



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
(CIDI)



**PRIMERA REUNION DE LOS GRUPOS DE TRABAJO
DE LA XVII CONFERENCIA INTERAMERICANA DE
MINISTROS DE TRABAJO (CIMT)**

9-11 de octubre de 2012
Washington, D.C.

OEA/Ser.L/XIX.VI.1
CIMT-17/GT1-GT2/INF.4/12
2 octubre 2012
Original: ingles

NOTAS TÉCNICAS
**DINAMIZANDO EL EMPLEO: AVANCES Y PRÓXIMOS PASOS PARA LOS SERVICIOS
DE INTERMEDIACIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)



**Dinamizando el Empleo:
Avances y Próximos
Pasos para los Servicios
de Intermediación
Laboral en América
Latina y el Caribe**

Jacqueline Mazza

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de Mercados
Laborales y Seguridad
Social

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-344

Diciembre 2011

Dinamizando el Empleo: Avances y Próximos Pasos para los Servicios de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe

Jacqueline Mazza



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Este documento se elaboró con la asistencia de Danilo Fernandes Lima da Silva y Tamara Milsztajn a través de sus trabajos de investigación. Daniel Finn y Howard Rosen aportaron sus comentarios como especialistas.

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo.....	ii
Introducción	v
I. Los fundamentos económicos y el rol de los servicios de intermediación laboral en ALC	1
A. Fundamentos económicos para la intermediación	2
B. Intermediación dentro del marco de políticas activas y pasivas del mercado laboral	4
C. Fundamentos de la intermediación laboral	8
D. Condiciones de la demanda y búsqueda de empleo en las economías de América Latina y el Caribe.....	13
II. Servicios de Intermediación Laboral en las Américas en Etapas	20
A. Primera Etapa: establecer servicios de empleo	23
1. Funciones operativas clave durante la Primera Etapa.....	24
2. Primera Etapa: variaciones y consideraciones futuras	27
3. Desempeño y monitoreo de la Primera Etapa.....	28
B. Segunda Etapa: expansión de los servicios de empleo, cobertura y efectividad.....	30
1. Segunda Etapa: creación de “sistemas” nacionales de intermediación con prestadores públicos y privados.....	31
2. Consideraciones operativas clave en la Segunda Etapa: nuevos servicios y reestructuración de la gestión.....	37
3. Expansión de los sistemas de desempeño, monitoreo y evaluación	50
C. Tercera Etapa: mayor integración de las políticas sociales, económicas y laborales	54
1. De programas de transferencia condicional de efectivo (TCE) al mercado laboral.....	56
2. Niveles individual, institucional y de políticas correspondientes a la Tercera Etapa	56
III: Próximos pasos para los servicios de intermediación de América Latina y el Caribe ..	62
Línea 1: expansión del mercado de intermediación.....	63
Línea 2: “saltos” institucionales hacia los servicios de ventanilla única y la gestión de casos	64
Línea 3: adaptación e identificación de servicios para los sectores desfavorecidos	65
Línea 4: medidas de desempeño y evaluación más sistemáticas	66
Línea 5: orientación hacia los sectores de crecimiento	67
V: Conclusión	67
Bibliografía	69
Anexo I: Servicios públicos de empleo en los países de América Latina	83
Anexo II: Análisis de la metodología para la búsqueda de empleo.....	86

Resumen Ejecutivo

La implementación de políticas del mercado de trabajo más óptimas y efectivas resulta crucial para abordar los dos desafíos económicos principales a los que se enfrentan América Latina y el Caribe: la baja productividad y la pobreza. En la actualidad, el trabajo informal mal remunerado, las altas tasas de rotación laboral y el alto nivel de desempleo, especialmente entre los jóvenes, son todas características comunes de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. La existencia de mejores trabajos y de trabajadores más calificados significaría que los mercados laborales operan de forma más eficiente y equitativa. Ayudar a los trabajadores a conseguir mejores empleos en menor tiempo es el propósito de los servicios de intermediación laboral (SIL), a veces llamados servicios de empleo, los cuales cuentan con un registro uniforme de rentabilidad en los países desarrollados. La presente nota técnica analiza el desarrollo y el progreso de estos servicios en América Latina y el Caribe y propone una forma de orientarlos a fin de mejorar sus impactos en la productividad y la pobreza y su aplicabilidad en los países en desarrollo.

Los servicios de intermediación laboral comprenden tanto (i) las funciones básicas de una bolsa de trabajo, asesoramiento en la búsqueda de empleo y colocación laboral, como (2) funciones más avanzadas como la administración de programas sociales o de capacitación y servicios especializados para empleadores. Son varias las economías de América Latina y el Caribe que ya han empezado a invertir en este tipo de servicios y están dirigiendo sus esfuerzos para articularlos con otros servicios y beneficios sociales, creando nuevos modelos para los países en vías de desarrollo.

En la presente nota técnica analizamos la evolución de los sistemas en América Latina y el Caribe en tres etapas: el desarrollo temprano de los servicios básicos (Primera Etapa) y la expansión de la cobertura, la eficiencia y los servicios (Segunda Etapa). Asimismo, proponemos una dirección para el futuro (una hipotética Tercera Etapa), con lo que demostramos cómo los países que se encuentran en una fase avanzada de la Segunda Etapa (Brasil, México y Chile, por ejemplo) están comenzando a tomar pasos en esta dirección. Se desarrollan también una serie de prioridades operacionales e indicadores de evaluación y monitoreo para cada etapa.

Los países avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) siguen experimentando con sus servicios de empleo/intermediación incluso décadas después de haber sido implementados, una conducta que, según sostienen algunos, deberían

emular los países de América Latina y el Caribe. La experimentación y la innovación permiten crear vínculos cada vez más estrechos con las necesidades cambiantes de la fuerza de trabajo del sector privado. Esto puede servir para transformar los servicios de intermediación en herramientas más útiles para el desarrollo del capital humano a través de la coordinación y expansión de los servicios (junto con la educación y los servicios sociales). En la última sección proponemos cinco líneas de nuevas actividades para la experimentación de políticas en América Latina y el Caribe: expandir los mercados de intermediación; generar “saltos” institucionales mediante la gestión de casos y el servicio de ventanilla única; brindar apoyo a los grupos desfavorecidos; implementar indicadores de desempeño y evaluación más sistemáticos; y orientarse a los sectores de crecimiento.

Salvo algunas excepciones importantes, los principales datos y evaluaciones relativos a los servicios de intermediación laboral provienen de la experiencia de la OCDE. Si bien es preciso ser cauteloso y no generalizar en exceso, los datos indican que los servicios de empleo/intermediación pueden resultar relativamente efectivos a la hora de posibilitarles a los trabajadores conseguir empleo de forma más inmediata (por ejemplo, al reducir el desempleo a corto plazo), a menudo con mejores ingresos. Son especialmente rentables en términos de capacitación, con mayor impacto en el corto plazo. La manera en que se prestan los servicios de intermediación laboral también es importante. Tanto la contratación de prestadores privados como el uso de sistemas de gestión de casos han demostrado mejorar el desempeño y la eficiencia en términos de conseguirles a las personas desocupadas mejores empleos en menor tiempo.

Si bien aún queda mucho por estudiar y experimentar en América Latina y el Caribe, la necesidad imperiosa de generar empleos de “rápida tramitación” sigue siendo apremiante para la región dado el doble desafío de aumentar la productividad laboral y reducir la pobreza (por ejemplo, mejores trabajos y salarios más altos para los pobres). Posicionar al empleo en la vía rápida en el futuro (Tercera Etapa) puede concebirse en dos fases importantes. La primera consiste en mejorar y crear más *sistemas* de intermediación laboral nacionales, combinando las fuerzas de prestadores públicos y privados. Una segunda fase resulta necesaria para conectar los servicios de empleo a los sistemas más amplios de desarrollo de capital humano, y sobre todo, a la educación y capacitación. La intermediación laboral debe entenderse como parte de un sistema mayor de desarrollo de capital humano que busca brindar una mejor educación, una mejor

capacitación, una mejor transición y una mejor protección en relación con la fuerza de trabajo vital de la región.

Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) se enfrentan a dos obstáculos fundamentales para su desarrollo futuro: la baja productividad laboral y los empleos de baja calidad. La productividad laboral (o producción por trabajador) se ha estancado en niveles bajos. Si bien ha habido cierto progreso frente a la pobreza en algunos países, los beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza implementados en toda ALC afrontan limitaciones cuando se encuentran listos para ingresar al mercado laboral: únicamente consiguen empleos que los mantienen pobres. Los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe se caracterizan por generar empleo de baja calidad: escasa remuneración, escasos beneficios, una alta tasa de informalidad, una gran inestabilidad laboral y métodos informales de búsqueda de empleo que demandan mucho tiempo. Si bien un empleo mejor y más productivo parecería ser la clave para superar ambos obstáculos, las políticas del mercado de trabajo rara vez se evalúan en términos de cómo resolver los enigmas de la baja productividad y la pobreza.

Los servicios de empleo o intermediación laboral brindan asistencia a los trabajadores para encontrar trabajo o acceder a una mejor capacitación en menos tiempo que lo que les tomaría conseguirlo por su propia cuenta. Los servicios de intermediación laboral comúnmente se refieren a una combinación de servicios públicos y privados de empleo. Los servicios básicos incluyen un listado activo de ofertas de empleo y postulantes (denominado “bolsa de trabajo” en América Latina), asesoramiento laboral y servicios de empleo. Muchos servicios también facilitan el contacto con programas de capacitación y otros servicios sociales y económicos.

Los países de ALC han estado invirtiendo en la mejora y la innovación en los servicios de intermediación laboral, especialmente durante la última década, tratando de seguir la experiencia de los países miembro de la OCDE, aunque adaptada a las realidades del mercado laboral en ALC. La presente nota técnica analiza sistemáticamente cómo se están desarrollando estos servicios y sugiere hacia dónde deberían dirigirse en el futuro a fin de alcanzar mejores resultados en el mercado de trabajo. Su objetivo sigue el orden de sus capítulos: demostrar el rol y los fundamentos económicos de los servicios de intermediación laboral en ALC (Sección I); evaluar el estado de avance y evolución de dichos sistemas en la región (Sección II) y proponer los pasos a seguir en el desarrollo de dichos sistemas en América Latina, especialmente, los nuevos cursos de acción en el ámbito de las operaciones y la investigación (Sección III).

I. Los fundamentos económicos y el rol de los servicios de intermediación laboral en ALC

Para hacer frente a los desafíos clave de baja productividad y pobreza en América Latina y el Caribe será necesario que los trabajadores sean más productivos en el trabajo y que los pobres consigan empleos mejor pagados y de mejor calidad (por ejemplo, más estables, con beneficios y potencial de crecimiento). Generar las condiciones macroeconómicas para la creación de empleo es uno de los desafíos esenciales para la región. Pero el mercado laboral también debe funcionar de forma más eficiente y transparente, lo segundo en términos de oferta y demanda. Con tan solo mirar al mercado económico para la intermediación entre trabajador y empleo, se observa que la transparencia laboral es relativamente baja (por ejemplo, el empleo de calidad rara vez se anuncia abiertamente). Por lo general, los trabajadores más capacitados e idóneos no consiguen empleo o no llegan a conocer las mejores ofertas; y son miles y miles los trabajadores que quedan fuera del mercado formal del empleo, sobreviviendo en los sectores informales de los servicios o la agricultura. Aspectos fundamentales como la educación de baja calidad se ven exacerbados por un sistema de capacitación ampliamente dependiente del estado, ajeno a la demanda del sector privado. América Latina y el Caribe es la región en la que los empleadores más se quejan sobre la imposibilidad de encontrar trabajadores con las capacidades requeridas (Manpower, 2011).

Uno de los pilares principales para la creación de economías que generen una mayor productividad y trabajos mejor remunerados estriba en la mejor “clasificación” del trabajador para el empleo, sobre la base de los principios del mercado. Los trabajadores deben ser capaces de encontrar trabajos en los que puedan explotar toda su productividad; los períodos de desempleo o de trabajos de baja productividad deben minimizarse; la productividad en el lugar de trabajo debe optimizarse y los trabajadores necesitan señales más claras del mercado acerca del tipo de educación y capacitación que precisan para conseguir mejores empleos.

Este capítulo presenta los fundamentos económicos y de políticas para intervenir y crear servicios de intermediación laboral (apartado A), explica su papel dentro de un marco de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo (apartado B) y expone cómo operan de

intermediarios entre los trabajadores y el empleo (apartado C). En la última parte de esta sección se analiza lo que se conoce acerca de la búsqueda laboral en las Américas, y se establece que los métodos formales de búsqueda de empleo son una herramienta que permite vincular a trabajadores ampliamente informales con mercados de trabajo formales (apartado D).

A. Fundamentos económicos para la intermediación

Los mercados laborales no funcionan a la perfección en ningún país del mundo y sus imperfecciones se hacen más evidentes en los países de América Latina y el Caribe. Las principales “fallas del mercado” económico y aquellos aspectos que se alejan de los mercados de trabajo perfectamente competitivos enunciadas a continuación constituyen el fundamento principal de los servicios públicos y privados de intermediación laboral:

- Obstáculos a la información: Tanto los trabajadores como las empresas se enfrentan a obstáculos y costos para obtener información completa y actualizada (es decir, “perfecta”) que les permita a las empresas encontrar a los trabajadores adecuados y a los trabajadores conseguir empleos en los que puedan progresar. A estos obstáculos comúnmente también se los conoce como “información asimétrica”.
- Factores de costos: Sin información perfecta, los trabajadores y las empresas incurren en “costos de búsqueda” a fin de dar con los empleados adecuados para el trabajo. Para la empresa, incluyen tiempo, dinero y pérdida de productividad y producción; para el trabajador, el tiempo que estuvo desempleado o subocupado además de los gastos directos que supone la búsqueda de empleo. Los costos constituyen pérdidas tanto a nivel micro (trabajadores, empresas) como a nivel macro de la economía nacional (ver más adelante). Los costos de búsqueda también surgen cuando hay “fricciones en la coordinación”: cuando el trabajador “adecuado” para el puesto se postula luego de que se cubriera la vacante o no acepta la oferta de trabajo.
- Servicios de empleo no estandarizados: Uno de los motivos por los que aumentan los costos de búsqueda es que los servicios de empleo no están estandarizados. Los empleadores comúnmente deben entrevistar o recurrir a otros procesos de selección para determinar si necesitan “adquirir” algún bien laboral específico. Las ofertas laborales y el ciclo de oportunidades de empleo no están estandarizados.

- Pérdidas e ineficiencias del desempleo o la subocupación: El desempleo involuntario por sobre los “niveles naturales de desempleo” significa pérdida de salarios, pérdida de productividad y costos sociales. En ALC, las pérdidas económicas se deben no solo a los niveles de desempleo, sino también a la subocupación generalizada con trabajadores que trabajan menos horas o con una productividad menor a la ideal.
- Volatilidad laboral: Las malas combinaciones entre trabajadores y empleos pueden generar tasas de rotación laboral más altas, lo que, a su vez, puede traducirse en pérdidas de productividad y desempleo. Los rápidos cambios de trabajo y el desempleo debido a crisis económicas pueden minimizarse por medio de la intermediación.
- Inadecuación de las capacidades: Aun cuando se contara con información perfecta, puede que los trabajadores no tengan las habilidades que requieren los empleadores o que no haya trabajadores calificados donde se ofrecen trabajos¹.
- Discriminación en el mercado de trabajo: Los trabajadores pueden ser privados de trabajos adecuados por motivos de discriminación en el mercado laboral (por ejemplo, raza, etnia, situación de pobreza).
- Informalidad: Los servicios de intermediación laboral no solucionarán el problema de la informalidad generalizada en ALC, pero sí deberían considerarse en función de su valor al colocar trabajadores en empleos formales y brindar acceso a ofertas de trabajo en el sector formal a trabajadores informales que comúnmente dependen de otros contactos informales para encontrar trabajo.
- Desincentivos al empleo: En economías que brindan seguros de desempleo u otros beneficios sociales, los desincentivos al empleo pueden contrarrestarse a través de asistencia en la búsqueda de empleo o la exigencia de la búsqueda laboral.

A medida que se generan más puestos de trabajo, los servicios de intermediación pueden centrarse cada vez más en la colocación de mano de obra en mejores empleos, aunque estos servicios también han desempeñado un papel importante cuando la economía no funciona bien. En estos casos, los servicios de intermediación sirven como plataforma para conectar a los trabajadores con servicios de capacitación a corto plazo y otras intervenciones para el desarrollo

¹ En este caso, los servicios de intermediación laboral han desempeñado un papel en el corto plazo al reducir la disparidad entre el tipo de empleo y las destrezas de los trabajadores debido a la localización y a la escasez de información, además de un rol en el mediano plazo al señalar la demanda del mercado. Estos servicios no pueden abordar la escasez inmediata de personal calificado a gran escala.

del capital humano, como fue el caso de la crisis financiera de 2009 y del virus H1N1 en México (OIT, 2011, Mazza y Fernandes, 2011). La experiencia europea indica que los servicios públicos de empleo han servido para reducir los períodos de desempleo a largo plazo mejorando los niveles de destrezas en condiciones económicas malas (Finn, 2011b).

Cualquier resumen de los fundamentos de políticas relativas a servicios de intermediación debería destacar también la importancia que les atribuyen los diseñadores de políticas a los fundamentos sociales de dichos servicios en los países en desarrollo. La motivación social más significativa es que los servicios de búsqueda de empleo son particularmente importantes para los pobres que no tienen los contactos o el nivel de habilidades para encontrar buenos trabajos. Las encuestas de búsqueda laboral en América Latina coinciden en concluir que la dependencia de los trabajadores con menor formación dependen más, en proporción, de la búsqueda laboral informal y que la búsqueda informal de trabajo genera empleos desproporcionadamente informales sin beneficios (ver apartado I.D sobre búsqueda de empleo). Los servicios de intermediación, por consiguiente, brindan un vínculo a mejores oportunidades de empleo formal a salarios por encima de la línea de pobreza. También se cree que brindan, a través del empleo, mejores condiciones sociales gracias a la internalización de hábitos sociales y de trabajo, una mejor autoestima gracias al trabajo, menores niveles de delincuencia y adicción y mayor confianza y respaldo a las instituciones (Farné, 2009).

En pocas palabras, la inversión pública en servicios de intermediación fue respaldada debido a la combinación de beneficios sociales y un mejor funcionamiento del mercado laboral que se desprende de una mejor información, menores costos, una transición laboral más rápida, niveles de discriminación más bajos y menores tasas de desempleo o subocupación. Los servicios de intermediación no son, sin embargo, la panacea de los mercados de trabajo. El papel económico y de políticas de los servicios de intermediación puede comprenderse mejor como un rol específico dentro de un marco más amplio de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo.

B. Intermediación dentro del marco de políticas activas y pasivas del mercado laboral

La intermediación laboral se considera una de las principales políticas activas del mercado de trabajo pero no opera de forma aislada. Por el contrario, los servicios de búsqueda de empleo y de colocación laboral se combinan con otras políticas activas como la capacitación además de políticas pasivas del mercado de trabajo como el seguro de desempleo a fin de impulsar el desarrollo del capital humano a través del empleo. En pocas palabras:

- Las políticas activas del mercado de trabajo han sido pensadas para aumentar el empleo y los ingresos a través de medidas de empleo “directo”. Existen dos tipos principales de políticas activas del mercado de trabajo: la capacitación y los servicios de intermediación laboral. Los servicios de intermediación pretenden acelerar el tiempo en el que los trabajadores consiguen un nuevo empleo y mejorar la calidad de los trabajos que consiguen (Mazza, 2003). Otras políticas activas del mercado de trabajo, según cómo hayan sido diseñadas, incluyen programas de empleo eventual y subsidios a los ingresos. En algunos países, el segmento del mercado de trabajo que brinda asistencia a pequeñas empresas también se define como una intervención activa en materia de empleo.
- Las políticas pasivas del mercado de trabajo son aquellas que aumentan los ingresos de los trabajadores, comúnmente fuera del mercado laboral. Su principal objetivo económico es proteger los ingresos y el consumo. Lo más común es el seguro o subsidio de desempleo; otras incluyen el retiro anticipado o paquetes de indemnización por despido.

