia para garantizar que efectivamente se reglamente el trabajo temporal y se supervisen las agencias para prevenir el abuso y la explotación de los trabajadores, y velar por que el crecimiento del trabajo temporal no se logre a costa de las relaciones de trabajo regulares. Las agencias de empleo privadas y el trabajo temporal no deberían utilizarse deliberadamente para socavar el empleo regular. En este contexto, en varios países se han debatido las ventajas de prohibir totalmente el funcionamiento de las agencias de empleo privadas ³, sobre la base de las experiencias sufridas. El desafío sigue siendo la forma de proteger a los millones de trabajadores empleados por agencias y velar al mismo tiempo por que no se socaven las relaciones de trabajo. Convendría destacar que *el Convenio suministra un marco que debe aplicarse en su totalidad y no debería considerarse como un menú a la carta, del que pueden elegirse algunos elementos*. Es fundamental garantizar que las agencias de empleo privadas que actúan en el ámbito de la migración contribuyan de forma positiva al desarrollo económico de los países de origen y de destino por medio de la promoción del trabajo decente. Debería alcanzarse un equilibrio entre las necesidades de los mercados de trabajo y los derechos de los trabajadores migrantes, incluida la igualdad de trato y el respeto de la legislación del trabajo en los países de destino.

² Enumerados en el cuadro que figura a continuación del párrafo 313 del Estudio General de 2010, *op. cit.* Véanse también los párrafos 308 a 318 sobre protección de los trabajadores y datos personales.

³ En particular en Namibia, Sudáfrica y Federación de Rusia en los últimos dos años.

Para los trabajadores cedidos por agencias, la situación puede mejorar cuando las agencias de empleo privadas garantizan a sus trabajadores el ejercicio de derechos semejantes a los de los trabajadores de las empresas usuarias. Si bien puede imponerse un período mínimo para poder gozar de estos derechos, ello ofrece a muchos trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal una ventaja respecto de los trabajadores que tienen contratos más precarios. No obstante, hay grandes variaciones entre países, agencias e incluso trabajadores empleados por la misma agencia en lo que se refiere a los derechos de los trabajadores cedidos por agencias.

Así pues, aunque en muchos países los trabajadores cedidos por agencias podrían estar amparados por leyes, reglamentaciones y directivas específicas que respetan los principios de trabajo decente, en otros no existen normas de este tipo. Aunque algunos países tienen sistemas para la certificación y la supervisión de las agencias y para sancionar a las que no los cumplen, su alcance podría ser parcial (y podría haber problemas de jurisdicción en relación con los trabajadores migrantes cedidos por agencias).

3.1. Derechos y condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por agencias

Los artículos 4, 5, 9 y 11 del Convenio núm. 181 tratan de la protección de los trabajadores contratados por agencias. Esas garantías abarcan los derechos fundamentales en el trabajo, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la igualdad de oportunidad y de trato, y la eliminación del trabajo infantil. Recordando los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva, el artículo 4, que consagra los derechos incluidos en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)⁴, es la principal disposición del Convenio núm. 181 de protección de los trabajadores respecto de violaciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El artículo 8 estipula que los países deberían adoptar todas las medidas necesarias para prestar la protección adecuada de los trabajadores migrantes contratados o colocados en sus territorios a través de agencias y prevenir los abusos contra ellos. Esas medidas deberían incluir leyes y reglamentaciones que contemplen sanciones, como la prohibición de que las agencias utilicen prácticas fraudulentas y abusivas. Filipinas y Sri Lanka brindan ejemplos de medidas para la protección de los trabajadores migrantes contratados a través de agencias extranjeras. Los artículos 4 y 11 tratan de la libertad sindical y la negociación colectiva, disponiendo que la legislación especifique que los trabajadores contratados a través de agencias gocen de estos derechos. Suponiendo que los gobiernos elaboren mecanismos adecuados destinados a fortalecer la protección de los trabajadores cedidos por agencias, en consulta con los interlocutores sociales competentes, es importante garantizar el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva en la práctica, y que no sean sólo derechos teóricos. Los trabajadores cedidos por agencias también deberían recibir protección adecuada en relación con salarios mínimos; tiempo de trabajo; condiciones de trabajo; prestaciones de seguridad social obligatorias; acceso a la formación; seguridad y salud en el trabajo; indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional; indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales; y protección y prestaciones de maternidad. El Gobierno de Noruega ha expresado su preocupación por que los empleados extranjeros no gocen de los derechos estipulados en las reglamentaciones de salud, medio ambiente y seguridad, incluidas las que rigen las horas de trabajo; dichas violaciones podrían afectar no sólo a los trabajadores extranjeros, sino también ser indirectamente perjudiciales para la fuerza de trabajo y las

⁴ OIT: Estudio General de 2010, *op. cit.*, párrafo 350.

empresas noruegas en general ⁵. Del mismo modo, a la Confederación de Sindicatos Nacionales del Canadá (CSN) le preocupa que la multiplicación de las agencias de empleo temporal en el Canadá podría ocasionar una escasez de mano de obra calificada, pues los jóvenes contratados a través de las agencias de empleo temporal no reciben una formación profesional, lo que puede limitar sus oportunidades futuras de empleo a puestos que requieren pocas calificaciones y a relaciones de trabajo precarias, un problema que también puede afectar a la población en su conjunto ⁶.

El artículo 8 del Convenio núm. 181 dispone que los Estados Miembros deben establecer un marco jurídico que prevea la aplicación de sanciones penales apropiadas, por ejemplo multas o la clausura de las agencias privadas, de manera que los trabajadores migrantes gocen de una protección adecuada contra los abusos cometidos por las agencias privadas; el Código de Conducta de la CIETT estipula que toda reglamentación relativa a las agencias de empleo privadas debería fortalecer la lucha contra las prácticas fraudulentas y la trata de personas ⁷. El artículo 12 describe las responsabilidades de las agencias que emplean a trabajadores y ponen sus servicios a disposición de las empresas usuarias. La Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) aborda la cuestión de la participación en los conflictos en las relaciones laborales y afirma que «[l]as agencias de empleo privadas no deberían poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar a sus trabajadores en huelga». Varios países han promulgado legislación que prohíbe el reemplazo de trabajadores regulares en huelga por personal de agencias.

3.2. Trabajo no declarado

Según la CIETT, parece existir una correlación inversa entre la tasa de penetración del trabajo a través de agencias y el nivel de trabajo no declarado. Al ser una alternativa legal en sectores en que suele abundar el trabajo ilegal, las agencias pueden lograr que ingresen en el mercado de trabajo miles de personas que hasta ese momento trabajaban ilegalmente y, de este modo, constituyen un medio para luchar contra el trabajo no declarado. El trabajo a través de agencias permite a los trabajadores aprovechar plenamente todos los mecanismos de protección jurídica y control de su aplicación, a diferencia del trabajo a menudo inseguro y potencialmente riesgoso disponible por conducto de canales ilegales ⁸. No obstante, los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la OIT aún tienen una ardua tarea por delante para resolver estos problemas y debería ponerse en práctica una reglamentación y supervisión más eficaz.

3.3. Función de los interlocutores sociales y el diálogo social respecto al trabajo a través de agencias de empleo temporal

La legislación de la mayoría de los países industrializados incluye a las agencias con fines de lucro, las trata como a cualquier otra empresa y, en consecuencia, sus empleadores

⁵ *Ibid.*, párrafo 368.

⁶ *Ibid.*, párrafo 287.

⁷ *Ibid.*, párrafo 369.

⁸ CIETT: *The agency industry around the world*, 2010, pág. 57.

y trabajadores recaen en el ámbito de la legislación general del trabajo. Esto simplifica la reglamentación de las agencias, en especial en los lugares en que los sindicatos son fuertes y han asegurado las condiciones de trabajo de los empleados por medio de la negociación colectiva. Por ejemplo, los acuerdos colectivos en los Países Bajos⁹ y Alemania¹⁰ definen la relación de trabajo de los trabajadores temporales, reflejando el papel positivo del diálogo social en la reglamentación y la supervisión de las agencias.

En 2000 la Comisión Europea instituyó un Comité Europeo de Diálogo Social Sectorial sobre Empresas de Trabajo Temporal, junto con UNI-Europa y Eurociett¹¹ como interlocutores sociales. La Comisión contribuyó a la elaboración de la Directiva del Consejo Europeo relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal¹² (que contiene disposiciones específicas sobre la representación de los trabajadores temporales y ofrece mejores oportunidades para el diálogo social). Su programa de trabajo para 2011-2012¹³ incluye:

- debatir la contribución de los interlocutores sociales del sector de las agencias de empleo privadas a la aplicación de la estrategia Europa 2020, especialmente las iniciativas emblemáticas «Juventud en movimiento» y «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» y las Directrices de empleo de la UE;
- celebrar mesas redondas en 2011-2012 en los países candidatos a la UE para establecer y/o mejorar el diálogo social sectorial;
- prestar apoyo a los interlocutores sociales del sector durante la etapa de aplicación de la Directiva a nivel nacional y determinar medidas conjuntas, examinar la aplicación de la Directiva y advertir a la Comisión Europea de las cuestiones pendientes;
- promover la ratificación del Convenio núm. 181 como marco competente para reglamentar el trabajo de las agencias y fomentar el trabajo decente;
- presentar una propuesta conjunta sobre el trabajo de las empresas de empleo temporal y transiciones en el mercado de trabajo;
- estudiar la cooperación futura y el intercambio de información con las inspecciones del trabajo y otros órganos competentes en el sector de las agencias de empleo.

El Memorando de Entendimiento entre las empresas miembro de la CIETT y UNI Sindicato Global, sobre el trabajo a través de agencias de empleo temporal apuntaba a

⁹ Federación de Empresas de Empleo Privadas (ABU), FNV Bondgenoten (FNV), CNV Dienstbond, De Unie y LBV: *Collective Labour Agreement for Temporary Agency Workers 2009-14*, Amsterdam, julio de 2010.

¹⁰ BZA – DGB-Tarifgemeinschaft: *Tarifverträge Zeitarbeit* [Acuerdo colectivo marco sobre trabajo temporal], 2010.

¹¹ UNI-Europa es una federación sindical europea para los trabajadores de servicios y comunicaciones; Eurociett es la Confederación Europea de Agencias Privadas de Empleo.

¹² Unión Europea: Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, *Diario Oficial* de la Unión Europea, L 327/9, 5 de diciembre de 2008.

¹³ UNI-Europa y Eurociett: *Comisión Europea del Diálogo Social a escala Sectorial, “Trabajo a través de agencias de empleo temporal”, programa de trabajo 2011-2012*.

promover condiciones justas para el sector y sus trabajadores por medio del diálogo social (véase el anexo II). Se elaboró mediante el diálogo social derivado del anterior compromiso voluntario de las empresas afiliadas a la CIETT a cumplir un Código de Conducta global sobre las prácticas de las agencias de empleo privadas (2006), complementado por la Carta de la CIETT relativa a las Agencias de Empleo Privadas, en que se destacan las obligaciones de los afiliados en relación con la responsabilidad social de las empresas (véase el anexo I).

A. Diálogo nacional en el sector

La UE se ha dotado de mecanismos de negociación colectiva para los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal a escala sectorial en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia¹⁴. El Reino Unido tiene mecanismos a escala empresarial en lugar de una negociación en el ámbito sectorial¹⁵. En 2010, la Asociación de Empleadores Japoneses JASSA y la Federación de Sindicatos RENGO firmaron una declaración conjunta sobre el trabajo a través de agencias de empleo temporal destinada a promover las prácticas justas de las agencias de empleo temporal, y en ella se enumeraban los esfuerzos realizados por los empleadores y los sindicatos para promover esas prácticas (incluido el estudio de opciones para revisar el marco jurídico del trabajo a través de agencias de empleo temporal con el objeto de mejorar la protección y el desarrollo profesional de los trabajadores, y medidas destinadas a mejorar el entorno de trabajo, las prestaciones de bienestar y las perspectivas de desarrollo de la carrera profesional de los trabajadores cedidos por agencias)¹⁶.

B. Diálogo a nivel de agencias

En el plano de las agencias, en 1996 Randstad estableció una Plataforma europea para el diálogo social (EPSD), que se reúne dos veces por año, para promover el diálogo entre el personal directivo y los representantes de los trabajadores y facilitar el intercambio de información y consultas. La mayoría de los miembros de la Plataforma no están afiliados a ningún sindicato. En 1999 Adecco creó la Plataforma para la comunicación de Adecco en Europa (PACE), que se reúne una vez al año, principalmente para que el personal directivo y los representantes de los trabajadores intercambien opiniones. La mayoría de los representantes de los trabajadores son miembros de UNI-Europa. En ambas plataformas, muchos de los representantes de los trabajadores son empleados internos a la empresa y no trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal. Dada la inestabilidad de la fuerza de trabajo temporal ésta ve socavada su capacidad de organizarse colectivamente y defender los derechos de los trabajadores. La afiliación sindical es muy baja, excepto en los países escandinavos. En 2011 se estaban realizando esfuerzos por promover el diálogo social en las principales agencias, de conformidad con la Directiva revisada sobre un comité de empresa europeo¹⁷.

¹⁴ Eurofound: *Temporary agency work and collective bargaining in the EU* (Dublín, 2008), pág.17.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 23.

¹⁶ Eurociett: *Dispatch* (Bruselas, otoño de 2010), pág. 2.

¹⁷ Unión Europea: Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009 sobre la constitución de un comité de empresa europeo, *Diario Oficial* de la Unión Europea, L 122/28, 16 de mayo de 2009.

4. Papel de las agencias de empleo privadas en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo

El Taller de la OIT de octubre de 2009 llegó al consenso siguiente:

Las agencias de empleo privadas que respetan los principios del Convenio pueden, mediante los servicios que suministran, contribuir a:

- Ajustar la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.
- Aplicar políticas activas del mercado de trabajo y crear puentes entre el desempleo y el empleo mediante:
 - la ayuda para entrar o volver a entrar en el mercado de trabajo a quienes buscan empleo, teniendo en cuenta la necesidad de flexibilidad de las empresas;
 - la ayuda a las personas vulnerables para entrar en el mercado de trabajo;
 - la oferta de mejores oportunidades de trabajo para un mayor número de personas.
- Facilitar la transición de la educación al trabajo proporcionando a los estudiantes y a los trabajadores jóvenes su primera oportunidad para obtener una experiencia laboral.
- Facilitar la transición entre tareas y trabajos proporcionando formación profesional a los trabajadores de las agencias.
- Promover la conversión entre diferentes tipos de contrato de trabajo, por ejemplo, mediante la asistencia para un cambio de contratos de agencia temporal a contratos de duración determinada o de tiempo indefinido.
- Mejorar el equilibrio entre el trabajo y la vida privada, por ejemplo, mediante modalidades de ordenación del tiempo de trabajo flexibles como el trabajo a tiempo parcial y el horario de trabajo flexible.
- Ayudar a luchar contra el trabajo no declarado.
- Contribuir a asegurar condiciones de trabajo decentes para los trabajadores migrantes transfronterizos¹.

El Taller señaló también que debería fomentarse la aplicación de una política nacional sobre la organización del mercado de trabajo, mediante la cooperación y complementariedad entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas.

4.1. Introducción

Los intermediarios del mercado de trabajo pueden desempeñar un papel fundamental en el funcionamiento eficiente de dicho mercado. Los mercados de trabajo son imperfectos

¹ OIT: Programa de Actividades Sectoriales: *Informe de la discusión*. Taller para promover la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), Ginebra, 20-21 de octubre de 2009, Puntos de consenso, punto 1.

y, como todo aquel que haya buscado trabajo lo sabe, es raro encontrar y acceder fácilmente a toda la información pertinente, pese a Internet. Buscar trabajo o un empleo futuro lleva tiempo y esfuerzo y no hay garantía de que se encuentre exactamente lo que se busca. Autor sugiere que: «En el modelo neoclásico de referencia del mercado de trabajo, la búsqueda mutua de los trabajadores y las empresas no conlleva costo alguno. Lo cierto es que la búsqueda es costosa. Los trabajadores pagan directamente por la búsqueda mediante los costos monetarios y psíquicos que entraña el hecho de solicitar el trabajo y mantener entrevistas, e indirectamente mediante el trabajo o el ocio al que renuncian. Por su parte, los empleadores también incurren en costos directos de búsqueda, mediante anuncios de ofertas de empleo, ferias de empleo y la selección y entrevista de los candidatos, e indirectamente mediante la producción a la que renuncian hasta tanto se llenen las vacantes»². Según se ha informado, en los Estados Unidos, el sector de suministro de personal ha creado 304.100 nuevos empleos de un total de 1.457.000.

Durante muchos años, los servicios públicos de empleo eran el principal, y en muchos casos, el único intermediario disponible. En algunos países, las agencias de empleo privadas tenían mala reputación debido a una tradición de abusos. Sin embargo, en los últimos decenios esta tendencia ha cambiado. La persistencia del desempleo elevado y la percepción de que los servicios públicos de empleo no podían responder al volumen y la diversidad de las tareas contribuyeron a realzar la importancia de las agencias entre los encargados de la formulación de políticas. Las agencias comenzaron a considerarse cada vez más un medio eficaz en función de los costos y complementario para que los desempleados volvieran a conseguir trabajo³. Los gobiernos redujeron las restricciones al funcionamiento de las agencias, contribuyendo así a su rápido crecimiento.

4.2. Perspectiva de la empresa usuaria

Inicialmente, la función principal de las agencias era suministrar personal temporal para reemplazar a corto plazo a un trabajador enfermo, de vacaciones, con licencia de maternidad o ausente temporalmente por alguna otra razón; ajustarse a las fluctuaciones estacionales o comerciales de corto plazo; satisfacer una necesidad intermitente de personal con competencias especializadas; o cubrir carencias durante los períodos de contratación.

Más recientemente, los trabajadores cedidos por agencias, junto con los trabajadores con contratos de duración determinada y de corto plazo, y los subcontratistas, se han convertido en un componente del estrato flexible de trabajadores que las empresas han creado en torno suyo. Esto tiene una dimensión cuantitativa. Cuando los negocios andan mal, esta zona «tapón» o estrato flexible permite a las empresas evitar el despido de los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales (véase el caso del Japón en el capítulo 5.2). También tiene una dimensión cualitativa. La disponibilidad de un estrato flexible permite que los trabajadores que constituyen el núcleo fundamental hagan el trabajo que más les conviene, mientras que los que están en el estrato flexible se ocupan de las tareas menos atractivas o secundarias.

El volumen de demanda de trabajadores cedidos por agencias fluctúa según el ciclo económico. El crecimiento del empleo no es paralelo al crecimiento económico que se

² Autor, D. H. (director de la publicación) 2009. *Studies of labor market intermediation* (Chicago, University of Chicago Press, 2009), pág. 5.

³ Kvasnicka, M. 2005. *Does temporary agency work provide a stepping-stone to regular employment?*, SFB 649 Discussion Paper 2005-031 (Berlín, Universidad Humboldt, 2005).

produce a lo largo del ciclo económico, sino que registra cierto retraso. Cuando la demanda aumenta después de que el ciclo económico ha alcanzado su punto más bajo pero los empleadores aún se sienten inseguros respecto de la solidez de la recuperación, emplean trabajadores con arreglo a contratos flexibles, entre otras cosas por intermedio de agencias. Así pues, la tendencia al alza del trabajo a través de agencias se produce paralelamente a la expansión económica, pero antes de que los empleadores estén dispuestos a contratar personal de plantilla. Cuando el crecimiento económico se considera sólido, los empleadores contratan personal permanente y disminuye la demanda de trabajo a través de agencias. Así pues, el «volumen» del estrato flexible del conjunto de trabajadores fluctúa según la etapa del ciclo económico ⁴.

No obstante, hay indicaciones de que el «estrato flexible» se está volviendo más voluminoso y más constante en todos los ciclos económicos (véase el capítulo 5.2). El Servicio Público de Empleo Neerlandés (UWV) que, entre otras cosas, sigue de cerca los indicadores del mercado de trabajo en los Países Bajos, hace referencia a «una posible nueva tendencia en la flexibilización del mercado de trabajo» ⁵. El Servicio ha observado que el número de personas en el «estrato flexible» (definidas como trabajadores con un contrato de duración determinada, trabajadores cedidos por agencias y trabajadores independientes) está mostrando una tendencia creciente a largo plazo. Su proporción en la fuerza de trabajo neerlandesa aumentó del 23 por ciento en 1996 al 34 por ciento en 2009. Los casos registrados en otras partes parecen confirmar esta tendencia y muchos sindicatos afirman que la misma está socavando la sindicación, la negociación colectiva y las relaciones de trabajo en las empresas usuarias y en los mercados de trabajo en general. Evans y otros ⁶ y McDowell y otros ⁷, refiriéndose a la situación de la hotelería en Londres, observaron una tendencia según la cual los hoteleros contratan indirectamente trabajadores a través de agencias o recurren a trabajadores subcontratados por un período más prolongado para ocupar vacantes regulares o para eliminar por completo estos puestos de sus nóminas.

