

---

# *Los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*

## *Public employment services in Latin America and the Caribbean*

Este artículo ofrece información sobre el objetivo, naturaleza y eficacia de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. El estudio comienza describiendo las características del mercado de trabajo regional, antes de detallar el rol de los servicios del mercado de trabajo en comparación con los de los países de la OCDE. A continuación, el artículo presenta información sobre los servicios del mercado de trabajo implementados en América Latina desde 1990, y resume la evidencia empírica existente sobre su efectividad. Aunque la presencia de los servicios de mercado de trabajo ha aumentado en la región, la mayoría de estas intervenciones se han centrado en la mejora de la gestión del sistema en vigor, en lugar de emprender una reforma institucional que permitiría mejorar su alcance y eficacia.

*Artikulu honek Latinoamerika eta Karibean lan merkatuaren zerbitzuen helburu, izaera eta eraginkortasunari buruzko informazioa eskaintzen du. Azterketa eskualdeko lan merkatuaren ezaugarrien deskribapenarekin hasten da; ELGAko herrialdeekin alderatuta, lan merkatuaren zerbitzuek duten rola zehaztu baino lehenago. Jarraian, artikuluak 1990etik Latinoamerikan inplementatu diren lan merkatu zerbitzuen inguruko informazioa aurkezten du, eta existitzen diren beraien eraginkortasunaren ebidentzia enpirikoak laburbiltzen ditu. Eskualdean lan merkatu zerbitzuen presentzia handitu den arren, indarrean zegoen sistemaren kudeaketa hobetzean zentratu dira esku-hartze gehienak, bere irismena eta eraginkortasuna hobetuko lukeen erakunde erreforma bati ekin ordez.*

This article provides information on the purpose, nature and effectiveness of labour market services in Latin America and the Caribbean. This paper describes first the characteristics of the Latin American labour market, followed by a discussion on the role of labour market services in the region in comparison with that of the OECD countries. The article then presents information on labour market services implemented in Latin America since 1990, and summarizes the existing empirical evidence on their effectiveness. Although the presence of labour market services has increased in the region, most of these interventions have focused on improving the management of existing systems rather than undertaking institutional reforms that would improve their scope and effectiveness.

## Índice

---

1. Introducción
2. Evolución del mercado de trabajo regional
3. El rol de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe
4. Características de los servicios del mercado de trabajo en América Latina
5. Efectividad de los servicios del mercado de trabajo
6. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** Servicios del mercado de trabajo, intermediación laboral, empleo, desempleo, empleo informal, América Latina, Caribe.

**Keywords:** Labour market services, labour intermediation, employment, unemployment, informal working, Latin America, Caribbean.

**Nº de clasificación JEL:** J08, J20, J24, J46

Fecha de Recepción: 02/08/2017

Fecha de Aceptación: 02/11/2017

---

## 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas dos décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado importantes avances tanto en términos del mercado de trabajo, como en lo referente a los principales indicadores sociales. Estas mejoras se deben no solo al importante crecimiento económico registrado durante este periodo, sino también a las innovaciones en materia de política que han tenido lugar en la región. De hecho, los gobiernos de América Latina y el Caribe han redoblado esfuerzos para promover la inclusión en el mercado de trabajo y mejorar las condiciones de vida. De este modo, en casi todos los países se ha incrementado el gasto público

---

\* La autora quiere agradecer a Begoña Cueto y Verónica Escudero sus excelentes comentarios. Todos los análisis, valoraciones y opiniones contenidos en este artículo corresponden exclusivamente a su autora y no representan necesariamente el punto de vista de la OIT o su política, y, por lo tanto, no deben atribuirse a dicho organismo.

en programas sociales y la cobertura de la protección social se ha extendido. Más recientemente, también se ha implementado un importante número de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) encaminadas a solucionar algunos de los problemas del mercado de trabajo que persisten en la región (OIT, 2016a).

Aunque existen numerosos estudios que categorizan y evalúan los programas de lucha contra la pobreza implementados en América Latina y el Caribe (Grosh, 1994), la información disponible acerca de la amplitud y el alcance de las PAMT es mucho más limitada, sobre todo con respecto a ciertos programas como los servicios del mercado de trabajo. Esto se debe en gran medida al carácter reciente y al alcance limitado de estas medidas en la región, a pesar de la creación y la reforma de muchos de estos sistemas en los últimos años. Aunque existen ciertos estudios que han revisado el rol de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe –véase por ejemplo, Mazza (2003) y OIT (2016a)–, todavía se sabe muy poco sobre estos programas en la región y aún menos sobre su evolución y sus características.<sup>1</sup>

Para colmar este vacío, este artículo ofrece información sobre la finalidad, alcance, características y mecanismos de funcionamiento de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, así como evidencia empírica reciente acerca de su eficacia.

En este artículo, se consideran servicios del mercado de trabajo todas las intervenciones que tienen como finalidad vincular a los solicitantes de empleo con los empleadores mediante una serie de acciones como, por ejemplo, la orientación profesional, el asesoramiento sobre el mercado de trabajo, la ayuda en la búsqueda de empleo y la remisión a otras medidas de reinserción como la capacitación. Estas funciones pueden ser desarrolladas por los Servicios Públicos de Empleo (SPE), es decir, entidades gubernamentales que, generalmente, forman parte del Ministerio de Trabajo; o en el marco de otro tipo de intervenciones, como por ejemplo un servicio complementario a los programas de capacitación o empleo público.<sup>2</sup>

En este contexto, tras esta introducción, el segundo apartado presenta la actual situación y la evolución más reciente de los indicadores sociales y del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. El tercer apartado detalla el rol de los servicios del mercado de trabajo en la región, el cual se compara con el papel que desempeñan estos programas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El cuarto apartado describe las características de los sistemas de

<sup>1</sup> En este sentido, es importante señalar que la OIT (2016a) contribuye en gran medida a colmar este vacío al presentar una estructura que permite estudiar las PAMT en América Latina y el Caribe, incluyendo los servicios del mercado de trabajo; y al documentar el alcance y la composición de estas políticas en una serie de países seleccionados. Este artículo se basa en la investigación realizada en el marco del proyecto «Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe» ([www.ilo.org/alm-p-americas](http://www.ilo.org/alm-p-americas)), cuya síntesis se presenta en el informe OIT (2016a). En concreto, este artículo reúne y amplía toda la investigación realizada con respecto a los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Véase el tercer apartado para una definición más detallada de los servicios del mercado de trabajo.