Las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo no deberían considerarse como dos campos aislados y operan de forma más efectiva cuando se complementan. Las medidas pasivas brindan una red de seguridad de manera tal que los trabajadores puedan reinsertarse laboralmente con empleos mejor pagos en vez de verse obligados a aceptar el primer trabajo que encuentran. Muchos programas de seguro de desempleo implementados por la OCDE imponen como condición para recibirlo la participación en un programa activo del mercado de trabajo, ya sea búsqueda laboral o capacitación. Si operan correctamente, los servicios de intermediación mejoran la “aptitud” del trabajador para el trabajo - de modo tal que puede ser más productivo, permanecer más tiempo en el empleo (por ejemplo, disminuye la menor rotación y volatilidad laboral) y, con suerte, percibir mejores ingresos y beneficios. Dado que los servicios de intermediación no mejoran las capacidades laborales ni educativas del trabajador, necesitan funcionar en conjunto con programas de capacitación y formación a fin de brindar las habilidades de empleo necesarias para reunir los requisitos para un trabajo o tener un mejor

Tabla 1		
Adaptación de los programas activos del mercado laboral según los objetivos		
Objetivo	Orientación del programa	A quiénes está dirigido
Moderar las crisis cíclicas	<ul style="list-style-type: none"> · Generación directa de puestos de trabajo (por ejemplo, obras públicas) Subvenciones salariales Capacitación (subsídios o subvenciones a trabajadores o empleadores) Apoyo al empleo autónomo Servicios de empleo como gerentes de intervenciones activas/vinculación a ofertas de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> · Grupos vulnerables (con menor resistencia) · Regiones e industrias más golpeadas
Reducir los desequilibrios estructurales	<ul style="list-style-type: none"> · Servicios de empleo (por ejemplo, información, ayuda para encontrar trabajo, ayuda para la movilidad) Capacitación Subsidios a los ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> · Regiones, industrias u ocupaciones próximas
Mejorar el funcionamiento general del mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> · Servicios de empleo Capacitación (por ejemplo, pasantías, programas de transición de la escuela al trabajo) 	<ul style="list-style-type: none"> · Todos
Mejorar las habilidades y la productividad	<ul style="list-style-type: none"> · Capacitación y perfeccionamiento (incluidos los programas de pasantías y formación permanente) 	<ul style="list-style-type: none"> · Categorías de trabajadores en riesgo o en situación de desventaja (especialmente para perfeccionamiento)
Brindar apoyo a los trabajadores en riesgo o en situación de desventaja	<ul style="list-style-type: none"> · Servicios de empleo (asesoramiento, ayuda para encontrar trabajo) Capacitación (por ejemplo, subsidios, subvenciones) Subvenciones salariales 	<ul style="list-style-type: none"> · Categorías de trabajadores en riesgo o en situación de desventaja

Fuente: Adaptado a partir de Betcherman, Dar, Luinstra, y Ogawa, 2000.

desempeño laboral. Tampoco los servicios de colocación de empleo pueden superar los obstáculos sociales más arraigados que impiden la inserción al mercado de trabajo, como el alcoholismo o las enfermedades mentales. Sin embargo, sí pueden identificar mejor y analizar estos obstáculos y así conseguir que quienes busquen empleo puedan ponerse en contacto con los servicios adecuados y, a fin de cuentas, encuentren empleo. Recién aquí podemos empezar a comprender el papel adicional que cumplen los servicios de intermediación como plataforma para generar enlaces con los programas de capacitación² así como intervenciones de políticas sociales para abordar los obstáculos específicos al empleo que enfrentan los trabajadores. La

² Ver las otras notas técnicas de esta serie: Gonzalez-Velosa, Ripani y Rosas-Shady, 2011 y Huneus, Mendoza y Rucci, 2011.

tabla 1 relaciona los instrumentos activos del mercado laboral según el problema laboral que pretenden combatir³.

Ley de Equilibrio entre Políticas Activas y Pasivas. El modo en el que cada país encuentra el equilibrio entre las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo varía significativamente entre los países de la OCDE y de ALC y también en la OCDE. En la mayoría de los países miembro de la OCDE, las medidas activas y pasivas se desarrollaron de forma simultánea o bien fueron las políticas activas las que primero se implementaron. Las medidas pasivas han sido, en líneas generales, las más costosas y, en las últimas décadas, la mayoría de los países de la OCDE intentaron destinar más recursos para “activar” a los desempleados (Eichhorst, Kauffman y Konle-Seidl, 2008). Dinamarca, Bélgica, Suecia y los Países Bajos se encuentran entre los pocos países de la OCDE que más invierten en medidas activas (como un porcentaje del PBI). Entre las políticas activas, la capacitación es más costosa que la intermediación laboral por trabajador y, en la mayoría de los países, es el mayor gasto entre las políticas activas del mercado laboral. Cuando las políticas activas del mercado de trabajo son pequeñas en comparación, la inversión en intermediación laboral es proporcionalmente mayor que en capacitación, como ocurre en Polonia, el Reino Unido y la República Checa, si bien esta tendencia comenzó a cambiar en 2008 con la crisis económica (Finn, 2011b).

En ALC, las medidas pasivas son relativamente inusuales. Barbados es el único país del Caribe que cuenta con un seguro de desempleo y los pocos países latinoamericanos que ofrecen seguro de desempleo se encuentran en el Cono Sur (por ejemplo, Argentina, Brasil, Uruguay), siendo Chile el país con el programa de seguro de desempleo más integral. Ya sea en políticas activas o pasivas, al tratarse de países en vías de desarrollo, América Latina y el Caribe comúnmente gastan sensiblemente menos en estos tipos de políticas en materia laboral en comparación con los países de la OCDE o con las economías de transición de Europa del Este. México y Chile, miembros de la OCDE, ocuparon los puestos 21 y 27, respectivamente, (sobre un total de 27 países) en términos de gastos en políticas activas del mercado de trabajo en el 2009⁴. La Tabla 2 revela cuán profundas son las diferencias entre Chile, México y la OCDE en términos de gastos.

³ Los datos de evaluación revelan que son varios los modos en los que diversos servicios funcionan correctamente o cumplen con estos objetivos.

⁴ OCDE, gasto público en Programas Activos del Mercado de Trabajo (PAMT) en 2009 (% del PBI), 2011

	Gasto en Políticas del Mercado de trabajo (PMT), 2009 (% del PBI)		Capacitación v. Intermediación, 2009 (% del PBI)	
	Políticas Activas del Mercado de Trabajo	Políticas Pasivas del Mercado de Trabajo	Capacitación	Intermediación
Promedio de la OCDE	0,67%	1,16%	0,19%	0,17%
México	0,02%	0%*	0,01%	0%*
Chile	0,28%	0,24%	0,20%	0,02%

* Cero o menor a 0,005%

Fuente: OCDE, 2011

Los niveles de financiamiento de las políticas del mercado de trabajo en los países en desarrollo no son solo una función de la menor capacidad y menos recursos sino que reflejan también las diferentes prioridades a nivel nacional, lo cual puede atribuir mayor importancia a medidas de lucha contra la pobreza, infraestructura u otras necesidades de desarrollo.

C. Fundamentos de la intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral pueden adoptar formas muy variadas, pero todas presentan un conjunto de servicios básicos; las variantes principales pueden apreciarse en el alcance de los servicios que se ofrecen. La Tabla 3 que se presenta a continuación resume los servicios “básicos” que brindan los servicios públicos y privados así como los extendidos o “avanzados” que están convirtiéndose en la norma en los servicios públicos de empleo más arraigados en América Latina y en los países de la OCDE. Los servicios esenciales deberán entenderse como aquellos servicios necesarios para brindar las funciones básicas de adecuación/colocación de mano de obra -una lista activa de ofertas laborales, un registro de quienes buscan empleo y los métodos para hacer coincidir ambos rubros. Comúnmente trabajan a través de asesores laborales y centros de servicios y promoviendo la búsqueda independiente por computadora o anuncios de oportunidades de empleo. La ayuda para encontrar trabajo, como la confección de los currículum vitae, técnicas para las entrevistas y los métodos de búsqueda laboral independiente también forma parte del servicio básico.

A medida que avanzan hacia etapas ulteriores, los servicios pueden centrarse cada vez más en conseguir que los trabajadores encuentren un mejor empleo y servicios más avanzados. Los servicios avanzados incluyen servicios especializados para empleadores (que pueden

cumplir una función dual para aumentar las listas de empleo), sistemas de información del mercado de trabajo, derivaciones a programas de capacitación o administración de capacitación en el corto plazo orientada a que los trabajadores obtengan trabajo y administración de seguros de desempleo (por ejemplo, muchos sistemas de la OCDE). Los servicios más avanzados se organizan en “centros únicos” que conectan los servicios de creación de empleo y negocios; también hacen derivaciones a servicios sociales (por ejemplo, asistencia social, ayuda económica, asesoramiento contra la drogadicción. Ver recuadro sobre los Estados Unidos en el apartado II). Una vez concretada la transición hacia un nivel de servicios más desarrollado, se puede apreciar por qué uno se mueve del concepto de un “servicio de empleo” hacia un “servicio de intermediación”: el servicio de intermediación evoluciona para “intermediar” entre el empleo, la educación y la capacitación de forma permanente. El objetivo de los servicios de intermediación más avanzados experimenta un progreso desde el aumento del desempeño del mercado laboral hasta el respaldo de un mejor funcionamiento del mercado de trabajo y una mejor calidad en la obtención de empleo en el mediano plazo (por ejemplo, orientar carreras según la escasez de habilidades, mejorar las señales del mercado entre empleo y capacitación).

Tabla 3		
Servicios prestados por los Servicios de Intermediación Laboral		
Categoría	Tipo de servicio	Cliente al que apunta
Funciones básicas	Asesoramiento/ayuda para encontrar trabajo	Personas que buscan empleo
	Colocación laboral	Personas que buscan empleo y empleadores
	Bolsa de trabajo (ofertas laborales y postulantes)	Personas que buscan empleo y empleadores
Servicios extendidos	Información del mercado laboral	Personas que buscan empleo y empleadores
	Gestión de capacitación y otras políticas activas del mercado de trabajo	Empleadores; trabajadores; personas que buscan empleo
	Servicios especializados para empleadores	Empleadores
	Administración de seguro de desempleo/acceso a servicios sociales	Trabajadores; personas que buscan empleo; desocupados

La intermediación como un “sistema” público y privado. La concepción original de los servicios de empleo como política activa del mercado de trabajo nació de los servicios de empleo financiados con fondos públicos o servicios públicos de empleo (SPE). En muchos países de ALC, estos servicios públicos no tuvieron suficiente financiación y su cobertura fue limitada, pero, por lo general, detentando el monopolio en la prestación de servicios “gratuitos” para los trabajadores. Dado el tamaño aún pequeño del mercado de los servicios de intermediación, los prestadores públicos y privados no suelen competir sino que a menudo están más vinculados o comparten ofertas laborales, cada uno especializándose en diferentes tipos de clientes. Las personas que buscan empleo pueden recurrir a bolsas de trabajo públicas o privadas o a métodos informales (por ejemplo, llamadas de presentación espontánea, contactos informales) dentro de lo que podría mejor denominarse un “sistema de intermediación laboral”. Los prestadores privados con fines de lucro van desde grandes compañías internacionales como *Manpower Inc.* y *Adecco* hasta pequeñas empresas locales que prestan servicios a determinadas industrias. Los prestadores de servicios de colocación laboral sin fines de lucro en América Latina y el Caribe comprenden iglesias, organizaciones comunitarias y organismos no gubernamentales de afiliación internacional. Es necesario entender a la búsqueda laboral independiente como parte de este sistema en tanto no se trata de una función independiente sino que depende de servicios como ofertas laborales publicadas en Internet, empleados de recursos humanos y talleres para buscar trabajo. Si abordamos la intermediación desde un “enfoque de sistemas”, los servicios públicos de empleo pueden desempeñar un papel más importante a la hora de vincular a distintos prestadores, brindar apoyo para la búsqueda individual de empleo a menores costos y ser más eficiente en el proceso.

Datos y Evaluación. La mayor parte de lo que conocemos sobre los buenos resultados de la intermediación proviene de los países de la OCDE, salvo por algunas excepciones clave. Un documento de trabajo sobre este mismo tema (Finn, 2011b) analiza en detalle los datos y la evaluación de la OCDE en términos de intermediación y capacitación. A riesgo de hacer una generalización excesiva, estas evaluaciones demostraron las siguientes tendencias:

- Los programas de búsqueda de empleo y otros programas relacionados demostraron tener **efectos positivos, especialmente en el corto plazo**, al disminuir el tiempo de desempleo (Card y otros, 2010). Se han registrado efectos positivos en las tasas de empleo (por

ejemplo, una menor duración del tiempo de desempleo, una más rápida inserción al mercado laboral) y algunos estudios demuestran también una **mejor remuneración**.

- Otros datos recientes de México revelan que la búsqueda formal de empleo a través del Servicio Nacional (público) de Empleo (SNE) aumentó la **probabilidad de encontrar** un mejor **empleo en el sector formal** (Zamora y otros, 2011).
- El desempeño de estos servicios es proporcionalmente mejor en un contexto económico favorable (con tasas de contratación más altas) aunque estos servicios también son positivos en épocas de crisis económicas al administrar y reducir el desempleo estructural a largo plazo (Finn, 2011b).
- Los servicios de empleo han demostrado ser especialmente **efectivos en términos de costos en comparación con otras políticas activas del mercado de trabajo**, puntualmente al destinar menores costos por trabajador (Kluve, 2006, 2010).
- También importa cómo se organizan estos servicios. La gestión de casos, la prestación privada (competitiva) de servicios (Comisión del Reino Unido sobre Empleo y Capacidades - *UK Commission on Employment and Skills*-, 2010), la intensidad de la búsqueda de empleo (Behaghely y otros, 2011) y el énfasis en la colocación laboral por sobre la atención de distintas necesidades de los desempleados (Behncke y otros, 2007)⁵ han demostrado que **mejoran el desempeño en el mercado de trabajo** de las personas que buscan empleo.
- **Las tendencias en América Latina generalmente han reflejado las de la OCDE.** Las evaluaciones de impacto de los servicios de empleo de América Latina han sido escasas pero, por lo general, siguen las tendencias de la OCDE (Betcherman y otros, 2004). Un estudio de impacto sobre el servicio de empleo en la Ciudad de México en 2005 (Flores-Lima, 2005) demostró **mayores tasas de colocación laboral y mejores ingresos entre los hombres** (sobre un grupo de control), pero no así entre las mujeres.

Uno de los meta-análisis más integrales de la OCDE en materia de políticas activas del mercado de trabajo consistió en una revisión de más de 100 evaluaciones microeconómicas realizada por Jochen Kluve (Kluve y otros, 2005, Kluve, 2006 y 2010). Kluve califica a los servicios de intermediación como “servicios y sanciones” debido a que en muchos países de la OCDE, el servicio público de empleo puede aplicar sanciones al beneficio del seguro de

⁵ Bibliografía de evaluación resumida en Finn, 2011b, incluidos Hasluck y Green, 2007.

desempleo (por ejemplo, reducir el monto o eliminar uno o dos pagos) si entiende que la persona que busca empleo no se está esforzando demasiado por conseguir trabajo. Incluso con esta clasificación, sin embargo, fueron estudiados muy pocos servicios con capacidad para imponer sanciones. Kluve encontró impactos relativamente fuertes en términos de servicios y sanciones y concluyó que los resultados eran de meridiana claridad e “incluso mucho más prometedores dado que estas medidas generalmente son el tipo menos costoso de política activa del mercado de trabajo” (Kluve, 2006, 11). De los seis tipos de políticas activas del mercado de trabajo, según Kluve, los impactos más positivos provenían de los servicios y las sanciones y “la mayor probabilidad de un impacto positivo es de 37,3 puntos porcentuales (evaluados en la media de la muestra, Kluve, 2006, 15)”.

Los sistemas de intermediación laboral operan dentro de determinados contextos de políticas nacionales y regulaciones laborales (por ejemplo, en materia de contratación y despido). Uno de los pocos estudios que analizó la efectividad de los servicios de empleo y las políticas laborales (Kluve 2006, meta-análisis de 137 observaciones europeas) concluyó que existe una correlación negativa únicamente entre la rigurosidad de las leyes en materia de protección contra despidos y el impacto sobre la probabilidad de empleo; por ejemplo, las empresas se mostraban más reticentes a contratar empleados si luego era difícil despedirlos. En resumen, salvo por el estrecho campo de la legislación en materia de despidos, e incluso esta correlación no era fuertemente negativa, los servicios de empleo demostraron tener impactos positivos en contextos de políticas de empleo muy diversos.

La enorme mayoría de las evaluaciones de impacto de las políticas activas del mercado de trabajo miden el impacto a nivel individual: son más los individuos que consiguen trabajo en menor tiempo si recurren a determinados servicios que si no lo hacen. Como en el análisis general del mercado laboral, se tiene menos información sobre los efectos del equilibrio general o macro en términos de disminución de la tasa de desempleo o subocupación. La teoría de investigación sigue debatiendo intensamente los factores determinantes de la búsqueda competitiva y los niveles de equilibrio del desempleo⁶. Finn (2011b) resume los datos obtenidos de la OCDE y demuestra impactos macroeconómicos que han aumentado el nivel de empleo y disminuido el desempleo en menor tiempo en aquellos países que habían rediseñado sus políticas

⁶ Ver ganadores del Premio Nobel de 2010 Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides por su modelo de mercados con fricciones en la búsqueda. Mortensen, 2008, y Petrangolo y Pissarides 2001.

activas del mercado de trabajo e incorporado servicios públicos de empleo como parte de una estrategia de activación integral (EC, 2006; OCDE, 2005; Finn 2011b). Reformas anteriores impulsadas con el fin de “ampliar la cobertura, imponer criterios de selección más estrictos, aumentar la condicionalidad y hacer que trabajar valga la pena” se tradujeron en una mayor efectividad de las medidas de emergencia adoptadas para lidiar con los impactos de las crisis (Finn, 2011b). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó los impactos macroeconómicos de la siguiente manera: un aumento del gasto destinado a Programas Activos del Mercado de Trabajo (PAMT) del 0,5% del PBI aumentaría el empleo entre un 0,2% y un 1,2% en el mediano plazo, según el país (OIT, 2011).