La selección de posibles nuevos trabajadores se ha convertido en otra función de las agencias, en particular en los Estados Unidos. Mediante la utilización de agencias de empleo temporal, las empresas pueden reducir sus costos de selección y contratación, como los relativos a los anuncios y las entrevistas. Esto es especialmente pertinente para los empleadores que buscan trabajadores para desempeñar «tareas muy poco atractivas, repetitivas o físicamente exigentes en que la alta rotación es endémica». La utilización de trabajadores cedidos por agencias crea un «período de empleo anterior al período de prueba» que permite seleccionar a las personas más productivas que mejor «se ajustan» a

⁴ Ecorys: *Uitzendkrachten in beweging: de samenstelling van de uitzendpopulatie in goede en slechte tijden* [Temporary workers on the move: Composition of temporary workers in good and bad times] (Rotterdam, 2009).

⁵ UWV (Servicio Público de Empleo Neerlandés). *UWV Kwartaal Verkenning 2010-II* (Amsterdam: Kenniscentrum UWV, Directie SBK, 20 de abril de 2010), pág. 31.

⁶ Evans, Y. y otros. 2007. *The living wage in London's hotels: Challenging «subcontracting by Stealth»*, documento de trabajo del Departamento de Geografía, Queen Mary, Universidad de Londres, 2007.

⁷ McDowell, L. y otros: «Internationalization and the spaces of temporary labour: The global assembly of a local workforce», en *British Journal of Industrial Relations* (vol. 46, núm. 4, diciembre de 2008).

la cultura de la empresa⁸. Esto reduce el riesgo de litigios en caso de que la correlación entre las competencias del trabajador y las necesidades de la empresa usuaria fracase⁹. Fuera de los Estados Unidos, la función de selección también ha adquirido importancia. En Dinamarca, es relativamente fácil contratar y despedir a trabajadores y por ello el uso de agencias es muy limitado. Sin embargo, el sector de las agencias registró un fuerte crecimiento durante el período 2000-2009 debido a que las empresas danesas recurrían cada vez más a agencias para fines de selección¹⁰.

En suma, las ventajas que suponen las agencias para las empresas usuarias son muchas. Con frecuencia estas empresas consideran más fácil utilizar trabajadores cedidos por agencias en lugar de contratar trabajadores directamente, especialmente cuando los procedimientos de contratación interna se consideran lentos y engorrosos. Se ha sostenido incluso que podría resultar difícil para las empresas no utilizar agencias. El problema reside en que, al hacerlo, se corra el riesgo de pasar por alto algunas de las causas fundamentales de la escasez de personal (por ejemplo, la falta de personal calificado o condiciones de trabajo poco atractivas), lo cual restaría la atención adecuada a las soluciones a largo plazo¹¹.

Razones para utilizar trabajadores cedidos por agencias

Tres de cada cinco empresas usuarias encuestadas por la CIETT utilizaba trabajadores cedidos por agencias para ocupar puestos temporales «siempre» o «casi siempre»; otros métodos frecuentes utilizados para cubrir las vacantes temporales consisten en utilizar personal ocasional o trabajadores con contratos de duración determinada y aumentar las horas extraordinarias. Se ha sostenido que la flexibilidad general que proporciona la utilización de trabajadores cedidos por agencias es una de las principales razones por las cuales las empresas de los sectores de los servicios recurren a ellos, mientras que los sectores manufactureros suelen utilizar el trabajo a través de agencias para evaluar personal antes de contratarlo en forma permanente o mantener bajos los gastos de funcionamiento¹².

Algunos países aclaran las razones por las cuales se recurre al trabajo temporal a través de agencias. Por ejemplo, en Bélgica, se autoriza para sustituir temporalmente a trabajadores permanentes; cubrir picos de trabajo temporales y excepcionales; realizar tareas de carácter inusual, y para espectáculos artísticos¹³. Otros también especifican las razones por las cuales han prohibido su uso. Por ejemplo, en Eslovenia, está prohibida su

⁸ Freeman, H. y Gonos, G.: «The commercial temp agency, the union hiring hall, and the contingent workforce», en: *Employee Rights and Employment Policy Journal* (2009, vol. 13, 285 a 360), pág. 293.

⁹ Autor, D. H. (director de la publicación): *Studies of labor market intermediation* (Chicago, University of Chicago Press, 2009).

¹⁰ Ecorys: *Uitzendkrachten in beweging: de samenstelling van de uitzendpopulatie in goede en slechte tijden* [Temporary workers on the move: Composition of temporary workers in good and bad times] (Rotterdam, 2009).

¹¹ Bergström, O. y otros: *Den nya arbetsmarknaden: Bemanningsbranchens etablering i Sverige* [The new labour market: Establishing temporary work agencies in Sweden] (Lund, Academia Adacta, 2007), pág. 215.

¹² CIETT: *The agency industry around the world*, 2010, pág. 63.

¹³ Eurofund: *Temporary agency work and collective bargaining in the EU* (Dublín, 2008).

utilización en los lugares de trabajo donde recientemente se han llevado a cabo reducciones de personal importantes, o en aquellos en que los trabajadores podrían estar expuestos a peligros y riesgos, o en otros casos estipulados en convenios colectivos ¹⁴.

Se indican cuatro tipos de razones por las cuales las empresas usuarias utilizan agencias de empleo privadas, y con qué finalidad, a saber ¹⁵:

Proporcionar flexibilidad numérica. Las empresas usuarias pueden dividir su fuerza de trabajo en un núcleo fundamental y una parte periférica, y decidir qué trabajos externalizar o retener en función de la complejidad, las competencias y los conocimientos requeridos para realizar las tareas. Así pues, las empresas procuran reducir la rotación del personal competente y capacitado que forma parte de ese núcleo y realiza tareas fundamentales, al tiempo que la utilización de trabajadores cedidos por agencias permite efectuar ajustes rápidos de los niveles de dotación de personal en períodos de crecimiento rápido o de contracción económica; las empresas cuentan así con una zona «tapón» de trabajadores temporales para evitar los gastos de despido de los trabajadores permanentes que realizan tareas fundamentales.

Reducir los costos laborales. Los trabajadores cedidos por agencias pueden percibir una remuneración inferior a la del personal permanente, aunque los honorarios de las agencias (que suelen ser un porcentaje de la remuneración del trabajador) conllevan gastos generales similares para las empresas usuarias, pero sin responsabilidad alguna en lo que respecta al despido, las vacaciones, la licencia de enfermedad o de maternidad y la jubilación. Sin embargo, las agencias de países de la UE informan de que aplican el principio de la igualdad de trato, en virtud del cual se hacen pagos complementarios a los trabajadores cedidos por agencias para compensar sus derechos limitados (en comparación con los de los trabajadores de las empresas usuarias) como consecuencia de su contratación por cortos períodos. En todo caso, las agencias de la UE y de otros países tienen estas obligaciones respecto de sus trabajadores en virtud de la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, lo cual podría desalentar determinado tipo de empleo a través de agencias en el futuro.

Reducir los costos de contratación. Mediante la asignación de algunas funciones a las agencias de empleo, como el anuncio de puestos vacantes y las entrevistas correspondientes, las empresas usuarias pueden determinar el potencial de empleabilidad de los trabajadores cedidos por agencias y supervisar su desempeño en el empleo durante períodos breves o extensos, con un compromiso mínimo.

Externalizar los riesgos asociados con el empleo directo de trabajadores. El recurso a trabajadores temporales a través de agencias permite evitar las responsabilidades inherentes a las relaciones de trabajo regulares, así como a la contratación, selección, administración de la nómina, gestión de las prestaciones de los trabajadores y gestión del desempeño. De este modo, en algunos países las empresas pueden eludir el cumplimiento de la legislación laboral, las reglamentaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y otras disposiciones. Esto también puede verse como una forma de debilitar a los sindicatos y socavar el poder de negociación colectiva de los trabajadores.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Coe, N. y otros: «The business of temporary staffing: A developing research agenda». *Geography Compass* (2010, vol. 4, núm. 8), pág. 1056.

4.3. Perspectiva de los trabajadores

Una perspectiva amplia de los trabajadores sobre el papel de las agencias de empleo privadas en los mercados de trabajo tendría en cuenta a los trabajadores no cedidos por agencias cuyos intereses se ven afectados por las empresas que deciden constituirse en empresas usuarias, pues esos trabajadores podrían sufrir un menoscabo de su poder de negociación, o correr el riesgo de perder su empleo a causa del ingreso de trabajadores cedidos por agencias. Evidentemente, este aspecto requiere mayor investigación, pero no formaba parte del tema seleccionado para la discusión por el Consejo de Administración de la OIT cuando aprobó la celebración del Foro.

Los trabajadores que buscan empleo a través de agencias lo hacen por distintas razones. El trabajo a través de agencias es relativamente fácil de obtener: no es necesario invertir en una búsqueda engorrosa y prolongada de un trabajo permanente con un resultado incierto. Las agencias pueden ser vitales para los trabajadores menos calificados que carecen de las redes informales y los contactos que suelen ser necesarios para obtener un empleo permanente. Los desempleados pueden adquirir competencias y experiencia laboral mediante trabajos conseguidos a través de agencias que les permiten aumentar su productividad y en consecuencia mejorar sus perspectivas futuras en el mercado de trabajo¹⁶. Para muchos, las agencias constituyen un medio para poder «dar un primer paso» en un sector determinado o en un empleo determinado, y la posibilidad de obtener después un empleo permanente (transición de temporal a permanente). Otros simplemente prefieren el trabajo temporal a otras formas de empleo. La mayoría de los trabajadores temporales preferiría probablemente un empleo a tiempo completo y permanente, y muchos sindicatos afirmarían que el empleo a través de agencias no es el resultado de una elección positiva de los trabajadores de que se trata. Los gráficos 12 y 13 proporcionan datos de federaciones sindicales a este respecto. La posibilidad de pasar de un empleo a otro contribuye al desarrollo personal y profesional, así como a la adquisición de experiencia laboral y la capacidad de aprender acerca de nuevos sistemas y formas de trabajo¹⁷. Hay trabajadores permanentes que prefieren trabajar por intermedio de agencias para evitar las presiones del empleo permanente (por ejemplo, el personal de enfermería y los trabajadores sociales)¹⁸. Para algunos trabajadores, principalmente mujeres, el trabajo temporal a través de agencias ofrece la oportunidad de combinar el trabajo con las responsabilidades familiares, lo que puede permitirles tener más flexibilidad para organizar sus horas de trabajo y mayor control sobre sus condiciones de trabajo que la que tienen quienes ocupan empleos regulares. Sin embargo, la inestabilidad laboral puede influir negativamente en la formación de una familia. Tener un contrato temporal puede demorar la maternidad, especialmente entre las mujeres jóvenes¹⁹.

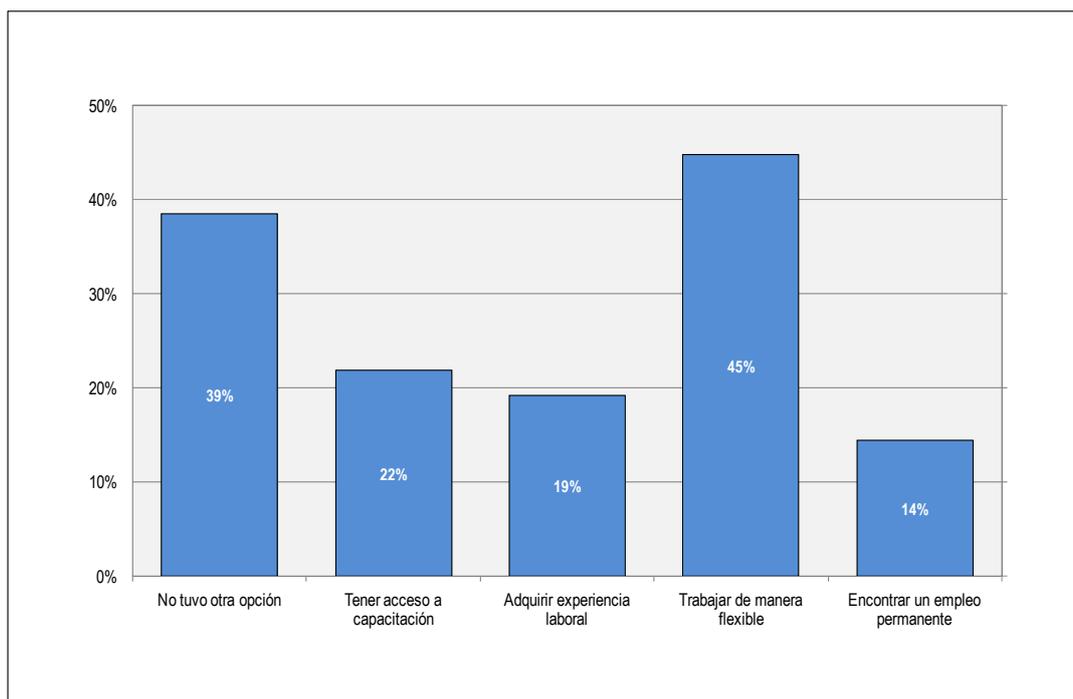
¹⁶ Kvasnicka, M.: *Does temporary agency work provide a stepping-stone to regular employment?* SFB 649 Discussion Paper 2005-031 (Berlín, Humboldt University, 2005).

¹⁷ Alach, P. e Inkson, K.: *Temping: A study of temporary office workers in Auckland*, (Research Report Series 2003/2, Labour Market Dynamics Research Programme (Auckland, Massey University, 2003).

¹⁸ De Ruyter y otros: «Agency working and the degradation of public service employment: The case of nurses and social workers», en *International Journal of Human Resource Management* (2008, vol. 19, núm. 3), págs. 432 a 445.

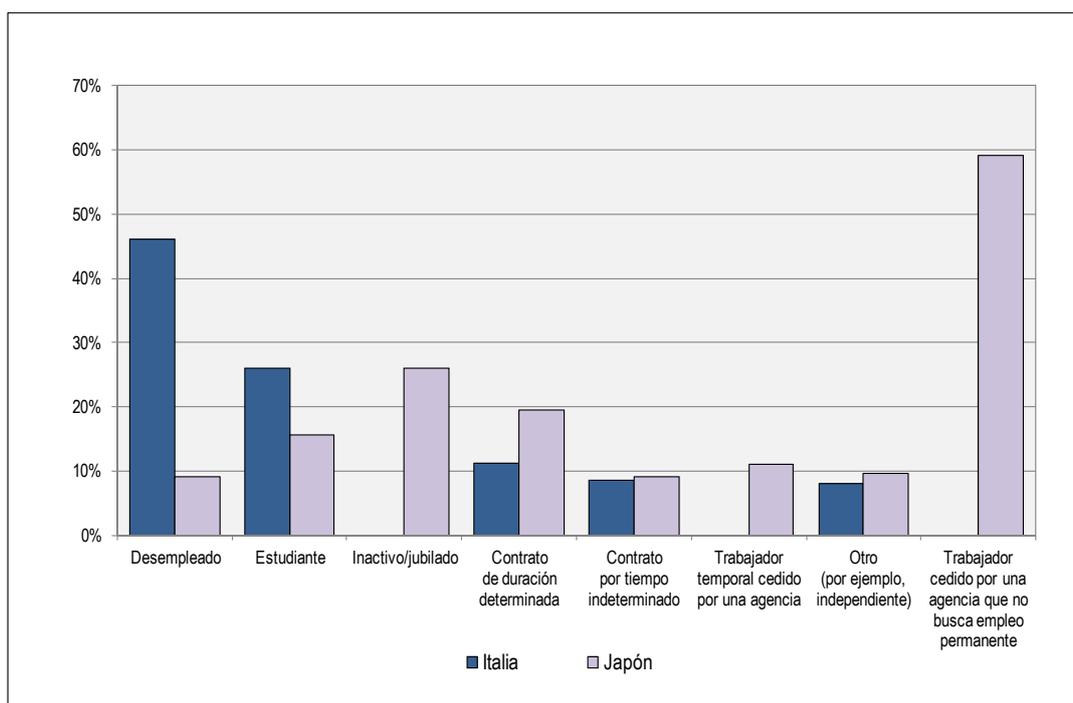
¹⁹ SEO Economic Research. *Bridging the gap: International database on employment and adaptable labour* (Amsterdam, 2010), pág. 73.

Gráfico 12. Razones para trabajar en un empleo temporal, Japón, 2009



Fuente: OIT: Respuesta de sindicatos japoneses al cuestionario.

Gráfico 13. Situación habitual anterior o posterior al empleo actual de los trabajadores cedidos por agencia



Fuente: OIT: Respuestas de sindicatos italianos y japoneses al cuestionario.

A pesar de las diferencias de edad, género, nivel de calificación y experiencia, por lo general, los trabajadores han elegido el trabajo temporal a través de agencias entre otras opciones, o bien su perfil profesional se ajusta al trabajo a través de agencias. Las divisiones y desigualdades sociales y geográficas dentro de los mercados de trabajo son las principales razones por las que algunos grupos, especialmente las mujeres, se sienten

atraídos a aceptar trabajos temporales (poco calificados) a través de agencias. Los trabajadores que carecen de calificaciones con frecuencia comprueban que las agencias de empleo privadas son la vía más directa para obtener empleo. Así pues, los jóvenes, las madres o los padres solteros, las minorías y las mujeres tal vez no tengan más opción que aceptar trabajos mal remunerados, a nivel de comienzo de carrera a través de una agencia, en particular en los sectores de los servicios ²⁰. En muchos casos, estos empleos no llevarán al trabajo permanente ni a la movilidad ascendente, ni siquiera a largo plazo.

Los enfoques utilizados por los solicitantes de empleo y la importancia del papel de las agencias de empleo privadas difieren considerablemente entre los distintos países. La Encuesta sobre la fuerza de trabajo de la UE evalúa los métodos que los solicitantes de empleo utilizan para encontrar trabajo. La proporción de solicitantes de empleo que recurrieron a agencias de empleo privadas recientemente en su búsqueda de trabajo aumentó en todos los países de forma sostenida, del 13 por ciento en 1998 al 22 por ciento en 2009, y entre quienes lo hicieron fue mayor el porcentaje de hombres que de mujeres (véase el cuadro 10). La encuesta puso de manifiesto variaciones nacionales importantes relacionadas con las reformas reglamentarias y la eliminación de restricciones sectoriales, en particular en España, Italia y Europa Oriental. Las agencias desempeñaron un papel importante vinculando a los solicitantes de empleo y los empleadores en Bélgica, España, Francia, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y Suiza, pero su actuación fue menos significativa en los países escandinavos y Europa Oriental (véase el gráfico 14).

Cuadro 10. Métodos utilizados para buscar trabajo, UE-27, 1998-2009 (en porcentaje)

	1998	2000	2003	2006	2009
Contactar con una oficina pública de empleo	73,9	72,5	61,0	64,5	58,8
Contactar con una agencia de empleo privada	13,2	15,2	19,3	19,3	22,0
Solicitar empleo directamente al empleador	29,9	32,9	37,9	48,6	57,2
Indagar entre amigos, parientes, sindicatos	42,6	43,9	45,3	58,2	65,8
Publicar anuncios o responder a ellos	32,2	28,9	35,7	40,7	41,3
Otro método	12,4	9,9	18,7	21,1	16,5

Fuente: Eurostat: *Methods used for seeking work: Percentage of unemployed who declared having used a given method* (2011).