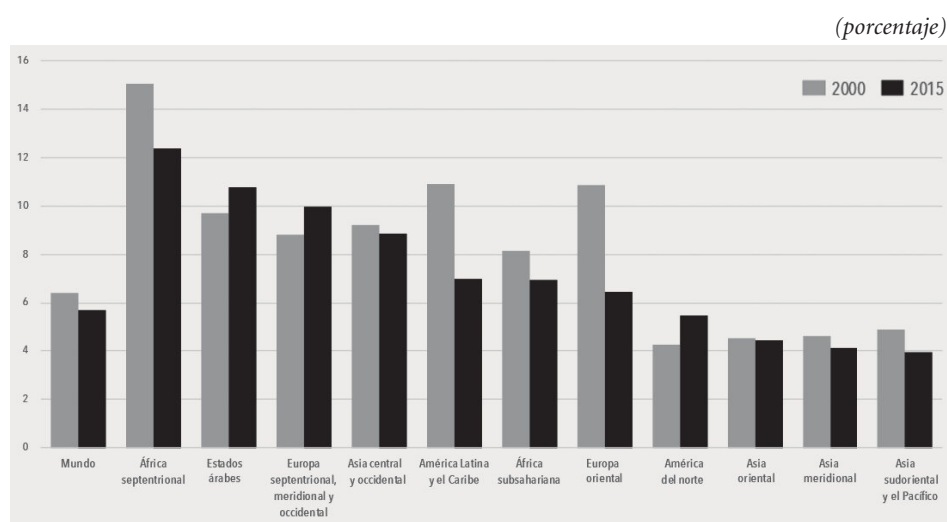
los mercados de trabajo creados o reformados a lo largo de las tres últimas décadas. A continuación, el quinto apartado presenta la evidencia empírica existente hasta la fecha acerca de la efectividad de estos programas en América Latina y el Caribe. Por último, el sexto apartado presenta las conclusiones de este artículo.

## 2. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO REGIONAL

A lo largo de las últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han experimentado profundos cambios en sus economías y mercados de trabajo. Se trata de cambios que han dado lugar a la creación de un número suficiente de empleos como para absorber una población activa en crecimiento y han contribuido a importantes mejoras en las condiciones de vida. Sin embargo, el ritmo al que estos cambios transforman la composición del mercado de trabajo no ha sido el deseado, especialmente en comparación con otras regiones.

Desde el año 2000, la tasa media de desempleo en América Latina y el Caribe ha registrado una caída sostenida de más de 4 puntos porcentuales hasta alcanzar el 7% en 2015. Aunque con importantes diferencias entre países, esta disminución en la tasa de desempleo de la región es superior a la observada en cualquier otra región del mundo en los últimos quince años, con la única excepción de Europa oriental (gráfico nº 1). Además, la caída en las tasas de desempleo ha estado acompañada por un crecimiento del empleo superior al aumento de la población en edad de trabajar, de tal modo que la tasa de empleo de la región aumentó del 57,3% en 2000 al 61% en 2015.

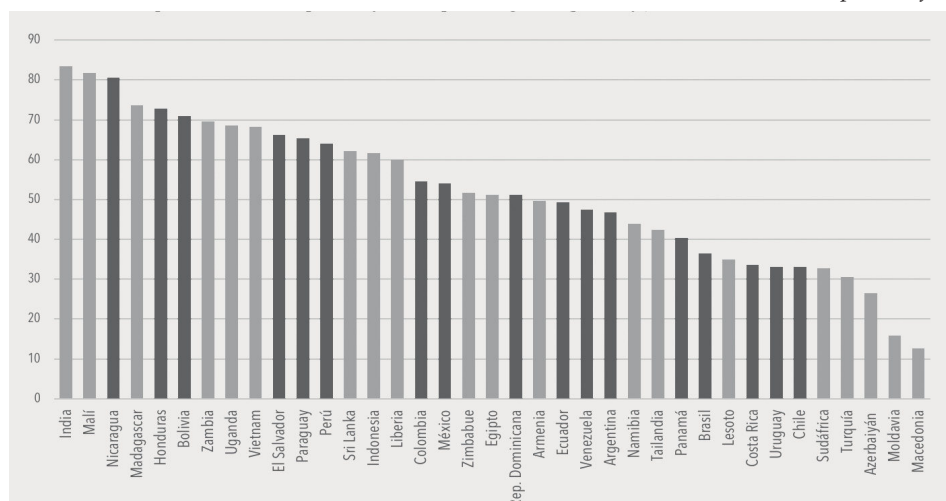
Gráfico nº 1. TASA DE DESEMPLEO POR REGIÓN, 2000 Y 2015



Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencias, noviembre de 2016.

A pesar de estos logros, la transformación del mercado de trabajo latinoamericano hacia una mayor incidencia del empleo altamente calificado y de calidad ha seguido un ritmo relativamente lento. Entre 2000 y 2015, la proporción de trabajadores asalariados y a sueldo en el empleo total de América Latina y el Caribe aumentó solo del 60 al 64,8%, y el porcentaje de empleadores permaneció estable, en torno al 4,2%. Del mismo modo, el nivel de competencias de la fuerza de trabajo mejoró solo marginalmente y, de hecho, entre 2000 y 2015 la proporción de trabajadores altamente calificados se incrementó ligeramente, del 17,6 al 19,9% del empleo. A su vez, esta lenta transformación del mercado de trabajo de la región ha afectado al desempeño de la productividad laboral, que registra tasas de crecimiento inferiores a las de todas las demás regiones (OIT, 2016a).

Gráfico n° 2. **EMPLEO INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA** (porcentaje)



Nota: El gráfico incluye una selección de países con niveles de desarrollo similares. Los de América Latina y el Caribe están marcados en negro. La proporción de empleo informal corresponde al último año con datos disponibles.

Fuente: Indicadores Clave del Mercado de Trabajo de la OIT y OIT (2014).

Esta lenta transformación viene acompañada de una proporción relativamente alta de empleo creado de modo informal, que en 2013 equivalía a casi la mitad del total del empleo no agrícola (46,8%) y se sitúa, junto con la baja productividad, como una de las principales preocupaciones de la región. Pese a los logros recientes y las diferencias entre países,<sup>3</sup> la mayoría de los países de América Latina y el Caribe

<sup>3</sup> La incidencia del empleo informal en América Latina y el Caribe varía significativamente entre países, oscilando del 80% del total del empleo no agrícola en países como, por ejemplo, Nicaragua, a poco más del 30% en Costa Rica (OIT, 2014).

aún tienen una proporción del empleo informal superior a la de países de otras regiones con niveles de desarrollo similares (gráfico nº 2). Además, el empleo informal afecta de manera desproporcionada a ciertas categorías de trabajadores, como es el caso de las mujeres, los jóvenes, los trabajadores menos cualificados y los pertenecientes a los estratos de ingresos más bajos. También se observa una correlación entre la informalidad y la estructura económica, con una mayor incidencia del empleo informal en la construcción, el sector de transporte, el almacenamiento y la comunicación, y en el sector del comercio, la restauración y la hostelería –en todos los casos con una incidencia de la informalidad superior al 50% del empleo (OIT, 2014)–.