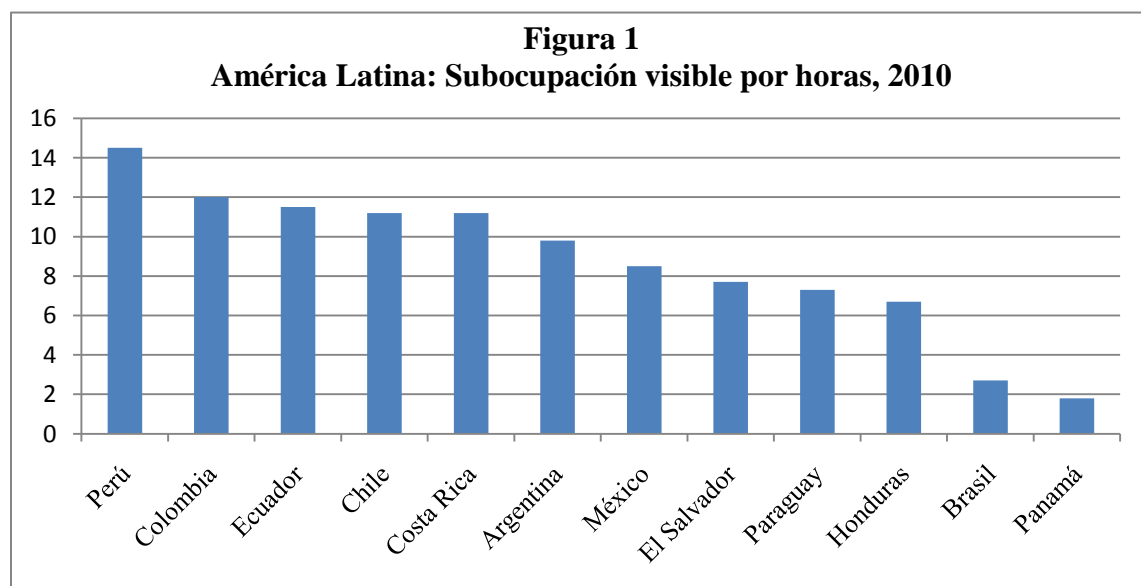
Por último, la bibliografía internacional, que registra sistemáticamente las conclusiones positivas sobre la intermediación laboral, casi nunca promueve el abandono generalizado de las demás medidas activas del mercado de trabajo a favor de servicios y sanciones. Por el contrario, plantean que los servicios de empleo serían especialmente útiles para reducir el desempleo en el corto plazo y para adaptarse a las crisis económicas. La bibliografía también señala que mientras la capacitación a gran escala y el empleo eventual fueron menos efectivos, de algunos datos se desprende que las características de diseño como la capacitación dentro de las empresas y la orientación de los programas fueron clave a los efectos de obtener mejores resultados en el empleo a mediano plazo (Meager, 2008; Kluve y otros, 2005, Finn 2011a).

D. Condiciones de la demanda y búsqueda de empleo en las economías de América Latina y el Caribe

Los países de ALC están enfrentando, con aun mayor intensidad, las presiones que impone la globalización de los mercados, lo cual ha generado rápidos cambios de trabajo, un aumento del contenido técnico de los sectores de exportación y la inadecuación de los contactos locales o familiares en sectores en rápida transformación. El desempleo en ALC, si bien no ha alcanzado los niveles de las naciones industrializadas (que comúnmente se benefician del seguro de desempleo), sigue siendo una creciente preocupación. Las tasas de desempleo abierto que se estimaron en el período 2010 alcanzaron un promedio de 7,3%, con tasas más elevadas en Chile, Colombia y la República Dominicana (14%) (CEPAL, 2010). América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los países no protege los ingresos a través de programas de seguro de desempleo, registra niveles de desempleo de duración significativamente menor. Cerca del 42% de los desempleados de Europa (las principales 15 economías de la eurozona) en el 2010 estuvieron

desocupados por más de un año, en comparación con el 19,6% que se registró en América Latina y el Caribe (Alaimo, 2011). Es el desempleo en el corto plazo más que en el largo plazo, sin embargo, la meta más adecuada y más efectiva para los servicios de intermediación laboral.

La demanda de servicios de intermediación en la región también proviene de empleados que buscan cambiar de trabajo. Este rasgo puede revestir especial importancia en América Latina y el Caribe, donde un mayor número de trabajadores están “subocupados”, con trabajos por menos horas, de baja productividad o que exigen una calificación que no se equipara con su formación académica y experiencia laboral. Las definiciones nacionales de subocupación varían, pero incluso los datos referidos únicamente a los trabajadores que trabajan menos horas de las que desearían⁷ (Figura 1) demuestran que entre un 2% (Panamá) y hasta un 14% (Perú) de los trabajadores de ALC trabajarían más horas si pudieran. Incluso un mayor número de trabajadores cambiaría de trabajo para ser más productivos o recibir una mejor remuneración o más beneficios.



Fuente: CEPAL, Encuesta Económica de América Latina y el Caribe 2010-2011

Otra preocupación que alimenta la demanda de una mejor intermediación es la “disparidad” entre el tipo de empleos y la calificación de los trabajadores. Manpower Inc., una

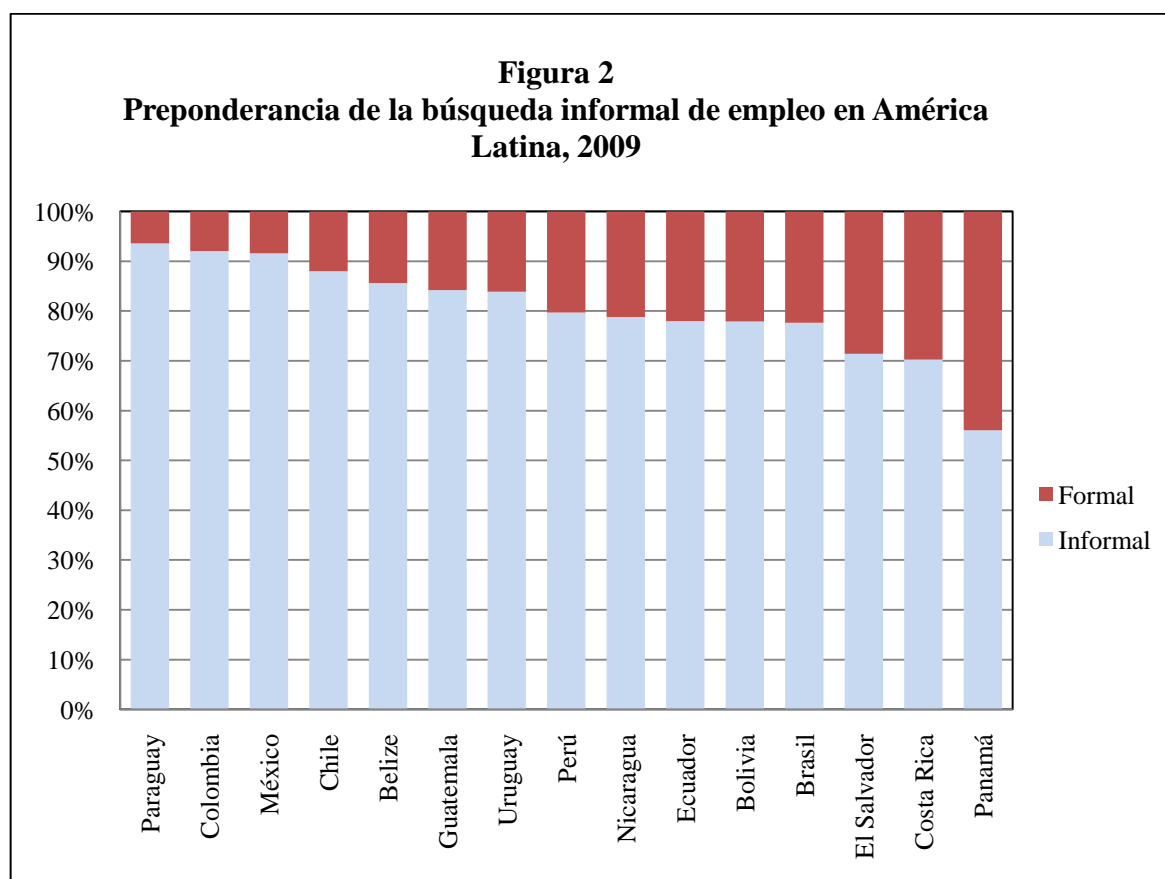
⁷ Los países en ALC usan definiciones muy variadas del concepto de subocupación por horas, incluidas aquellas personas que tienen un trabajo de medio tiempo pero desearían trabajar a tiempo completo y, en algunos países, a trabajadores que trabajan menos horas de las deseadas, incluso si tuviera una carga laboral de más de 40 horas por semana.

empresa global de reclutamiento e intermediación, denomina a este fenómeno como “La Paradoja Laboral en América Latina” (Manpower Group, 2011): en América Latina se da una situación de escasez de oportunidades laborales para trabajadores menos calificados y una disparidad de calificación, es decir, que en un momento dado no existe la suficiente cantidad de personas que tengan las capacidades necesarias para satisfacer las exigencias de los empleadores. El informe de Manpower concluye que América Latina lidera el ranking mundial en insatisfacción del empleador: casi un tercio de los empleadores manifiesta que no logra encontrar trabajadores con experiencia (32%) y cerca de un cuarto concluye que los trabajadores de América Latina no cuentan con las capacidades técnicas requeridas (24%). Como señalamos anteriormente, la escasez de capacidades tiene una dimensión tanto a nivel de capacitación/educación como a nivel de intermediación. En el corto plazo, una mayor y mejor intermediación reduciría las disparidades de mercado entre trabajo y calificación ocasionadas por la escasa información o la ubicación. En el mediano plazo, los sistemas de información del mercado de trabajo y la orientación laboral (por ejemplo, ferias de empleo, contactos con empleadores) de los servicios de empleo pueden dar señales de mercado de mediano plazo que muestren dónde se producirá el crecimiento del empleo en el futuro.

Datos recientes de México indican que los servicios de intermediación pueden mejorar la probabilidad de conseguir un mejor empleo en el sector formal (Zamora y otros, 2011), una conclusión especialmente importante para las economías de ALC con un alto nivel de informalidad. Al parecer, los servicios de intermediación pueden jugar un papel complementario a la hora de brindar apoyo a la contratación de trabajadores e incentivos al empleo formal en países en desarrollo al aumentar las herramientas para la búsqueda formal de empleo e incorporar mayor transparencia a las oportunidades laborales en el sector formal. Si bien la intermediación y la búsqueda formal de trabajo no pueden “crear” empleo formal, la intermediación puede seguir siendo importante a la hora de aumentar las probabilidades de conseguir trabajo en el sector formal.

Un análisis de las encuestas sobre fuerza de trabajo en la región (realizado para esta nota técnica) reveló la preponderancia de las búsquedas informales de empleo (por ejemplo, a través de contactos con amigos, familiares y directamente con empleadores) en toda América Latina y el Caribe. Estas encuestas, que se presentan en la Figura 2, brindan información para el período 2007-2010 (Anexo II). Los datos demuestran que los trabajadores de América Latina, en

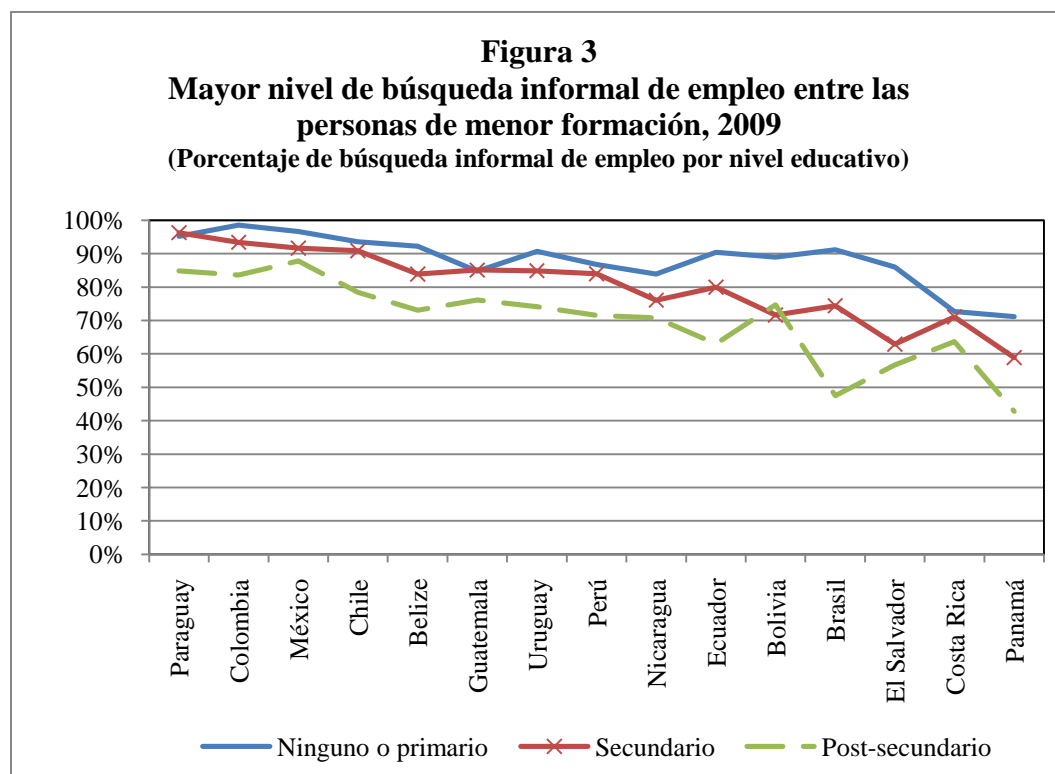
promedio, recurrieron a métodos informales de búsqueda de trabajo un 70% de las veces en México y Colombia y más del 90% de las veces en Paraguay. La búsqueda informal de empleo, especialmente como el principal o el único método para buscar trabajo, es limitada para los trabajadores de menos recursos o de bajos ingresos, que tienen pocos contactos laborales y cuyas búsquedas tienden a circunscribirse a los mercados locales. No obstante, los trabajadores del sector informal suelen recurrir a métodos informales (por ejemplo, contactos personales) para buscar trabajo y, quienes lo hacen, continúan de forma desproporcionada dentro del sector informal (Marquez y Ruiz-Tagle, 2004).



Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo o de Hogares, varios años, 2007-2010, ver Anexo II

El Anexo II presenta la metodología utilizada en estos cálculos dado que las distintas encuestas nacionales de América Latina formulan la pregunta sobre la búsqueda de trabajo de diferentes formas. Es muy poco frecuente, por ejemplo, que a las personas que buscan empleo se les pregunte por todos los métodos a los que han recurrido. Es más, puede ser que no sepan gracias a qué método de búsqueda de empleo efectivamente consiguieron el trabajo (por ejemplo,

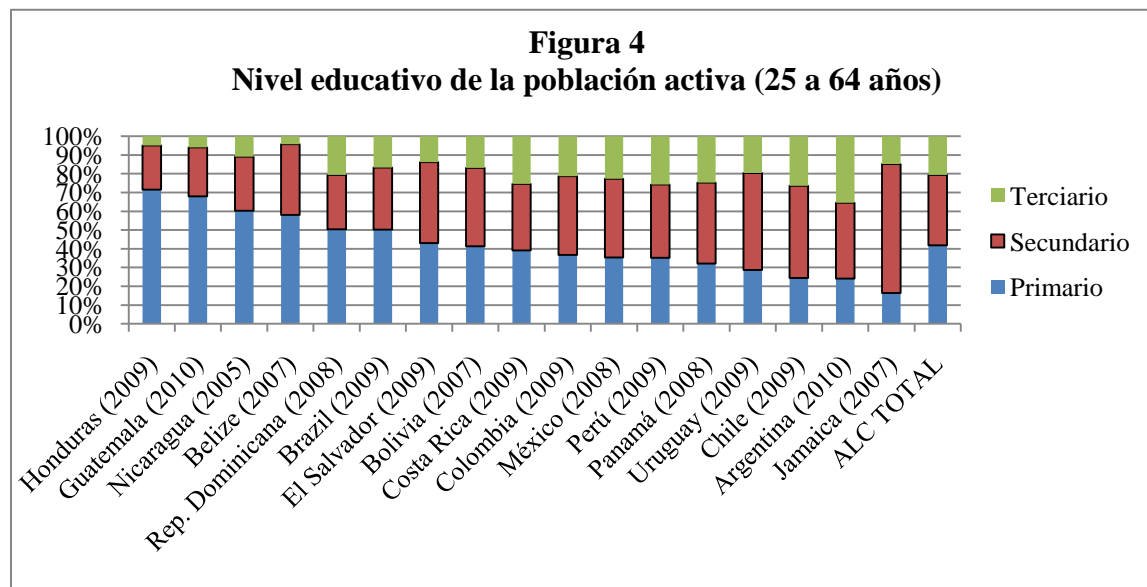
uno puede ver una oferta laboral en un servicio de empleo pero informar que se trató de un contacto informal con un empleador). Lo que puede resultar más interesante en el contexto de ALC son las ineficiencias de la búsqueda informal de trabajo y su concentración entre los trabajadores desfavorecidos. La siguiente figura demuestra que el uso de la búsqueda laboral informal es mayor entre los sectores de menor nivel educativo y es el método más utilizado en toda la región entre los trabajadores con un nivel educativo de primaria completa o un nivel más bajo. Mientras que quienes tienen estudios posteriores al secundario frecuentemente han recurrido a contactos informales, la investigación en la OCDE nos enseña que la calidad de los contactos informales y las redes sociales es mayor para quienes tienen un mejor nivel educativo y más recursos (ver la revisión de los estudios de Green y otros, 2011).



Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo o de Hogares, varios años, 2007-2010, ver Anexo II

Van Hoye y otros (2009) demostró que el tiempo que se invierte en las redes de trabajo con contactos de condición educativa y ocupacional baja en realidad puede tener un efecto negativo en la probabilidad de conseguir empleo. También se registraron desventajas similares entre las mujeres que recurren a los contactos informales (Huffman y Torres 2002). Las personas afroamericanas que buscan trabajo en los Estados Unidos obtuvieron mejores resultados cuando recurren a métodos formales en comparación con los métodos informales, incluido el uso de

redes sociales y de contactos directos con empleadores. Las economías de ALC se caracterizan por amplios segmentos de sectores desfavorecidos, mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afrodescendientes, cuya dependencia de los métodos de búsqueda informal de empleo pueden profundizar aun más su situación de desventaja en el mercado laboral.



Fuente: Cálculos realizados por la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID con base en las encuestas de hogares

El hecho de que la fuerza de trabajo en América Latina y el Caribe incluya grandes grupos de trabajadores desfavorecidos es un rasgo ampliamente reconocido. Entre dichos trabajadores hay mujeres, jóvenes y trabajadores con discapacidad (se estima que representan aproximadamente el 10% del mercado laboral), como así también pueblos indígenas y afrodescendientes (que representan más de la mitad del mercado laboral en países como Brasil, Bolivia y Guatemala). Esta desventaja se traduce en mayores tasas de desempleo, informalidad y una remuneración más baja (Marquez y otros, 2008). Se ha registrado un alto grado de segregación ocupacional entre afrodescendientes, con hasta un 40% de ocupación en puestos de trabajo poco calificados (que exigen bajos niveles de calificación) (Duryea y Genoni, 2004). La Figura 4 muestra el perfil educativo de un gran número de países de América Latina y el Caribe, donde se verifica un nivel educativo bajo, particularmente en América Central, y niveles proporcionalmente más altos en los países del Cono Sur como Chile y Uruguay.

Por último, si bien los datos sobre las tasas de rotación laboral son limitados, generalmente se plantea que las economías de América Latina y el Caribe registran niveles

proporcionalmente altos de recambio de trabajo debido a los bajos niveles de transparencia laboral y a los bajos salarios. Esta alta rotación podría disminuir si se diera una mejor adecuación entre puestos de trabajo y trabajadores (BID, 2004). La mayor rotación laboral se asocia a la informalidad, que alcanza niveles comparativamente altos en América Latina.

II. Servicios de Intermediación Laboral en las Américas en Etapas

Los servicios de intermediación laboral en América Latina y el Caribe se encuentran en muy distintas etapas en cuanto a su grado de evolución: están los países más pequeños con un moderno servicio público de empleo recientemente implementado hasta los países más grandes con una larga trayectoria en el desarrollo de servicios públicos y vínculos con el sector privado. En comparación, los países de la OCDE han tenido, por lejos, varias décadas para desarrollar sus sistemas de intermediación laboral. Se debe tener en cuenta que en ningún país estos servicios son estáticos. Los servicios de intermediación están en continuo cambio a nivel institucional y de servicios a fin de adaptarse e intermediar en un mercado laboral igualmente dinámico y cada vez más globalizado. El grado de experimentación así como de financiación, sin embargo, es ciertamente mayor en los países de la OCDE. Los servicios de empleo de ALC, abrumadoramente “en manos” de los ministerios de trabajo de la región (Anexo I), se desarrollan en contextos institucionales particulares con historias y desafíos propios.