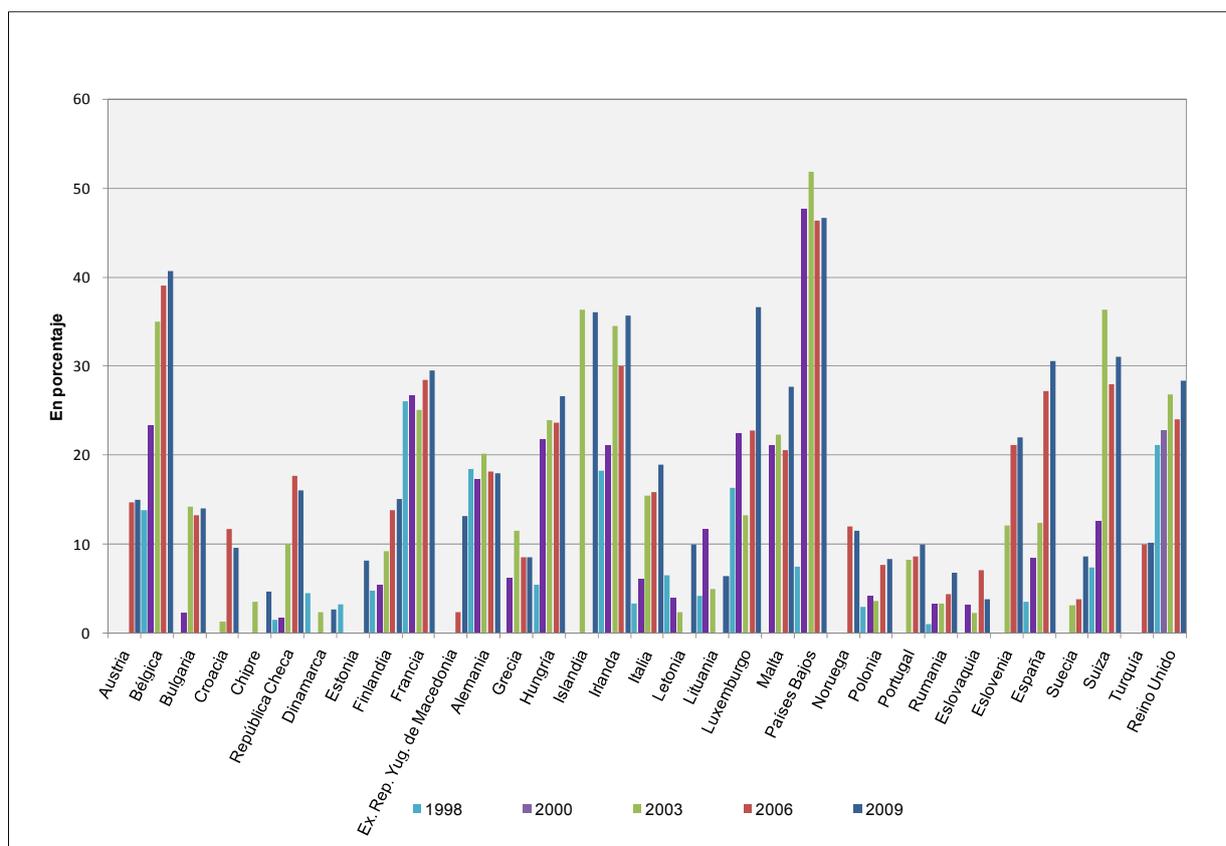
Los trabajadores cedidos por agencias consideraban que las desventajas del trabajo a través de agencias eran la inestabilidad en el trabajo y el empleo y, en algunos casos, una remuneración inferior. Sin embargo, los enfermeros cedidos por agencias a menudo perciben una remuneración superior a la del personal de plantilla. Según datos disponibles, en algunos países (por ejemplo, Francia y Portugal) las agencias pagan un «salario de referencia» más alto para compensar las prestaciones, primas u otras ventajas de que gozan los trabajadores de plantilla, y pagan una bonificación al finalizar el contrato. Otra desventaja que se menciona con frecuencia es que los trabajadores cedidos por agencias no tienen derecho a percibir prestaciones como seguro de salud y pensión, licencia por enfermedad y derecho a días festivos o vacaciones. El alcance de esta desventaja dependerá de los marcos jurídicos y negociados colectivamente en los que actúan las agencias. En Alemania, los trabajadores cedidos por agencias tienen la cobertura del régimen público de pensiones y del seguro de desempleo, y deben contar con un seguro de

²⁰ Véase, por ejemplo, Forde, C. y Slater, G. 2005: «Agency working in Britain: Character, consequences and regulation», en *British Journal of Industrial Relations*, 2005, vol. 43, núm. 2, págs. 249 a 271.

salud²¹. En Portugal, los trabajadores cedidos por agencias tienen derecho a percibir el salario fijado mediante la negociación colectiva para el trabajo a través de agencias o el salario pagado por la empresa usuaria a personas que ocupan puestos similares, cualquiera sea más alto.

En suma, para los trabajadores elegir el trabajo a través de agencias puede ser el resultado de una selección positiva, es decir, eligen trabajar a través de una agencia porque, en ese momento, ello responde mejor a sus preferencias que las demás opciones disponibles. Por otra parte, puede ser el resultado de una selección negativa, es decir, trabajan por conducto de una agencia porque, habida cuenta de sus calificaciones y antecedentes laborales, es la única opción realista disponible en ese momento determinado.

Gráfico 14. Porcentaje de desempleados que declararon haber utilizado agencias de empleo privadas para buscar trabajo, Europa y Turquía, 1998-2009



Fuente: Eurostat: *Methods used for seeking work: Percentage of unemployed who declared having used a given method* (2009).

4.4. Perspectiva de las agencias

En los últimos años ha habido cambios importantes en la orientación de las agencias hacia servicios complementarios o de valor más elevado, lo que refleja las razones de las empresas usuarias para utilizar trabajadores cedidos por agencias y la evolución de la organización del trabajo y de las actividades de las empresas en general. Hay una tendencia general hacia la utilización de trabajadores cedidos por agencias en los procesos de reestructuración de los servicios públicos y privados, con cierta orientación hacia:

²¹ Kvasnicka, M.: *Does temporary agency work provide a stepping-stone to regular employment?* SFB 649 Discussion Paper 2005-031 (Berlín, Humboldt University, 2005).

soluciones sobre cuestiones de recursos humanos «administradas por el proveedor» para el suministro de personal en hospitales y otras instituciones de servicios; menos personal permanente que desempeña tareas fundamentales y más personal temporal, estacional y con otros tipos de contratos de corta duración; y una mayor externalización, subcontratación y especialización funcional. Las agencias han puesto énfasis en servicios que van más allá del empleo temporal, como la externalización del proceso de contratación, los servicios de colocación permanente (contratación directa, contratación temporal con miras a integrar la plantilla) y la gestión del proveedor en materia de recursos humanos. En los últimos años las agencias han alentado a los empleadores a que cambien sus estrategias al organizar el empleo²². Más empleadores se han convertido en empresas usuarias y algunas empresas usuarias han ampliado considerablemente la utilización de personal temporal.

4.5. Las agencias y los grupos desfavorecidos

Las agencias pueden desempeñar un papel positivo al contribuir a la reinserción laboral de las personas desempleadas desde hace mucho tiempo, las personas con discapacidad, los trabajadores mayores, las minorías étnicas y las personas de otros grupos desfavorecidos. Es necesario investigar más detenidamente la contribución de las agencias a la empleabilidad de dichas personas. Las posibilidades de que estos grupos obtengan empleos regulares utilizando las vías normales suelen ser escasas o nulas. Los empleadores tienen prejuicios respecto de la empleabilidad de estas personas. Su contratación como trabajadores cedidos por agencias abre la posibilidad de eliminar o modificar ese prejuicio²³. Ahora bien, como señalaron Erickcek y otros sobre el contexto estadounidense:

Al reducir los costos de indemnización y despido, las agencias de empleo temporal hacían que fuera más atractivo para las empresas poner a prueba trabajadores con antecedentes laborales insuficientes u otras características «riesgosas»... aunque los trabajadores temporales cedidos por agencias percibían salarios más bajos que los contratados directamente, muchos de ellos se beneficiaban también de la posibilidad de adquirir conocimientos y experiencia en los trabajos que ofrecían las agencias de empleo temporal... Otra ventaja para estos trabajadores era que si no se desempeñaban adecuadamente en el cargo o no les agradaba el empleo, sencillamente finalizaba su misión en la empresa; esto no quedaba registrado como un despido ni una renuncia, lo cual habría empañado sus antecedentes laborales²⁴.

4.6. Las agencias como etapa inicial

Además de la función de integrar a trabajadores de grupos desfavorecidos en la fuerza laboral, las investigaciones han abordado la cuestión de si el empleo a través de agencias mejora u obstaculiza las posibilidades futuras en el mercado de trabajo (una función que podría calificarse de «impulso inicial»). No obstante, parece difícil extraer conclusiones

²² Forde, C. y otros: «Help wanted?», en *Employee Relations* (2008, vol. 20, núm. 6), págs. 694 y 695.

²³ Ecorys: *Uitzendkrachten in beweging: de samenstelling van de uitzendpopulatie in goede en slechte tijden* [Temporary workers on the move: Composition of temporary workers in good and bad times] (Rotterdam, 2009).

²⁴ Erickcek, G. A. y otros: «The effects of temporary services and contracting out on low-skilled workers: Evidence from Auto suppliers, Hospitals and Public Schools», en Appelbaum, E. y otros (directores de la edición): *How employers are reshaping opportunity in the workplace* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 2003), págs. 383 y 384.

generalmente válidas de estos estudios porque es difícil compararlos entre sí. Hay diferencias importantes en el plan de muestreo, el método de evaluación empleado, los períodos de tiempo considerados y los marcos reglamentarios aplicados en los diferentes países²⁵, así como el hecho de que muchos trabajadores cedidos por agencias no están buscando trabajos permanentes.

Por ejemplo, Ecorys examinó las posibilidades que tienen los trabajadores cedidos por agencias de pasar de un empleo temporal a uno permanente en los Países Bajos y llegó a la conclusión de que en promedio éstas eran de un 14 por ciento en un período de tiempo más prolongado, es decir, uno de cada siete trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal encuentra un trabajo permanente en la empresa en que trabaja²⁶. La CIETT indicó que la mediana de la conversión de empleo temporal en permanente en los Estados Unidos era del 20 por ciento (el porcentaje oscilaba entre el 40 por ciento en el caso de los empleados administrativos y de oficina y el 10 por ciento en el sector de la salud)²⁷. Otros estudios han establecido un porcentaje menor.

Las diferencias en los métodos de investigación mencionados anteriormente tal vez expliquen los distintos resultados, aunque éstos también podrían obedecer a las diferencias en las características de la muestra estudiada: su edad, nivel de competencias y de educación, género, profesión u ocupación, el período de desempleo, su motivación, así como el estado de la economía²⁸, entre otras cosas. Además de estos atributos observables podría haber otros no observables que expliquen las diferencias en los resultados.

Kvasnicka investigó en Alemania los efectos promedio de incorporar el trabajo a través de agencias en los resultados futuros en el mercado de trabajo de los solicitantes de empleo en relación con la hipótesis de que sigan buscando trabajo como desempleados registrados. Su conclusión indica un efecto neutro:

Los trabajadores desempleados que obtuvieron empleo a través de una agencia en un plazo de 12 meses desde su registro como desempleados se beneficiaron de mayores probabilidades de empleo mensual y de empleo a través de agencias durante el período de cuatro años en que se hizo el seguimiento... Sin embargo, no tenían mayores probabilidades de obtener un empleo regular en el futuro ni tampoco mayores riesgos de desempleo. Por consiguiente, aunque nuestros resultados no prestan apoyo empírico a la hipótesis del impulso inicial del trabajo a través de agencias para los solicitantes de empleo desempleados en Alemania, tampoco confirman la existencia de efectos adversos en el futuro empleo regular y el desempleo de los trabajadores²⁹.

Summerfield introduce la edad y el género en la ecuación. Es razonable suponer que las mujeres que han abandonado la fuerza de trabajo para tener hijos o para criarlos elegirán deliberadamente trabajos a través de agencias al reincorporarse al mercado de

²⁵ Kvasnicka, M.: *Does temporary agency work provide a stepping-stone to regular employment?* SFB 649 Discussion Paper 2005-031 (Berlín, Humboldt University, 2005).

²⁶ Ecorys: *Uitzendkrachten in beweging: de samenstelling van de uitzendpopulatie in goede en slechte tijden* [Temporary workers on the move: Composition of temporary workers in good and bad times] (Rotterdam, 2009).

²⁷ CIETT: *The agency industry around the world*, 2010, pág. 50.

²⁸ Ecorys (*op. cit.*) señala que la posibilidad de obtener empleo permanente por medio de un trabajo temporal aumenta cuando la economía crece a buen ritmo.

²⁹ Kvasnicka, M.: *Does temporary agency work provide a stepping-stone to regular employment?* SFB 649 Discussion Paper 2005-031 (Berlín, Humboldt University, 2005).

trabajo a fin de adquirir experiencia en un sector en el que desearían conseguir un empleo permanente. Estas mujeres carecen de experiencia reciente en el mercado de trabajo así como de práctica en materia de técnicas y estrategias de búsqueda de empleo, aunque no necesariamente carecen de aptitudes.

Por esta razón, no es sorprendente ver que las mujeres se benefician del empleo a través de agencias... No obstante, ocupar un empleo por intermedio de una agencia de empleo temporal en el caso de los hombres parece imponerles una penalización salarial a medida que envejecen... este problema se extiende a la probabilidad de conseguir empleo, lo que sugiere que los hombres que incluyen en sus antecedentes laborales el empleo a través de agencias se ven perjudicados. Tal vez los empleadores sean menos exigentes en el caso de los trabajadores más jóvenes que hayan tenido una experiencia laboral reciente por medio de agencias porque su experiencia en el mercado de trabajo es comparativamente limitada³⁰.

La cuestión del impulso inicial parece ser pertinente únicamente para los trabajadores que se proponen obtener empleos permanentes, no así para los estudiantes, los trabajadores que realizan tareas estacionales (en sectores en que los empleos permanentes son comparativamente escasos, por ejemplo, el turismo), los que realizan trabajos temporales además de su trabajo regular, o los que usan el trabajo temporal para dedicar más tiempo a su familia o a las actividades de esparcimiento, o quienes tuvieron malas experiencias con trabajos permanentes y están tomándose un tiempo de espera o buscando alternativas de trabajo menos estresantes.

Tempstaff, una importante agencia de personal temporal japonesa, resumió los motivos, comportamientos y características de sus trabajadores y llegó a la conclusión de que las diferencias de edad eran una variable importante:

- Entre 20 y 25 años: renuentes a firmar un contrato permanente, desean obtener experiencia en el mundo real antes de embarcarse en una carrera, desean probar el mercado de trabajo.
- Entre 25 y 40 años: desean cambiar el curso de su carrera tras un período de empleo regular, son renuentes a trabajar como personal de plantilla, buscan oportunidades para utilizar sus nuevos conocimientos.
- Mayores de 40 años: trabajan como personal temporal debido a una reestructuración del lugar de trabajo, desean utilizar los conocimientos adquiridos anteriormente en un nuevo entorno, desean un cambio de mitad de carrera (en el caso de las mujeres) o se reincorporan al mercado de trabajo después de tener hijos³¹.

Ecorys también estudió la tasa de retención de los trabajadores cedidos por agencias (es decir, la probabilidad de que un trabajador cedido por una agencia siguiera activo en esa categoría a principios del año siguiente de haber comenzado dicho trabajo) en los Países Bajos³². Como cabía esperar, se determinó que la motivación era la variable principal: las personas que no buscaban permanencia en el empleo (por ejemplo, los

³⁰ Summerfield, F.: *Help or hindrance: Temporary help agencies and the United States transitory workforce*, Paper to the Canadian Economics Association Annual Conference (Quebec, Canadá, 2010), págs. 14 a 16.

³¹ Citado en Meyer-Ohle, H.: *Japanese workplaces in transition: Employee perceptions* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), pág. 129.

³² Ecorys: *Uitzendkrachten in beweging: de samenstelling van de uitzendpopulatie in goede en slechte tijden* [Temporary workers on the move: Composition of temporary workers in good and bad times] (Rotterdam, 2009).

estudiantes) tenían una probabilidad inferior a la media de estar empleados en el período siguiente. Los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad o las provenientes de minorías étnicas, así como las personas mayores de 45 años, también tenían una probabilidad inferior a la media. La tasa de retención de personas de entre 25 y 45 años de edad era superior a la media. El sector económico también resultó ser una variable pertinente. La tasa de retención fue ligeramente superior a la media en las telecomunicaciones, el sector financiero y el sector público (con excepción de la educación), e inferior a la media en los sectores de la agricultura, la construcción y la prestación de cuidados.

Autor resumió las conclusiones de cuatro estudios sobre tres economías industrializadas del siguiente modo: «Ninguno de ellos sugiere que los empleos temporales tienen un efecto negativo duradero en los trabajadores que los obtienen. La certeza es menor en lo que se refiere a si estos empleos han tenido efectos positivos en los resultados obtenidos por los trabajadores respecto de los que habrían obtenido sin la experiencia de empleo temporal»³³.

4.7. Las agencias: un grupo heterogéneo

Las agencias son un grupo heterogéneo. Hay unas pocas empresas mundiales y decenas de miles de agencias de tamaño pequeño y mediano que prestan servicios de empleo temporal. Muchas tienen la intención declarada de adoptar una estrategia de alto nivel, orientada en función de la relación con los clientes para convertirse en proveedores de calidad de trabajadores temporales altamente calificados y para los cuales hay gran demanda. A otras agencias «proveedoras a granel», en cambio, les interesa más «cumplir el pedido» de trabajadores que tomarse el tiempo para comprender realmente las necesidades del cliente y el aspirante, y buscar el «candidato perfecto»³⁴. Las agencias proveen servicios de trabajadores no calificados que realizan tareas subalternas sencillas, pero también de secretarios ejecutivos, especialistas en programas informáticos altamente calificados e ingenieros en petróleo con experiencia. Como se señaló anteriormente, la elección de una agencia determinada por un trabajador puede ser el resultado de una selección positiva o negativa.

Tal vez lo único que tengan en común las agencias es su función central en la relación triangular³⁵. Aunque funcionan principalmente en los países de la OCDE, el recuadro 1 muestra que incluso esto está cambiando.

³³ Autor, D. H. (director de la publicación): *Studies of labor market intermediation* (Chicago, University of Chicago Press, 2009).

³⁴ Ecorys, *op. cit.*, pág. 18.

³⁵ Gonos, G., citado en Coe, N. y otros: «The business of temporary staffing: A developing research agenda». *Geography Compass* (2010, vol. 4, núm. 8), pág. 1056.

Recuadro 1
Agencias de empleo privadas en China

Las empresas de cesión temporal de trabajadores en China son de propiedad estatal, privada o mixta en asociación con importantes empresas de suministro de personal temporal a nivel mundial. Estos diferentes tipos de propiedad reflejan el propósito para el que fueron establecidas. Las empresas mundiales llegaron a fines de la década de 1970 y principios de la década de 1980 a las grandes ciudades para atender a las necesidades de externalización de sus clientes transnacionales. Las empresas de propiedad estatal establecieron empresas de cesión temporal de trabajadores para colocar a los trabajadores despedidos de sus propias empresas tras las privatizaciones en gran escala, por lo general para realizar tareas en los sectores de los servicios poco especializados como los de limpieza, el trabajo doméstico y los servicios de guardias de seguridad. Los gobiernos provinciales de los lugares de origen de los migrantes (por ejemplo, Henan, Sichuan) y las autoridades de los lugares de acogida de los migrantes (por ejemplo, Beijing, Shanghai, Shenzhen) establecieron «unas bolsas de trabajo» para coordinar la oferta y la demanda de mano de obra migrante en la industria manufacturera de gran densidad de mano de obra. El objetivo era lograr una migración «ordenada», es decir, la migración únicamente de quienes ya habían conseguido trabajo. Los «intermediarios laborales» de propiedad privada atienden a las necesidades de los migrantes que buscan trabajo en las ciudades. «El Gobierno ha llevado a cabo campañas periódicas contra estos intermediarios». En el período más reciente, los principales clientes de las empresas de cesión temporal de trabajadores han sido las empresas con capital extranjero y los organismos gubernamentales, si bien por razones diferentes. Los empleadores en China son renuentes a firmar contratos con sus trabajadores y prefieren emplearlos de manera informal. Las empresas con capital extranjero recurren a las empresas de cesión temporal de trabajadores para contratar trabajadores y así cumplir los requisitos jurídicos de China y gozar de seguridad jurídica al contratar a trabajadores temporales. Los organismos gubernamentales utilizan las empresas de cesión temporal de trabajadores porque se enfrentan con limitaciones oficiales estrictas respecto a la dotación de personal. La cesión temporal de trabajadores es un medio que permite a los organismos gubernamentales reducir su tamaño oficial y mantener un buen nivel de actividad.

Fuente: Feng Xu: «The emergence of temporary staffing agencies in China», *Comparative Labor Law and Policy Journal* (2009, vol. 30), págs. 431 a 461.

Actualmente China tiene millones de trabajadores cedidos por agencias. La Ley de Contratación de 2008 enmendó las normas que rigen las operaciones de las agencias y el país tiene un sistema de calificaciones bien desarrollado para evaluar el desempeño de las agencias y su cumplimiento de la ley.

4.8. Las agencias y la crisis

A pesar de la legislación y los códigos de conducta, las agencias siguen siendo objeto de un seguimiento crítico por parte de muchas personas preocupadas por la desreglamentación del mercado de trabajo y las consecuencias de ello para los grupos vulnerables. La feroz competencia entre agencias en el ámbito de las actividades de gran densidad de mano de obra y bajo nivel de especialización como los servicios de limpieza o seguridad, en que los costos laborales constituyen alrededor del 80 por ciento de los costos totales, casi por definición lleva a ejercer presión en lo que se refiere a la remuneración y al ritmo de trabajo. Como lo afirmó Almega, la organización sueca de empleadores de empresas de limpieza y servicios: «...la competencia parece estar aumentando entre las empresas afiliadas y puede observarse el dumping general de precios. Esto no beneficia en absoluto a las empresas que otorgan prioridad a la calidad, el medio ambiente, la educación y la perspectiva de largo plazo»³⁶. La amenaza de dumping con respecto a los precios en estas industrias de gran densidad de mano de obra ilustra la necesidad de un marco jurídico claro (incluido un salario mínimo), así como de un control adecuado del cumplimiento de la legislación y, cuando ello es posible, de un sindicato fuerte (aunque por razones

³⁶ Almega: *Industry report 2009: Facts and developments of the industry* (Estocolmo, 2009), pág. 5.

prácticas los trabajadores cedidos por agencias son evidentemente difíciles de organizar, excepto por medio de su agencia).