A pesar de la presión contante de estos desafíos, las mejoras en el rendimiento del mercado de trabajo descritas al comienzo de esta sección y los consecuentes avances sociales se han sustentado en gran medida gracias a los esfuerzos en materia de política llevados a cabo por muchos de los gobiernos de la región. De hecho, en numerosos países latinoamericanos las PAMT han ganado importancia en el último decenio, con el objetivo de reducir los persistentes desafíos del mercado de trabajo y promover la calidad del empleo. Entre 2000 y 2010, el gasto en PAMT aumentó en todos los países con información disponible. En países como Argentina, Brasil y Chile el gasto creció hasta situarse por encima del 0,45% del PIB, un nivel comparable al de los países de la OCDE (cuyo gasto promedio en PAMT ascendió a 0,56% del PIB en 2013). Asimismo, las PAMT suponen una porción no desdeñable del presupuesto público en Colombia y Honduras (en torno al 0,25% del PIB), mientras que en Ecuador, México y Perú su papel ha adquirido mayor relevancia pero sigue siendo relativamente limitado (gráfico nº 3, panel A).

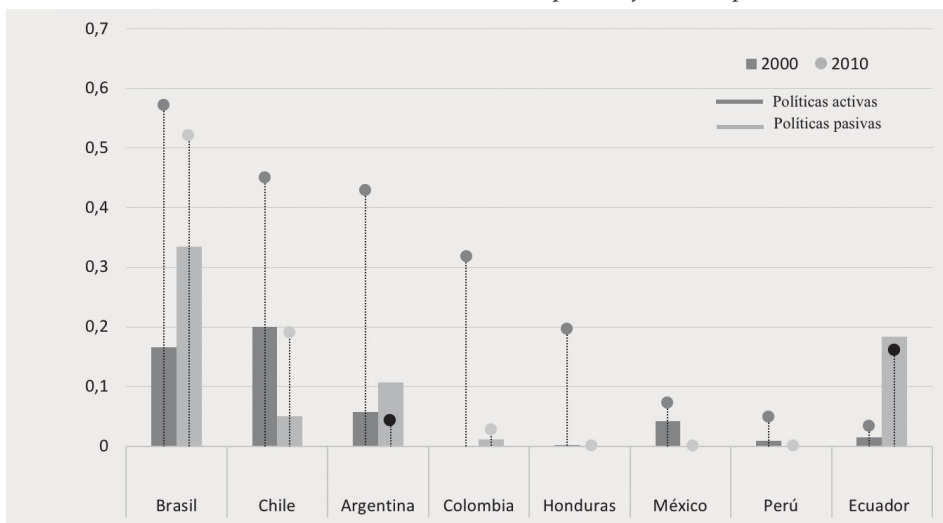
En lo que respecta a la proporción de gasto por tipo de intervención, se puede observar que los programas de capacitación son la medida que más se ha extendido en América Latina y el Caribe. De hecho, el gasto en programas de capacitación llega a superar el 80% del gasto total en PAMT en Colombia, Ecuador y Honduras. Sin embargo, existen importantes diferencias entre países y, por ejemplo, en Argentina, la mayor parte del gasto en PAMT se concede a los esquemas de empleo público, mientras que en Brasil y en México se destina a financiar las iniciativas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento.

En general, los gobiernos de la región asignan una proporción limitada de su presupuesto en políticas de activación a los servicios del mercado de trabajo, un 6% en promedio. Una excepción a esta tendencia son Perú y Colombia, donde los servicios del mercado de trabajo representan el 28 y el 11%, respectivamente, del gasto en PAMT. Estos perfiles de gasto suelen ser distintos a los de economías avanzadas, donde los servicios del mercado de trabajo y las subvenciones al empleo tienen un papel relativamente más importante que la capacitación y los programas de empleo público (gráfico nº 3, panel B). Tal y como se detalla en el siguiente apartado, diversos factores explican las diferencias en la naturaleza y el papel de los servicios del mercado de trabajo entre los países latinoamericanos y los de la OCDE.

### Gráfico n° 3. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

#### Panel A: Gasto público en políticas activas y pasivas del mercado de trabajo

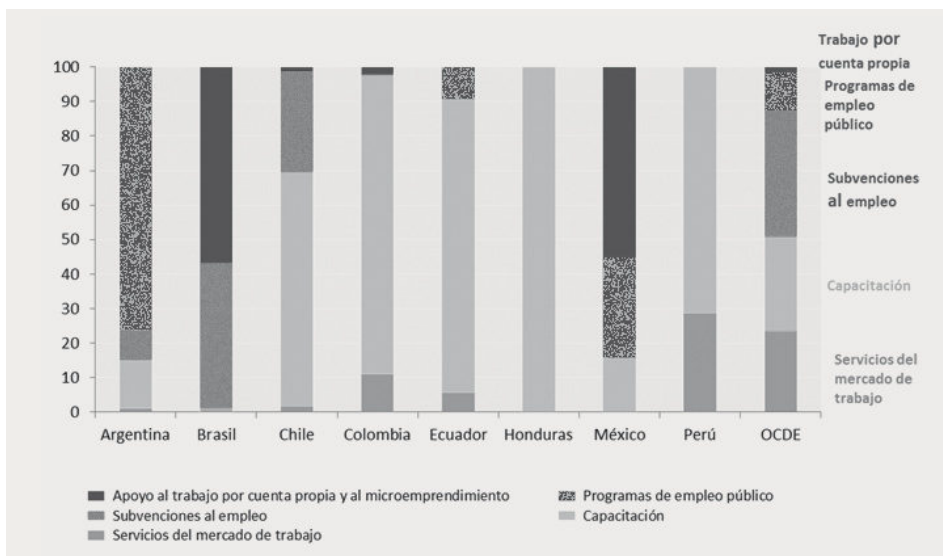
(porcentaje del PIB, países seleccionados)



Nota: Datos en barras corresponden al 2000 y los círculos a 2010.

#### Panel B: Proporción del gasto en PAMT por tipo de programa

(porcentaje)



Nota: En el gráfico del panel A, los datos sobre gasto en políticas activas para el año 2000 corresponden en realidad al año 2001 en el caso de México, al 2003 para Honduras, 2004 para Chile y 2005 para Brasil. Los datos sobre gasto en políticas pasivas para el año 2000 corresponden en realidad al año 2004 en los casos de Colombia y Chile, y al 2005 en el caso de Brasil. En el gráfico del panel B, los datos sobre proporción del gasto público en PAMT por tipo de programa corresponden a 2010 en el caso de los países latinoamericanos y a 2013 para el promedio de la OCDE.