En la actualidad, la mayoría de los países de ALC cuentan con algún tipo de servicio público de empleo y, en general, la región ha registrado un crecimiento, si bien limitado, en la cantidad de prestadores privados y sin fines de lucro de servicios de intermediación laboral. El Anexo I presenta un listado con todos los servicios públicos de empleo en América Latina. Todos ellos dependen de sus respectivos ministros de trabajo, a excepción de Colombia. Si bien algunos servicios públicos de empleo de ALC datan del período de posguerra de la Segunda Guerra Mundial (por ejemplo, Argentina), son muchos más los que se crearon en los años 70 y 80 como parte de las políticas de sustitución de importaciones dirigidas más por el estado y la creación de sistemas de capacitación pública, comúnmente sin una orientación hacia la demanda del sector privado. Esta temprana disociación entre los servicios de empleo y la demanda del sector privado junto, en algunos países, con un absoluto antagonismo entre el sector público y el privado ha limitado el crecimiento de los sistemas de intermediación tanto públicos como privados.

Mientras que la mayoría de los países estaban sujetos a convenios tempranos de la OIT que prohibían las agencias privadas de empleo, este convenio parece haber tenido un mayor efecto en muchos países de ALC, que se valieron de la asistencia técnica brindada por el ministerio de trabajo de la OIT en su formulación inicial. Asimismo, las distintas, y más

limitadas, trayectorias institucionales de los servicios públicos y privados de empleo en América Latina y el Caribe deberían entenderse en el contexto de largas historias de sistemas políticos autoritarios e industrias y políticas económicas promovidas por el estado hasta las décadas de los 70-80. El desarrollo del sector privado en muchos países estaba fuertemente limitado o politizado. Esto, a su vez, desalentó el desarrollo de una meritocracia y una cultura de una competencia leal en el mercado laboral. Las industrias estatales y el gobierno, los mayores empleadores durante la mayor parte del siglo XX, a veces eran empleadores politizados y cerrados, con cambios laborales íntimamente ligados más a los ciclos políticos que económicos. La demanda de servicios de intermediación para cubrir ofertas laborales competitivas y sobre la base del mérito evolucionó lentamente a lo largo de toda la región. Muchos países continuaron padeciendo de los modelos tradicionales de contratación poco transparentes, falta de información abierta y decisiones de contratación politizadas que favorecían a elites con “conexiones”.

Tan solo un pantallazo a los servicios públicos y privados de empleo en América Latina y el Caribe revela hoy diferencias significativas en cuanto a su alcance, rol y desempeño. Resulta útil comprender estos diferentes estados como “etapas” de desarrollo, en las que los sistemas de ALC evolucionan desde inicios rudimentarios hasta servicios progresivamente más avanzados con una mayor variedad de servicios de alcance nacional hacia la intermediación como una política activa del mercado de trabajo. Cada etapa tiene su diseño y sus características operativas y de funcionamiento distintivos además de aspectos nacionales en los que se alejan. El objetivo de la primera etapa es implementar un servicio de empleo; el de la segunda etapa es desarrollar estos servicios de empleo en términos de servicios y avanzar hacia un “sistema” de intermediación que congregue a prestadores públicos, privados y sin fines de lucro. Hay una tercera etapa que aún no se ha alcanzado pero que se delinea aquí para imaginar hacia dónde podría dirigirse en el futuro una Segunda Etapa de la intermediación laboral en un grado de avanzado de desarrollo sobre la base de los ejemplos regionales actuales. Esta clasificación por etapas de los servicios de intermediación laboral en la región incluye indicadores de evaluación y desempeño pertinentes y relevantes para cada etapa. La siguiente tabla pretende servir de guía para un análisis más profundo de cada etapa.

Tabla 4**Etapas de los Sistemas de Intermediación en ALC**

Etapa	Objetivo	Principales prioridades operativas	Países
1	Establecer e implementar un servicio básico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación de un sistema informático “de admisión” para el registro de postulantes y puestos de trabajo ▪ Desarrollo de una estrategia del sector privado para incentivar a empleadores a utilizar el servicio 	Bolivia, Paraguay
2	Expandir los servicios de empleo, la cobertura y la efectividad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuevos servicios adaptados a los contextos nacionales de empleo y a los obstáculos nacionales para el desarrollo de empleo ▪ Reestructuración de la gestión, creación de servicios “ventanilla única” para la gestión de casos de clientes ▪ Expansión de los sistemas de desempeño, monitoreo y evaluación 	Perú, Colombia (2a); México, Brasil, Chile (2b)
3	Generar una mayor integración entre las políticas sociales, laborales y económicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor integración y expansión con la creación de sistemas nacionales de intermediación (por ejemplo, mayores vínculos entre prestadores públicos y privados, expansión de mercados) ▪ Reposicionamiento de los servicios de intermediación dentro de un sistema de desarrollo del capital humano y una mayor productividad (por ejemplo, integración y vinculación con programas condicionales de transferencia de efectivo, de la escuela al trabajo y capacitación en el trabajo). 	Ninguno

A. Primera Etapa: establecer servicios de empleo

Un número sorprendente de países de ALC, principalmente las naciones más pequeñas y de menores ingresos, están estableciendo (o re-estableciendo) los cimientos de un servicio público de empleo, un registro de ofertas laborales y servicios de colocación de empleo. Algunos de estos países son Honduras, Bolivia, Paraguay y Guyana. Los países que están en la primera etapa pueden haber tenido disposiciones que regulaban los servicios públicos de empleo durante décadas, pero con tan solo 50 a 100 ofertas laborales y servicios confinados a una oficina pobremente equipada en la capital, comúnmente languidecían sin haberse puesto en práctica, con escasa conexión con el empleo del sector privado. Paraguay, que actualmente está realizando inversiones en una red de centros de empleo, en el año 2010 tenía menos de 100 ofertas laborales, principalmente para puestos locales de servicio doméstico (por ejemplo, de limpieza), todos concentrados en Asunción.

Durante la primera etapa, los países se concentran en brindar un conjunto “básico” de servicios de empleo. Estos servicios comprenden un registro de ofertas laborales, un registro de postulantes y servicios de asesoramiento laboral, de colocación y de derivación. Concentrarse en desarrollar estos servicios básicos es esencial para establecer una nueva relación creíble con los empleadores. Si las ofertas laborales siguen siendo limitadas o si se concentran demasiado en los salarios mínimos, las personas que buscan empleo al final se sentirán desalentadas al momento de decidir si recurrir o no a un servicio de intermediación. Los empleadores tampoco se verán incentivados para obtener algún tipo de asistencia en su tarea de conseguir la cantidad de trabajadores que necesitan y que, además, cumplan con las condiciones de calificación que buscan.

Las ferias de empleo se han usado ampliamente en los países de ALC que están en la Primera Etapa a fin de expandir de “un tiro” la base del abanico de empleadores que solicitan servicios de intermediación. Sin embargo, las ferias de empleo pueden formar parte integral, de forma más sistemática, del alcance de un empleador, con una organización temática alrededor de nuevos empleadores o determinados segmentos del mercado de trabajo a los que se apunta, como es el caso de muchos países de la OCDE. Los puestos de trabajos que se ofrecen en estas ferias deben registrarse en una base de datos nacional o local de manera que pueda hacerse un seguimiento sistemático. Algunos servicios de América Latina han implementado ferias de

empleo de forma más estratégica. Por ejemplo, la oficina regional del estado de Yucatán de México (Quintana Roo) organizó una exitosa feria de empleo orientada a graduados universitarios desempleados, que sirvió para expandir la base de empleadores del servicio (Kappaz y Cavallo, 2009).

1. Funciones operativas clave durante la Primera Etapa

Dos funciones operativas son particularmente críticas en esta etapa a fin de garantizar la plataforma necesaria para la futura expansión. En primer lugar, es necesario implementar **un sistema informático eficiente de “admisión”** para registrar tanto a empleadores como postulantes. Idealmente, los asesores laborales de los centros de servicios deberán centrarse principalmente en tareas de asesoramiento y colocación. Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe, los asesores laborales se han visto obligados a ingresar datos básicos para las personas que buscan empleo y a veces también para los empleadores. Los países que están en la Primera Etapa deben establecer condiciones para el auto registro, si fuera posible, o bien designar personal administrativo para ingresar datos al sistema, los cuales pueden ser consultados por los asesores laborales. Costa Rica, otro de los países que se encuentra en la Segunda Etapa, implementó su servicio de intermediación desde el principio con un alto grado de auto-registro de empleadores y personas que buscan trabajo (entrevista de la autora con funcionarios de Costa Rica, septiembre de 2010). Mientras que el número de auto-registros (por Internet o computadoras en los centros) de un individuo deberá reflejar el nivel de uso de tecnología a nivel nacional, esto se diferencia del registro informático básico de ofertas laborales y personas que buscan trabajo. El uso continuado del registro en papel de personas que buscan trabajo y de ofertas laborales es poco realista para un servicio de intercambio viable en la economía de hoy.

La segunda función crítica de la Primera Etapa es el desarrollo de una **estrategia para establecer contactos y el registro laboral con empleadores**. Un servicio debe desarrollar un número significativo de ofertas laborales, tanto a niveles altos como bajos, a fin de ganar credibilidad entre los empleadores y superar cualquier estereotipo negativo del pasado. Las decisiones operativas y del personal siguen una estrategia. ¿Cómo hacen hoy los empleadores para encontrar empleados? ¿Qué sectores/empleadores más probablemente necesiten servicios de intermediación? Comprender las condiciones de la demanda de determinado país deberá combinarse con las prácticas actuales del sector privado. Los empleadores, ¿recurren a

asociaciones para registrar empleos? ¿Los empleadores están organizados para registrar empleos online o las relaciones cara a cara son la mejor manera de llegar a los empleadores? Una estrategia para expandir los contactos del sector privado debería identificar no solo cómo sino también quiénes serían mejores para llegar a los empleadores. *Incluso en esta temprana etapa, esto podría no significar depender principalmente de la expansión del servicio público.* Honduras, país que en 2004 atravesaba la Primera Etapa, dio un gran salto en términos de cobertura y operaciones del programa al desarrollar una red con las cámaras de comercio. Actualmente tiene más oficinas que el servicio público (ver el recuadro a continuación). A fin de brindar un conjunto básico de servicios, los países que están en la Primera Etapa confían ya sea en la inauguración de centros de servicio público o bien aprovechan las redes existentes de las oficinas regionales, construyendo un servicio más descentralizado o de red. Solo unos pocos sistemas en la región, Chile y Costa Rica en particular, han comenzado la renovación de sus funciones de intermediación de forma descentralizada, consistentemente con los enfoques nacionales en cuanto a prestación de servicios. La cuestión clave es la capacidad de mantener constante la calidad, los estándares y la supervisión. Chile (que ahora atraviesa la Segunda Etapa) encontró que la naturaleza descentralizada de las oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL), antes administradas por los gobiernos locales a quienes estaban obligadas a obedecer por ley, generó un servicio de uso limitado y de diferentes calidades según la zona del país (Velásquez-Pinto, 2011b).

Ha sido escaso el análisis sobre los factores que determinarían el nivel de inversión necesario y el número e implementación de servicios de empleo. Estos deberían incluir lo siguiente:

- Localización de los “centros de servicios”. Por lo general, se establecen en lugares donde las agencias públicas ya cuentan con dependencias, en vez de en áreas de alto tránsito, que sería lo ideal, como centros comerciales, áreas de negocios en el centro de la ciudad, zonas de fácil acceso por medio del transporte público.
- Instalación de los centros de servicios de empleo en espacios comunes junto con organismos reguladores del Ministerio de Trabajo. Esto debería evitarse en todos los casos ya que no solo desalienta a los empleadores a acercarse a los centros, sino que crea también una imagen negativa del registro de empleo vinculada a un control regulatorio.

Estrategia del Sector Privado en Honduras:

Expansión de cobertura y ofertas laborales a través de las cámaras de comercio

Siete años atrás, Honduras, uno de los países más pobres de la región, contaba con tan solo el esqueleto básico de un servicio nacional de empleo (*el Servicio Nacional de Empleo de Honduras – SENAEH*). En el 2004, eran menos de 200 las empresas privadas que ofrecían puestos de trabajo a través de la SENAEH y no llegaba a 4.000 el número de personas que recurrían al servicio por año. En menos de siete años, Honduras ha dado un salto tremendo: más de 10.000 empresas se registraron en el SENAEH y 23.000 personas recibieron los servicios en el 2011. Honduras ha sabido demostrar cómo hacer crecer la cobertura y la cantidad de centros, puestos de trabajo y personas que recibieron los servicios gracias al desarrollo de una estrategia conjunta con el sector privado.

Hacer más con menos: servicios públicos y privados de intermediación laboral

En el 2005, el Ministerio de Trabajo y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) firmaron un acuerdo para implementar un servicio público y privado de intermediación laboral. A través de este acuerdo, las cámaras empresariales se encargan de administrar los centros de servicio de empleo y brindar el personal y el espacio físico necesarios, mientras que el Ministerio de Trabajo, por su parte, aporta los insumos informáticos, de software y de oficina, además del acceso a la plataforma electrónica de intercambio laboral (denominada Empléate) y capacitación para el personal. El hecho de que la administración de los servicios de empleo esté en manos de las cámaras de comercio facilita el acceso al servicio para las empresas y se traduce, al mismo tiempo, en una disminución del gasto público. Con este tipo de acuerdo, los recursos no van de mano en mano.

Capacitación que satisface las necesidades de las empresas: iniciativa de capacitación para jóvenes

Las cámaras de comercio y el Ministerio de Trabajo han implementado también de forma conjunta un programa de capacitación para jóvenes (denominado Entrenamiento para el Primer Empleo – EPEM) a fin de ayudar a los jóvenes registrados en los servicios de empleo a encontrar un trabajo. La capacitación está a cargo de las empresas, quienes ponen los profesores y el espacio físico, mientras que el gobierno financia los estipendios de los estudiantes. Luego de haber completado la capacitación, los jóvenes entran a trabajar en las empresas que brindaron el entrenamiento. Al destinar tiempo y dinero a la capacitación, las empresas tienen un interés directo en ofrecer cursos que sean relevantes para el mercado laboral. Se trata de una situación que beneficia tanto a las empresas como al gobierno. Las empresas cuentan con trabajadores mejor calificados y más productivos y el gobierno se hace de una mejor fuerza de trabajo invirtiendo menos.

Tamara Milsztajn

- Antes de alquilar o comprar un lugar donde instalar los centros de servicios, es aconsejable llevar adelante un análisis y estudio de localización a fin de maximizar la conveniencia tanto para las personas que buscan empleo como para los empleadores (por ejemplo, en el centro de la ciudad, en zonas comerciales, cerca de Cámaras de Comercio o en su interior, y en zonas de fácil acceso por medio del transporte público).
- Uso de innovaciones para áreas rurales remotas (por ejemplo, oficinas itinerantes, instalaciones compartidas con gobiernos locales o el sector privado). El servicio público de empleo en Jalisco, en la costa oeste de México, invirtió en una oficina itinerante que acampa en las principales plazas de las comunidades más aisladas determinados días a la semana. La camioneta está equipada con computadoras y allí atienden asesores, lo que hace posible buscar en el momento aquellas ofertas laborales u oportunidades de capacitación locales que figuran en la base de datos que mejor se adecuan al perfil de las personas que se acercan a buscar trabajo.

Por último, algunos países de la región, como Haití, podrían considerarse como en una fase previa a la Primera Etapa. En estos países, la intermediación puede brindarse como parte de un programa de capacitación o a través de organismos no gubernamentales o el sector privado, pero se caracterizan por la falta de una organización sistemática de intermediación a nivel nacional.

2. Primera Etapa: variaciones y consideraciones futuras

En América Latina, se puede apreciar una notable variabilidad en el uso de los programas de incentivo a la capacitación como característica clave de los servicios de intermediación (por ejemplo, Panamá, Bolivia y la República Dominicana), en el uso de programas de auto-registro desde el inicio del servicio (por ejemplo, Costa Rica) y en la administración interna de los centros de servicios. Una clara debilidad de muchos de los sistemas de la Primera Etapa en la región han sido los malos servicios informáticos de admisión y los pocos esfuerzos que se han hecho por atraer a los empleadores. Sin un “impulso inicial” tanto en la gestión como en la base de clientes, los servicios públicos pueden languidecer en la Primera Etapa, sin ser capaces de superar la impresión de que ofrecen servicios únicamente para un determinado número de trabajadores poco calificados.

Se ha prestado poca atención a las redes y asociaciones público-privadas durante las primeras etapas del desarrollo de un servicio de intermediación (Mazza, 2003), a excepción

de El Salvador y Perú a fines de los años 90. Los países de la OCDE han buscado alcanzar estas innovaciones a veces incluso décadas después de que servicios públicos de empleo consolidados languidecieran a niveles bajos de eficiencia (Struyven, 2004). Los países desarrollados, sin embargo, han gozado de las ventajas de contar con mercados nacionales más desarrollados tanto para la búsqueda independiente como para prestadores privados además de redes de seguridad social más definidas para los desocupados y presupuestos más altos. Es importante que los servicios de la Primera Etapa en ALC consideren la implementación temprana de redes o asociaciones con prestadores privados y no gubernamentales ya existentes, especialmente en contextos nacionales donde los empleadores han perdido la confianza en los servicios públicos y han organizado alguna forma de intermediación privada.

3. Desempeño y monitoreo de la Primera Etapa

En sus primeras etapas, los servicios de empleo en América Latina y el Caribe deben conceder gran importancia al desarrollo institucional y a la construcción de nuevas relaciones con empleadores y personas que buscan trabajo, normalmente en contextos nacionales difíciles donde la intermediación formal es relativamente desconocida, en particular entre los trabajadores poco calificados. Los sistemas de la Primera Etapa deben concentrarse en establecer un marco institucional y alcanzar estándares de calidad y cobertura en términos de inserción laboral antes de implementar medidas de desempeño más avanzadas y evaluaciones sistemáticas de impacto econométricas sobre el conjunto de beneficiarios. El siguiente recuadro delinea una serie de indicadores de desempeño y monitoreo que hacen hincapié en una evaluación de procesos en la Primera Etapa y crean la plataforma para evaluaciones de mejor calidad durante la Segunda Etapa. El principal desafío institucional al que se enfrentan la mayoría de los países de ALC es el desarrollo de sistemas de información que permitirán el registro básico de personas que buscan empleo y el seguimiento de inserción laboral.

Primera Etapa: monitoreo y evaluación

Establecer los cimientos para los sistemas de monitoreo e información

- El desarrollo de sistemas de monitoreo para medir y hacer un seguimiento de las personas que buscan trabajo y las ofertas laborales es el primer paso a tomar durante la Primera Etapa. Este registro aporta la base para cumplir con los indicadores de desempeño de la Primera Etapa que se mencionan a continuación.
- Los sistemas administrativos de datos deberán desarrollarse para monitorear la eficiencia y efectividad del servicio y de los centros locales y sus procesos, incluida la estimación del número de empleados que atienden a los clientes y la cantidad y tipo de clientes. Estos sistemas pueden expandirse durante la Segunda Etapa a fin de posibilitar un análisis costo-beneficio más serio.

Indicadores de desempeño

- Número (o aumento en el número) de ofertas laborales registradas
- Número (o aumento en el número) de personas que buscan empleo que se han registrado
- Mayor variedad de ofertas laborales registradas (en especial trabajos de ingresos más altos)
- Tasa (o aumento de la tasa) de inserción en el mercado laboral (trabajadores en nuevos empleos respaldados por servicio de empleo)⁸
- Clientes por asesor⁹

Tipos de evaluación

- Evaluaciones de procesos
- Evaluaciones administrativas y de sistemas
- Evaluaciones comparativas de desempeño entre oficinas regionales
- Evaluaciones de impacto (para programas de capacitación de capacitación administrados por servicios de empleo, dando por supuesta la capacidad de construir un grupo de control viable)¹⁰

⁸ Muchos servicios de empleo de ALC pretenden medir las tasas de inserción en el mercado laboral antes de configurar los mecanismos administrativos y de seguimiento, a fin de hacerlo de la forma adecuada. Los métodos informales de confiar en que los empleadores y las personas que buscan empleo vuelvan a llamar al asesor para comunicarles que consiguieron el empleo subestimaría significativamente la efectividad del servicio.