En lo que respecta a otros lugares, hay informaciones según las cuales en el Japón, por ejemplo, trabajadores mayores que desempeñan tareas fundamentales se ven obligados a cambiar su condición por la de trabajadores cedidos temporalmente ³⁷, personal permanente de servicio de habitaciones y otros empleos del sector de la hotelería en Londres ha sido transferido a una agencia o a una empresa contratista de servicios de limpieza ³⁸, y en el sector farmacéutico, en el de los medios gráficos y en el sector automotor de Alemania se obliga a los trabajadores a renunciar y luego se les ofrece contratos considerablemente peores por intermedio de agencias ³⁹.

También en este caso, los gobiernos tendrán que adoptar una solución intermedia equilibrada entre, por un lado, el objetivo de reducir el desempleo y recabar la ayuda de las agencias para que el mercado de trabajo funcione con mayor eficiencia y, por el otro, su deber de proteger a los trabajadores de la explotación por los intermediarios privados del mercado de trabajo.

La repercusión de la crisis financiera y económica mundial puede analizarse desde las tres perspectivas siguientes:

En primer lugar, las empresas usuarias emplearon la función de la «válvula de presión» para despedir a los trabajadores contratados a través de agencias desde mediados de 2008 hasta 2010. En varios sectores, en gran parte del mundo desarrollado y en particular en el de la fabricación de vehículos, los trabajadores temporales fueron inicialmente los más afectados por los despidos relacionados con la crisis y las empresas usuarias redujeron sus fuerzas de trabajo poniendo fin a sus acuerdos con las agencias para el suministro de trabajadores ⁴⁰. En Alemania, entre 100.000 y 150.000 trabajadores temporales cedidos por agencias perdieron su empleo en las empresas usuarias en los cuatro a seis meses posteriores a octubre de 2008. En los Estados Unidos, el sector de las agencias perdió 52.000 empleos por mes entre diciembre de 2007 y abril de 2009, antes de recuperarse entre octubre de 2009 y principios de 2011 ⁴¹. En el último trimestre de 2008, en España las colocaciones a través de agencias disminuyeron un 8 por ciento y en Francia un 10 por ciento ⁴². En muchos países se desconoce el número de trabajadores temporales cedidos por agencias que perdieron sus puestos, pero es evidente que en muchos países y

³⁷ Meyer-Ohle, H.: *Japanese workplaces in transition: Employee perceptions* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).

³⁸ Evans, Y. y otros: *The living wage in London's hotels: Challenging «subcontracting by stealth»*, documento de trabajo (Departamento de Geografía, Queen Mary, Universidad de Londres, 2007).

³⁹ Deutsche Welle: «Schlecker case casts temporary employment agencies in poor light», 12 de enero de 2010, en <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5118711,00.html>; «Industry and unions face off over temp workers», 28 de febrero de 2011, en <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14879060,00.html>.

⁴⁰ OIT: *Las agencias de empleo privadas, los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal y su contribución al mercado de trabajo*, Ponencia para el debate (Ginebra, 2009), capítulo 4.

⁴¹ Oficina de Estadísticas Laborales: *Current employment statistics highlights February 2011*.

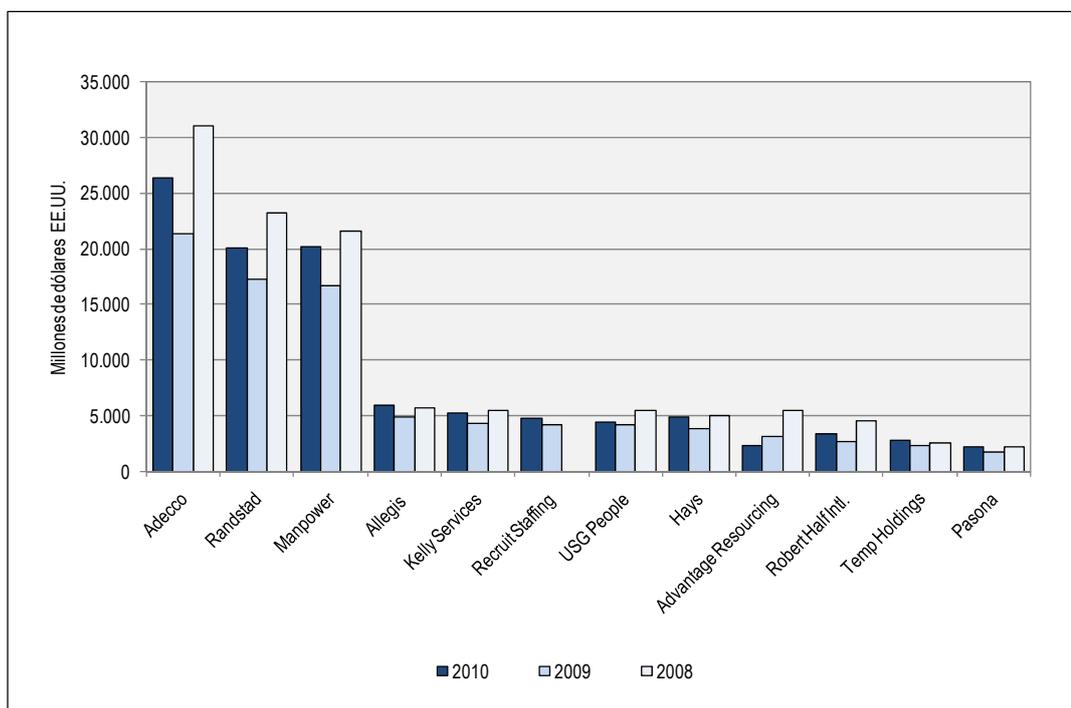
⁴² OCDE: *Impact of the economic crisis on employment and unemployment in the OECD countries* (OCDE, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2009).

sectores el trabajo a través de agencias se ha vuelto menos habitual. En general, las mayores pérdidas de puestos de trabajo se registraron en países en que los trabajadores cedidos por agencias se concentraban en el sector manufacturero.

En segundo lugar, las agencias de mayor alcance geográfico y cobertura sectorial experimentaron las consecuencias geográficamente desiguales de la crisis económica. Aunque Adecco, Manpower y Randstad tenían ventajas competitivas respecto de las demás agencias, también se vieron afectadas. El gráfico 15 (y el cuadro 1) indican que las diferencias geográficas y sectoriales entre las principales agencias tuvieron una influencia limitada en la suerte que corrieron durante la crisis; todas decayeron en 2009 y la mayoría se recuperó lentamente en 2010. El cuadro 11 se centra en Adecco y muestra un crecimiento considerable desde mediados de 2009 en todas partes (excepto en Irlanda, el Japón y el Reino Unido), tras la caída extraordinaria de los ingresos a principios de 2009.

En tercer lugar, los trabajadores cedidos por agencias que perdieron su empleo durante la crisis económica reciente tuvieron serias dificultades en 2009 y 2010, no fue mucho mejor. Aunque muchos encontraron nuevos trabajos, los empleadores y las empresas usuarias estaban «reconsiderando su estrategia de empleo antes de comenzar a contratar trabajadores»⁴³. En general, el equilibrio de poder se desplazó de los trabajadores cedidos por agencias a las empresas usuarias. Cuando aumenta el número de despidos de trabajadores temporales cedidos por agencias, se intensifica la competencia por nuevas colocaciones. Al aumentar el número de trabajadores en sus registros durante la crisis, las agencias intensificaron su proceso de selección y clasificación de los trabajadores, y se produjeron algunas mejoras cuando comenzó a ceder la recesión.

Gráfico 15. Ingresos de las 12 agencias principales, 2008-2010 (millones de dólares de los EE.UU.)

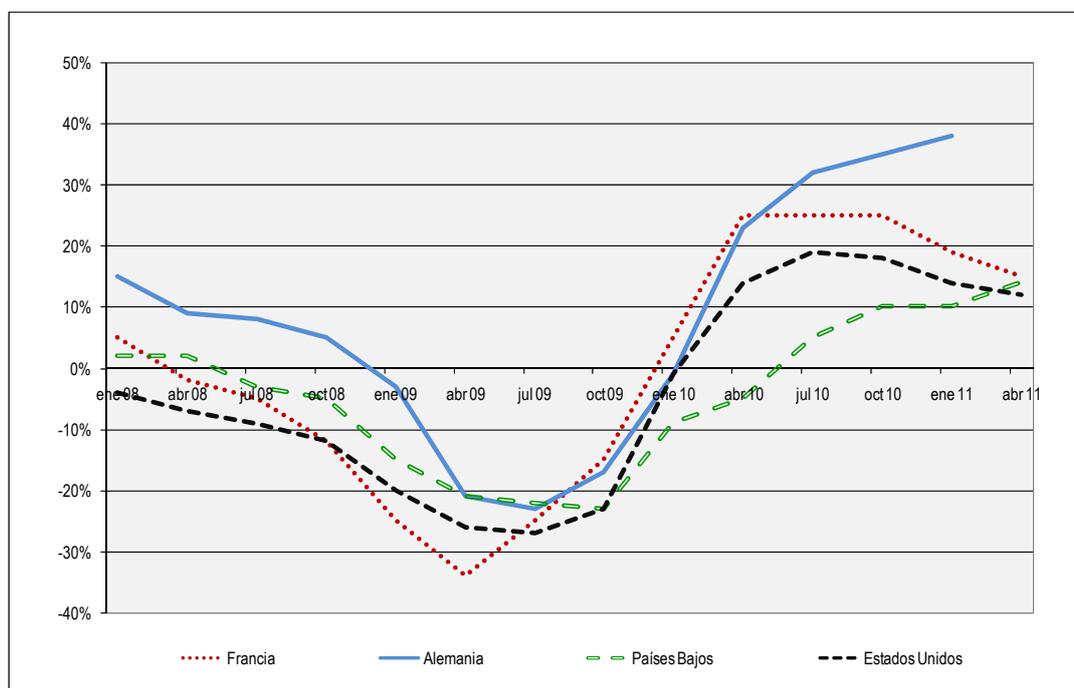


Fuente: Staffing Industry Analysts, 2010.

⁴³ Zieminski, N.: «V, U, W-shaped rebound? Temp firms don't see eye to eye», 8 de mayo de 2009, en <http://www.reuters.com/article/companyNews/idUKTRE5474QC20090508?symbol=SFN.N>.

El gráfico 16 ilustra cómo el nivel de trabajo temporal a través de agencias refleja de manera patente la contracción y anticipa en cierta medida la recuperación en cuatro países seleccionados.

Gráfico 16. Variación interanual en el sector de las agencias de empleo temporal, 2008-2011



Fuente: Staffing Industry Analysts, 2011.

Cuadro 11. Variación de los ingresos, del primer trimestre de 2008 al primer trimestre de 2009 y el tercer trimestre de 2009-2010: el caso de Adecco

Territorio	Porcentaje del total de los ingresos de Adecco 1.º trim. de 2010 (%)	Ingresos (millones de euros) 3.º trim. de 2010	Porcentaje de crecimiento de los ingresos 3.º trim. de 2009 a 3.º trim. de 2010 (%)	Porcentaje de crecimiento de los ingresos 1.º trim. de 2008 a 1.º trim. de 2009 (%)
Australia, Nueva Zelanda	2	17	5	-24
Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos	5	24	13	-14
Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia	4	19	22	-32
Mercados emergentes	6	330	26	3
Francia	30	1.522	19	-32
Alemania, Austria	7	338	29	-32
Italia	4	219	34	-45
Japón	7	340	-7	-1
España, Portugal	4	197	7	-42
Suiza	2	119	17	-27
Reino Unido, Irlanda	9	447	-1	-31
Estados Unidos, Canadá	20	994	20	-26

Fuente: Comunicados de prensa de Adecco de 6 de mayo de 2009 y 9 de noviembre de 2010 en: http://www.adecco.com/MediaRelations/MediaReleases/Pages/News.aspx?newsURL=http://xml.newsbox.ch/corporate_web/che/adecco/press_release/239_112_65352.xml, y <http://www.adecco.com/MediaRelations/MediaReleases/Pages/News.aspx?newsURL=http://cws.huginonline.com/A/100102/PR/200905/1311575.xml>.

Recientemente, en varias declaraciones de política de nivel internacional se han puesto de relieve algunas cuestiones relativas a las agencias y al trabajo temporal. Por ejemplo, en el Pacto Mundial para el Empleo adoptado en junio de 2009 se hace referencia a «establecer o fortalecer servicios públicos de empleo eficaces y otras instituciones del mercado de trabajo», «ayudar a quienes buscan trabajo... aplicando políticas activas de mercado de trabajo eficaces y bien focalizadas, mejorando las competencias y aumentando los recursos a disposición de los servicios públicos de empleo, de manera que quienes buscan trabajo reciban un apoyo adecuado y que cuando estos servicios colaboren con agencias de empleo privadas, se aseguren de la calidad de los servicios que éstas prestan y de que se respeten los derechos de los trabajadores» y «proporcionar una cobertura adecuada [de protección social] a los trabajadores temporales y los trabajadores ocasionales»⁴⁴. En las Recomendaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 a los Líderes del G-20 de 21 de abril de 2010 se instó a que,

... donde sea necesario, se fortalezcan los sistemas de protección social y las políticas de mercado de trabajo activas porque muchas personas, entre ellas las más desfavorecidas, seguirán desempleadas incluso antes de que cuaje la recuperación y porque otras necesitarán ayuda para adaptarse a los cambios estructurales que experimenten nuestras economías. La historia muestra que, cuando se producen contracciones económicas provocadas por crisis financieras, las tasas de desempleo pueden permanecer elevadas durante un largo período. ... En algunos [países], el incremento de la frecuencia de las relaciones de trabajo irregulares y temporales ha privado a una parte importante de la fuerza de trabajo del derecho a beneficiarse de los regímenes de seguro por desempleo existentes. En los países donde se den estas circunstancias, será importante mantener y, en algunos casos, ampliar los sistemas de apoyo a los ingresos de una manera económicamente sostenible. La inversión en sistemas de protección social también puede traducirse en la creación de un número considerable de empleos en el sector de los servicios, tener un efecto multiplicador y contribuir así al mantenimiento de una recuperación incipiente. ... Ahora que estamos saliendo de la crisis y nos estamos adaptando a los cambios estructurales introducidos en nuestras economías, las políticas de mercado de trabajo activas que ayudan a los desempleados y a los trabajadores pobres a encontrar empleos adecuados o a recibir formación para mejorar sus competencias revisten especial importancia y deberían formar parte de los sistemas de protección social. Los servicios de empleo pueden impedir que los trabajadores se queden rezagados y desvinculados del mercado laboral⁴⁵.

⁴⁴ OIT: *Un Pacto Mundial para el Empleo – Para recuperarse de la crisis*, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.ª reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009, párrafos 9, 4), 11, 2) y 12, 1), vi).

⁴⁵ Recomendaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 a los líderes del G-20, Washington, D.C., 21 de abril de 2010.

5. Ejemplos

5.1. Cooperación entre los servicios de empleo públicos y privados

Los gobiernos que reconocían que la actividad de los intermediarios del mercado laboral podía ser beneficiosa al contribuir al buen funcionamiento de dicho mercado, pero estaban tal vez preocupados por los posibles abusos de las agencias de empleo privadas, establecieron servicios públicos de empleo gratuitos a partir de principios del siglo XX. En algunos casos (por ejemplo en el Japón), se dio a los servicios públicos derechos exclusivos de intermediación en el mercado laboral, y no se permitió que funcionaran las agencias privadas. En otros casos, el alcance de las actividades de las agencias de empleo privadas era limitado (por ejemplo, se les prohibía actuar en determinados sectores, o bien los contratos no podían superar determinada duración) o se les exigía una licencia para desarrollar su actividad (Grecia, Portugal) ¹. En los Estados Unidos las legislaturas de algunos estados siguieron un enfoque diferente. En lugar de limitar la actuación de los infractores, los estados prefieren obligarlos a que se retiren del mercado ofreciendo servicios de asistencia al empleo de calidad elevada en oficinas públicas de empleo sin costo alguno para los solicitantes de empleo ².

No obstante, en la actualidad muchos servicios públicos de empleo de todo el mundo (a menudo dotados de recursos reducidos) se sienten abrumados por la magnitud de su tarea debido al elevado número de desempleados, a los rápidos cambios que se están llevando a cabo en el mercado de trabajo y a la diversidad cada vez mayor de empleos y solicitantes de empleo. Esto ha planteado dudas acerca de la eficacia y eficiencia de estos servicios y ha llevado a un creciente número de gobiernos a sacar la conclusión de que necesitan toda la ayuda disponible, incluida la de las agencias, para luchar contra el desempleo que se mantiene elevado. Se sostiene que ésta es la principal razón subyacente de la tendencia a la desreglamentación que se ha generalizado en los países de la OCDE en los últimos decenios.

La relación entre las agencias privadas y los servicios públicos de empleo difiere según los países. En cierta medida, esos servicios compiten entre sí, lo cual puede ser un hecho positivo. Hasta cierto punto, las agencias de empleo privadas y públicas son complementarias: las agencias de colocación públicas suministran servicios de intermediación gratuitos, pero también se ocupan cada vez más de las prestaciones de desempleo. En Francia, *Pôle emploi* abarca tanto el servicio de empleo público como el régimen de seguro de desempleo. También es posible fomentar la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas. La Recomendación núm. 188 sugiere distintos ámbitos para dicha cooperación, entre ellos la puesta en común de informaciones y la utilización de una terminología común para mejorar la transparencia del funcionamiento del mercado de trabajo; intercambios de anuncios de puestos vacantes; la promoción de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de formación; la colaboración para la inserción de los desempleados de larga duración; y la formación del personal. En los Países Bajos, la mayoría de las oficinas regionales de los centros públicos para el trabajo y los ingresos también incluyen a representantes de una o más agencias privadas. En la provincia italiana de Génova, se puso en marcha una forma específica de

¹ OIT: Estudio General de 2010, párrafo 244.

² Autor, D. H. (director de la publicación): *Studies of labour market intermediation* (Chicago, University of Chicago Press, 2009), pág. 8.

colaboración, el Proyecto Provini, entre los centros públicos de empleo y las agencias de empleo privadas, cuyo objetivo es la colocación de los trabajadores registrados en los servicios públicos de empleo ³.

En Francia, un nuevo acuerdo de cooperación firmado en diciembre de 2010 entre la Federación de Agencias de Empleo, PRISME, y *Pôle emploi* tiene por objeto consolidar 15 años de cooperación. El acuerdo se centra en el intercambio de información, la facilitación de los procesos de contratación (del desempleo al trabajo a través de agencias de empleo, y de los contratos temporales a los contratos permanentes) y la integración en el mercado de trabajo (en particular de los jóvenes y los grupos destinatarios, y el perfeccionamiento profesional de los solicitantes de empleo, en estrecha colaboración con el fondo de formación a escala sectorial) ⁴.

En los Países Bajos, en virtud de un acuerdo con el servicio público de empleo, los desempleados recientes pueden dirigirse directamente a las agencias de empleo privadas en busca de empleo; sólo utilizan el servicio público de empleo si siguen desempleados después de transcurrido un período de seis meses ⁵.

En el Reino Unido, por medio de un nuevo Memorando de Entendimiento celebrado en enero de 2011, la Confederación de Empleo y Contratación y Jobcentre Plus se han comprometido a trabajar juntos para: ayudar a la gente a encontrar trabajo brindándoles el apoyo apropiado y las mejores oportunidades de capacitación y empleo; sensibilizar acerca de las ventajas que puede reportar una fuerza de trabajo diversa facilitando a los empleadores una orientación clara y el acceso a la mayor diversidad posible de personas que buscan empleo; prestar apoyo a los empleadores para ayudar a las personas en diferentes circunstancias a reintegrarse al trabajo; luchar contra la discriminación y cuestionar las políticas de empleo injustas; y compartir conocimientos y competencias sobre las mejores formas de ayudar a la gente a reintegrarse al trabajo ⁶.

En China, la gobernación de Xiangcheng (Suzhou, provincia de Jiangsu) emprendió una alianza de colaboración público-privada en 2008-2011 entre la Oficina de Trabajo y Previsión Social y una agencia de empleo privada con objeto de impartir formación profesional a 60.000 personas y crear empleo para todas ellas, y de ofrecer formación y asistencia complementarias a entre 200 y 300 candidatos para trabajar por cuenta propia. Mediante sus actividades en diferentes sectores con unas 800 empresas, logró desarrollar con éxito líneas telefónicas directas para vincular la oferta y la demanda de empleo, incubadoras de empresas y una asociación de agencias de empleo para formular normas sobre el nivel de los servicios y promover la competencia leal ⁷.