Fuente: Banco Mundial sobre protección social en América Latina y el Caribe y OIT (2016a).

Recientemente, las tasas de crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe se han desacelerado considerablemente y sus efectos comienzan a materializarse sobre los mercados de trabajo de la región. En 2015 la tasa de desempleo regional registró un incremento anual por segundo año consecutivo y alcanzó el 6,5% de la fuerza de trabajo. Las proyecciones de desempleo sugieren una continuidad de esta tendencia, con una tasa de desempleo que alcanzaría el 7,9% en 2017 (OIT, 2018). Además, datos recientes demuestran que la desaceleración económica ha empezado a afectar también a la calidad del trabajo y se estima que estos efectos podrían intensificarse en los próximos años (OIT, 2016b). Ahora que el ritmo de crecimiento económico se desacelera, será esencial garantizar una transición hacia una economía más calificada y formal para sustentar la creación de empleos de calidad. El próximo apartado ahonda en el rol potencial de los servicios de mercado de trabajo a la hora de enfrentarse a estos desafíos.

### 3. EL ROL DE LOS SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los servicios del mercado de trabajo tienen como finalidad mejorar la coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo, logrando de este modo una vinculación más rápida, eficaz, de menor coste y de mejor calidad entre los solicitantes de empleo y los puestos vacantes. Para poder lograr este objetivo, y de acuerdo al *Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (No. 88)*, los servicios del mercado de trabajo realizan las siguientes funciones (OIT, 2016a): i) ofrecer información sobre el mercado de trabajo; ii) proporcionar asistencia en la búsqueda de trabajo y servicios de colocación; iii) orientar a los solicitantes de empleo durante periodos de desempleo; iv) administrar diferentes programas del mercado de trabajo y, si es necesario, derivar a los usuarios hacia otro tipo de intervenciones como, por ejemplo, los servicios de asistencia social; y, v) administrar los beneficios del seguro de desempleo y de otros programas de apoyo a los ingresos.

En general, los servicios del mercado de trabajo se instrumentan a través de dos modalidades de implementación claramente diferenciadas. Por un lado, las funciones pueden ser desarrolladas por los Servicios Públicos de Empleo nacionales, aplicados exclusivamente por entidades públicas o como resultado de una alianza público-privada. Por otro lado, los servicios del mercado de trabajo pueden ser proporcionados en el marco de otro tipo de programas de activación, es decir, como servicio complementario a los programas de capacitación o empleo público. Mientras los SPE, como instituciones, pueden desarrollar todas y cada una de las cinco funciones descritas anteriormente, los servicios del mercado de trabajo proporcionados como complemento a otras medidas de activación incluyen generalmente el asesoramiento sobre el mercado de trabajo, la asistencia en la búsqueda de empleo y la orientación laboral (OIT, 2016a).



En los países de la OCDE los SPE y los servicios del mercado de trabajo son de vital importancia para garantizar la eficacia de otras políticas del mercado de trabajo. Por ejemplo, en la mayoría de estos países los SPE son responsables de la administración de las prestaciones vinculadas al seguro de desempleo u otros programas de asistencia social. De igual modo, los SPE pueden derivar a sus usuarios hacia otras medidas de activación, lo que a su vez permite adoptar un enfoque multidimensional y, por lo tanto, actuar sobre las distintas limitaciones que generalmente presentan los usuarios de estos servicios. Por el contrario, en los países emergentes y en desarrollo el papel de los servicios del mercado de trabajo suele ser más limitado, al mismo tiempo que los recursos públicos que se les destinan son relativamente escasos, tal y como se mostró en el apartado anterior con respecto a América Latina y el Caribe. En concreto, existen dos tipos de diferencias principales en cuanto a la naturaleza y el rol de los servicios del mercado de trabajo en la región con respecto al que presentan estos mismos servicios en la mayoría de los países de la OCDE (Mazza, 2003):

- *Diferencias en la estructura de los mercados de trabajo.* Al contrario a lo que se observa en los países de la OCDE, los servicios del mercado de trabajo en los países de América Latina y el Caribe no solo tienen que hacer frente al desafío del desempleo, sino también al lento crecimiento de la productividad laboral, a la baja cualificación de la mano de obra, a la elevada incidencia de la informalidad y a la existencia de profundas desigualdades que juegan en contra de ciertos grupos como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de bajos ingresos. A esto hay que añadir que la búsqueda de empleo en estos países se basa fundamentalmente en redes informales y contactos personales lo que contribuye a perpetuar o incluso agravar la informalidad, la baja productividad y la discriminación. En este contexto, se exige una respuesta diferente por parte de los servicios del mercado de trabajo que deben no solo mejorar la empleabilidad de sus usuarios, sino poner en marcha las medidas necesarias para alcanzar a un mayor número de potenciales beneficiarios a los que se debe preparar para su transición hacia el empleo formal.
- *El menor desarrollo de la intermediación laboral en la región.* En América Latina y el Caribe, los servicios de mercado de trabajo públicos son instrumentos de política relativamente recientes que están concentrados básicamente en su función de intermediación laboral y mantienen una conexión escasa con los servicios privados, a excepción de algunos ejemplos que se describen en el apartado siguiente. Debido a la escasa inversión pública en estos servicios, en general se caracterizan por su reducido tamaño, su limitada experiencia y por atender al estrato de la fuerza de trabajo de menor calificación e ingresos. Además, en la mayoría de los países latinoamericanos los SPE no están a cargo de la administración del seguro de desempleo, por lo que no existe el incentivo a invertir en estos servicios con la finalidad de reducir el coste del seguro de desempleo, como sí ocurre en muchos países de la OCDE.

En este contexto, las reformas y ampliación de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe se han centrado principalmente en su fortalecimiento y la mejora de la eficiencia (p.e., a través de la introducción de nuevas tecnologías y ampliando el papel del sector privado) en lugar de crear nuevos marcos institucionales o consolidar el vínculo entre el componente pasivo y el de activación, como ocurre en los países de la OCDE (OIT, 2016a). El siguiente apartado aborda la transformación de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe desde el año 2000, detallando los programas creados, así como sus principales características.