⁹ Se asume que el sistema de monitoreo asigna asesores a los clientes y lleva adelante un seguimiento.

¹⁰ Establecer grupos de control para los servicios de empleo suele ser difícil sin no se cuentan con herramientas tales como datos por paneles cuatrimestrales, sistemas de monitoreo, encuestas de seguimiento de los beneficiarios. Estas herramientas aún no están disponibles en los países de ALC en estas primeras etapas.

B. Segunda Etapa: expansión de los servicios de empleo, cobertura y efectividad

Un número significativo de los países de ALC, principalmente de medianos ingresos, actualmente presta servicios básicos de intermediación correspondientes a la Primera Etapa y han ingresado a la Segunda Etapa para el lanzamiento de diversas estrategias orientadas a expandir los servicios, la cobertura y la efectividad de los servicios públicos de empleo. Son parte de un grupo creciente de prestadores públicos y privados de intermediación, que están desarrollando “sistemas” de intermediación nacional. Para determinar si un país ha ingresado a la Segunda Etapa deben tenerse en cuenta los siguientes criterios, entre otros: al menos cinco años de inversión en desarrollo; un conjunto consolidado de oficinas regionales y en la capital; sistemas de evaluación y monitoreo para registrar los empleos obtenidos gracias a los servicios; y datos acerca de la mayor variedad de programas o servicios (por ejemplo, programas de capacitación, sistemas de información laboral y servicios especializados para empleadores). La mayoría de los países que están en la Segunda Etapa han obtenido préstamos de inversión, subsidios y asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo: la República Dominicana, Panamá, Perú, México, Chile, Brasil y Colombia¹¹. Estos países deben considerarse en base a un continuo tanto a nivel de escala como de recursos, en tanto mucho de los países que se encuentran en la Segunda Etapa aún están en proceso de consolidación de sus servicios. Tres de estos países, Brasil, Chile y México, deberán considerarse que están en una posición avanzada dentro del grado de desarrollo de la Segunda Etapa (Segunda Etapa B) a los efectos de cobertura nacional, tamaño del sistema y variedad en la oferta de servicios. Chile, si bien es comparativamente menor en cuanto a su cobertura (aunque no en el número de oficinas), deberá también considerarse dentro de la Segunda Etapa B, dadas las innovaciones del servicio y la vinculación con los programas sociales.

Todos los países de la Segunda Etapa han establecido los servicios básicos como han sido delineados anteriormente y están progresando en la tarea de alcanzar una mayor cobertura nacional y regional, además de estar implementando nuevos servicios y concentrándose en mejorar la efectividad. Es aquí en la Segunda Etapa que se da una adaptación más extensiva a los contextos económicos nacionales, donde las lecciones aprendidas tanto en los países de la OCDE como en otros sistemas de países en desarrollo cobran una mayor relevancia. Esta sección, por

¹¹ Brasil y Colombia han recibido únicamente asistencia técnica; Colombia se encuentra actualmente en una etapa temprana de definición de asistencia en mercados laborales mediante la potencial extensión de un crédito.

tanto, incorpora una serie de lecciones que se desprenden de la experiencia de los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe también. La Unidad de Seguridad Social y Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo actualmente cuenta con una red de 14 servicios públicos de empleo que se encuentran en la Primera y en la Segunda Etapas en la región a fin de facilitar el intercambio técnico. Los principales objetivos generales de la Segunda Etapa son expandir la cobertura, mejorar la efectividad y crear “sistemas” de intermediación nacional más integrados que incluyan prestadores públicos y privados.

1. Segunda Etapa: creación de “sistemas” nacionales de intermediación con prestadores públicos y privados

Para los países de ALC que se encuentran en la Segunda Etapa, lo más difícil es comenzar a percibir la función de intermediación entre empleo y personas que buscan trabajo como un “mercado” de prestadores públicos, privados y sin fines de lucro en los que se facilite la búsqueda laboral independiente. En los países en desarrollo, un servicio público puede concebirse como un servicio que desempeña un papel tanto catalizador como fundacional. Desde esta concepción, la Segunda Etapa no debe entenderse como una simple expansión del servicio público, en particular en un contexto de ALC donde los escasos recursos fiscales siempre limitarán el tamaño y alcance de los servicios públicos de empleo. Por el contrario, los países deberán considerar que se trata de una etapa de construcción hacia un “sistema” de intermediación que incluya a prestadores privados y sin ánimo de lucro. Este sistema potencialmente podría caracterizarse por los siguientes rasgos: fuentes exhaustivas de información para facilitar la búsqueda independiente de empleo; una mayor transparencia de las ofertas laborales; menores costos de contratación y despido; mejores vinculaciones entre capacitación, educación y empleo; confianza en el dinamismo de los prestadores del sector privado en los mercados nicho; y un mayor uso de estándares de competencia en la contratación y capacitación para brindar señales del mercado.

Mosley y Sol sostienen que varios países de la OCDE han sustituido de forma gradual el servicio público de empleo por prestadores privados durante las últimas dos décadas, primero para grupos especiales pero más recientemente para las funciones de colocación más básicas (Mosley y Sol en Sol y Westerveld, 2005). Incluso los países avanzados, no obstante, tuvieron que atravesar años y años de experimentación y estimulación de un mercado de intermediación

privado. No existe teoría económica global alguna que guíe el cambio de una estructura jerárquica de gobierno del sector público por otra que se basa en contratos, pero sí se han trazado perspectivas teóricas que se desprenden de la teoría de la elección pública y una “nueva economía institucional” que se centra en los costos de transacción (Mosley y Sol en Sol y Westerveld, 2005, Banco Mundial, 1995).

Los “modelos de sistemas” en desarrollo en la OCDE abarcan una amplia variedad e incluyen las siguientes características:

- Intermediación totalmente privatizada (por ejemplo, la Red de Empleos de Australia);
- Modelo privatizado para el desempleo a largo plazo y dependencia en un servicio público de empleo para las personas que hace poco están desempleadas (hasta 12 meses) (por ejemplo, el Reino Unido, Freud 2007);
- Modelos mixtos público-privados;
- Un amplio mercado privado y de ONG con un servicio público de empleo (comparativamente) más pequeño y fuertemente descentralizado, vinculado con un seguro de desempleo (por ejemplo, Suiza);
- Dependencia principalmente en la prestación privada con marcadas capacidades a nivel estatal (por ejemplo, los Estados Unidos).

Los sistemas de América Latina y el Caribe están emergiendo en la Segunda Etapa para desarrollar sus servicios públicos de empleo en el contexto de roles marcados para los prestadores privados, si bien no en la medida del sistema australiano. Los “mercados” nacionales privados y sin fines de lucro de intermediación laboral entre empleadores y trabajadores han sido más limitados en los países de ALC por varios motivos, incluidos los grados de desarrollo y el tamaño de los mercados. Algunos de los mercados de trabajo de ALC también han evolucionado en el contexto de antagonismos público-privado y tradiciones de contratación menos abiertas (Velásquez-Pinto, 2011).

Una de las consideraciones estratégicas en el desarrollo de “sistemas” nacionales de intermediación es la cuestión de subcontratar los servicios a prestadores privados y sin fines de lucro. En base a la experiencia de la OCDE, los prestadores privados y sin fines de lucro se considera que son los mejores a la hora de “innovar, replicar experimentos exitosos, adaptarse rápido a los cambios, abandonar actividades obsoletas o infructuosas, y llevar a cabo tareas técnicas o complejas” (Osborne y Gabler, 1993, según se cita en Finn 2011a). Los organismos no

gubernamentales (ONG) también se consideran que han contribuido a la construcción del capital social y de vínculos sociales que pueden mejor satisfacer las necesidades de los grupos desfavorecidos o facilitar una mejor adaptación a las necesidades especiales de empleo.

Existen, sin embargo, algunas preocupaciones y riesgos asociados al uso de prestadores privados. Los dos principales son el “aprovechamiento” (*creaming*), es decir, que los prestadores privados elijan los casos más sencillos de búsqueda de empleo, y el “estancamiento” (*parking*), que significa que los casos de trabajadores que tengan mayores dificultades para conseguir empleo recibirán los servicios mínimos. Estas dos preocupaciones son las mismas que atormentan a los prestadores públicos y los países de la OCDE han creado sistemas de incentivo y desempleo para controlar estos riesgos. Incentivos como mejorar la calidad de los servicios de colocación, medidas tendientes a lograr una retención laboral a mayor largo plazo, mejores salarios y empleos con beneficios sirven para mitigar estos riesgos y mejorar la prestación del servicio (UKCES, 2010). Por ejemplo, el amplio sistema de calificación por estrellas que implementó Australia premia y paga una bonificación por los casos más difíciles y exige a los prestadores privados que tomen los casos más sencillos pero sin pago alguno a cambio (Carters, 2010).

Un segundo conjunto de consideraciones se vincula a la posibilidad de fraude y corrupción (un riesgo potencial también en la prestación pública del servicio). Los críticos sostienen que la motivación de ganancia puede reducir los servicios que se prestan a los clientes (Considine, 2005, conforme se cita en Finn, 2001b). En el sistema descentralizado de los Estados Unidos, la subcontratación de grandes prestadores de los programas “del subsidio al empleo” (“*welfare to work*”) en algunos estados ha generado preocupación acerca de una potencial malversación, mala prestación del servicio y apropiación indebida de fondos (Bryna Sanger, 2003, DeParle, 2005 conforme se cita en Finn 2009)¹². El Salvador tuvo una experiencia exitosa a comienzos de la década al cerrar el servicio público y subcontratar su prestación a un prestador sin fines de lucro, lo que resultó en un rápido crecimiento de ofertas laborales de pequeñas empresas y la creación de un sistema de admisión unificado (Quiteno, 2009). Sin embargo, estas ganancias más tarde se revirtieron con una vuelta al servicio público. Chile también ha experimentado con la subcontratación de modelos. Uno de ellos, específicamente para mineros

¹²Es importante apuntar que “*welfare to work*” es un tipo de subcontratación más complejo y exhaustivo que los servicios de intermediación.

del carbón, pagó un bono a prestadores privados por una inserción en el mercado laboral más inmediata (Fondo Multilateral de Inversión, 1991).

Un aspecto central en términos de subcontratación de prestadores privados o sin fines de lucro es la implementación de contratos por resultados, que vinculan el pago a proveedores en función de los resultados obtenidos en términos de puestos de trabajo que se encontraron para los clientes y el tiempo de retención laboral a mediano plazo. Mientras ha sido posible, los servicios públicos de empleo, por lo general, no han atado sus presupuestos a criterios de desempeño de forma tan directa a fin de mantener un equilibrio regional o de distribución. Ceará en el noreste de Brasil (ver recuadro a continuación) constituye un ejemplo del fuerte crecimiento en el número de clientes y en la eficiencia al haber encargado la prestación del servicio público a un prestador no gubernamental.

Comparar evaluaciones y datos sobre la prestación del sector privado y los contratos por resultados es un desafío y muchos contratos de la OCDE se han propuesto varios objetivos más allá de la simple inserción laboral. La Sección 3 analiza esta literatura, la cual puede resumirse como positiva en términos generales, con nuevos enfoques mejores para algunos solicitantes que otros. Las mejoras en el desempeño y en la eficiencia son mixtas (Finn, 2011a).

La mayor incorporación de prestadores privados y sin fines de lucro puede adoptar diversas formas, como por ejemplo, la subcontratación directa de servicios. Todas estas formas distintivas comparten una misma intención: expandir o mejorar la eficiencia de la intermediación independiente o respaldada. Luego de décadas de mercados privados limitados, están surgiendo o se están considerando nuevas líneas de actividades para los sistemas de la Segunda Etapa en América Latina. Por ejemplo:

- *Vinculación de prestadores públicos, privados y sin fines de lucro en una red* para compartir ofertas laborales y colocaciones (Lima, Perú, experimento de fines de los años 90, Mazza, 2003, demostró que la red generó una mayor oferta de empleos y mejores tasas de inserción laboral en los tres tipos de proveedores);
- *Expansión de la información y promoción de bolsas de trabajo de prestadores privados y sin fines de lucro y bolsas de trabajo especializadas* (por ejemplo, a través de las Cámaras de Comercio, ferias de empleo, anuncios conjuntos y eventos de promoción en grandes concentraciones públicas);

- *Vínculos electrónicos integrales a través de portales nacionales de empleo*, como El Portal de Empleo en México, que vincula en un sitio Web los registros de empleo nacionales y regionales junto con un sistema integral de información del mercado de trabajo a fin de contribuir a una mejor carrera y al proceso de toma de decisiones en lo ocupacional (por ejemplo, apoyo a la búsqueda independiente y con ayuda) (ver recuadro)
- *Contratación directa de los sectores privados y sin fines de lucro para servicios de intermediación*. América Latina y el Caribe han empleado modelos de subcontratación de forma más extensiva en materia de capacitación para jóvenes (por ejemplo, Chile, Perú, la República Dominicana, Argentina), a pesar de que los principios y procedimientos son similares a los servicios de intermediación;
- *Promoción de directivas para la búsqueda independiente de empleo* a través de capacitación y guía en línea; y
- *Apoyo o vinculación con profesiones universitarias de orientación profesional*

Cada una de las consideraciones operativas clave enunciadas a continuación para la Segunda etapa deberán adoptarse siempre en miras a la expansión de los prestadores públicos y privados/sin fines de lucro, con una variedad e innovación en ambos casos adaptadas a los contextos nacionales.

Mejor eficiencia a través de la asociación con ONG:

El caso de Ceará en Brasil

Ceará es uno de los estados más pobres de Brasil, con las tasas más bajas de participación de la fuerza de trabajo en el país. En 1998, el servicio público de empleo de Ceará (SINE) inició una asociación con el Instituto de Desarrollo del Trabajo (IDT, *Instituto de Desenvolvimento do Trabalho*), un organismo sin fines de lucro. Desde entonces, el servicio público de empleo ha mejorado notablemente su eficiencia, con un crecimiento en la cantidad de centros, ofertas laborales y postulantes que acuden al servicio y consiguen empleo. En el 2008, SINE/IDT Ceará ofreció 233.423 puestos de trabajo (en comparación con los 124.394 de 2002), mayormente en el sector servicios, manufactura, construcción civil y en la industria minorista (Matos, 2009).

SINE/IDT Ceará registra la tasa de colocación más alta en Brasil. En el 2007, SINE/IDT Ceará consiguió empleo para el 46,6% de los trabajadores que se registraron, mientras que el resto del país logró colocar tan solo al 17,5% (Moretto, 2009). SINE/IDT obtuvo también la certificación ISO 9001:2008 por su eficiencia de gestión. Algunas de las principales razones del éxito de SINE/IDT Ceará se mencionan a continuación:

- Modelo de gestión y financiamiento. El IDT cumple con todas las funciones del SINE y administra todas las oficinas de empleo con fondos públicos tanto del gobierno estatal como del Ministerio Federal de Trabajo. Un contrato anual entre el IDT y el gobierno de la Secretaría de Trabajo y Desarrollo Social de Ceará (*Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS*) fija los indicadores de desempeño y mecanismos de monitoreo. En virtud de este contrato, el IDT informa al STDS sobre sus servicios de intermediación de forma mensual.
- Estrecha colaboración con el sector privado. El SINE/IDT Ceará consigue empleo en grandes empresas (con más de 100 empleados) para más trabajadores en comparación con el resto del país (Matos, 2009). Muchas empresas utilizan las instalaciones del SINE para llevar adelante los procesos de selección y sus 38 centros en todo el estado de Ceará, con su moderno equipamiento, parecen oficinas del sector privado.
- Amplia oferta de servicios. El SINE/IDT ofrece una lista activa de ofertas laborales y personas que buscan empleo, asesoramiento laboral, capacitación, información y registro para el seguro de desempleo, centros para trabajadores autónomos, asesoramiento a microemprendedores y acceso al microcrédito, programas especiales para jóvenes y personas con discapacidad, así como investigación en las tendencias del mercado laboral en Fortaleza.

Tamara Milsztajn

2. Consideraciones operativas clave en la Segunda Etapa: nuevos servicios y reestructuración de la gestión

Las siguientes características operativas clave pretenden alcanzar los objetivos de la Segunda Etapa (expansión de la cobertura, los servicios y la eficiencia) de manera integral. Una vez más, la incorporación/el rol de los prestadores privados y sin fines de lucro debería considerarse como un medio para alcanzar los objetivos operacionales de expansión.

a. Nuevos servicios adaptados a los contextos nacionales de empleo/obstáculos al empleo

Una vez establecidos los servicios básicos, la efectividad y el alcance de los servicios públicos y privados recae tanto en una mejora de las funciones esenciales (ver más adelante) como en la expansión de servicios “extendidos” efectivos que sirvan para abordar los obstáculos específicos al empleo, ayuden a las personas desfavorecidas y fortalezcan los servicios básicos (al igual que con los incentivos a la capacitación y servicios a los empleadores).

Estos servicios avanzados o extendidos (ver Tabla 3) comúnmente pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: (i) servicios especializados para empresas; (ii) programas de empleo/para trabajadores especializados, como migración; (iii) programas de capacitación y derivaciones a capacitación; y (iv) servicios sociales (incluido el seguro de desempleo). A continuación se presentan algunos ejemplos que abarcan estos cuatro grandes grupos:

- (i) *Servicios especializados para empresas* ofrecen servicios directamente a los empleadores, por lo general, a cambio del pago de un arancel. El servicio a empleadores más especializado es el reclutamiento directo y la derivación (por ejemplo, selección de candidatos y coordinación de entrevistas, especialmente útiles para pequeñas empresas que no cuentan con personal de recursos humanos que lleven a cabo esta tarea). El servicio de empleo de Colombia condujo el proceso de reclutamiento para empresas españolas en el sector agrícola y la industria minorista. Jamaica permite que empleadores extranjeros instalen oficinas de reclutamiento en dependencias del Ministerio. Los servicios de empleo desempeñan un papel dual en tanto afianzan los vínculos con empleadores privados para obtener ofertas laborales y, a su vez, generan los ingresos necesarios.

- (ii) *Administración de servicios al trabajador o programas de empleo/migración.* Varios servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe se han convertido en “plataformas” para la administración de programas especializados de empleo para grupos de trabajadores con necesidades puntuales (por ejemplo, trabajadores que regresan al país, personas con discapacidad) y para el empleo en el exterior. El Servicio Nacional de Empleo (SNE) de México, con más de 20 años de experiencia en la administración de programas de empleo eventual para trabajadores agrícolas en los Estados Unidos y Canadá, recientemente ha expandido sus servicios al empleo en el sector de turismo en los Estados Unidos¹³. (En algunos países, como Jamaica, el programa de migración al exterior opera como una división independiente del Ministerio de Trabajo). *Los programas de estímulo/subvención salarial* son menos frecuentes en América Latina y el Caribe en relación con los países de la OCDE. Aquí un servicio puede brindar un incentivo para la contratación del sector privado a través de un subsidio salarial parcial¹⁴ de forma transitoria con valores de desempeño de referencia para la contratación de un alto porcentaje de trabajadores parcialmente subsidiados. Este instrumento ha sido utilizado en América Latina para proteger los salarios de los trabajadores ocupados en respuesta a la crisis económica en el corto plazo. El Servicio Nacional de Empleo de México convirtió sus subsidios a la capacitación en el corto plazo (Becate) en un instrumento para proteger los salarios de los trabajadores del sector turístico afectados por la crisis de la gripe porcina. El uso y la adaptación de estos instrumentos ayuda a fortalecer las relaciones con empleadores locales, con la posibilidad de generar futuras ofertas laborales y cupos de capacitación luego de la recuperación (Mazza y Fernandes Lima da Silva, 2011 y Dureya y otros, 2009).
- (iii) *Capacitación (de jóvenes y adultos) con fines de inserción en el mercado de trabajo.* Este es el servicio más frecuente y extendido en América Latina y el

¹³ En algunos países, como Jamaica, los programas de migración al exterior están a cargo de divisiones independientes del Ministerio de Trabajo además de la bolsa de empleo nacional.