En Polonia, Rumania y Suecia, la cooperación con las agencias de empleo privadas puede incluir la subcontratación de éstas por la autoridad local encargada de los servicios públicos de empleo para que presten servicios de mediación. En Suecia pueden firmarse acuerdos entre una autoridad local y una agencia, con el objeto de encontrar empleo a tiempo completo por lo menos durante un año para una persona desempleada con

³ OIT: Estudio General de 2010, párrafo 230.

⁴ Eurociett: *Dispatch*, Eurociett external newsletter (Bruselas), primavera de 2011, pág. 4.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Documento inédito preparado para el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (SKILLS) de la OIT.

necesidades especiales, y la autoridad local sufraga los gastos correspondientes. En Tailandia la cooperación incluye la organización de reuniones anuales de representantes de agencias de contratación para mantenerlas informadas acerca de las leyes y reglamentaciones en vigor, inspecciones periódicas de agencias y el establecimiento de centros de lucha contra el fraude en el empleo en todas las provincias. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa reúne información sobre las agencias para su publicación en Internet y su actualización mensual.

5.2. Japón

Una combinación de crecimiento económico y del empleo lentos, cambios jurídicos y prácticas empresariales en materia de recursos humanos que favorecen la protección de los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales han cambiado drásticamente el mercado de trabajo del Japón. Las agencias de empleo privadas, llamadas empresas de cesión temporal de trabajadores en el Japón, han estado entre las principales beneficiarias de estas tendencias. Actualmente el Japón es uno de los mayores mercados de las agencias de empleo del mundo.

A. Introducción

Pocos mercados de trabajo han sufrido una transformación semejante a la registrada en el mercado de trabajo del Japón en los últimos dos decenios. Hasta 1991, el elevado crecimiento económico y el bajo nivel de desempleo del Japón habían suscitado la envidia de todo el mundo. Después de 1991 todo cambió: a pesar de varias medidas de estímulo gravosas, los resultados de la economía y la creación de empleo han sido profundamente desalentadores desde el «estallido de la burbuja»⁸. La economía ha estado creciendo a un ritmo históricamente bajo y se ha creado sólo un número reducido de empleos por año. La tasa de desempleo ha aumentado (desde su punto más bajo del 2,1 por ciento en 1992) así como el número de personas con empleos precarios. Estos son aspectos muy importantes, pero no los únicos, que han transformado el mercado de trabajo del Japón en los dos últimos decenios. El marcado aumento del número de agencias de empleo privadas y de personas empleadas por ellas es otro aspecto importante. Las perspectivas de trabajo de los jóvenes en el Japón han cambiado drásticamente en los últimos dos decenios. El desempleo es elevado entre las personas de 15 a 19 años de edad (el 8 por ciento en 2008) y entre las de 20 a 24 años (el 7,1 por ciento, mientras que en 2008 la tasa general fue del 4,0 por ciento)⁹. Esto es el resultado de la renuencia de las empresas a contratar nuevo personal debido a la lentitud del crecimiento económico. Sin embargo, éste es sólo uno de los factores. Hay otros dos factores que influyen también en la situación. En primer lugar, la población del Japón está envejeciendo a un ritmo acelerado, de hecho el más acelerado del mundo. Como en otros países, el Gobierno del Japón ha aumentado la edad oficial de jubilación y alentando a los trabajadores a jubilarse más tarde. En segundo lugar, en el Japón es inusual que los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales sean

⁸ Las medidas de estímulo económico adoptadas por el Gobierno del Japón desde 1991 no han llevado el crecimiento económico y del empleo a un nivel siquiera próximo al de las tasas de crecimiento anteriores a 1991. El escaso crecimiento, casi nulo, parece haber sido el máximo logro de estos costosos conjuntos de medidas (un panorama alarmante para otros países de la OCDE que han adoptado medidas similares).

⁹ Instituto de Política y Formación Profesional del Japón. *Labor situation in Japan and analysis: General overview 2009/2010* (Tokyo, JILPT, 2009).

despedidos ¹⁰. De resultas, la carga del ajuste ha recaído en forma desproporcionada en los trabajadores que no desempeñan tareas fundamentales, en particular las mujeres, los jóvenes y las personas de edad.

Los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales, que en su abrumadora mayoría son hombres ¹¹, gozan de seguridad implícita en el empleo durante toda la vida, un salario que tiene en cuenta la antigüedad (es decir, los salarios y los ascensos se basan en la antigüedad) y buenas prestaciones sociales, incluida una jubilación generosa, a cambio de un elevado grado de lealtad al empleador, como lo ejemplifican la gran flexibilidad funcional, geográfica, salarial y en materia de horas de trabajo.

Las empresas valoran la lealtad y flexibilidad de los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales y consideran que el despido de estos trabajadores podría tener un efecto negativo sobre el estado de ánimo y dar lugar a una baja de la productividad entre los trabajadores que permanecen en el empleo, así como reducir la capacidad de la empresa para contratar nuevos trabajadores en el futuro ¹². En cambio, las empresas han reducido los costos laborales recortando las bonificaciones, reduciendo las horas extraordinarias, manteniendo el nivel de los salarios básicos, trasladando a los trabajadores a otras filiales, ajustando los salarios al rendimiento y obligando a los trabajadores mayores a jubilarse. Las empresas limitan la contratación de nuevos empleados y aumentan el tamaño de su fuerza de trabajo con contratos atípicos ¹³.

No obstante, esta estrategia de mantener al personal de plantilla a expensas de nuevas contrataciones ha creado un desequilibrio demográfico. El número de nuevas contrataciones ha decrecido drásticamente desde principios de la década de 1990. Según las estadísticas oficiales, en marzo de 1992, las empresas deseaban contratar a 1.670.000 nuevos graduados [de enseñanza media]; en marzo de 2003, este número se había reducido a 220.000, pero se recuperó ligeramente y llegó a 290.000 en 2006 ¹⁴. No se dispone de cifras oficiales comparables respecto de graduados de facultades y universidades, aunque las estadísticas indican que la situación es similar, si bien no tan acentuada. «Independientemente de los datos utilizados, es evidente que a partir de mediados de la década de 1990 las empresas han tenido muchas menos probabilidades que antes de contratar a graduados que acababan de finalizar la escuela secundaria o estudios terciarios» ¹⁵. Es evidente que la cohorte más joven está ahora insuficientemente

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ La gran mayoría de los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales son hombres. Debido a la pesada carga de trabajo, las largas horas extraordinarias y la posibilidad de traslados a lugares distantes que caracterizan por lo general lo que se espera de la fuerza de trabajo que desempeña este tipo de tareas, las trabajadoras con responsabilidades familiares no tienen más opción que desempeñar tareas de apoyo o a tiempo parcial. Véase Keizer, A. B.: *Changes in Japanese employment practices: Beyond the Japanese model* (Routledge, Londres, 2010).

¹² Véase Vogel, S. K.: *Japan remodeled: How government and industry are reforming Japanese capitalism* (Cornell University Press, Ithaca, 2010); y Osawa, M.: «Japan's changing economy and women workers», en *The Japanese Economy* (primer trimestre de 2004-2005, vol. 32 núm. 4), págs. 96 a 108.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Kosugi, R.: *Escape from work: Freelancing youth and the challenge to corporate Japan* (Melbourne, Trans Pacific Press, 2008), pág. 16.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 17.

representada en la plantilla permanente. Las empresas japonesas están experimentando un rápido envejecimiento de su fuerza de trabajo ¹⁶. Osawa no puede sino señalar la ironía de ello: «las empresas cuentan actualmente con fuerzas de trabajo caracterizadas por una proporción excesiva de puestos de categoría superior, de trabajadores mayores que ganan salarios elevados pero son menos productivos, en momentos en que se requiere reducir costos y aumentar la productividad en vista del aumento de la competencia mundial» ¹⁷.

El Japón tiene un mercado de trabajo secundario relativamente poco desarrollado. La oportunidad de elegir el empleo se limita casi a los recién graduados, y esas oportunidades disminuyen con la edad. Así pues, el período inmediatamente posterior a la graduación es el mejor momento para que una persona joven encuentre un trabajo adecuado para toda la vida ¹⁸. «Aún quedan muchos miembros de la segunda generación del «baby boom», en particular graduados universitarios, que han sido víctimas de profundas restricciones a la contratación conocidas como ‘la ultra era del hielo’ inmediatamente después del colapso de la burbuja económica y aún deben encontrar empleos adecuados» ¹⁹. Se trata de una situación desafortunada en un país en el que se imparte mucha capacitación en el marco del empleo.

Esta situación también es particular dado que el número de graduados que buscan trabajo se ha ido reduciendo desde principios de la década de 1990. En circunstancias normales esto se habría traducido en una escasez de trabajadores, pero lo cierto es que la demanda de nuevos graduados disminuyó más rápidamente que la oferta. En consecuencia, la proporción de jóvenes que buscan empleo fuera de las vías habituales, incluso a través de agencias, ha aumentado con el correr del tiempo ²⁰.

B. Incremento de los trabajos no regulares

El crecimiento económico lento y la prórroga de la edad de jubilación, sumados a la disminución de la protección ofrecida tradicionalmente a los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales, han producido una transformación fundamental del mercado de trabajo del Japón (véase el gráfico 17).

¹⁶ En las grandes empresas de más de 1.000 empleados, la proporción de personas de 45 años o más respecto del número total de empleados a tiempo completo aumentó del 22 por ciento en 1979 al 37 por ciento en 2000. Véase Genda, Y.: *A nagging sense of job insecurity: New realities facing Japanese youth* (Tokyo, International House of Japan, 2005).

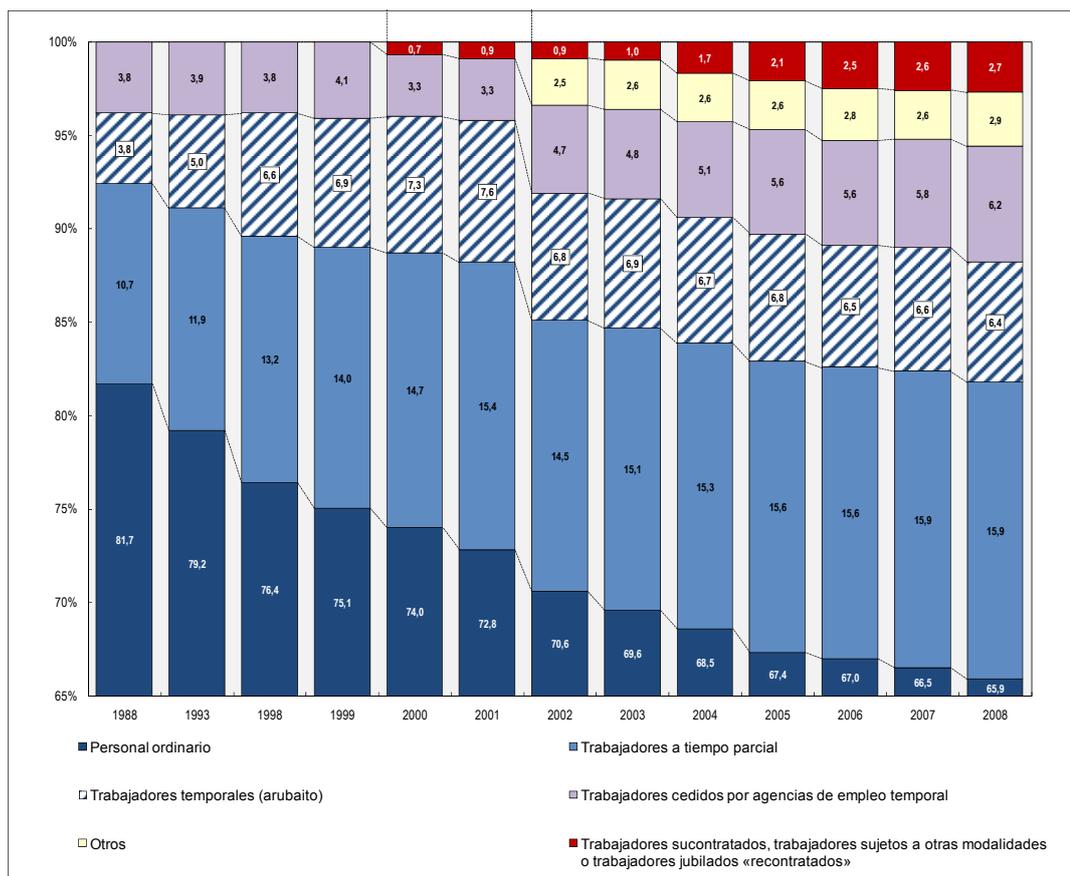
¹⁷ Osawa, M.: *op. cit.*, págs. 96 a 108.

¹⁸ Genda, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, pág. 61.

²⁰ Kosugi, R.: *op. cit.*, pág. 236.

Gráfico 17. Japón: Proporción de asalariados por tipo de empleo, 1988-2008



Fuente: Instituto de Política y Formación Profesional del Japón (JILPT): «Special Survey of the labour force survey» 1988-2001 y «Labour force survey (detailed tabulation)» desde 2002.

La proporción de asalariados no regulares prácticamente se ha duplicado: del 18,3 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en 1988 pasó al 34,1 por ciento en 2008. La mayoría de ellos son trabajadores a tiempo parcial (15,9 por ciento en 2008), trabajadores temporales (6,4 por ciento en 2008) y trabajadores subcontratados o sujetos a otras modalidades contractuales (6,2 por ciento en 2008). No obstante, el grupo de crecimiento más rápido es del de trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, cuya proporción aumentó del 0,7 por ciento al 2,7 por ciento (y cuyo número aumentó de 330.000 a 1,4 millones) entre 2000 y 2008²¹. Como en otras partes, el incremento de trabajadores no regulares refleja en parte los cambios en las preferencias de los trabajadores. Sin embargo, con frecuencia ese aumento es consecuencia de las estrategias de las empresas para ajustarse a un entorno económico más incierto y reducir los costos laborales.

Cabe hacer dos salvedades. El gráfico 17 ilustra los cambios en los diferentes tipos de asalariados no regulares, pero los datos sobre los asalariados regulares deberían examinarse con cautela. La distinción entre asalariados regulares y no regulares no se corresponde exactamente con la que hay entre los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales y los que desempeñan tareas secundarias. La categoría de asalariados regulares abarca un grupo mucho más amplio que la de los trabajadores que desempeñan tareas fundamentales. El número de estos últimos no ha sido nunca muy superior a una

²¹ Instituto de Política y Formación Profesional del Japón: *Labour situation in Japan and analysis: General overview 2009/2010* (Tokyo, JILPT, 2009).

tercera parte del total (en las empresas de gran envergadura). Además, si bien es cierto que muchos asalariados no regulares ocupan puestos precarios, la distinción entre asalariados regulares y no regulares no es la misma que la distinción entre trabajos buenos y malos. Por ejemplo, una gran proporción de trabajadores a tiempo parcial tienen empleos relativamente estables²² y los empleos no regulares no necesariamente son inferiores. Hay personas que tienen empleos no regulares que han desarrollado una capacidad especial y desean utilizarla a largo plazo en la fuerza de trabajo. Kosugi observa que «en la industria de la tecnología de la información, por ejemplo, muchas personas de entre 30 y 49 años de edad están trabajando a tiempo completo como trabajadores cedidos temporalmente o sujetos a otras modalidades contractuales» y sostiene que una distinción entre *típico* y *atípico* refleja mejor el hecho de que las condiciones de trabajo entre los asalariados no regulares varían considerablemente, y no necesariamente son inferiores o inestables²³.

Como se indica en el gráfico, a grandes rasgos los trabajadores no regulares pertenecen a cuatro categorías principales, a saber: los trabajadores a tiempo parcial (*paato*), muchos de los cuales en realidad trabajan a tiempo completo y son en su abrumadora mayoría mujeres de entre 30 y 60 años que se han reincorporado a la fuerza de trabajo²⁴. Estos trabajadores a tiempo parcial pueden dividirse en dos grupos. El primero está compuesto principalmente por mujeres de entre 40 y 60 años. Sus hijos ya han adquirido independencia, lo cual permite a las madres trabajar durante jornadas más largas, que con frecuencia se aproximan o hasta equivalen a las horas de trabajo de los trabajadores regulares; de ahí, pues, el término algo paradójico de «trabajadores a tiempo parcial que trabajan a tiempo completo». El segundo grupo está compuesto por mujeres más jóvenes, de 30 a 40 años, que aún deben dedicar mucho tiempo a sus hogares y por lo tanto trabajan menos de 30 horas semanales²⁵. Los trabajadores temporales con trabajos de corta duración (*arubaito*) suelen ser estudiantes de nivel medio y universitarios que trabajan además de estudiar. En la categoría de trabajadores que podrían calificarse de «contractuales» (es decir, sujetos a otras modalidades contractuales) o «recontratados» hay una ligera mayoría de hombres, muchos de los cuales son jubilados que siguen trabajando, ya sea porque trabajaban en empresas en que la edad de jubilación obligatoria era baja o porque la empresa les pidió que aceptaran modificar la modalidad de contratación²⁶.

C. Cesión temporal de trabajadores

El aumento del número de trabajadores cedidos temporalmente debe analizarse a la luz del crecimiento más amplio del empleo «no regular». No obstante, el aumento del número de estos trabajadores ha sido particularmente rápido. En 2009, correspondió al Japón²⁷ el 24 por ciento de los ingresos mundiales (Estados Unidos, 22 por ciento; el Reino Unido, 12 por ciento; Francia, 8 por ciento, etc.). En ese año, el Japón tenía

²² Keizer, A. B.: *Changes in Japanese employment practices: Beyond the Japanese model* (Routledge, Londres, 2010).

²³ Kosugi, R.: *op. cit.*, pág. 224.

²⁴ Este párrafo se basa en Meyer-Ohle, H.: *Japanese workplaces in transition: Employee perceptions* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).

²⁵ *Ibid.*, pág. 115.

²⁶ *Ibid.*, pág. 118.

²⁷ Los datos contenidos en este párrafo han sido extractados de CIETT: *The agency industry around the world*, 2011.

20.000 agencias de empleo privadas (Reino Unido, 11.500; Alemania, 9.078; Estados Unidos, 3.640) con 83.808 sucursales (Estados Unidos, 20.000; Reino Unido, 17.000). Estas agencias empleaban a un personal interno que totalizaba 185.000 trabajadores (Brasil, 169.635; Estados Unidos, 120.000; Reino Unido, 108.833). En cuanto al número medio diario de trabajadores cedidos por agencias, el Japón (con 1.098.191 trabajadores con horario equivalente a tiempo completo) sólo era superado por los Estados Unidos (2.010.000). El rápido crecimiento del sector de las agencias en el Japón ha sido extraordinario. Mientras que durante el período 1998-2008 el número de trabajadores cedidos por agencias se estancó en los Estados Unidos y en el Reino Unido aumentó un 50 por ciento, en el Japón su número se cuadruplicó. La tasa de penetración de las agencias aumentó del 0,5 por ciento en 1998 al 2,2 por ciento en 2008, lo cual superó los promedios de los Estados Unidos y de Europa. El crecimiento del trabajo a través de agencias es parte de cambios más amplios que se han producido en el mercado de trabajo como consecuencia de un crecimiento económico lento, las estrategias de respuesta de las empresas, el aumento de la edad de jubilación, la permanencia de trabajadores mayores en la fuerza de trabajo y la eliminación gradual de las normas que limitan el alcance de las actividades de las agencias (recuadro 2).

Recuadro 2
Calendario de desreglamentación de las empresas (agencias)
de cesión temporal de trabajadores en el Japón

1947	La Ley sobre Seguridad del Empleo establece las agencias de empleo públicas y prohíbe los servicios privados de colocación.
1986	La Ley de Cesión Temporal de Trabajadores permite a las empresas de suministro de personal temporal actuar como intermediarias respecto de 13 ocupaciones, posteriormente ampliadas a 16 (la «lista positiva»), que abarcan desde tareas administrativas y de oficina al trabajo de traductores, especialistas en programas informáticos y personal de producción de radio y televisión. El período máximo de cesión es de nueve meses, posteriormente ampliado a 12 meses.
1996	Se revisa la Ley de Cesión Temporal de Trabajadores a fin de ampliar la lista positiva de 16 ocupaciones a 26.
1997-1999	Vuelve a enmendarse la ley para pasar de una lista «positiva» a una lista «negativa», que incluye las categorías respecto de las cuales las empresas de empleo temporal no pueden intermediar. La más importante de las categorías excluidas es la de la industria manufacturera. Las agencias de empleo privadas ahora pueden colocar todo tipo de trabajadores no manuales, con excepción de nuevos graduados con menos de un año de experiencia en el empleo (esta restricción se abolió posteriormente). Se simplifican los requisitos para el establecimiento y la renovación de licencias. Según la ocupación, el período máximo de cesión se amplía a tres años.
2004-2007	Se permite el suministro de personal temporal en la industria manufacturera y, en determinadas circunstancias, también en los servicios médicos. Se aumenta el plazo de cesión a tres años para todas las ocupaciones.