#### 4. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

Teniendo presente las particularidades de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe anotadas en la sección anterior, el objetivo de este apartado es describir las características de las políticas implementadas a lo largo de las últimas décadas en la región. Para ello se utiliza información procedente del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT, que recoge información sobre las políticas de este tipo de carácter nacional puestas en marcha por los gobiernos de varios países de América Latina.<sup>4</sup>

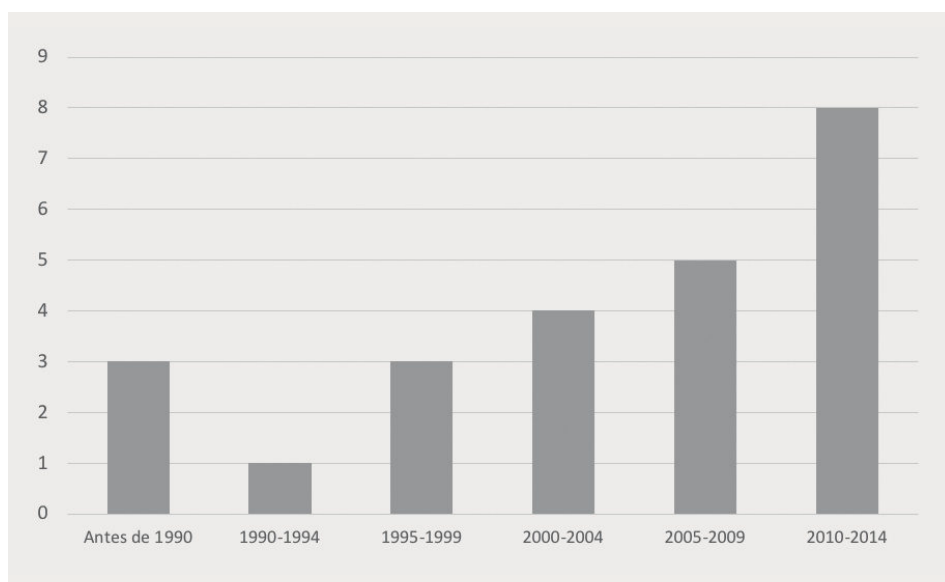
De acuerdo con este compendio, las medidas de capacitación son el tipo de iniciativa predominante entre las intervenciones de nueva creación en la región (40% del total), seguidas de las políticas orientadas a fomentar el trabajo por cuenta propia y el microemprendimiento (26%), los servicios del mercado de trabajo (17%), los programas de empleo público (11%) y las subvenciones al empleo (6%). Esta presencia relativamente limitada de los servicios del mercado de trabajo en los países de América Latina y el Caribe es, sin embargo, no desdeñable si se tiene en cuenta que estas medidas, en promedio, solo reciben el 6% del gasto total público en PAMT en la región, tal y como se ha descrito en el Apartado 2.

Si bien es cierto que los servicios del mercado de trabajo están mucho menos presentes en América Latina de lo que se observa, por ejemplo, en los países de la OCDE, el número de intervenciones de este tipo instrumentadas en la región ha ido en continuo aumento desde comienzos de los años noventa. En los países analizados, solo tres políticas fueron puestas en marcha antes del inicio de la década de

<sup>4</sup> Este compendio detalla las PAMT implementadas desde la década de 1990 en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, sobre las que incluye la siguiente información: i) los años de inicio y término; ii) una descripción de la política con detalles sobre el grupo de destinatarios, los criterios de elegibilidad y los servicios ofrecidos; iii) la existencia de un informe de seguimiento o de un estudio de evaluación de impacto; y, iv) en algunos casos, información sobre las tasas de cobertura y el gasto destinado a estas políticas (OIT, 2016a). El Compendio está completamente disponible en línea en: [www.ilo.org/alm-p-americas](http://www.ilo.org/alm-p-americas).

1990, mientras que la cifra ascendió a cuatro durante esa década, a nueve durante la década de 2000 y a ocho entre 2010 y 2015 (gráfico n° 4). Por lo tanto, tal y como se mencionó en el apartado anterior, la mayoría de los servicios del mercado de trabajo que operan en la actualidad en la región son de reciente creación, por lo que, en media, su tamaño es reducido y su experiencia es limitada.

Gráfico n° 4. **NÚMERO DE SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO IMPLEMENTADOS EN CADA LUSTRO**



Fuente: Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT. [www.ilo.org/alm-p-americas](http://www.ilo.org/alm-p-americas)

La baja prevalencia de los servicios de mercado de trabajo en la región es una tendencia bastante consistente entre todos los países analizados, aunque sí existen ciertas diferencias entre ellos. De hecho, la puesta en marcha de servicios del mercado de trabajo varía del 4% del total de las políticas de activación implementadas en Argentina al 44% en el caso de México. Tal y como muestra el gráfico n° 5, el país donde se ha implementado el mayor número de servicios del mercado de trabajo es México (44% del total de las intervenciones incluidas en el Compendio), seguido de Uruguay (19%), Colombia (15%), Brasil y Perú (con un 7,4% cada uno) y, por último, Argentina y Ecuador (3,7% cada uno).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Es importante tener en cuenta que estos porcentajes proceden de los datos que resultan del recuento de la cantidad de políticas observadas y, por lo tanto, solo aportan información parcial sobre la naturaleza de las intervenciones analizadas. Por ejemplo, se considera que todas las políticas tienen la misma importancia, independientemente de su cobertura, gasto asignado o duración.

En lo referente a las características de la población a la que se destinan los servicios del mercado de trabajo en América Latina, y debido en gran medida a la naturaleza de estas medidas, apenas una minoría de las políticas de este tipo ejecutadas en la región tiene un grupo de destinatarios explícitamente identificado. En efecto, el 47% de estas políticas está dirigido a la población activa en general y el 40% está orientado a las personas en situación de desempleo. Solo el 13% de los servicios del mercado de trabajo especifican a los jóvenes como su grupo de destinatarios.

Gráfico n° 5. **DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO POR PAÍS**



Fuente: Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT. [www.ilo.org/almp-americas](http://www.ilo.org/almp-americas)

Sin lugar a dudas, la creación de estos servicios del mercado de trabajo ha supuesto un importante fortalecimiento de la intermediación laboral en la región. No obstante, para poder valorar el alcance de las medidas implementadas a lo largo de las últimas décadas es necesario analizar si estas iniciativas tenían solo como objetivo mejorar la gestión del sistema en vigor (a través, por ejemplo, de la capacitación del personal a cargo de la prestación de servicios en los SPE o de la realización de campañas para promover su uso); o si además aspiraban a contribuir a una reforma institucional. Entre las medidas encaminadas a lograr este último objetivo se incluirían intervenciones como por ejemplo la modificación del rol de los sectores público y privado, o la creación de nuevas funciones para los SPE como sería, por ejemplo, la gestión de otras medidas de activación o prestaciones sociales.