¹⁴ Ya sea como un porcentaje menor del salario diario o semanal o como concentración de los primeros 1-6 meses de salario (niveles de la OCDE).

Caribe, y particularmente se adapta al contexto de países en vías de desarrollo en donde el servicio público suele tener contactos limitados con el sector privado y la creación de puestos de trabajo no se anuncia con frecuencia. Se ha demostrado que las empresas en América Latina y el Caribe se ven beneficiadas por un “período de capacitación de prueba” de entre 1 y 3 meses previos a la decisión de contratación que dichas empresas hubieran omitido en ausencia del incentivo de capacitación (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2009). Existen dos notas técnicas sobre capacitación de jóvenes (y adultos) que permiten establecer un paralelismo en relación con este tema y proporcionan un análisis exhaustivo de estos tipos de programas, que, a menudo, son llevados a cabo directamente por los servicios nacionales de empleo por medio de incentivos al sector privado (González-Velosa y otros, 2011, y Huneus y otros, 2011).

- (iv) *Prestación o derivación de servicios sociales.* El seguro de desempleo en particular es más frecuente en sistemas de la OCDE que en sistemas de ALC. En Suiza, los desempleados tienen la posibilidad de inscribirse en los centros públicos de servicio de empleo a fin de obtener beneficios y recibir servicios de asistencia y monitoreo de búsqueda de empleo por medio de la asignación de un asesor laboral dentro del marco de un programa de beneficios permanentes. En Barbados, los desempleados se presentan ante el centro de servicio de empleo y se inscriben para recibir el seguro de desempleo, que posteriormente les permite acceder a las ofertas de trabajo y a los servicios ofrecidos por un asesor laboral (Mazza, 1999). El uso de servicios públicos de empleo como una “puerta” o un medio de acceso a otros servicios sociales o laborales necesarios ofrece más oportunidades para ampliar la base de clientes y proporcionar mayor eficiencia en la coordinación de la asistencia (ver el análisis incluido bajo el título “ventanilla única” en la subsección siguiente).

Esta enumeración de servicios y programas extendidos no debe considerarse taxativa. La clave para mejorar la cobertura y la eficiencia en la Segunda Etapa radica en el desarrollo de servicios o asistencia que aborden los obstáculos laborales con los que se enfrentan los desempleados en un determinado mercado regional, ya sea como parte de un grupo con

necesidades especiales (por ejemplo, madres solteras, personas con discapacidad, trabajadores migrantes que intentan reinsertarse) o como individuos que hacen frente a determinados obstáculos (por ejemplo, acceso al transporte, impedimentos relacionados con el consumo de alcohol o con la salud). Parece ser que los servicios públicos de empleo están más preparados para abordar los obstáculos a los que se enfrentan los grupos que aquellos a los que hacen frente los individuos, debido a que existen restricciones burocráticas y legales en el uso de los recursos públicos que hacen que, desde el punto de vista político, sea difícil mantener diferentes niveles de servicio a costos considerablemente diferentes para las distintas personas que buscan empleo. Sin la flexibilidad suficiente en lo que respecta a la determinación de costos y servicios por individuo en busca de empleo, los servicios públicos de empleo pueden verse limitados por un listado de servicios demasiado costosos o menos importantes teniendo en cuenta los distintos tipos de beneficiarios. En varios países de la OCDE, en virtud de los contratos por resultados, los prestadores privados sin ánimo de lucro reciben su pago sobre la base de los resultados (por ejemplo, duración en el nuevo puesto de trabajo, calidad del empleo) y no por el servicio en sí (por ejemplo, la capacitación que se ofrece). Este enfoque más abierto hacia la obtención de buenos resultados de empleo ha dado origen a nuevos tipos de servicios que fueron creados como un elemento adicional de la caja de herramientas de la intermediación. La experiencia del Reino Unido tras haber empleado una “caja negra”, que establece los fines de rendimiento correspondientes a los prestadores privados y no así los medios, ha derivado en varios tipos de servicios individualizados, flexibles y de bajo costo (ver el Cuadro a continuación). La innovación incluye el uso de subsidios para el cuidado de niños, el pago de uniformes y herramientas de trabajo y el marketing masivo en centros comerciales locales. Asimismo, cabe destacar que los prestadores recurrían con menos frecuencia a la capacitación debido a los altos costos y a la ausencia de efectividad en términos de inserción laboral de los clientes.

Salir de la “caja negra”:

Servicios innovadores de búsqueda de empleo ofrecidos por prestadores privados en el Reino Unido

¿Qué tipo de servicios, herramientas, se utilizarían si al prestador privado se le pagara únicamente sobre la base del rendimiento –lograr que una persona consiga y conserve un trabajo durante un período mínimo de 13 semanas– en lugar de establecer exactamente el servicio que será prestado? El servicio de “caja negra”, establecido por David Freud en su informe de 2007 con fines de experimentación en el Reino Unido, ofrece algunas ideas. Freud sostuvo que si los prestadores privados recibieran incentivos por el logro de determinados resultados, esto derivaría en todo tipo de servicios “inimaginables” para el sector público. De no funcionar estos servicios, el sector privado tendría incentivos para eliminarlos, cambiarlos o innovar. Los pagos son bajos cuando existe derivación de clientes, pero dichas sumas son más altas una vez que un trabajador que anteriormente estaba desempleado permanece en su puesto por un período mínimo de 13 semanas. Los fondos públicos, por lo tanto, no se utilizan únicamente para ayudar al trabajador a conseguir un empleo, sino también para cubrir otros gastos relacionados con ayudar al trabajador a mantenerlo, incluidos los derivados de servicios tales como la membresía a un gimnasio y los beneficios adicionales relativos al cuidado de niños.

Louise Young, directora de Relaciones Internacionales de Ingenus, describe algunas de sus experiencias e innovaciones (Mazza, 2011b). Young sostiene que es importante no considerar que el sector privado realiza el trabajo del sector público de una manera más económica, sino que realiza un tipo de trabajo diferente – en este caso, una asistencia más individualizada con una gran variedad en términos de servicio que simplemente no sería posible para el sector público dados sus procedimientos burocráticos y su orientación hacia beneficios más igualitarios. Algunas de las experiencias de Ingenus como prestador en áreas con altas tasas de desempleo incluyen las siguientes:

- Hacer que la entrevista de trabajo resulte exitosa – los gastos para la compra de trajes nuevos, los costos de transporte hacia el lugar de la entrevista, una caja de herramientas pintada y las entrevistas individuales simuladas se consideraron más efectivos para la colocación de mano de obra en comparación con la capacitación a largo plazo.
- Abordar los problemas sociales graves – el alcoholismo, la adicción a las drogas y las dificultades mentales representaban problemas para las personas que habían estado desempleadas durante mucho tiempo; probablemente resulte esencial el tratamiento o la derivación a servicios sociales.

- Ser creativos en épocas de recesión – las técnicas que resultan efectivas durante épocas de prosperidad no son necesariamente eficaces tiempos de recesión. Las estrategias incluían la distribución de CV en centros comerciales y llamadas de presentación espontánea por parte de empleadores, cuando había menos anuncios de trabajo.
- Impulsar a quienes buscan empleo a que se acerquen al centro de empleo – Ingenus implementa un plan abierto para que las personas que buscan de trabajo no estén aisladas con su asesor. Asimismo, exhortan a quienes buscan empleo a que se queden y usen las computadoras, los teléfonos y los faxes sin cargo alguno. Incluso sirven té y café de forma gratuita, y, en algunos casos, hasta ofrecen el almuerzo.
- Uso efectivo de pequeñas sumas de asistencia económica – la asistencia económica para los gastos de transporte, almuerzo o el cuidado de niños le permiten a la persona que busca empleo asistir a una entrevista regular con un asesor o a una entrevista de trabajo.

b. Reestructuración de la gestión: creación de servicios de “ventanilla única” de gestión de casos de clientes

En la búsqueda laboral, el mismo método no resulta efectivo para todos. Para obtener mejores resultados con una mayor eficiencia, es esencial asistir a un número creciente de clientes con la mezcla adecuada de servicios que deben ser prestados de manera simplificada. En la Segunda Etapa, esta “transición” en términos de eficiencia y calidad típicamente se lleva a cabo por medio de dos tareas principales y secuenciadas: en primer lugar, el establecimiento de un registro de clientes y la prestación de servicios a estos últimos, ambos organizados de forma simplificada y unificada; este método suele denominarse “método de ventanilla única”. La transformación de servicios públicos ineficientes en la gestión de ventanilla única es un importante emprendimiento multifacético con el cual se está experimentando en la actualidad en México y en Perú. Entre otras tareas fundamentales, se incluyen las siguientes: mayor uso de tecnologías para el auto-registro, nuevas instalaciones y equipos y reestructuración de los recursos humanos (Bent y otros, 1999). La única forma de que los sistemas en América Latina y el Caribe puedan pasar a la segunda tarea es a través de las innovaciones en la gestión, implementando un método de gestión de casos en el que los asesores puedan adaptar una lista de servicios y técnicas de búsqueda de empleo a las necesidades de los clientes (Finn, 2011b).

Sin este paso, los servicios públicos de empleo de ALC que comienzan la Segunda Etapa seguirán teniendo una capacidad limitada para expandir considerablemente la prestación y la

eficiencia del servicio, desalentando a quienes buscan empleo como consecuencia de procesos ineficientes, largas esperas y la falta de correspondencia entre sus necesidades y los servicios ofrecidos. Prácticamente no existe un sistema de capacitación sistemático para los asesores laborales, ni siquiera en los países de ALC durante la Segunda Etapa y la mayoría de ellos terminan consumiendo tiempo valioso ingresando información básica en una computadora. Existen pocas, sino ninguna, agencias públicas de empleo de América Latina que cuenten con un sistema de información que le permita al asesor laboral ver la cantidad de visitas de un determinada persona que busca trabajo, diseñar una estrategia de búsqueda o coordinar entrevistas. Es poco probable que los sistemas de ALC tengan los recursos necesarios para evolucionar hacia dicho sistema amplio de gestión de casos; no obstante, la prestación *actual* de servicios puede ser reorganizada de manera tal que un mayor número de clientes puedan recibir un mejor servicio con el mismo nivel de recursos. Existen varios elementos fundamentales dentro del sistema de gestión más eficiente, que también aportan la experiencia de los países de la OCDE:

- Una base de datos y un sistema de información que sean capaces de registrar la información relevante relativa al empleo de los clientes, visitas a los servicios de empleo, estrategia y seguimiento de la búsqueda laboral;
- Un sistema de ingreso simplificado para el registro de clientes y compañías en dicha base de datos;
- Instalaciones para el auto-registro, el uso de computadoras en modo de autoservicio (por ejemplo, Costa Rica) y servicio telefónico;
- Reorganización del “flujo de trabajo” de tal manera que los clientes sean atendidos de forma inmediata y los administradores, sino las mismas personas que buscan empleo, ingresen información básica;
- Organización de las funciones del asesor laboral, permitiéndole la especialización futura en determinados tipos de ocupaciones, inscribiendo tanto las ofertas de empleo como las personas que buscan trabajo de tal forma que puedan estar en contacto permanente con la oferta y la demanda del sector.

A continuación, se describen de forma sucinta las características principales de (i) la gestión de ventanilla única, (ii) centros únicos, (iii) la expansión de la tecnología, (iv) la gestión de casos, y (v) la reestructuración y capacitación de los recursos humanos, a saber:

i. Gestión de ventanilla única. A medida que se expanden los servicios de intermediación en términos de cantidad de clientes y de rango disponible de productos, la efectividad se va a centrar en su capacidad de prestar más servicios a un número mayor de personas de una manera más sencilla y simplificada. La existencia de un registro único de beneficiarios para todas las intervenciones hace posible que los servicios de empleo puedan llevar a cabo el seguimiento de cada intervención con una persona que busca empleo y mejorar el monitoreo y el rastreo de empleos en el largo plazo. La gestión de ventanilla única ha sido implementada de forma creciente en los países de la OCDE bajo diferentes formas, en los que la mayor parte de los sistemas de gestión de ventanilla única han combinado políticas activas del mercado laboral con otras intervenciones sociales y económicas (Finn, 2011b). Un único punto de ingreso con un único registro de beneficiarios en un centro de servicios de empleo es sólo el primer paso, ya que, posteriormente, se integra una amplia gama de servicios, que se prestan de una manera más eficiente, por medio de este registro inicial. La reestructuración incluye la renovación y la reubicación de las instalaciones en términos físicos que permitan un mayor acceso por parte de los empleadores y de las personas que buscan empleo y la reorganización de las funciones de recursos humanos que posibiliten una mayor atención a los clientes.

El Reino Unido le dio a su consolidación el nombre de servicio “Único”, describiéndolo como un “acceso centrado en un único trabajo” integrando los servicios de empleo, la autoridad de beneficios sociales y los programas de los gobiernos locales. En el Reino Unido se probaron diferentes modelos del servicio “Único” – un modelo básico, una variante de *call center* y versiones ofrecidas por prestadores privados y ONG, mediante el cual se demostró que posiblemente el modelo de centro único no funcione en todas las regiones.

ii. Centros únicos. Los centros únicos, que a menudo son confundidos con su alternativa más ambiciosa, la gestión de ventanilla única, pueden operar en niveles de integración de servicios simples y más avanzados. Numerosos sistemas y localidades de la OCDE asignan la tarea de intercambio laboral a un centro “único”, es decir, un único lugar en el que se puede acceder a una

serie de servicios de empleo y de servicios activos del mercado laboral (tanto en términos virtuales como en términos físicos). Los centros únicos en los países de la OCDE se han

Centro único: Falls Church, VA, EE.UU.:

Un enfoque multi-nivel

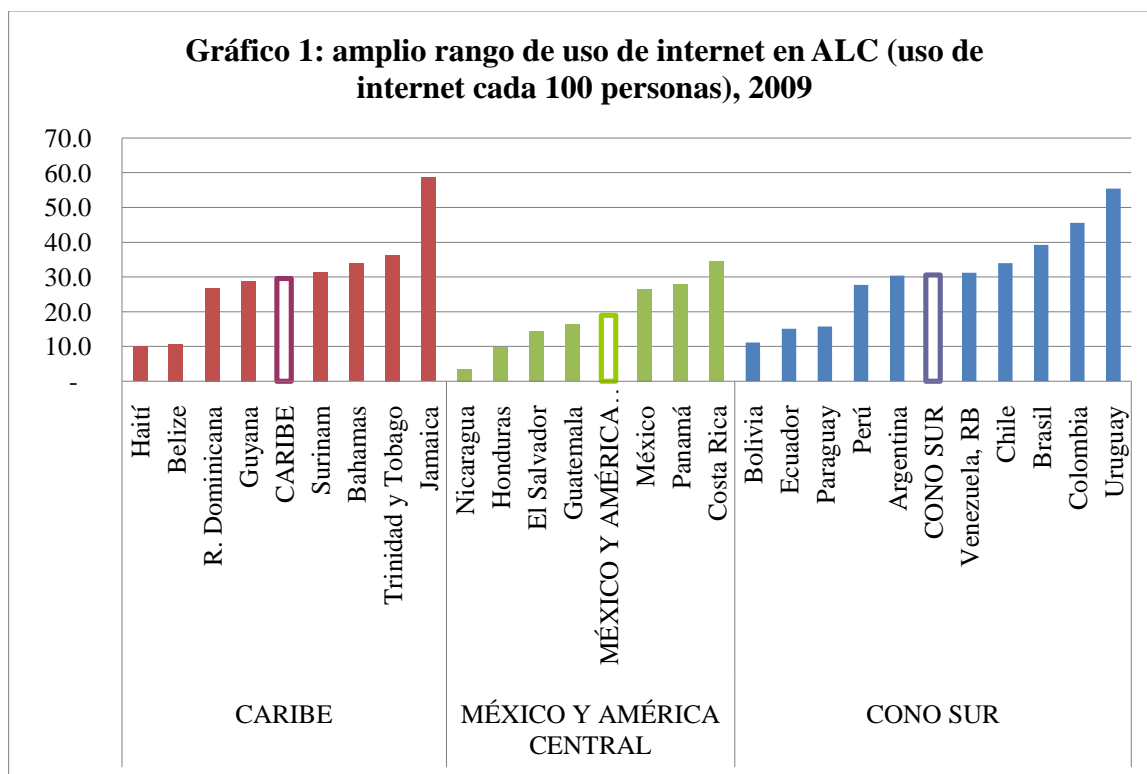
El centro único estadounidense –Skill Source– ubicado en el norte de Virginia, próximo a la capital de los Estados Unidos, Washington, DC, es un ejemplo de las ventajas que ofrece integrar los servicios en un mismo sitio y renovar las instalaciones para recibir a quienes buscan empleo. Skill Source es una asociación conformada por empleadores locales y el gobierno local con un consejo directivo propio que mantiene vínculos estrechos con los programas y servicios nacionales. Cada piso ofrece una serie de servicios diferentes de interés para quienes buscan empleo, ya sea que estos últimos sean jóvenes que buscan su primer trabajo o trabajadores con experiencia que aspiran a emprender un negocio:

- Primer piso – cuenta con un centro para adolescentes con instalaciones informáticas que les permite a los jóvenes acceder a información sobre empleo, obtener ayuda para sus tareas o participar en actividades extracurriculares, o simplemente “relajarse”, como dicen los adolescentes en los Estados Unidos.
- Segundo piso – alberga el centro de empleo principal en donde las personas que buscan trabajo pueden encontrarse con asesores laborales, acceder a listas de ofertas laborales computarizadas, trabajar con sus CV y fotocopiar de forma gratuita. Los asesores contribuyen en la tarea de ofrecer acceso y determinar si se cumplen las condiciones para acceder a una serie de programas sociales, incluido el seguro de desempleo y la capacitación laboral.
- Tercer piso – ofrece servicios de empresas pequeñas para emprendimientos comerciales incipientes y existentes, con la asistencia de asesores, información sobre recursos y otros programas de capacitación y de otra naturaleza. Este programa no es una iniciativa federal, sino local, que es financiada con recursos locales pero tiene lugar en el centro único.
- Último piso – se encuentran otras agencias de servicio social, particularmente para madres jóvenes. Solía contar con instalaciones que ofrecían servicios de guardería, pero en la actualidad tiene como función principal ofrecer información sobre programas federales y de otro tipo.

extendido más allá de los programas del mercado de trabajo y han incluido, por ejemplo, el registro de nuevos negocios y el apoyo a los microemprendimientos (ver Cuadro sobre centros únicos en Virginia, Estados Unidos). Como primer paso, los países de ALC durante la Segunda Etapa pueden considerar la integración de los servicios activos (capacitación e intermediación) y de los servicios pasivos (tales como el seguro de desempleo, en su caso) existentes en el mismo lugar físico antes de integrar los servicios de los diferentes ministerios y la implementación de un sistema de gestión de “ventanilla única”, que constituye una forma más avanzada del centro único.

iii. Auto-registro / Avances tecnológicos. En los países de la OCDE, ha existido una tendencia estable hacia la implementación de servicios en línea y autoservicios con el objetivo de concentrar recursos y la atención de asesores laborales en las personas que resultan más difíciles de reinsertar. En los países en los que existe un gran uso de internet, podrían resultar rentables las instalaciones para el auto-registro y el autoservicio, como es el caso de los países de la OCDE. En Irlanda, gran parte de las personas que buscan trabajo utilizan las instalaciones con servicios en línea o numerosos puestos de autoservicio ubicados en centros de servicio de empleo, instalaciones en donde se ofrece capacitación y en los centros de algunos gobiernos locales. Estos puestos, que resultan costosos¹⁵ incluso para los estándares de la OCDE, les permiten a quienes buscan empleo explorar puestos de trabajo y programas de capacitación disponibles por ubicación, ocupación, nivel de capacitación requerido, salario y otros elementos de búsqueda, imprimir las ofertas de empleo y postularse para los trabajos correspondientes de forma directa (Mazza, 2010). Luego se coordinan citas con un asesor laboral, quien trabaja de forma conjunta con la persona que busca empleo en una estrategia laboral más enfocada al mediano plazo, la cual puede incluir el desarrollo profesional, la capacitación y el contacto directo con los empleadores. Estos servicios deben utilizarse con cuidado respecto de la amplia gama de uso y disponibilidad de Internet en América Latina y el Caribe, como se muestra en el Gráfico 1 a continuación.