Fuentes: Coe, N. M. y otros. *Transforming the Japanese labour market: Deregulation and the rise of temporary staffing*, GOTSU Working Paper 11, 2009; Keizer, A. B.: *Changes in Japanese employment practices: Beyond the Japanese model* (Routledge, Londres, 2010).

Así pues, los cambios jurídicos son un factor importante para explicar el fuerte aumento del número de trabajadores colocados por agencias privadas de suministro de personal temporal en los últimos dos decenios. Anteriormente, las agencias de empleo privadas se habían prohibido en virtud de la Ley sobre Seguridad del Empleo de 1947. Hasta 1986, año en que la Ley de Cesión Temporal de Trabajadores legalizó su funcionamiento, las pocas agencias que existían proporcionaban principalmente

trabajadores administrativos y de secretaría a empresas extranjeras²⁸. Al igual que en otras partes, la desreglamentación tuvo lugar en etapas, como puede observarse en el recuadro 2. Al principio, se permitió la intermediación en unas pocas ocupaciones para colocaciones de duración limitada, pero estas restricciones se fueron eliminando gradualmente. El cambio a una lista negativa en 1999 y la posibilidad de intermediación en la industria manufacturera en 2004 fueron hitos especialmente importantes.

En 2007 las tareas administrativas (37 por ciento) y la industria manufacturera y de la construcción²⁹ (40 por ciento) fueron las principales ocupaciones de los trabajadores cedidos temporalmente. No obstante, los cambios jurídicos explican en gran medida las trayectorias totalmente divergentes de estos dos grupos de ocupaciones. En 1997, antes de que se legalizara la intermediación en la industria manufacturera, las tareas administrativas representaban el 70 por ciento del total. Diez años más tarde, y a pesar de que el número de trabajadores administrativos cedidos temporalmente se había más que triplicado, la industria manufacturera (y de la construcción) se había convertido en la principal categoría³⁰. El importante aumento del número total de trabajadores temporales se debe pues principalmente al creciente número de trabajadores cedidos por agencias en la industria manufacturera (y de la construcción).

Las agencias de trabajo temporal emplean a las personas en el marco de dos modalidades. La mayoría simplemente se registra en las agencias de empleo y sólo obtiene un contrato de trabajo cuando es cedida a un cliente; por lo general se trata de mujeres relativamente poco calificadas, con frecuencia asignadas a tareas administrativas y de venta. No obstante, algunos trabajadores están empleados en forma permanente por la agencia de empleo; por lo general se trata de hombres, profesionales, con frecuencia en los ámbitos del desarrollo de programas informáticos o de la tecnología de la información³¹.

Como se indica en el gráfico 18, en un total 980.000 trabajadores registrados en servicios de empleo y de cesión temporal de trabajadores en el Japón en 2010, las mujeres constituían el 60 por ciento, y en su mayoría pertenecían a todos los grupos de edad menores de 55 años. La mayor parte del personal pertenecía al grupo de edad de entre 25 y 49 años. Lo mismo sucedió en 2009, aunque el gráfico 19 indica que el número de hombres aumentó, en tanto que el de mujeres disminuyó.

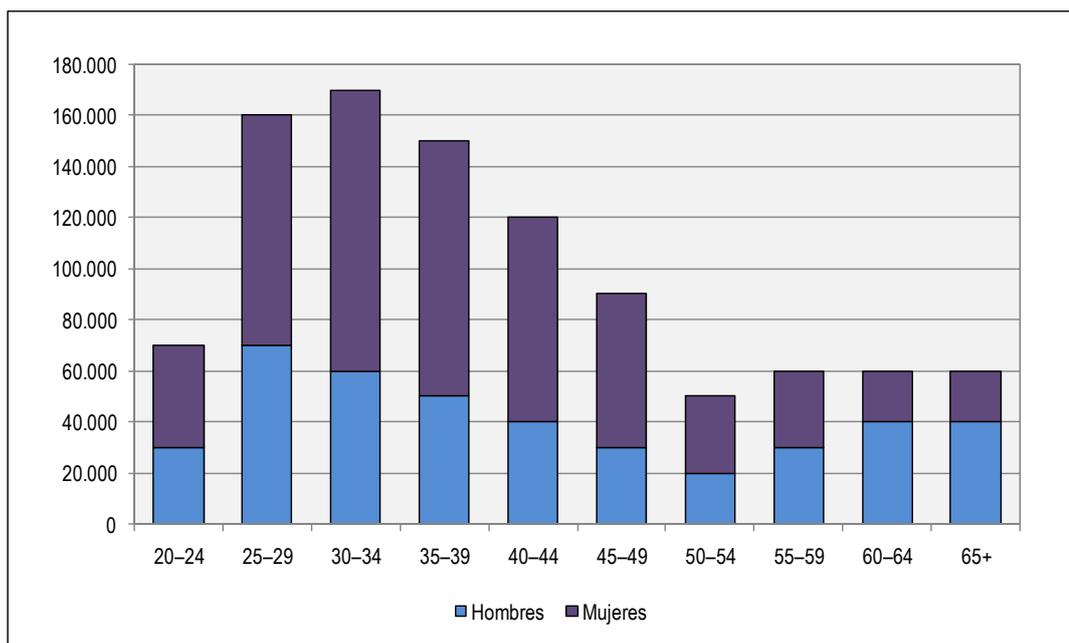
²⁸ Coe, N. M. y otros: *Transforming the Japanese labour market: Deregulation and the rise of temporary staffing*, GOTSU Working Paper 11, 2009; compárese con el cuadro 1 sobre China.

²⁹ Estas dos ocupaciones se agrupan en una sola categoría en los resultados de la encuesta sobre la situación laboral citados por la fuente.

³⁰ Coe, N. M. y otros, 2009, *op. cit.*

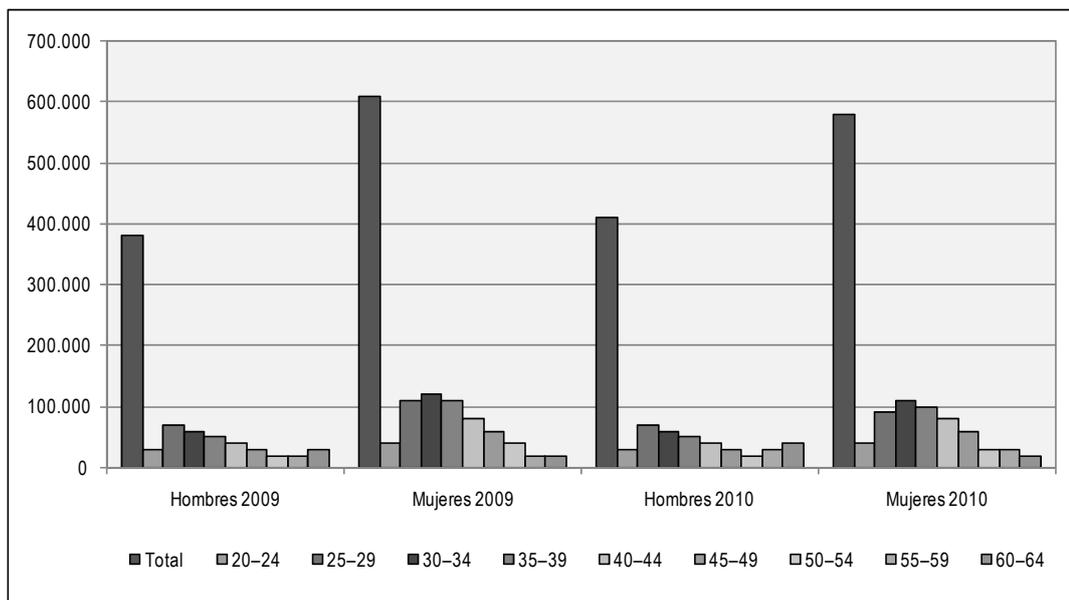
³¹ Meyer-Ohle, H.: *op. cit.*, pág. 130.

Gráfico 18. Distribución por edad y sexo de los trabajadores empleados mediante servicios de empleo y de cesión temporal de trabajadores en el Japón, 2010 (miles)



Fuente: Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social: *General survey on dispatched workers* (Tokyo, Japón, 2008). Cuadro 11, «Employed persons by age, industry».

Gráfico 19. Servicios de empleo y de cesión temporal de trabajadores, Japón, 2009-2010 (miles)

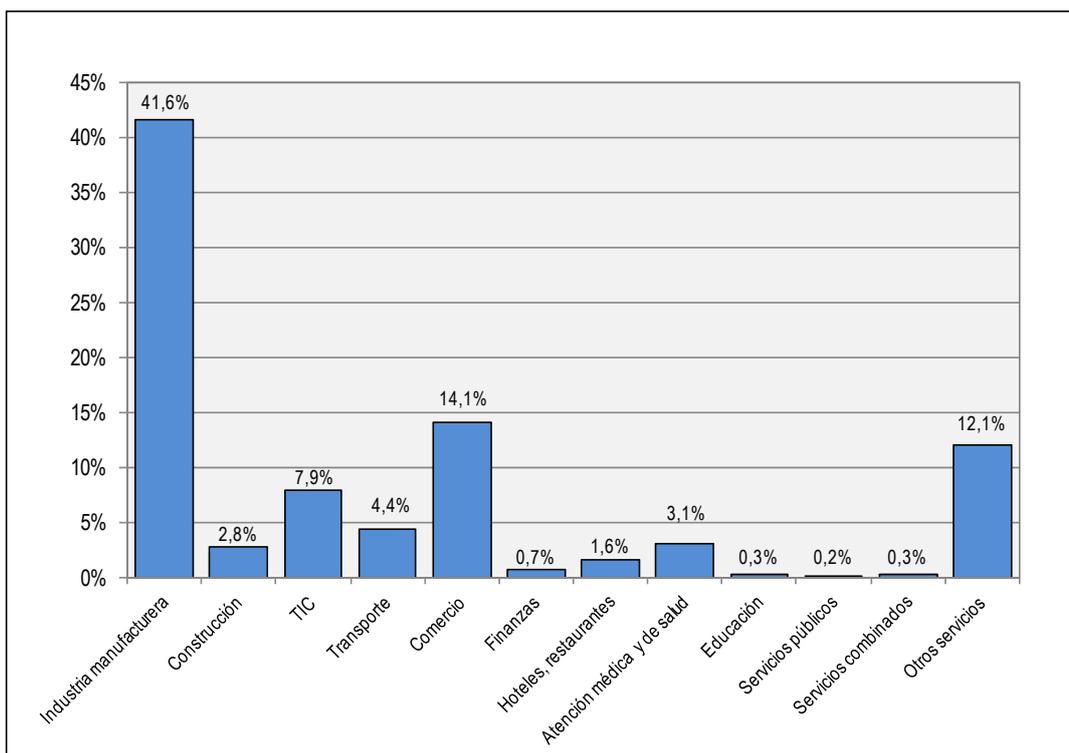


Fuente: Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social: *General survey on dispatched workers* (Tokyo, Japón, 2008). Cuadro 11, «Employed persons by age, industry».

D. Distribución sectorial de los trabajadores cedidos temporalmente en el Japón

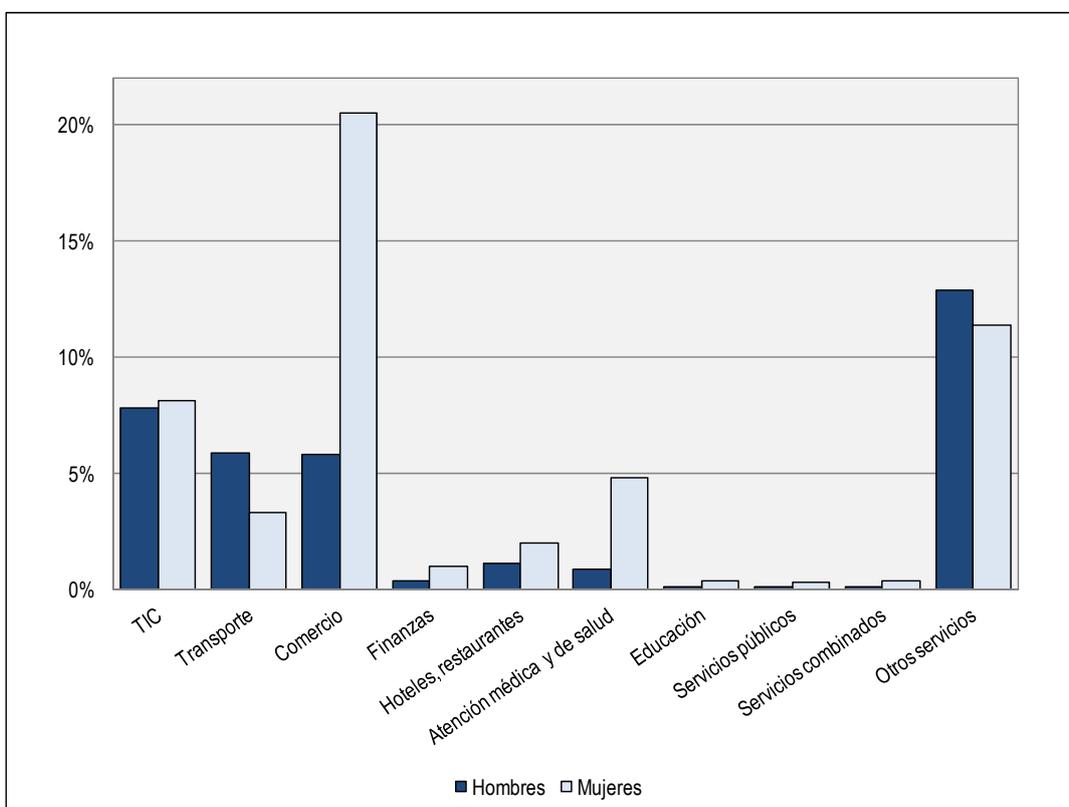
Los gráficos 20 y 21, que contienen datos del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social del Japón, proporcionan instantáneas de las modalidades de empleo por sector en 2008-2009. Estos gráficos muestran la importancia de la industria manufacturera y los sectores de servicios en general en el empleo temporal a través de agencias, y del comercio al por menor y al por mayor dentro de los sectores de servicios. Las trabajadoras cedidas temporalmente constituyen una mayoría en todos los servicios, con excepción del transporte.

Gráfico 20. Distribución sectorial del trabajo a través de agencias en la industria manufacturera, los servicios y otros sectores, Japón, 2008



Fuente: Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social: *General survey on dispatched workers* (Tokyo, Japón, 2008). Cuadro 16, «Sectoral distribution of dispatched workers».

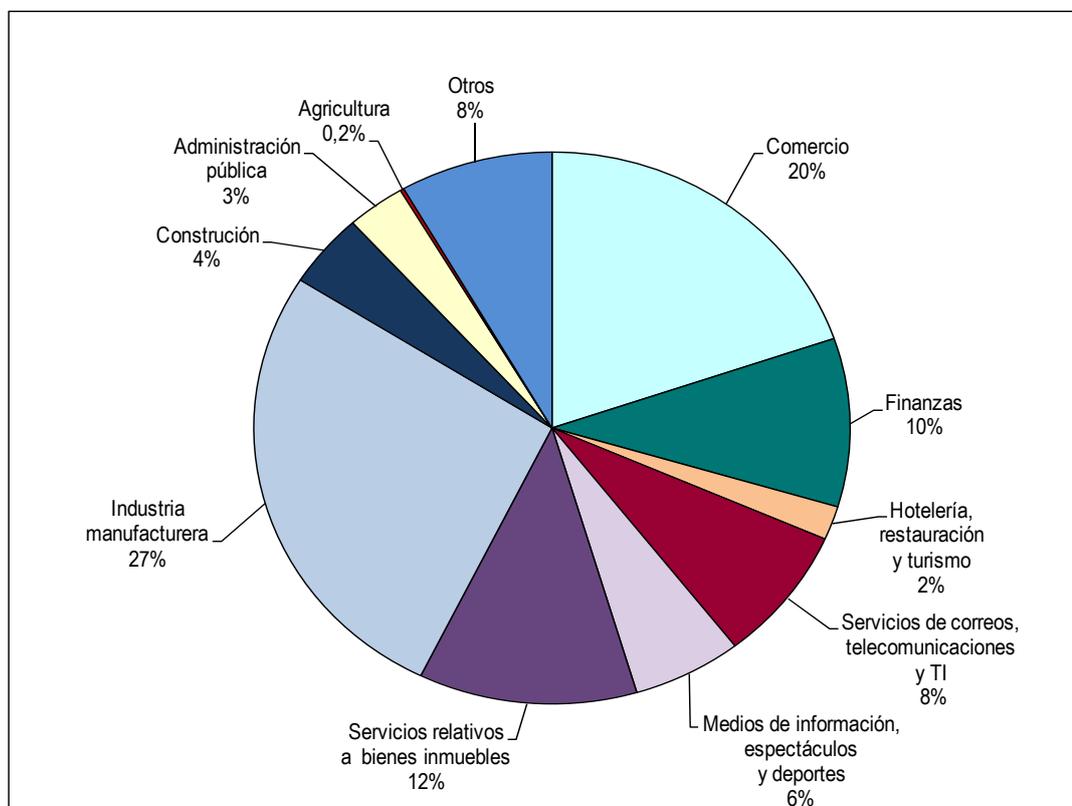
Gráfico 21. Distribución del trabajo a través de agencias en los sectores de los servicios, Japón, 2008



Fuente: Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social: *General survey on dispatched workers* (Tokyo, Japón, 2008). Cuadro 16, «Sectoral distribution of dispatched workers».

El gráfico 22 muestra las estimaciones de la Asociación de Servicios de Suministro de Personal del Japón (JASSA) de las respectivas partes porcentuales por sector de los ingresos de las agencias de empleo en 2009.

Gráfico 22. Distribución sectorial de los ingresos procedentes de la actividad de las agencias, Japón, 2009



Fuente: JASSA, respuesta al cuestionario.

Los trabajadores cedidos por agencias se destinan a diversos sectores de servicios, entre ellos las TIC, el transporte, la banca y los seguros, la atención de salud y los servicios generales. Además de la industria manufacturera, las TIC y las finanzas son los dos sectores en los que la proporción de personal temporal es mayor, lo que refleja la colocación de personal tanto profesional como administrativo ³².

La distribución de personal temporal en el Japón aumentó en todas las categorías de ocupaciones en valores absolutos durante el período 1997-2007, aunque desde entonces ha habido disminuciones en varias categorías. En valores relativos, el trabajo temporal en la industria manufacturera y de la construcción aumentó más del triple entre 2002 y 2007, tras la eliminación en 2004 de las restricciones a la colocación en la industria manufacturera, que se convirtió así en la principal categoría combinada en 2007 (el 40 por ciento del total), mientras que el trabajo administrativo disminuyó del 50 por ciento al 37 por ciento de la cesión temporal de trabajadores, aunque la tendencia se invirtió durante la crisis económica.

³² Véase OIT: *Las agencias de empleo privadas, los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal y su contribución al mercado de trabajo*, Ponencia para debate en el Taller para promover la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), OIT Oficina de Estadísticas Laborales (Ginebra, 2009), cuadro 3.5, y encuesta sobre la situación en el empleo.

5.3. Sudáfrica

Suministro de trabajadores temporales para los principales encuentros deportivos y espectáculos

Para la Copa Mundial de la FIFA en 2010 se contrataron trabajadores temporales en distintas categorías, desde la construcción de estadios y la finalización del tren de alta velocidad Gautrain hasta los servicios de hostelería y gestión de actividades durante el torneo. Se crearon unos 80.000 puestos temporales y varias agencias importantes administraron proyectos de distinta envergadura durante el torneo. Los grandes conciertos de música y las conferencias periódicas o *indabas* requirieron el suministro de trabajadores temporales locales en ámbitos como la seguridad, la limpieza, la restauración y el trabajo de acomodadores, y es razonable suponer que para ello se utilizaron agencias.