Un análisis de las medidas implementadas a lo largo de las últimas décadas en los países de América Latina y el Caribe permite concluir que aproximadamente el 85% de estas intervenciones estaban encaminadas a mejorar la eficiencia en la gestión del sistema de intermediación laboral que opera en la región. Por lo tanto, el número de medidas cuyo objetivo es la reforma y reestructuración institucional para ampliar el alcance de los servicios del mercado de trabajo ha sido de momento escaso, a excepción de algunos pocos ejemplos de colaboración con el sector privado que se detallan a continuación. De este modo, la mayor parte de los programas creados a lo largo de las tres últimas décadas se caracterizan por la incorporación de los siguientes factores:

- *La utilización de nuevas tecnologías de información.* Una de las tendencias más claras que se observa a la hora de analizar los servicios del mercado de trabajo reformados o de nueva creación en América Latina y el Caribe es la utilización de las nuevas tecnologías de información. Esta inversión en sistemas informáticos se realiza con el objetivo de mejorar la eficiencia de la intermediación laboral y a su vez alcanzar a un mayor número de usuarios a un menor coste. Normalmente, la incorporación de nuevas tecnologías incluye la puesta en línea de bolsas de trabajo y servicios de colocación, así como la modernización de los sistemas de información de uso interno en las oficinas de los SPE. Aunque el mayor uso de los sistemas de información a la hora de proporcionar los servicios del mercado de trabajo es una tendencia que se observa en toda la región, se trata de un fenómeno especialmente notable en países como Brasil, Colombia y México. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil creó en 2010 el portal online «Mais Emprego», con el objetivo de informar a los usuarios de las ofertas de trabajo disponibles, así como de las políticas públicas de empleo que operan en el país. Concretamente, a través de este portal, el individuo puede comprobar si reúne las condiciones para acceder al seguro de desempleo, informarse sobre este beneficio, consultar las ofertas de empleo que se adecúan a su perfil profesional, y buscar cursos de capacitación, entre otras funciones.

- *La mejora de la gestión y la extensión de la cobertura.* Un importante número de países en América Latina y el Caribe han adoptado medidas destinadas a mejorar la gestión de los servicios del mercado de trabajo, y al mismo tiempo alcanzar a un mayor número de usuarios. Una de las medidas más extendidas en este sentido ha sido la descentralización de los servicios ofrecidos, para ponerlos bajo la responsabilidad de las municipalidades y las oficinas locales (Mazza, 2003). Por ejemplo, la Red CIL – ProEmpleo es un sistema descentralizado de servicios del mercado de trabajo puesto en marcha en el Perú en 1996 con el objetivo de mejorar la eficiencia de la intermediación laboral en el país. El programa ofrece orientación laboral, asistencia en la búsqueda de empleo e información a las empresas y a los solicitantes de empleo sobre las calificaciones y ocupaciones ofertadas y solicitadas en determinados mercados de trabajo. Si bien el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo administra centralmente el programa, delega la ejecución a las autoridades locales y a ciertas organizaciones no gubernamentales, como por ejemplo las iglesias (OIT, 2016a).
- *La colaboración con el sector privado.* Por último, existen unos pocos ejemplos de medidas cuyo objetivo es la reestructuración institucional del sistema de intermediación laboral. En estos casos las nuevas medidas creadas han estado encaminadas a involucrar a actores no gubernamentales en la prestación de estos servicios, con el objetivo de lograr una transición hacia un sistema mixto público-privado que podría aumentar tanto la efectividad como la flexibilidad de los servicios que se brindan a los solicitantes de empleo (Finn, 2011). Un ejemplo de esta tendencia es la reforma de los servicios del mercado de trabajo que tuvo lugar en Colombia en 2013. Esta reforma creó la denominada Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, compuesta por la Agencia Pública de Empleo, que es el proveedor público de servicios del mercado de trabajo, y una red de agencias de empleo privadas y semiprivadas (Gobierno de Colombia, 2013). Esta reforma permite a estos organismos privados actuar como proveedores públicos de intermediación laboral. Para ello, estos proveedores privados deben estar inscritos ante el Ministerio del Trabajo, acatar ciertos derechos y obligaciones (por ejemplo, contar con un sistema informático compatible con el que utiliza la Agencia Pública de Empleo) y ofrecer de modo gratuito los servicios de intermediación laboral básicos.

## 5. EFECTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DEL MERCADO DE TRABAJO

Aunque existe un amplio número de evaluaciones de impacto de distintos servicios del mercado de trabajo, la mayor parte de estos estudios se corresponden con programas implementados en países de la OCDE, cuyas lecciones en materia de po-

lítica no son fácilmente extrapolables al contexto de América Latina y el Caribe, debido a las razones mencionadas en el tercer apartado.

La evidencia empírica disponible para los países más avanzados sugiere que los servicios del mercado de trabajo presentan, en general, resultados más positivos que otras políticas de activación (Betcherman *et al.*, 2004). De hecho, se considera que estos servicios, además de no ser menos efectivos que programas alternativos, pueden ser ejecutados a un menor coste que otras medidas de resultados similares como es el caso de los programas de capacitación (Martin y Grubb, 2001). No obstante, existe un consenso en la literatura acerca de que la efectividad de los servicios del mercado de trabajo depende en gran medida del contexto económico. De este modo, es poco probable que la intermediación laboral y otros servicios similares tengan algún tipo de impacto cuando la demanda de trabajo es débil, a no ser que estas intervenciones se acompañen con otras medidas de activación, así como con medidas macroeconómicas e industriales destinadas a promover la creación de empleo. Además, la evidencia empírica también muestra que la efectividad de los servicios del mercado de trabajo depende del tipo de usuario, ya que se observa que los efectos son generalmente más positivos entre las mujeres, mientras que no existe evidencia de que estos servicios mejoren las perspectivas de empleo de los más jóvenes (Betcherman *et al.*, 2004).

El número de estudios de evaluación de impacto sobre la eficacia de los servicios del mercado de trabajo y los SPE en América Latina y el Caribe es escaso, lo que puede considerarse un reflejo del uso limitado de estos programas en comparación con otras PAMT (OIT, 2016a). Además de la escasez de estudios, estos presentan resultados que no apuntan a una dirección concreta, por lo que es difícil derivar conclusiones generales acerca de la eficacia de estos programas en los países latinoamericanos. Por ejemplo, las evaluaciones del programa *ProEmpleo* del Perú (Chacaltana y Sulmont, 2003) y el *Programa Jóvenes al Bicentenario de Chile* (Acero *et al.*, 2009) concluyen que ambas medidas tuvieron efectos positivos sobre el empleo. En concreto, el impacto sobre el empleo del programa *ProEmpleo* fue significativo y duradero, ya que los efectos producidos tras los primeros 6 meses de participación duraban entre 12 y 18 meses. Además, el programa también mostró un impacto positivo sobre las ganancias para quienes ya habían trabajado antes: su salario por hora aumentó entre un 7 y un 10% con respecto a su salario anterior una vez finalizado el programa (Chacaltana y Sulmont, 2003). Aunque el *Programa Jóvenes al Bicentenario* de Chile también logró mejorar la empleabilidad de los participantes, sus efectos fueron más moderados (Acero *et al.*, 2009).