¹⁵En Irlanda, el Servicio de Empleo abona la suma de 5.000 euros por puesto automatizado (Frances Talbott, entrevista con el autor, 2010).



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Intercomunicación Mundial / tecnología de información y comunicación (ICT), Informe de Desarrollo y base de datos, y estimaciones del Banco Mundial.

Los servicios públicos y privados de empleo en América Latina y el Caribe se están adaptando a estos diferentes niveles de uso de computadoras con servicios telefónicos, ferias de empleo, oficina itinerante y anuncios públicos además de los centros de servicios. En Costa Rica, por ejemplo, donde el uso de internet es relativamente alto en comparación con otros países de América Central, se utiliza internet para el auto-registro tanto de quienes buscan empleo como de ofertas de empleo. No obstante, en los países en los que los niveles de uso de internet son menores, la adaptación es claramente posible. El principio es el mismo: proporcionar mecanismos de autoservicio a bajo costo a aquellos que son más fáciles de emplear a fin de fortalecer y diversificar el servicio de intermediación, concentrando de esta manera servicios individualizados en aquellos que resultan más difíciles de emplear.

iv. Gestión de casos. A partir de una reestructuración organizacional significativa, los sistemas de ALC pueden avanzar con el tiempo hacia formas más complejas de gestión de casos, en virtud de las cuales los asesores laborales puedan adaptar mejor los servicios y las estrategias de búsqueda de empleo a las características y habilidades individuales, con el objetivo particularmente de mejorar la calidad del empleo obtenido y la estabilidad en el nuevo empleo.

Los resultados obtenidos en países de la OCDE en relación con las ventajas de la gestión de casos han sido muy elocuentes. Un resumen de los datos obtenidos de 59 centros de servicio de empleo diferentes ubicados en distintas partes de los Estados Unidos ha demostrado que se producen mayores impactos desde el punto de vista laboral y de las ganancias cuando los supervisores de casos han proporcionado un servicio personalizado y han puesto énfasis en la inserción inmediata. Otro estudio experimental desarrollado en los Estados Unidos ha demostrado que las ganancias promedio de los clientes aumentaban en un período de dos años en los centros que aplicaban una gestión de casos unificada y empleaban a un especialista (los denominados concertadores de empleo en América Latina) que desarrollaba oportunidades laborales (Hill, 2005).

Las evaluaciones experimentales del programa “del subsidio al empleo” (*welfare-to-work*) realizadas en los Estados Unidos incluyeron la investigación de los diferentes impactos de la gestión de casos tradicional, en la cual la administración de beneficios y la asistencia laboral se ofrecían de forma independiente, y la gestión de casos integrada, en la que se unificaban ambas funciones (Scrivener y otros, 2001). Los resultados demostraron que los supervisores de casos en la gestión integrada ofrecían asistencia más personalizada, lograban que una mayor cantidad de individuos participaran en actividades de reinserción laboral y controlaban más de cerca la participación en las actividades del programa. La aplicación de ambos métodos permitió reducir tanto la recepción como el pago de subsidios, pero los efectos del programa integrado fueron, de cierta forma, más significativos. En un análisis posterior, que se realizó sobre la base de estrategias de servicio en 59 centros de servicio de empleo diferentes de los Estados Unidos de América, los investigadores informaron que hubo mayores efectos desde el punto de vista laboral y de ganancias en los centros en las que los supervisores de casos ofrecían un servicio personalizado y se centraban en la inserción laboral inmediata. Asimismo, se demostró que la cantidad numerosa de casos reducía la efectividad (Bloom y otros, 2003). Otro estudio experimental efectuado en los Estados Unidos demostró que las ganancias promedio de los clientes eran mayores en el transcurso de un período de dos años en los centros que utilizaban tanto un sistema de gestión de casos unificado y contrataban a un especialista que desarrollaba oportunidades laborales (Hill, 2005).

Evaluaciones desarrolladas posteriormente en Europa arrojaron resultados similares. Por ejemplo, en el Reino Unido, el impacto positivo asociado con los programas de empleo “Nuevo

Acuerdo” (*New Deal*) ha sido atribuido al aporte de los asesores personales, especialmente en los centros del SPE en las que los asesores hicieron gran hincapié en prácticas “trabajar en primer lugar” (*work first*), incluidas numerosas entrevistas seguidas a las personas que buscan empleo y aplicación de sanciones para hacer cumplir la naturaleza vinculante del programa (Hasluck y Green, 2007; NAO, 2006). Un estudio cuasiexperimental llevado a cabo en Suiza demostró que los trabajadores de casos que ponían mayor énfasis en las obligaciones relacionadas con la búsqueda de empleo aseguraban mejores resultados laborales que aquellos que se centraban mayormente en las necesidades expresadas por los desempleados (Behncke y otros, 2007). Los resultados obtenidos a partir de un estudio realizado en Dinamarca indicaron también que la asistencia en la búsqueda de trabajo y las reuniones frecuentes con trabajadores de casos resultaban muy rentables en términos de reducción del desempleo (Vikstrom y otros, 2011).

v. Reestructuración de los recursos humanos. Como consecuencia de la simplificación de los procesos de gestión, los asesores de empleo pueden concentrarse libremente en sus funciones de asesoramiento laboral ya que tendrán menos tareas administrativas. Estos cambios implicarán una renovación de los perfiles y la capacitación del recurso humano para los diferentes puestos dentro del servicio de intermediación.

La revisión del sistema de gestión incluye tanto la reestructuración de las funciones laborales como la posterior capacitación y el desarrollo profesional de los asesores de empleo y demás profesionales del servicio de intermediación. Las universidades y las instituciones que brindan capacitación también podrían tener un papel compartido en la mejora del recurso humano de los servicios de intermediación. Los títulos universitarios o de posgrado en orientación profesional, si bien aún no se encuentran demasiado desarrollados en América Latina y el Caribe para los profesionales en el servicio público, deben considerarse necesarios para construir un cuadro mayor de profesionales de recursos humanos que puedan trabajar en agencias que brindan servicios públicos y privados de intermediación. Irlanda ofrece un ejemplo de esta profesionalización de niveles múltiples de los asesores de empleo, a saber:

- Nivel 1: educación a distancia: programa de un año; dos días por taller; casi todos los fines de semana; se emiten certificados una vez finalizado el programa; se ofrece por medio de universidades públicas.
- Nivel 2: programa práctico de educación a distancia de dos años, en el cual se utilizan los casos de clientes que buscan de empleo; se ofrece por medio de universidades públicas.

- Nivel 3: programa de maestría con mayor énfasis en orientación profesional; lo ofrecen universidades privadas (Mazza, 2010b).

En países como los Estados Unidos, las maestrías en administración de recursos humanos son frecuentes y los graduados pueden conseguir empleo en empresas importantes así como en servicios de intermediación públicos o privados.

3. Expansión de los sistemas de desempeño, monitoreo y evaluación

La mejora en la prestación del servicio y el aumento de la cantidad de clientes puede lograrse únicamente a través de sistemas de desempeño, monitoreo y evaluación que brinden información en “tiempo real” sobre qué resulta efectivo, en dónde y para quién. No obstante, ni siquiera el monitoreo del desempeño es una meta fija. La experiencia de la OCDE y de ALC demuestra que los sistemas deben ser perfeccionados y deben adaptar las medidas, los incentivos y los instrumentos de desempeño a las economías y los mercados cambiantes. Los indicadores de desempeño son particularmente importantes cuando los servicios procuran mejorar la calidad de la intermediación laboral para las personas que buscan empleo. Una de las preocupaciones es que los prestadores privados aplicarán recortes y le asignarán a los trabajadores empleos de baja calidad. La experiencia británica ha demostrado que la inclusión de indicadores tales como aquellos que se relacionan con la conservación del empleo, los salarios y los beneficios, y los ingresos obtenidos ayuda a disminuir cualquier incentivo para asignar a los participantes a trabajos de baja calidad. Esto es así tanto respecto de los prestadores privados como de los públicos (Comisión para el Empleo y las Capacidades del Reino Unido -*UK Commission for Employment and Skills*- 2010).

La modalidad de contratación sobre la base del desempeño, incluido el elemento de pago según los resultados relacionados con el empleo, se desarrolló por primera vez en los Estados Unidos y se extendió luego al Reino Unido, Australia y los Países Bajos (Finn, 2011a). Otros países han implementado recientemente modificaciones en sus contratos de servicios de empleo con diversos prestadores o se encuentran actualmente probando dichas modificaciones, como es el caso de Alemania, Francia, Dinamarca, Suecia e Israel, en donde se utilizan contratos basados en el desempeño laboral y la prestación se realiza por medio de prestadores con ánimo de lucro (Kaps, 2010; Behaghely y otros, 2011; Bredgaard, 2010; Benmarker y otros, 2009; OCDE, 2010a).

Australia, quizás el país que cuenta con el criterio de “clasificación por estrellas” más evolucionado respecto de los prestadores privados, desarrolló este sistema de calificación durante una década, aprendiendo sobre la marcha. El sistema establece criterios de “pago por desempeño” (*pay-for-performance*) relacionados con la dificultad de inserción respecto de los diferentes tipos de personas que buscan empleo, en virtud del cual se abona por la inserción laboral más óptima, más inmediata y más duradera (Carters, 2010). Los resultados del sistema de clasificación por estrellas ofrecen una devolución anual y permiten “calificar” a cada uno de los prestadores privados. El sistema ha evolucionado: pasó de ser un sistema centrado mayoritariamente en mejorar la competencia entre los prestadores incipientes a un sistema concentrado en los prestadores mejor organizados con criterios de desempeño más rigurosos. La Red de Empleos de Australia (*Australian Jobs Network*) ha informado reducciones drásticas en los costos promedio.

Originalmente, el Reino Unido establecía comparaciones entre los prestadores públicos y los prestadores privados y, en la actualidad, aplica el sistema de “pago por desempeño”, en virtud del cual se paga más en los casos de inserción más duradera. Los sistemas de América Latina han comenzado a experimentar un progreso en las reformas e innovaciones de gestión por medio del uso de sistemas de “control de calidad”, los que pueden incluir la medición de la satisfacción del cliente, la eficiencia del servicio y la calidad de la inserción, que se clasifica y certifica según normas internacionales (ISO 9000). El sistema implementado por la sede del Servicio Nacional de Empleo de México en el estado de San Luis Potosí ha sido reconocido por ser uno de los que mejor se ha llevado a la práctica (Kappaz y Cavallo, 2009). En la actualidad, México mantiene un sistema de monitoreo de desempeño de 71 indicadores que anualmente incluye a sus 32 oficinas regionales en una competencia por ser el “mejor servicio público de empleo” que ha motivado y recompensado los mayores niveles de servicio dentro del sistema.

Los sistemas de monitoreo de desempeño y de control de calidad varían significativamente de país en país según el mayor valor que se le asignen a determinados tipos de resultados. El sistema suizo, por ejemplo, evalúa a todos los centros de sus cantones en base a cuatro principios rectores, pero, particularmente, hace hincapié en la inmediatez con la que se consigue insertar a los trabajadores en nuevos puestos de trabajo, mientras que el sistema británico, donde el desempleo a largo plazo se encuentra más arraigado, hace mayor hincapié en la capacidad de retener a un trabajador en su nuevo empleo durante un período mayor. El cuadro

que se incluye a continuación presenta indicadores de desempeño, monitoreo y evaluación para la Segunda Etapa.

Las evaluaciones de impacto, que se han utilizado durante mucho tiempo para analizar la utilidad de un determinado programa de capacitación, se han empleado en menor medida en sistemas de intermediación laboral (Kluve, 2010). En la intermediación, se siguen múltiples métodos de forma simultánea para conseguir empleo y es posible que ni siquiera resulte evidente para el trabajador qué método es efectivo. Los servicios de intermediación pueden presentar una serie de efectos indirectos. Pueden haberle ofrecido a las personas que buscan empleo capacitación sobre métodos de búsqueda laboral o acceso a ofertas de trabajo en un centro de servicios, pero, a pesar de ello, la colocación podría estar registrada como “independiente”. Para los sistemas de ALC que cuentan con “mercados” de intermediación nacionales más limitados, algunos de estos efectos indirectos en la promoción y el desarrollo de un mercado de intermediación para la búsqueda independiente puede representar una nueva línea de actividad productiva (ver Sección III).

Hasta la fecha, la única evaluación de impacto que se ha llevado a cabo en América Latina en relación con el servicio público de empleo ha realizado una comparación entre las personas que buscan trabajo en el estado de México (incluida la Ciudad de México) que utilizaban el servicio público y un grupo similar de trabajadores que no habían recurrido al servicio; en la evaluación se usaron datos de panel obtenidos de la encuesta de fuerza de trabajo de México (Flores-Lima, 2005). Esta evaluación de impacto arrojó resultados positivos entre los hombres que recurrieron al servicio, tanto en términos de ingresos como de reducción del tiempo en situación de desempleo, pero no así entre las mujeres. Ha habido mucha especulación sobre esta diferencia de género. México tiene niveles más altos de segregación ocupacional así como niveles más bajos de participación femenina en la mano de obra. Esta evaluación de impacto le ha permitido a México hacerse varias preguntas relevantes. Por ejemplo: ¿los asesores laborales impulsan a las mujeres a realizar trabajos de nivel inferior y a los hombres a trabajos mejores? ¿Qué tipo de discriminación existe en los mercados laborales de México? En estos casos, las evaluaciones de impacto pueden servir de respaldo de los sistemas de monitoreo de desempeño para medir cómo funcionan los servicios de intermediación con diferentes grupos de clientes.

Otro rasgo de los sistemas de monitoreo y evaluación en la Segunda Etapa consiste en mejorar la recolección de datos y el análisis de los grupos desfavorecidos que se presentan con

mayor frecuencia en los países en desarrollo. La recolección de datos sobre los grupos desfavorecidos en países en desarrollo es mucho más limitada, particularmente en materia de raza y de etnicidad (pueblos indígenas). Si bien normalmente los datos de género se recopilan en toda la región, no se utilizan con tanta frecuencia desde el punto de vista analítico para modificar la naturaleza y la modalidad de prestación del servicio. Si bien Brasil ha recolectado datos raciales en los censos nacionales que ha realizado de forma permanente durante más de 40 años, dicha información no siempre se utiliza en programas del mercado laboral, lo que torna más difícil detectar y abordar los malos resultados de empleo según el grupo racial y étnico. En la Sección II presentamos una nueva línea de inversiones para los países que se encuentren en la Segunda Etapa orientadas a mejorar el desempeño, la recolección de datos y los sistemas de garantía de calidad para los sectores menos favorecidos.

El cuadro que figura a continuación incluye un resumen de los indicadores de desempeño clave, las necesidades de recolección de datos y los tipos de evaluación para la Segunda Etapa.

Segunda Etapa: monitoreo y evaluación

Monitoreo y recolección de datos

- Bases de datos administrativas integrales donde se registra y se hace un seguimiento a los clientes, incluidos los siguientes indicadores: casos de prestación del servicio (por ejemplo, fecha de las visitas a los centros de servicios), tipo de servicio ofrecido y registro de finalización y empleo (por ejemplo, fecha de inicio, salario)¹⁶. En las bases de datos de gestión de casos, se registra el plan (de caso) individual y se incluye el programa de servicios acordado, las visitas de seguimiento a centros de intermediación y la conservación del empleo durante determinados períodos de tiempo (por ejemplo, intervalos de seis meses).
- Datos más detallados sobre las características de los beneficiarios como base para las evaluaciones de impacto (por ejemplo, edad, sexo, historia laboral), ya sea en regiones seleccionadas o a nivel nacional, que posiblemente incluyan información sobre raza, discapacidad y origen indígena¹⁷.

¹⁶ En varios países de la OCDE se ha podido medir la conservación del empleo a lo largo del tiempo.

¹⁷ Normalmente, en América Latina el origen indígena se ha medido sobre la base de la lengua nativa de las madres, que se identifica por comunidad lingüística (por ejemplo, Aymara, Quechua). Los identificadores correspondientes a la raza de afrodescendientes han sido objeto de mayor controversia en la región (por ejemplo, negros, afrodescendientes, afrolatinos) con la excepción de Brasil.

- Indicadores de mercado que normalmente se miden por un observatorio laboral y encuestas de fuerza de trabajo, incluidas las tasas de desempleo por sector, edad, salarios y beneficios.

Indicadores de desempeño y de impacto

- Impacto: tasa de inserción en el mercado laboral, desglosada por género, grupo étnico/pueblos indígenas (si resultara posible a partir de los datos disponibles).
- Desempeño: tasa (y tasa creciente) de inserción en el mercado laboral; aumento de ofertas laborales y colocación de empleo a mayores niveles de ingreso; desempeño comparado de los centros regionales.
- Eficiencia: datos sobre el costo unitario de los programas (por ejemplo, costo por trabajador que consigue empleo, costo de capacitación vs. otros programas que buscan resultados similares).

Tipos de evaluación

- Evaluaciones de impacto experimentales y cuasiexperimentales sobre ambos programas específicos de capacitación administrados por el servicio de intermediación y sobre el servicio de intermediación en términos generales. En sistemas más avanzados se pueden combinar el impacto más el costo de intervención (u otras alternativas).
- Análisis costo-beneficio de servicios específicos así como del servicio de intermediación en términos generales (por ejemplo, costo por trabajador que se inserta en un nuevo empleo).¹⁸
- Evaluaciones de proceso que miden la eficiencia en la prestación del servicio.

C. Tercera Etapa: mayor integración de las políticas sociales, económicas y laborales

Ni siquiera el perfeccionamiento de los sistemas de intermediación supondría comenzar a abordar los principales obstáculos para obtener y conservar un empleo en los mercados de los países en desarrollo. Si bien han sido originalmente diseñados para abordar, ante todo, los obstáculos relacionados con la información y la ubicación, los servicios de intermediación están

¹⁸ Los análisis costo-beneficio son relativamente poco frecuentes aun en los sistemas de la OCDE. La recolección de datos es tanto sustancial como sofisticada en términos metodológicos. México, el país que cuenta con el servicio nacional de empleo más avanzado de la región, recién hoy, luego de 20 años de funcionamiento, se encuentra en un punto institucional que le permite llevar a cabo un análisis costo-beneficio de dicha naturaleza.

evolucionando a fin de asistir a los trabajadores a desarrollar su capital humano por medio de capacitación, el desarrollo de pequeñas empresas y otros servicios similares. La siguiente generación de sistemas de la OCDE está evolucionando hacia “estrategias de activación” – orientadas a que quienes han estado desempleados mucho tiempo tengan una participación más duradera en el mercado laboral y dejen de depender de las políticas pasivas, tales como el seguro de desempleo y el pago de subsidios (Finn, 2011b; Eichhorst y otros, 2008). En el caso de los países más desarrollados, el enfoque hacia las estrategias de activación aumenta los vínculos entre los servicios de intermediación, la capacitación, la asistencia económica para los microemprendimientos y los servicios sociales. Dan Finn sostiene que el enfoque hacia la activación está empezando a eliminar las diferencias entre las políticas activas y las pasivas ya que la atención está puesta en cómo pueden activarse los beneficios pasivos y las normas aplicables al seguro de desempleo (SD) para que el desempleado pueda reinsertarse en el mercado laboral. Asimismo, dicho autor observa que las estrategias de activación están tomando dos caminos diferentes: una estrategia de “trabajar en primer lugar”, que hace hincapié en insertar de forma más inmediata a los trabajadores, y una estrategia de “desarrollo del capital humano”, que pone énfasis en mejorar primero las habilidades del desempleado y así se prioriza el empleo de mejor calidad por sobre la inmediatez en la inserción (Finn, 2011b). Las estrategias de activación de la OCDE surgen de décadas de experiencia nacional y el particular interés en obtener mejores resultados respecto de las personas que han estado desempleadas mucho tiempo.