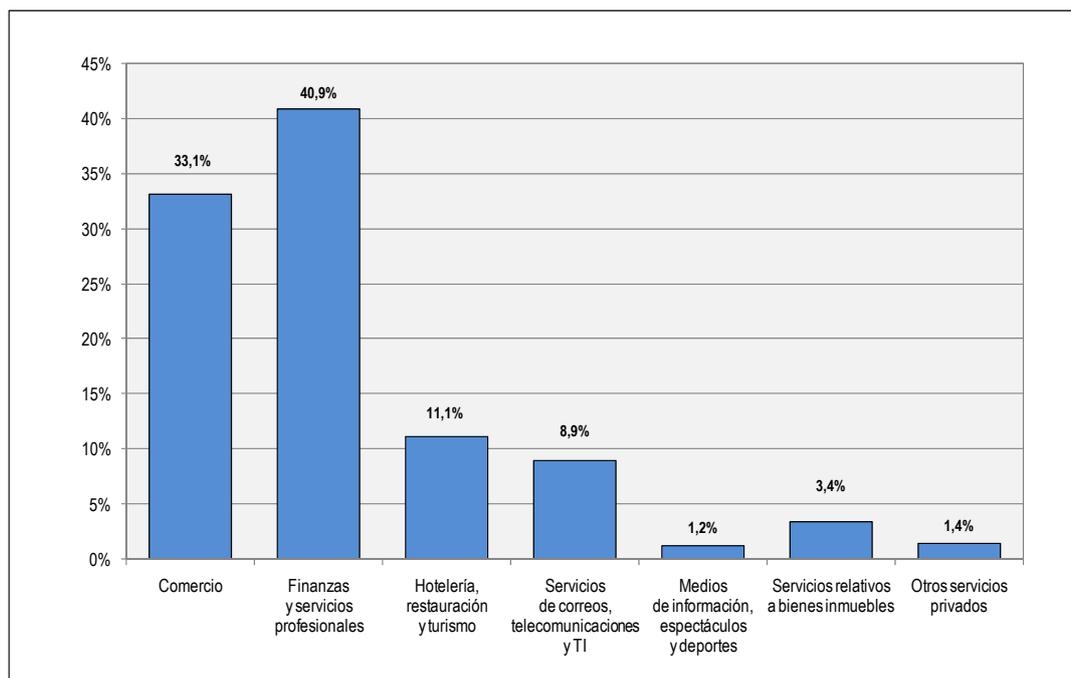
Programas de capacitación para trabajadores cedidos por agencias en los sectores de los servicios privados

Los programas de desarrollo de competencias especiales de Sudáfrica (que dependen de las autoridades del sector de la educación y la formación) se financian con cargo a un gravamen del 1 por ciento sobre la nómina de todos los empleadores. La mayor parte de la labor de desarrollo de competencias está en manos de las agencias (en nombre de sus clientes) y abarca: programas de adquisición de competencias (cursos breves para conjuntos específicos de competencias), programas de formación teórico-práctica (learnerships) y aprendizajes (capacitación técnica basada en la experiencia de un año de duración). Durante el primer decenio de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Competencias, las agencias concertaron más de 20.000 learnerships, el 95 por ciento de los cuales benefició a participantes desempleados.

Cooperación con los servicios públicos de empleo para ayudar a los solicitantes de empleo

La Asociación de Organizaciones de Servicios de Personal colabora regularmente con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, por ejemplo, en agosto de 2010 capacitó a más de 120 funcionarios de servicios públicos de empleo con sede en Gauteng sobre nuevas competencias para la contratación y la selección.

Gráfico 23. Distribución sectorial del trabajo a través de agencias en los sectores de los servicios privados en Sudáfrica



Fuente: Respuestas de los empleadores al cuestionario.

Evolución de la intermediación laboral en Sudáfrica

Los servicios de empleo temporal, que han aumentado considerablemente en los últimos años, especialmente en los sectores de las finanzas y el comercio entre los servicios privados (véase el gráfico 23) están reglamentados actualmente por el artículo 198 de la Ley de Relaciones Laborales de Sudáfrica de 1995. Dicho artículo dispone que la empresa usuaria y el intermediario laboral son solidariamente responsables de las infracciones cometidas en relación con un convenio colectivo o el dictamen de un arbitraje obligatorio que reglamenta las condiciones de empleo, o con la Ley sobre las Condiciones Básicas del Empleo, o con una decisión adoptada en función de la Ley sobre el Salario. No obstante, los trabajadores pueden tener dificultades para objetar el despido o asignar responsabilidades a las agencias o empresas usuarias debido a la relación singular de las tres partes; es posible que las agencias y las empresas usuarias, por su parte, asuman escasa o ninguna responsabilidad respecto de los derechos laborales de los trabajadores. La protección de los trabajadores vulnerables se ha convertido en una prioridad para muchos de los interesados que participan en la revisión de la Ley de Relaciones Laborales, y el Congreso de Sindicatos Sudafricanos instó a que se prohibiera totalmente la actividad de los intermediarios laborales, mientras que la Federación de Sindicatos de Sudáfrica exhortó a que se la reglamentara mejor. Las enmiendas legislativas propuestas se estaban examinando a fines de 2010 y principios de 2011 mediante un proceso de consulta tripartito sobre cuatro proyectos de leyes laborales y sobre formas de abordar diversas cuestiones relativas a la intermediación laboral y la vulnerabilidad de los trabajadores.

En su contribución al *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo*, el Gobierno indicó que las reglamentaciones existentes sobre las agencias de empleo privadas en virtud de la Ley de Desarrollo de las Competencias Profesionales, de 1998, permitían su registro. La Comisión de Expertos invitó al Gobierno a suministrar información sobre la revisión de la reglamentación relativa a las agencias de empleo privadas (servicios de empleo con fines de lucro), y alentó a que se celebraran consultas tripartitas con miras a la ratificación de los Convenios núms. 88 y 181³³.

5.4. Marruecos

Las principales agencias de empleo privadas entraron en el mercado de Oriente Medio y África Septentrional hace relativamente poco, y siguen concentradas en los países del Golfo, Marruecos y Túnez. Comenzaron a desarrollar el mercado de Oriente Medio y África Septentrional promoviendo la reglamentación del sector y colaborando con organizaciones en relación con el empleo de jóvenes³⁴. En los últimos años Manpower, Adecco y otras agencias también han estado trabajando con los gobiernos de la región mencionada para promover la ratificación del Convenio núm. 181, y han contribuido a la ratificación del Convenio por Marruecos, aunque las agencias consideran que el Código del Trabajo de Marruecos sigue siendo algo restrictivo y limita la flexibilidad del mercado de trabajo. La actividad de las agencias de empleo privadas está sujeta a limitaciones, como la duración máxima de seis meses de toda cesión temporal de trabajadores y los requisitos restrictivos para el registro de las agencias.

³³ Véase: OIT: *Solicitud directa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* relativa al Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), Sudáfrica.

³⁴ Esta sección se basa en un Documento de trabajo de SECTOR de próxima aparición – Ahmed, G.: «Private employment agencies in the Middle East and North Africa: The case of Morocco», 2011.

El mercado de trabajo de Marruecos se ve confrontado con muchos desafíos y oportunidades. Aproximadamente el 50 por ciento de la población es menor de 25 años y el desempleo es particularmente elevado en las zonas urbanas y entre los jóvenes que han cursado estudios. Muchos marroquíes con estudios carecen a la vez de mecanismos suficientes para la transición al trabajo y de las competencias adecuadas para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo en sectores como las tecnologías de la información y las comunicaciones y la industria manufacturera.

En 2011, Marruecos ha sido el mayor mercado de África Septentrional para las agencias de empleo, con un número estimado de 1.200 agencias. Las principales empresas se han modernizado, cumplen con el Código del Trabajo, suelen tener la certificación de la norma ISO 9001, y participan en programas de formación para jóvenes y de transición al empleo. Las principales agencias han expresado su preocupación acerca del empleo de los jóvenes y su compromiso de trabajar activamente en relación con esa cuestión. Por ejemplo, Manpower Maroc, Adecco Maroc, RMO Maroc y otras han informado que colaboran formalmente con diversas instituciones para la mejora de competencias, la sensibilización acerca del mercado laboral y la facilitación del trabajo de los migrantes profesionales.

Las agencias están impulsando una mejor reglamentación y la fijación de normas para el sector con miras a mejorar el perfil del mismo, establecer su legitimidad y proteger sus nombres comerciales en los países en que el sector está insuficientemente desarrollado o adolece de malas prácticas. Manpower, Adecco y Crit han expresado su deseo de desempeñar un papel importante, junto con algunas empresas locales, en el establecimiento de una mejor plataforma para el sector, su modernización y la erradicación de las prácticas deficientes. Las agencias mundiales que actúan en Marruecos trabajan en colaboración con los sindicatos. Manpower comenzó a colaborar con los sindicatos marroquíes desde la apertura de su oficina en el país en 1997, y obtuvo el apoyo de los sindicatos para promover cambios en el Código del Trabajo.

Las agencias proporcionan buena información sobre el mercado de trabajo, están bien conectadas con los empleadores y, en consecuencia, pueden suministrar al Gobierno de Marruecos datos sobre la demanda de competencias del mercado. También colaboran con instituciones marroquíes de formación y educación para preparar a los trabajadores jóvenes para el mercado de trabajo. Actúan en el marco de la economía formal, con profesionales calificados, y por lo general prestan servicios a grandes clientes multinacionales. Los empleos a través de agencias suelen ser de carácter administrativo y técnico y exigen calificaciones o títulos universitarios.

Las principales agencias están procurando coordinar actividades sectoriales y se han organizado mediante asociaciones del sector. No obstante, el número de miembros es pequeño y la comunicación entre empresas, sus asociaciones y el Gobierno dista de ser óptima.

6. Restricciones reglamentarias y sectoriales relativas a las agencias de empleo privadas

Con arreglo al artículo 2, 4), a), del Convenio núm. 181, los gobiernos pueden prohibir, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, y en determinadas circunstancias, el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a ciertas categorías de trabajadores o en ciertas ramas de actividad económica. Esta exclusión tal vez resulte apropiada en los casos en que se han producido irregularidades por parte de agencias privadas, y los gobiernos consideran que los trabajadores están mejor protegidos por los servicios públicos de empleo. No obstante, la exclusión de las agencias privadas de las actividades de contratación exige que los servicios públicos de empleo estén realmente en condiciones de suministrar dichos servicios. Ello guarda relación no sólo con la capacidad financiera de los gobiernos, sino también con las opiniones de personas que buscan trabajo acerca de la utilización de los servicios públicos de empleo. Si algún solicitante de empleo prefiere utilizar una agencia de contratación privada en lugar de los servicios públicos, es preferible autorizar el uso de ésta y reglamentar su participación en el mercado de trabajo.

Las principales agencias han elaborado mecanismos de autorreglamentación que promueven las buenas prácticas empresariales y fortalecen su condición de agentes fundamentales en el mercado de trabajo junto con los servicios públicos de empleo. Sin embargo, la autorreglamentación no debe sustituir la función de los legisladores nacionales ni la de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La legislación permite conciliar la protección de los derechos de los trabajadores con los intereses de las agencias, como se enuncia en el Convenio núm. 181 y en la Recomendación núm. 188. Ajusta el papel de las agencias al contexto de las políticas nacionales de empleo y migración, las características del mercado de trabajo local y los niveles de desarrollo socioeconómico. Por consiguiente, la reglamentación debería tener por objeto garantizar que las agencias ofrezcan sus servicios teniendo en cuenta los intereses de sus clientes (las empresas usuarias y los trabajadores) y, al propio tiempo, apoyar los objetivos nacionales de desarrollo y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo.

En fechas recientes, varios países de la UE reformaron considerablemente su legislación relativa al trabajo a través de agencias de empleo temporal, y eliminaron la mayoría de las restricciones sectoriales y de ocupaciones, de conformidad con la Directiva de la UE de 2008. A continuación se facilitan otros ejemplos de reglamentación o concesión de licencias:

- China ha elaborado un sistema de notación de agencias a fin de asegurar la calidad de las operaciones del servicio y la protección de los trabajadores.
- La Dirección Nacional de Empleo del Uruguay controla y reglamenta el registro y la concesión de licencias a las agencias.
- Los Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Georgia, Perú y Qatar exigen que las agencias se registren antes de comenzar a funcionar.
- Grecia, Kenya, Mauricio, Portugal y Ucrania se han dotado de sistemas de concesión de licencias.
- El Gobierno neerlandés fijó para fines de 2011 el plazo para que todas las agencias de empleo temporal se inscribieran en el registro de empresas. Las agencias y empresas usuarias que no lo hagan se expondrán a pagar multas de 12.000 euros por trabajador cedido por una oficina no registrada, y multas más elevadas en caso de reincidencia. Hasta abril de 2011 sólo habían cumplido la disposición el 35 por ciento de las

agencias. Los Países Bajos optaron por la autorreglamentación de las agencias mediante un sistema de certificación privado, de conformidad con el código de conducta nacional basado en parte en convenios de negociación colectiva. La Inspección del Trabajo de los Países Bajos se centra en la inspección de agencias de empleo temporal no certificadas, en particular en los sectores con un alto riesgo de incumplimiento, y observó muchos abusos (por ejemplo, la remuneración insuficiente de los trabajadores destinados a los sectores de la construcción y de la construcción naval) ¹⁵⁴.

Muchos países que elaboran dichos marcos jurídicos han recabado la orientación de la OIT. En la *Guía para las agencias de empleo privadas* de 2007 elaborada por la OIT ¹⁵⁵ se suministra información a los legisladores nacionales para la redacción de leyes de conformidad con las normas internacionales; un panorama amplio de los marcos reglamentarios compatibles con el Convenio y la Recomendación aplicables, así como otras normas internacionales del trabajo y ejemplos de distintos países que ilustran planteamientos posibles sobre la redacción de leyes relativas a las agencias.

¹⁵⁴ «Netherlands: Mandatory registration for all temporary agencies», en *Planet Labor* (2011, núm. 110270, 18 de abril).

¹⁵⁵ OIT: *Guía para las agencias de empleo privadas: Regulación, monitoreo y ejecución* (Ginebra, 2007).

Puntos propuestos para el debate

Con especial referencia al trabajo a través de agencias de empleo temporal en los sectores de los servicios privados:

1. ¿En qué medida contribuyen las agencias de empleo privadas a la creación de empleo y al trabajo decente?
2. ¿Qué formas de reglamentación de las agencias de empleo privadas resultan apropiadas y cómo pueden vigilarse las actividades de estas agencias para garantizar el cumplimiento adecuado y efectivo del sistema de reglamentación aplicado?
3. ¿Cómo puede lograrse una vinculación efectiva del desarrollo del sector de las agencias de empleo privadas con la protección y la mejora de las condiciones de empleo de los trabajadores cedidos por agencias?
4. ¿Qué medidas pueden adoptarse para promover el diálogo social a escalas empresarial, sectorial y nacional en relación con el trabajo a través de agencias?

Anexo I

Compromiso de los miembros de la CIETT: Hacia el buen funcionamiento de los mercados internacionales del trabajo

Introducción

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

Consciente de su responsabilidad social, el sector de las agencias de empleo privadas adopta, desde hace muchos años, códigos de conducta de ámbito nacional.

Ante la creciente importancia de las agencias de empleo privadas a escala internacional y la necesidad de fortalecer unos principios de autorreglamentación que eleven las normas de calidad del sector, la CIETT ha establecido un Código de Conducta global en el que se enuncia una serie de principios generales convenidos sobre las prácticas profesionales de las agencias de empleo privadas, los cuales son compartidos por todos sus miembros.

Estos principios consensuados se complementan con la Carta de la CIETT sobre las Agencias de Empleo Privadas, en que se determinan las obligaciones de los miembros de la CIETT en relación con su responsabilidad social empresarial.

I. Código de Conducta de la CIETT

Principio 1 – Respeto de una conducta ética y profesional

Los miembros observarán los principios más elevados en materia de ética, integridad, conducta profesional y prácticas justas en el trato con los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal, así como con las demás partes interesadas, y realizarán sus actividades de manera tal que puedan mejorarse el funcionamiento, la imagen y la reputación del sector.

Principio 2 – Respeto de las leyes

Los miembros y su personal cumplirán la legislación así como las obligaciones reglamentarias y no reglamentarias pertinentes, además de las pautas oficiales relativas a las agencias de empleo privadas.

Principio 3 – Respeto del principio de transparencia de las cláusulas de contratación

Los miembros velarán por que los trabajadores reciban información detallada sobre sus condiciones de trabajo, la naturaleza del trabajo por realizar, así como las tasas de remuneración, los acuerdos salariales y las horas de trabajo correspondientes.

Principio 4 – Respeto del principio de prestación no retribuida de servicios a los solicitantes de empleo

Los miembros no cobrarán ni directa ni indirectamente, ya sea en forma total o parcial, tasa u honorario alguno a los solicitantes de empleo y trabajadores por los servicios directamente relacionados con contratos de trabajo temporales o de colocación permanente.

Principio 5 – Respeto de la seguridad en el trabajo

1. Los miembros actuarán con diligencia en la evaluación de los riesgos para promover la seguridad de los trabajadores de la agencia en el lugar de trabajo.

2. Los miembros informarán a los trabajadores de la agencia siempre que tengan razones para creer que el cumplimiento de una tarea determinada pueda acarrear un riesgo para la salud o la seguridad en el trabajo.

Principio 6 – Respeto del principio de diversidad

Los miembros instaurarán prácticas laborales que protejan contra toda discriminación ilegal o no ética.

Principio 7 – Respeto de los derechos de los trabajadores

1. Se promoverán principios equitativos, objetivos y transparentes en la fijación de los salarios de los trabajadores de la agencia, teniendo en consideración la legislación y las prácticas nacionales.

2. Los miembros no denegarán en modo alguno a sus empleados el derecho de libertad sindical.

3. De conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, las agencias de empleo privadas no suministrarán trabajadores a las empresas usuarias para permitir a éstas reemplazar a sus trabajadores que estén legalmente en huelga.

Principio 8 – Respeto de la confidencialidad

1. Los miembros garantizarán la confidencialidad de todas sus transacciones.

2. Antes de divulgar, exhibir, presentar o procurar obtener información confidencial o personal, los miembros y su personal se cerciorarán de que se ha dado la correspondiente autorización documentada.

Principio 9 – Respeto de los conocimientos profesionales y de la calidad del servicio

1. Los miembros trabajarán con diligencia para desarrollar y mantener un nivel satisfactorio y actualizado de conocimientos profesionales pertinentes.

2. Los miembros velarán por que su personal esté adecuadamente formado y capacitado para asumir sus responsabilidades y asegurar un servicio de alta calidad.

Principio 10 – Respeto del principio de lealtad en la competencia

Los miembros mantendrán entre sí unas relaciones basadas en el principio de lealtad en la competencia.

II. Carta de la CIETT sobre las Agencias de Empleo Privadas

Los servicios prestados por las agencias de empleo privadas representan un acuerdo legal de flexibilidad laboral que brinda a los trabajadores una oportunidad de seguridad laboral, una condición ocupacional mejor y un impulso inicial en el mundo del trabajo, al tiempo que permiten conciliar las aspiraciones de los trabajadores y las necesidades de los empleadores de contar con una fuerza de trabajo flexible.

En cuanto empleadores socialmente responsables, los miembros de la CIETT se comprometen sin reservas a reconocer, mediante la presente Carta sobre las Agencias de Empleo Privadas, que:

1. En el empleo a través de agencias privadas se deberían respetar los principios nacionales e internacionales de no discriminación relativos a todas las cuestiones vinculadas con las condiciones de trabajo.

2. Las agencias de empleo privadas no deberían cobrar a los trabajadores, ya sea directa o indirectamente, tasa u honorario alguno por los servicios de búsqueda de empleo.

3. Las agencias de empleo privadas no deberían suministrar trabajadores a las empresas usuarias para permitir a éstas reemplazar a sus trabajadores que estén en huelga.

4. Las agencias de empleo privadas deberían facilitar a sus trabajadores el acceso a la formación.

5. El diálogo social y la negociación laboral colectiva deberían considerarse como medios apropiados para organizar el sector de las agencias de empleo privadas, cuando ello resulte pertinente y adecuado.

Al propio tiempo, la contribución que las agencias de empleo privadas prestan al mundo del empleo y para la consecución de los objetivos económicos debería ser ampliamente reconocida por los gobiernos nacionales, las instituciones internacionales y las partes interesadas. En efecto, los servicios prestados por las agencias de empleo privadas pueden formar parte de la solución para mejorar la eficacia de los mercados de trabajo:

- proporcionando trabajo a los solicitantes de empleo;
- brindando el impulso inicial para el logro de un empleo permanente;
- mejorando las oportunidades de trabajo e integración en el mercado de trabajo, en especial para los grupos de trabajadores más desfavorecidos;
- mejorando la fluidez del mercado de trabajo;
- contribuyendo a la creación de puestos de trabajo que, de otro modo, no existirían y, por consiguiente, ayudando a reducir el desempleo;
- cooperando con los servicios públicos de empleo;
- facilitando el acceso a la formación profesional.

Asimismo, toda normativa referente a las agencias de empleo privadas debería promover la lucha contra las prácticas ilegales y la trata de personas.

Finalmente, en su calidad de Confederación de Agencias de Empleo Privadas, la CIETT se adhiere plenamente al Convenio núm. 181 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas e insta a sus miembros a que promuevan la ratificación de este instrumento de la OIT en sus respectivos países, en el caso de que todavía no lo hayan hecho.