Por el contrario, las evaluaciones de impacto de los SPE en Brasil (FIPE/ IPEA, 2000) y México (Flores Lima, 2010) no observan efectos significativos de estas intervenciones sobre el empleo. No obstante, estos estudios sí encuentran efectos positivos sobre la calidad del empleo para aquellos usuarios que sí encontraron trabajo. Tanto en el caso de Brasil como en el de México, los SPE se muestran eficaces a la

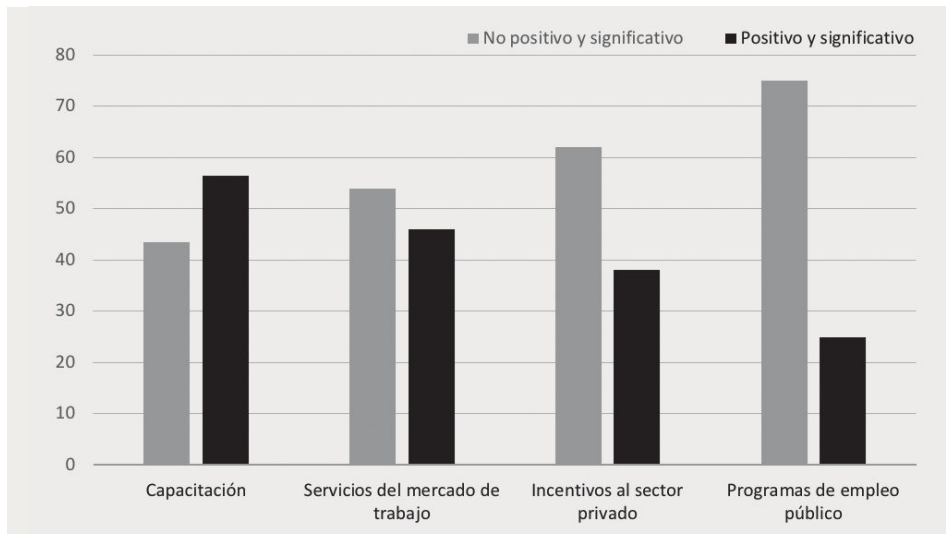
hora de aumentar la probabilidad de obtener un empleo formal. De igual modo, la evaluación de la Agencia Pública de Empleo (APE) en Colombia muestra que aquellos usuarios que encontraron trabajo a través de esta agencia tienen una mayor probabilidad de tener un empleo formal (Pignatti, 2016). Además, este estudio también muestra que encontrar empleo a través de la APE tiene un impacto positivo sobre los salarios de los usuarios menos cualificados, mientras que el efecto total sobre los salarios, así como el de los participantes más cualificados, es negativo.

Cualquier conclusión acerca de la efectividad de los servicios del mercado de trabajo en base a los estudios descritos anteriormente puede estar sesgada, ya que los resultados de estas evaluaciones suelen estar influidos por factores no solo relacionados con las características específicas de cada programa, sino también con la coyuntura económica bajo la cual se implementó el programa o se realizó su evaluación. La existencia de meta-análisis sobre la efectividad de las PAMT en general y de los servicios del mercado de trabajo en particular, permite solventar este sesgo y extraer conclusiones generales sobre la efectividad de los servicios del mercado de trabajo a nivel mundial y en la región. Escudero *et al.* (2017) presenta el primer meta-análisis sobre la efectividad de las PAMT en los países de América Latina y el Caribe gracias a la información procedente de 51 evaluaciones de impacto. De acuerdo con este estudio, los servicios del mercado de trabajo son el tipo de PAMT con una mayor probabilidad de tener un impacto positivo y estadísticamente significativo en la región, solo superado por los programas de capacitación (gráfico nº 6, Panel A). Además, una vez que se controla por diversas condiciones que pueden afectar al impacto del programa (por ejemplo, la duración del programa, la variable sobre la que se mide el impacto, el grupo poblacional al que pertenecen los participantes y ciertos factores contextuales del país), los servicios del mercado de trabajo siguen siendo la segunda política (después de los programas de capacitación) con una mayor probabilidad de tener un efecto positivo, aunque este impacto no sea necesariamente estadísticamente significativo (gráfico nº 6, Panel B).

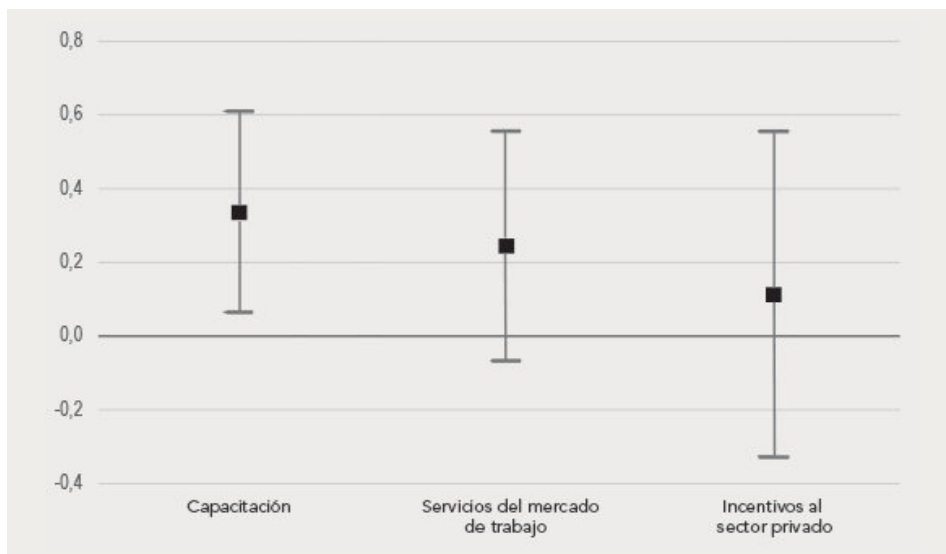


**Gráfico nº 6. RESULTADOS DEL META-ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS PAMT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Panel A: Probabilidad de tener un impacto positivo o no positivo según el tipo de programa**



**Panel B: Resultados de la estimación de la probabilidad de tener un efecto positivo y significativo según el tipo de programa**



Nota: Incentivos al sector privado incluye las subvenciones al empleo y los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento. En el gráfico del panel B, el cuadrado muestra el coeficiente estimado y las líneas indican el intervalo de confianza del 95%, obtenidos a través de una estimación OLS de la probabilidad de obtener un impacto positivo y significativo. Los programas de empleo público son la categoría de referencia.

Fuente: Escudero et al. (2017).

## 6. CONCLUSIONES

Los servicios del mercado de trabajo pueden contribuir en gran medida a mejorar la coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo, y lograr una vinculación más eficaz y de mejor calidad entre las ofertas de trabajo y los solicitantes de empleo. De este modo, si están bien diseñados, los servicios del mercado de trabajo pueden generar nuevas oportunidades de empleo, mantener activas a las personas en el mercado de trabajo y mejorar la empleabilidad, lo cual se traduce en mejoras sustanciales tanto en el rendimiento de sus usuarios en el mercado de trabajo como en sus niveles de vida y los de sus familias.

Si bien en los países de la OCDE los servicios del mercado de trabajo han sido eje central en las estrategias nacionales de activación desde hace varios decenios, en los países emergentes y en desarrollo, incluyendo los países latinoamericanos, apenas han adquirido importancia recientemente. Existen una serie de diferencias en cuanto a la estructura de los mercados de trabajo y con respecto al desarrollo de la intermediación laboral que explican las disparidades en el rol que desempeñan los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe en comparación con los países de la OCDE. En concreto, los servicios del mercado de trabajo en los países latinoamericanos tienen que hacer frente a un amplio abanico de desafíos, incluyendo la elevada incidencia de la informalidad, el lento crecimiento de la productividad y la discriminación hacia ciertos grupos de trabajadores. Además, la estructura institucional de la intermediación laboral en América Latina y el Caribe todavía está poco desarrollada. De este modo, la inversión pública en los servicios del mercado de trabajo es escasa, lo que explicaría su reducido tamaño, su limitada experiencia y su concentración en la atención a aquellos trabajadores de menor calificación e ingresos. Además, la limitada capacidad de los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe estaría en consonancia con el hecho de que la búsqueda de empleo en estos países se basa fundamentalmente en redes informales y contactos personales, lo que contribuye a perpetuar e incluso agravar los desafíos del mercado de trabajo que presenta la región.

Aun así, los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe han ganado terreno en los últimos años y, desde la década de 1990, se han instrumentado 27 programas, muchos de los cuales siguen en ejecución. De este modo, los servicios del mercado de trabajo representan el 17% de todas las políticas de activación implementadas en América Latina y el Caribe a lo largo de este periodo. Sin embargo, la inmensa mayoría de estas intervenciones se han focalizado en la mejora de la gestión de los servicios de mercado de trabajo que ya operaban en el país, en lugar de implicar una reforma institucional del sistema de intermediación laboral. De hecho, la mayoría de las intervenciones se caracterizan por la incorporación de nuevas tecnologías de información y por la extensión de la cobertura de los SPE a través, por ejemplo, de la descentralización de estos servicios a favor de las municipalidades y las oficinas locales.

En muy pocos casos las nuevas medidas han estado destinadas a reformar el actual sistema de intermediación laboral, con excepción del fortalecimiento de la colaboración con el sector privado observado, por ejemplo, en el caso de Colombia. Un fenómeno que merece atención, especialmente si se tiene en cuenta que la experiencia internacional muestra que mediante la reforma y reestructuración institucionales se obtienen los mayores beneficios asociados a los servicios del mercado de trabajo (Mazza, 2003). La insuficiencia de las reformas llevadas a cabo durante las tres últimas décadas estaría en consonancia con la presencia limitada que todavía tienen los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Una característica que se refleja en el hecho de que la región solo destina a los servicios del mercado de trabajo, en promedio, el 6% de su gasto total público en PAMT.

La reestructuración y reforma institucionales de los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe podría contribuir a mejorar su eficacia y credibilidad entre los usuarios de estos servicios y los empleadores. Sin embargo, para lograr esta mejora es necesario disponer de mayor información acerca de la efectividad de los servicios del mercado de trabajo de la región. La falta de evaluaciones de impacto de los SPE y de los servicios del mercado de trabajo sugiere que es necesario llevar a cabo más investigaciones para estimar la efectividad de estos programas en un contexto de alta informalidad y en el que la contratación suele realizarse a través de medios informales. Además, es posible que la reducida capacidad de las instituciones sociales y del mercado de trabajo para instrumentar estos programas en muchos países de América Latina y el Caribe influya también en sus resultados.

Habida cuenta del papel potencial de los servicios del mercado de trabajo para resolver los problemas emergentes de la región, es necesario llevar a cabo más estudios sobre la eficacia de estos programas, y sobre lo que se puede aprender de ellos, con miras a garantizar que los responsables del diseño de políticas tengan una base adecuada para tomar decisiones informadas sobre cómo sacar mayor provecho de los servicios del mercado de trabajo en la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACERO, C.; ALVARADO M.; BRAVO, D.; CONTRERAS, D.; RUIZ-TAGLE, J. (2009): «Evaluación de impacto del Programa Jóvenes al Bicentenario para la cohorte de participantes en el año 2008», Documento de Trabajo, (Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- BETCHERMAN, G.; OLIVAS, K.; DAR, A. (2004): «Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries», Social Protection Discussion Paper Series No. 0402 (Washington D.C., Banco Mundial).
- CHACALTANA, J.; SULMONT, D. (2003): *Políticas activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la capacitación y los servicios de empleo* (Lima, Red de Políticas de Empleo).
- ESCUADERO, V.; KLUVE, J.; LÓPEZ-MOURELO, E.; PIGNATTI, C. (2017): «Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis», ILO Research Department Working Paper No. 20 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- FINN, D. (2011). *Subcontracting in public employment services: review of research findings and literature on recent trends and business models* (Bruselas, Comisión Europea).
- FIPE/IPEA (2000): *Relatório de intermediação de mão-de-obra* (Brasília, FIPE/IPEA).
- FLORES LIMA, R. (2010): «Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México», Technical Note No. 118 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2013): *Decreto 722/2013 del 15 de abril, por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de Empleo, se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se reglamenta la actividad de intermediación laboral* (Bogotá, Ministerio del Trabajo).
- GROSH, M. (1994): «Administering targeted social programs in Latin America», World Bank Regional and Sectoral Studies Report No. 12808 (Washington D.C., Banco Mundial).
- MARTIN, J.P.; GRUBB, D. (2001): «What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies», *Swedish Economic Policy Review*, 8: 9-56.
- MAZZA, J. (2003): «Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe», *Revista de la CEPAL*, 80: 165-182.
- OIT (2014): *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2016a): *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- (2016b): *Panorama Laboral 2016: América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2018): *World Employment and Social Outlook 2016: Trends* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- PIGNATTI, C. (2016): «Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia», ILO Research Department Working Paper, No. 10 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).