27 de noviembre de 2006

Anexo II

Memorando de Entendimiento entre, por una parte, las empresas miembro de la CIETT y, por otra parte, UNI Sindicato Global, sobre el trabajo a través de agencias de empleo temporal

Metas y objeto

El presente Memorando de Entendimiento tiene por objeto el establecimiento de una asociación entre UNI Sindicato Global ¹ y las empresas miembro de la CIETT ², a fin de que, mediante un diálogo social de ámbito global, se logren condiciones justas para el sector de las agencias de empleo temporal y para los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal.

Los firmantes del presente Memorando de Entendimiento reconocen que:

- el Convenio núm. 181 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, y la Recomendación núm. 188 que lo acompaña, ofrecen un marco que permite la mejora del funcionamiento de las agencias de empleo temporal;
- la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación es un medio para asegurar condiciones de trabajo decente a los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal;
- el trabajo a través de agencias de empleo temporal contribuye a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y satisface las necesidades propias de las empresas y de los trabajadores, además de tener por objeto complementar otras formas de empleo;
- es preciso deliberar y reflexionar en mayor profundidad sobre muchas cuestiones. Se esforzarán por desarrollar acciones conjuntas dentro del marco de sus áreas de responsabilidad respectivas.

1. UNI y las empresas miembro de la CIETT reconocen que el trabajo a través de agencias de empleo temporal puede contribuir, en mayor o menor medida, a:

- Atenuar las fluctuaciones en el mercado laboral, por ejemplo, mediante una adecuación entre la oferta y la demanda.
- Aplicar políticas de mercado laboral dinámicas y crear puentes entre el empleo y el desempleo:
 - Ayudando a quienes buscan empleo a entrar o a reingresar en el mercado de trabajo.
 - Ayudando a las personas desfavorecidas a incorporarse al mercado de trabajo.
 - Ofreciendo más oportunidades de trabajo a más personas.
- Facilitar la transición de los estudios al mundo del trabajo, por ejemplo proporcionando a los estudiantes y a los trabajadores jóvenes su primer acceso a la vida profesional y una oportunidad de adquirir experiencia laboral.
- Facilitar la transición entre contratos de trabajo y empleos impartiendo formación profesional a los trabajadores de las empresas de trabajo temporal.

¹ Sectores a los que se aplica el acuerdo: personal de agencia, comercio, electricidad, finanzas, juegos y apuestas, peluquería y esteticistas, artes gráficas, TI y servicios comerciales, medios de información y espectáculos, servicios postales, servicios para inmuebles, seguro social y telecomunicaciones.

² Incluidas Adecco, Kelly Services, Manpower, Randstad y USG People.

-
- Promover la conversión entre diferentes tipos de contratos de trabajo, por ejemplo coadyuvando a la transición de un contrato temporal a un contrato de duración determinada o indeterminada.
 - Mejorar el equilibrio entre la vida laboral y la vida personal, por ejemplo facilitando acuerdos de horario laboral flexibles mediante el trabajo a tiempo parcial u horas de trabajo flexibles.
 - Ayudar a combatir el trabajo no declarado.

2. UNI y las empresas miembro de la CIETT convienen en que todo marco normativo apropiado para el funcionamiento de las agencias de trabajo temporal debe:

- Garantizar que las agencias de trabajo temporal no compitan en menoscabo de los derechos y las condiciones de trabajo de los trabajadores.
- Aclarar el cometido, las obligaciones y los derechos de las agencias de empleo temporal en cuanto empleadoras de trabajadores que van a ser cedidos a empresas usuarias.
- Combinar una protección adecuada, condiciones de trabajo y de empleo decentes para los trabajadores cedidos a través de agencias de empleo temporal y condiciones apropiadas para que dichas agencias realicen sus actividades en un mercado laboral que funcione bien.
- Velar por que la legislación que norma el recurso a trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal sea adecuada, no discriminatoria y objetiva; por que promueva formas decentes de trabajo a través de esas agencias, y por que prevenga eficazmente abusos potenciales, como el deterioro de las condiciones de empleo de los trabajadores.
- Promover normas de calidad en el sector y prevenir la competencia desleal de agencias y/o empresas usuarias que incurran en prácticas fraudulentas, contrarrestar abusos y prácticas ilegales, y combatir la trata de seres humanos.

3. UNI y las empresas miembro de la CIETT convienen en que en todo marco normativo aplicable a las agencias de empleo temporal se deben incluir y promover:

- Los principios garantizados por el Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, con particular hincapié en la aplicación de la regla según la cual no se cobrarán tasas ni honorarios a quienes busquen contratos de trabajo temporales o recurran a servicios de colocación permanente ante una empresa de trabajo temporal.
- Un trato justo para trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal con respecto a sus condiciones de trabajo y empleo fundamentales según el principio de no discriminación (por ejemplo, principios equitativos, objetivos y transparentes para el cálculo de los salarios y prestaciones de los trabajadores temporales de agencia, en sintonía con la legislación y la práctica nacionales).
- El respeto de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva garantizados por los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT.
- El diálogo social sectorial en los planos nacional y empresarial en que la negociación colectiva sea el medio apropiado.
- La prohibición del reemplazo de trabajadores en huelga por trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, sin perjuicio de la legislación o práctica nacionales.
- La atención a la transparencia de las prestaciones debidas a los trabajadores (es decir, en concepto de salarios, seguridad social, pensiones y formación profesional).

4. Medidas que han de tomar conjuntamente los firmantes:

A escala nacional:

- Determinar y analizar los obstáculos de carácter jurídico o administrativo que puedan limitar las oportunidades de funcionamiento del sector de las agencias de trabajo temporal y cuando proceda, colaborar con los gobiernos nacionales para eliminarlos.
- Contemplar la necesidad de introducir sistemas de concesión de licencias y de inspección y, cuando proceda, colaborar con las administraciones nacionales con miras a la instauración de estos sistemas (que pueden incluir garantías financieras), que contribuirán a la elaboración de buenas normas para el sector, siempre y cuando estos sistemas sean adecuados, no

discriminatorios y objetivos, y no tengan por objeto entorpecer el funcionamiento del sector de las agencias de empleo temporal.

- Colaborar con los gobiernos nacionales para que se proporcione a los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal una protección social idónea y continua, así como las prestaciones de subsistencia previstas a modo de red de protección social después de extinguido el contrato.
- Promover el diálogo social sectorial como la plataforma apropiada para negociar las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, así como las condiciones para poder utilizar trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal.

A escala global:

- Colaborar con la OIT para promover la ratificación del Convenio núm. 181 de la OIT y la aplicación de la Recomendación núm. 188.
- Cooperar con la OIT, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otros organismos para promover instrumentos e iniciativa internacionales encaminadas a eliminar la trata de seres humanos (por ejemplo, la promoción de la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios de la OIT relativos al trabajo forzoso y la migración, los Principios Éticos de Atenas, UN.GIFT, etc.).
- Seguir investigando sobre el sector y estudiando con mayor detenimiento las percepciones y condiciones en relación con los trabajadores y para los empleadores (por ejemplo, sobre la creación de empleo, el trabajo precario, etc.).
- Promover la creación de un foro global de diálogo sectorial sobre el trabajo a través de agencias de empleo temporal.

5. Aplicación del presente Memorando de Entendimiento

- UNI y las empresas miembro de la CIETT se comprometen a poner el presente Memorando de Entendimiento en conocimiento de sus afiliados y de sus estructuras corporativas, respectivamente.
- Con el fin de evaluar la aplicación y paliar todo conflicto que pueda surgir en lo relativo a la aplicación del presente Memorando de Entendimiento, UNI y las empresas miembro de la CIETT se reunirán dos veces al año. En estas reuniones examinarán el respeto mutuo y la aplicación del presente Memorando de Entendimiento.
- Las secretarías de ambas organizaciones se mantendrán en comunicación permanente entre estas reuniones.

San Diego, 24 de octubre de 2008

Philip J. Jennings
Secretario General
UNI Sindicato Global

Leo Houwen
Presidente
Comité de las empresas miembro
de la CIETT

Anexo III

Principios de UNI Sindicato Global sobre las agencias de empleo temporal

Las posiciones de política difieren en el movimiento sindical, tanto en el plano nacional como en el internacional respecto al uso de las agencias de trabajo temporal. Las opiniones varían desde la prohibición total de dichas agencias hasta su prohibición parcial, o reglamentación estricta. También hay diferencias en cuanto al alcance de los convenios de negociación colectiva para los trabajadores. No obstante, hay ciertas opiniones compartidas por todos los sindicatos mundiales.

El primer principio es que la forma básica de empleo debe ser el empleo permanente, abierto y directo.

Preocupaciones y desafíos

El uso de trabajadores suministrados por agencias de empleo temporal plantea preocupaciones y desafíos a los sindicatos. Esto incluye el efecto que el uso de agencias de empleo temporal tiene en los trabajadores con empleo regular y permanente, así como en las condiciones en que los trabajadores contratados a través de esas agencias realizan el trabajo. La relación triangular entre el trabajador, la empresa usuaria y la agencia de empleo temporal que cede al trabajador puede menoscabar la protección laboral y social, así como el cumplimiento efectivo del derecho de todos los trabajadores a formar sindicatos o afiliarse a éstos, y a negociar colectivamente.

Debe garantizarse expresamente a los trabajadores cedidos por agencias el derecho a afiliarse a un sindicato que tenga una relación de negociación colectiva con la empresa usuaria y a formar parte de una unidad de negociación colectiva con la empresa usuaria, así como a quedar amparado por todo convenio colectivo negociado aplicable a la empresa usuaria.

Uso de las agencias de empleo temporal para reemplazar el empleo directo y permanente

Podrían existir motivos legítimos determinados por la demanda o imperativos mercantiles para utilizar trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, entre otras cosas picos de trabajo y empleo estacional, aunque este trabajo también pueda realizarse mediante el empleo directo. No obstante, cuando se recurre a las agencias de empleo temporal no siempre es para suplir la falta de personal o paliar la «fluctuación del mercado», y hoy es corriente utilizar trabajadores temporales cedidos por agencias de empleo temporal para que ocupen puestos anteriormente permanentes y directos a fin de reducir los gastos. Los trabajadores cedidos por agencias se utilizan cada vez más para que desempeñen tareas fundamentales, pero no se les brinda la oportunidad de empalmar con un empleo permanente y directo. En un número creciente de casos, se proporcionan equipos enteros a través de agencias de empleo temporal.

Uso de las agencias de empleo temporal para modificar adversamente las condiciones de empleo, eludir la responsabilidad social y soslayar la ley

Los empleadores usan a menudo las agencias de empleo temporal para eludir sus obligaciones jurídicas. Esto suele entrañar abusos como el dumping social y todo tipo de discriminación. El trabajo se convierte en precario y se deniega a los trabajadores los derechos de empleo y las condiciones de trabajo a las que de lo contrario tendrían derecho. A veces es el propio empleador o la empresa el que crea estas agencias, cuyo único cliente es ese empleador o esa empresa.

Los trabajadores cedidos por agencias frecuentemente reciben una remuneración muy inferior a la de los trabajadores de plantilla que realizan la misma tarea. A menudo estos trabajadores tampoco tienen derecho a los mismos niveles de protección social, como la jubilación, la indemnización por desempleo, prestaciones por enfermedad o licencia de maternidad. Por lo general los empleadores no invierten lo suficiente en la formación ni en la capacitación de los trabajadores

cedidos por agencias. La formación y capacitación inadecuadas pueden socavar la calidad de los servicios suministrados por los trabajadores cedidos por agencias, en tanto que la falta de capacitación en materia de salud y seguridad aumenta el riesgo de accidentes laborales y enfermedades profesionales.

El costo de una reducción del personal es menor si se contrata a trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, ya que resolver un contrato mercantil suele ser menos costoso que dar por terminada una relación de trabajo. En consecuencia, en algunos países y sectores, la crisis financiera dio lugar a enormes pérdidas de empleo para trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, que por lo general no tienen derecho a la indemnización que debe pagarse en caso de despido. Esta experiencia aumenta el peligro de que, a medida que se recupere la economía, los empleadores prefieran el trabajo a través de agencias de empleo temporal para ahorrarse los gastos de despido de los trabajadores de plantilla. Esta práctica no hace más que añadir inestabilidad y volatilidad a la economía.

Cuando un número creciente de trabajadores se vuelven «desechables», muchos riesgos se trasladan de los empleadores a los trabajadores.

Uso de las agencias de empleo temporal para debilitar los sindicatos, eludir la negociación colectiva o impedir la constitución de sindicatos

En algunos casos los empleadores recurren a las agencias de empleo temporal con el propósito de reducir el número de trabajadores amparados por convenios de negociación colectiva en sus empresas o para impedir que secciones no organizadas de la fuerza de trabajo procuren obtener representación sindical y ejerzan el derecho de negociación con la empresa usuaria, que de hecho controla las condiciones de empleo.

Una de las principales razones por las que los trabajadores no constituyen ni se afilian a sindicatos es el temor a la discriminación o al despido. El empleo temporal a través de agencias incrementa ese temor, porque representa un cauce para eludir la legislación en materia de despido que tiene por efecto indirecto proteger el derecho de sindicación. Con mucha frecuencia, simplemente se pone fin a los contratos. Además, el trabajo temporal a través de agencias reduce el peso de los trabajadores en una empresa, así como sus oportunidades de participar en actividad sindical alguna.

El uso de trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal para sustituir a trabajadores en huelga o socavar una acción sindical en una empresa usuaria constituye una violación grave de los derechos sindicales.

Uso de las agencias de empleo temporal como un medio de explotación

Cuando se autoriza el funcionamiento de agencias de empleo temporal, éstas deben reglamentarse y controlarse adecuadamente para evitar abusos contra los trabajadores, como la trata de personas o el cobro de honorarios en las colocaciones transfronterizas. Cuando las agencias que contratan trabajadores en un país para que trabajen en otro cobran honorarios a los trabajadores en lugar de cobrarlos a la empresa usuaria, estos abusos se traducen en formas extremas de explotación, entre otras cosas, la servidumbre por deudas o el trabajo en condiciones de esclavitud. Por consiguiente, todos los gastos derivados de la contratación, incluidos los de obtención de visado y transporte deben ser siempre sufragados por la empresa usuaria.

Principios fundamentales sobre las agencias de empleo temporal

- La modalidad básica de empleo debe ser el empleo permanente, abierto y directo.
- Los trabajadores cedidos por las agencias de empleo temporal deben recibir el mismo trato y oportunidades, incluida la misma remuneración por un trabajo igual que los empleados regulares y permanentes, respecto de las condiciones de empleo.
- Los trabajadores temporales cedidos por agencias deben tener un contrato de trabajo escrito, reconocido y aplicable, en el que se especifiquen sus condiciones de empleo.

-
- En los casos en que las agencias puedan funcionar, deben reglamentarse estrictamente, entre otras cosas mediante la concesión de licencias.
 - Las agencias de empleo temporal no deben utilizarse para eliminar las relaciones de trabajo permanente y directo, degradar las condiciones en que se realiza el trabajo, evitar las relaciones de negociación colectiva con los sindicatos ni impedir de hecho que un trabajador cedido por una agencia se afilie a un sindicato.
 - Los empleadores deberían consultar a los sindicatos antes de utilizar trabajadores cedidos por agencias y negociar todos los efectos que el uso de estos trabajadores pueda surtir en los trabajadores de plantilla, las condiciones de trabajo o el convenio colectivo existentes.
 - El uso de agencias de empleo temporal debería limitarse a casos de legítima necesidad. Como mínimo, debería ponerse un límite definido al uso de trabajadores cedidos por agencias, así como a las restricciones a la duración de dicho empleo.
 - Debe garantizarse a los trabajadores temporales cedidos por agencias el acceso a la información sobre la reglamentación sobre seguridad y salud en el trabajo, y se les deben proporcionar el mismo equipo, preparación y orientación que a los trabajadores permanentes.
 - Los empleadores y el gobierno deben garantizar la protección social adecuada y permanente de los trabajadores cedidos por agencias, incluida la cobertura de la seguridad social.
 - Las agencias de empleo temporal deben tratar a los trabajadores sin discriminación alguna por razones de raza, origen étnico, color, sexo, orientación sexual, religión, opinión política, nacionalidad, origen social, edad, discapacidad o cualquier otro motivo de discriminación. En los marcos normativos aplicables (normativa pública, semipública o privada) a las agencias de empleo privadas deberían incluirse y promoverse estos principios, derechos y obligaciones, que deben incluir las normas mínimas enunciadas en el Convenio núm. 111 de la OIT.
 - En vista de que hay muchas más mujeres que hombres entre los trabajadores cedidos por agencias y que existe una disparidad salarial entre los trabajadores de plantilla y aquéllos cedidos por agencias, se debe cuidar especialmente de garantizar la aplicación de las disposiciones relativas a la igualdad de remuneración contenidas en el Convenio núm. 100, en particular la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
 - La OIT debería desempeñar un papel mucho más activo para que las agencias de empleo temporal respeten las normas fundamentales del trabajo y se reúnan datos sobre abusos y mejores prácticas, y para que se sigan y analicen las tendencias del empleo tanto en el sector de las agencias de empleo privadas como en el de las públicas. Los estudios deberían centrarse en cuestiones relativas a la crisis económica y al Pacto Mundial para el Empleo. UNI Sindicato Global debería participar en esta labor.
 - Nunca deben utilizarse trabajadores temporales cedidos por agencias para sustituir a trabajadores en huelga ni para menoscabar la acción sindical.
 - Las agencias de empleo temporal no deben cobrar honorarios a los trabajadores por su cesión temporal.
 - La empresa usuaria debe ser responsable subsidiaria de todas las obligaciones financieras y de otra índole respecto de los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, en caso de que la agencia no cumpla sus obligaciones.

Principios de política pública respecto del trabajo a través de agencias de empleo temporal

- Los gobiernos son responsables de proteger los intereses de la sociedad en las relaciones de empleo estables y de garantizar la aplicabilidad de la legislación del trabajo, que es la rama del derecho que protege a los trabajadores de los sectores público y privado, en su relación desigual con los empleadores.
- Los gobiernos pueden limitar o prohibir el uso de las agencias de empleo temporal para proteger esos intereses más amplios de la sociedad.
- Los gobiernos deben establecer reglamentaciones y condiciones de concesión de licencias estrictas cuando esté permitido el funcionamiento de agencias.

-
- Los gobiernos deben celebrar consultas con los sindicatos sobre las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores cedidos por agencias, así como las condiciones del uso del trabajo a través de agencias de empleo temporal antes de introducir cambios en el marco normativo.
 - Las funciones, obligaciones y derechos respectivos de los trabajadores, la agencia de empleo temporal y la empresa que usa al trabajador deben quedar claramente definidos cuando exista una relación de trabajo entre una agencia de empleo temporal y un trabajador.
 - Los gobiernos deben adoptar medidas genuinas y concretas, como cambios legislativos, para que los trabajadores temporales cedidos por agencias puedan ejercer efectivamente el derecho de sindicación y de constituir sindicatos. Ello supone el derecho de afiliarse a un sindicato que tenga una relación de negociación colectiva con la empresa usuaria, de formar parte de la unidad de negociación integrada por los trabajadores directos de la empresa usuaria, y de estar amparados por todos los convenios de negociación colectiva aplicables a dicha empresa.
 - Los gobiernos deberían fortalecer la inspección del trabajo, entre otras cosas por medio de la consignación de los recursos adecuados para financiarla, con miras a la aplicación efectiva de la legislación y la reglamentación del trabajo al empleo a través de las agencias de empleo temporal.
 - Los gobiernos deberían instaurar mecanismos eficaces para proteger a todos los trabajadores frente a los riesgos para la salud y la seguridad, y garantizar que las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal sean las mismas que las de los permanentes. Los gobiernos deberían sancionar a las empresas usuarias, ya sean públicas o privadas, que no cumplan las exigencias en materia de salud y seguridad.

Los trabajadores migrantes cedidos por agencias de empleo temporal se enfrentan con problemas concretos

- Deberían suministrarse a los trabajadores migrantes, antes de que salgan de su país de origen y en un idioma que comprendan, datos detallados sobre las condiciones de vida y de trabajo que les aguardan.
- Los gobiernos deben adoptar medidas dinámicas para impedir la trata de personas y la explotación de los trabajadores migrantes por intermediarios laborales, ya sean públicos o privados, incluidas las agencias de empleo temporal.
- Los gobiernos deberían velar por que la legislación aplicable a los trabajadores migrantes contratados a través de agencias no sea incompatible con las leyes laborales al cercenar los derechos de los trabajadores migrantes a afiliarse a sindicatos o a la negociación colectiva.
- No debería exigirse a los trabajadores el pago de depósitos, visado, transporte u honorarios de contratación. Cuando las agencias cedan trabajadores a otros países, deberían repatriarlos si se diese por terminado su empleo o si la empresa usuaria desapareciese.
- No debe exigirse a los trabajadores que entreguen sus pasaportes ni otros documentos de viaje o identidad.
- Los trabajadores temporales migrantes deberían tener derecho pleno a la tutela judicial en el país en que trabajan.

Junio de 2010