América Latina y el Caribe deben tener en cuenta que sus sistemas deben evolucionar de un modo diferente ya que tanto el problema como el conjunto de beneficiarios difieren considerablemente de aquellos de los países más avanzados de la OCDE. Los mercados de trabajo en ALC operan con altos grados de informalidad y son más disfuncionales. La “infraestructura” básica de las políticas se encuentra aún en desarrollo y los fundamentos de la educación, que son la base para el ingreso al mercado laboral en los países avanzados, a menudo son insuficientes para la formación de la vida laboral en los países de ALC. En la actualidad, el mercado laboral y de capital humano no ofrece condiciones aptas para la *mayor parte* de la mano de obra de América Latina y el Caribe que le permitan salir de la pobreza o de la informalidad. El “sistema” de desarrollo del capital humano en primer lugar debe funcionar de manera más efectiva así pueden prosperar los grandes grupos de trabajadores de escasos recursos, ya sean trabajadores informales, con sueldos bajos o con educación escasa. Una mejor intermediación

laboral puede lograr tanto únicamente si se encuentra integrada dentro de un mercado de capital humano que opere de manera más óptima y que contribuya a la productividad y a la competitividad.

1. De programas de transferencia condicional de efectivo (TCE) al mercado laboral

Durante las dos últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han implementado una serie de programas de transferencia condicional de efectivo (TCE)¹⁹ – ayuda económica – con cierto éxito. Encabezados por México y Brasil, dichos países buscan ahora la expansión y hacer que la ayuda económica sea más abarcativa. Algunos países han intentado “agregar” un componente laboral al programa de TCE, con poco éxito. Se han realizado estudios que han demostrado que las ventajas de las TCE en términos de educación o de mejores condiciones de salud no se traducen en ventajas respecto del empleo a menos que el mercado laboral se adapte mejor al trabajo para la población pobre (Villatoro, 2005; Lomeli, 2008).

Los países de ALC probablemente no mejoren las perspectivas laborales a una escala o con una amplitud suficientes en relación con la población pobre si conciben la colocación de empleo como un “complemento” para los beneficiarios de programas ya existentes o exclusivamente como una cuestión de mejor información. Las transiciones del mercado de trabajo en ALC tendrán que ser facilitadas y administradas de manera más amplia (en los casos en los que sea necesario) dentro del contexto de un sistema de mercados laboral y social más integrados que funcione en tres niveles: individuos, instituciones y políticas. De esta forma, el enfoque de la Tercera Etapa excedería la “activación” de un conjunto específico de beneficiarios (por ejemplo, la población pobre) en miras a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el desarrollo del recurso humano para todos. Esto aseguraría tanto un mayor impacto para influir y expandir el *sistema de mercado* para que llegue a una mayor cantidad de individuos como la obtención de mejores resultados en relación con la población menos favorecida.

2. Niveles individual, institucional y de políticas correspondientes a la Tercera Etapa

En la Tercera Etapa, ¿cómo deben abordarse cada uno de los tres niveles: individual, institucional y de políticas? En el nivel *individual*, los países de América Latina y el Caribe podrían pensar de forma más global en la apertura del mercado respecto de individuos motivados

¹⁹ Los programas de TCE ofrecen ayuda económica a los pobres sujeta a determinadas acciones, más comúnmente condiciones relacionadas con la educación y la salud (por ejemplo, asistencia escolar para niños en edad escolar).

a fin de que puedan conseguir empleo de una manera más sencilla por su cuenta (por ejemplo, recurriendo a bolsas de trabajo y a cursos sobre búsqueda laboral), para someterse a evaluaciones de habilidades adecuadas y recibir formación (por ejemplo, integración de la intermediación y la capacitación, ver línea de actividad uno en la última sección) y para respaldar la solidez en la productividad y la administración de los recursos humanos (políticas más intervenciones activas en mercado laboral). Los escasos recursos del gobierno podrían utilizarse luego en el nivel institucional y de políticas para hacer frente a desafíos laborales más arraigados. Los países de la OCDE, tales como Australia y el Reino Unido, han dedicado años a la estimulación y a la mejora del mercado privado para los servicios de intermediación mediante la contratación directa. Si bien no se han estudiado los impactos indirectos de esta expansión del mercado, aparentemente comprenden más que un único grupo de beneficiarios en un momento determinado. Por ejemplo, una empresa que inició sus operaciones como un competitivo contratista del sector público podría extender (y probablemente lo haría) su alcance para incluir contratos directos con otras empresas.

Los países de América Latina y el Caribe nunca podrán fomentar una mejor intermediación a falta de un mercado expandido (oferta y demanda) de intermediación, especialmente si el mercado es limitado en cuanto a la cantidad de ofertas laborales, si únicamente el estrato más alto sabe cómo buscar empleo de forma independiente de los servicios públicos de intermediación o si pocos organismos privados ofrecen asistencia para que la intermediación resulte más efectiva en los mercados de nicho. Aparentemente, muchos países de ALC creen que únicamente el sector público puede prestarles servicios directamente a los trabajadores; no han considerado la posibilidad de permitirle a la gente emprender búsquedas individuales. Para el sector público, esto significa repensar las herramientas y el estímulo relacionados con la búsqueda individual.

Es posible que la mayoría de estas herramientas y servicios para la expansión del mercado a nivel individual ya estén presentes en los países de América Latina y el Caribe; no obstante, pueden reposicionarse y sustentarse de formas muy diferentes con el objetivo de expandir el mercado para los individuos (ver Sección III).

El nivel *institucional* de la Etapa Tres posiblemente requiera los mayores esfuerzos de América Latina y el Caribe para ir más allá de los conceptos de la década del setenta de fortalecimiento institucional y de un enfoque equivocado en simplemente mejorar las funciones

tradicionales de los pequeños servicios públicos de empleo. Si los mercados privados reciben el estímulo propuesto en la presente nota técnica, el desafío institucional clave para la región estará entonces en dos etapas posteriores: (i) una mejor integración y prestación del servicio dentro de los sistemas nacionales de intermediación (públicos-privados), y, lo que implica un desafío aun mayor, (ii) reposicionar los sistemas nacionales de intermediación para que actúen como enlace entre el desarrollo del capital humano y la promoción de una mayor productividad.

Para lograrlo, América Latina y el Caribe tienen un largo camino que recorrer. Velásquez-Pinto (2011a) presenta un análisis de la evolución en los conceptos en América Latina respecto del papel del ministerio de trabajo, que abandonó su enfoque tradicional en la resolución de conflictos entre organizaciones sindicales y empleadores que reinó durante el período en el que se implementó la política de sustitución de importaciones en las décadas del sesenta y del setenta. Desafortunadamente, varios de los ministerios de trabajo más pequeños de la región que cuentan con menos financiación aún se encuentran confinados a este restringido papel. Velásquez-Pinto documenta que debido a que los procesos de globalización, democratización y liberalización sufrieron una evolución en la región a partir de la década del setenta, los marcos institucionales han sido adaptados, pero únicamente de manera parcial. Los ministerios de trabajo adoptaron políticas activas del mercado laboral como “complemento” de sus responsabilidades anteriores. Desde el inicio, la capacitación fue desvinculada de la intermediación en la región y fue principalmente determinada por las fuentes de financiamiento y definida por una falta de rigor en la tarea de garantizar la colocación laboral para quienes recibían la capacitación. La mayoría de los países de la región crearon instituciones de capacitación financiadas con fondos públicos a partir de la aplicación de impuestos sobre las ganancias de la industria (normalmente, entre el 1% y el 3%). Originalmente, estos esquemas fueron diseñados dentro del marco de un modelo de sustitución de importaciones (ISI) impulsado por el estado. Este enfoque de la capacitación guiado por la oferta se contrapone a la orientación hacia la demanda que le permitiría a América Latina y el Caribe captar y obtener ventajas a partir de la globalización y la liberalización. En América Latina, en algunos casos las escuelas de educación técnica contaban con fuentes de financiamiento específicas similares y también fueron desarrolladas a partir de la desvinculación de la demanda del sector privado o del rigor de conseguir empleo para los graduados. En este contexto institucional, se entendió a la intermediación como una función exclusiva de los servicios públicos de empleo de escasas

dimensiones creados de forma independiente de la educación técnica, la capacitación y la educación básica. En resumen, la colocación de mano de obra nunca se consideró una parte de la etapa final de las intervenciones del capital humano. La reformulación y la innovación institucionales en ALC se han desarrollado a nivel micro a partir de la introducción de prestadores privados sin ánimo de lucro, el control de calidad y la flexibilidad en las políticas permitidos a nivel local y estadual (por ejemplo, Ceará, Brasil; San Luis Potosí, México) y no por medio de la reestructuración institucional nacional.

No obstante, la Etapa Tres en ALC debe pensarse como un cambio evidente en la configuración y el papel de las instituciones y las políticas nacionales. En la evolución hacia “sistemas nacionales de intermediación” (sub-Etapa institucional Uno), ALC debería eliminar los estereotipos tradicionales de relaciones distantes público-privadas sin ánimo de lucro y la resistencia burocrática interna y avanzar hacia la prestación de servicios de ventanilla única; debería también introducir e integrar la intermediación con su capacitación, sus sistemas de educación técnica y sus escuelas secundarias (ver línea operacional 2 en la Sección III). La evolución de los sistemas de intermediación nacional hacia un enfoque que abarque todo el sistema y se centre en el desarrollo del capital humano y la productividad representa un distanciamiento de las configuraciones institucionales actuales. Como veremos en breve, esta nota técnica sostiene que la experimentación debe comenzar en los sectores de crecimiento (línea operacional 4), en los que las oportunidades de éxito son mayores y las barreras institucionales pueden derribarse más fácilmente a través de un efecto de demostración positivo.

Por último, al nivel de las políticas, la Etapa Tres debe abordar los principales obstáculos que entorpecen la expansión del empleo. Las limitaciones de intentar aplicar un sistema nacional de intermediación más amplio durante la Etapa Dos resultan evidentes cuando se generan pocos puestos de trabajo formal. La vinculación de las macropolíticas, que comenzarían ya avanzada la Etapa Dos, incluye lo siguiente:

- Reforma regulatoria orientada a reducir los costos no laborales que impiden las nuevas contrataciones;
- Atracción de inversiones extranjeras con empleo de alto valor agregado;
- Iniciativas de competitividad nacional orientadas a los sectores de crecimiento del empleo y alineadas con el desarrollo del capital humano;
- Inversiones y estrategias de desarrollo regionales orientadas a la promoción del empleo.

La evolución de los sistemas de intermediación de ALC hacia la Etapa Tres no llevará días o años, sino décadas. Al igual que en la OCDE, que también se encuentra en evolución permanente, los países de ALC deben centrarse en las metas y no en fechas de finalización. Los países más importantes de América Latina que cuentan con mayores ingresos, esto es, Brasil, Chile y México, ya están experimentando el proceso de evolución hacia la Etapa Tres. Esta nota técnica sostiene que la evolución debe ser orientada mediante la *ampliación* de los objetivos hacia el desarrollo de mejores vínculos sociales y económicos y no a través de un enfoque *más limitado* en virtud del cual se les de una solución rápida a los más necesitados y se los mande a trabajar en un mercado laboral de bajo rendimiento.

Las prioridades nacionales en la evolución hacia la Etapa Tres deben basarse en las fallas del mercado laboral más apremiantes dentro de un determinado contexto nacional. Para muchos países de la región, dichas fallas pueden estar representadas por el bajo nivel educativo o por la baja calidad del empleo, pero podrían incluir la falta importante de incentivos de contratación en el sector formal o la ausencia de inversiones y estrategias de competitividad en pos del empleo. El Servicio Nacional de Empleo de México está experimentando importantes avances en la expansión del servicio de intermediación a través de su Portal de Empleo (www.empleo.mx) y ferias de empleo virtuales combinados con uno de los mejores observatorios del mercado laboral para la planificación educativa y ocupacional de la región, el Observatorio Laboral. Otras novedades incluyen Chile Solidario, el programa contra la pobreza de Chile, que ha buscado vincular intervenciones sociales y laborales clave con el sistema de seguro de desempleo, y el sistema de capacitación de Brasil (*SENAI/SENAC*), que durante mucho tiempo ha sido el sistema mayormente orientado al sector privado y, en la actualidad, está implementando estrategias de desarrollo local más integradas en regiones pobres y fortaleciendo los vínculos entre su seguro de desempleo y la búsqueda laboral. La evolución hacia la Etapa Tres en América Latina y el Caribe puede ser igualmente respaldada mediante la realización de estudios y evaluaciones y compartiendo las mejores prácticas dentro de la región que se han mantenido al margen.

México: portal nacional de empleo

“El Portal De Empleo”

México ha invertido cuantiosamente en el sitio Web de su “Portal del Empleo”, creando de esta manera el portal de empleo más sofisticado de la región. Asimismo, ha experimentado la aplicación de diversas modalidades desde el año 2002: primero, con un servicio de empleo en línea (*Chambanet*), luego, lanzando un observatorio laboral electrónico con información clave acerca de las tendencias del empleo y de la profesión en marzo de 2008, y, por último, la creación del *Portal del Empleo*, que contiene enlaces a registros de empleo tanto públicos como privados, su propia lista de ofertas de empleo del servicio público de empleo, con herramientas más sofisticadas para el desarrollo profesional e información sobre el mercado laboral.

Nuevas herramientas para los tiempos nuevos: *Portal del Empleo 2.0*

Entre marzo de 2008 y octubre de 2011, el *Portal del Empleo* recibió más de 120 millones de visitas y, según las encuestas, se encargó de poner en contacto a casi 1 millón de personas en busca de empleo con ofertas laborales. El lanzamiento de la versión 2.0 del Portal se realizó en el mes de diciembre de 2011 con una meta ambiciosa: convertirse en el lugar de encuentro entre personas que buscan trabajo y empleadores más importante hasta el momento. Es una página Web innovadora de última generación que lleva el concepto de base de datos en línea de personas que buscan empleo y ofertas de empleo y de un centro de autoayuda para dichas personas a un nuevo nivel en la región. Si bien México estudió otros modelos de portales de trabajo, su versión es líder en América Latina. El portal tiene diferentes interfaces para distintos tipos de usuario – empleadores, estudiantes, ancianos, personas discapacitadas. La página Web también presenta diferencias según la ubicación del usuario – muestra ferias de empleo locales y programas a nivel de los estados, como talleres sobre cómo conseguir empleo. Asimismo, les permite a las personas que buscan trabajo actualizar videos y fotos, lo que puede resultar sumamente útil en el caso de las profesiones relacionadas con el diseño, por ejemplo.

Intermediación – Una puerta electrónica hacia las bolsas de empleo públicas y privadas

La estrecha relación que durante mucho tiempo ha existido entre el Servicio Nacional de Empleo (SNE) de México y algunos prestadores privados de intermediación laboral (como Manpower), culminó en la celebración de un acuerdo en virtud del cual estas agencias le envían al SNE las ofertas de empleo que se ajustan a los perfiles de las personas registradas en dicha entidad. Esta asociación ha permitido la creación de una estrategia coordinada entre la intermediación pública y la privada. Ha quedado demostrado que el Portal del Empleo representa una ponderosa herramienta que facilita dicha interacción, ya que se les ofrece a los prestadores privados un mecanismo rápido y sencillo para actualizar sus ofertas de empleo.

Desarrollo del capital humano – Herramientas adicionales para la planificación profesional

El Portal del Empleo 2.0 respalda y fomenta tanto un mercado de intermediación nacional como la planificación profesional y de capital humano. Dentro de un contexto en el que el SNE estratégicamente intenta promover el uso de métodos de autoayuda para la búsqueda de trabajo, esta plataforma en línea ofrece una extensa gama de servicios para quienes buscan empleo y saben navegar por Internet.

Daniilo Fernandes Lima da Silva

III: Próximos pasos para los servicios de intermediación de América Latina y el Caribe

En la presente nota técnica hemos analizado una gran variedad de datos y experiencias en relación con los servicios de intermediación laboral en América Latina, el Caribe y países desarrollados. Ha quedado demostrado que los desempleados en los países de ALC frecuentemente buscan empleo por medio de canales informales y que la búsqueda de trabajo informal arroja resultados muy poco ventajosos para los pobres y los sectores de menor nivel educativo. La promoción de los servicios de intermediación laboral puede resultar particularmente relevante para los países de ALC que buscan mejorar las perspectivas laborales de los pobres y los trabajadores informales y para los mercados de los países en desarrollo que cuentan con escasos instrumentos para llevar a cabo la búsqueda de empleo de forma privada o independiente. No obstante, los servicios de intermediación laboral no deben sobrevalorarse. Su capacidad de “tramitar rápidamente el empleo” logrando que una mayor cantidad de trabajadores consigan mejores trabajos de forma más inmediata debe considerarse una parte de un conjunto más grande de políticas activas del mercado laboral y económicas que respaldan el desarrollo del capital humano y la competitividad empresarial.

Para los países que se consideran nuevos en el tema (Primera Etapa), el próximo paso a seguir consiste en concentrarse en la prestación de un servicio básico, de alta calidad, como se analizó en la segunda sección de esta nota. Para la mayoría de los sistemas que se pueden incluir en la Segunda Etapa, incluso aquellos que se encuentran en una etapa de transición hacia la Tercera Etapa, en la sección que sigue incluimos las ideas planteadas en la segunda sección, pero presentadas en cinco líneas de actividad nueva que resultan particularmente relevantes para América Latina y el Caribe. Las líneas de nueva actividad que se proponen son las siguientes:

- Expansión del mercado de intermediación;
- Innovaciones en la gestión a fin de crear servicios de “ventanilla única” y sistemas de gestión de casos;
- Adecuar los servicios a los sectores más desfavorecidos de la población;
- Integración de programas sociales, laborales y educativos;
- Sistemas de evaluación, monitoreo y desempeño.

Línea 1: expansión del mercado de intermediación

En gran medida, y debido a que cuentan con recursos limitados, varios países de ALC están desarrollando sus “sistemas” de intermediación haciendo hincapié en expansiones menores del servicio público. A menudo, esto ha implicado que dichos países pusieran menos énfasis en estimular un mercado más amplio de prestadores de servicios de intermediación, ya sea de forma pública, privada o independiente. Una de las diferencias fundamentales con los sistemas de intermediación implementados en los países desarrollados es que estos últimos operan a partir de una base mucho más grande – más empresas que publican anuncios de empleo; más prestadores de servicios de intermediación que sirven a los mercados de nicho; y una mayor búsqueda laboral independiente, tanto formal como informal, con una mayor variedad de herramientas. La literatura actual sobre intermediación poco aporta sobre cómo los países en desarrollo pueden expandir el mercado para la intermediación, de tal manera que existan más casos de intermediación sin la asistencia directa de un servicio público de empleo.

La experimentación a través de la búsqueda de trabajo independiente en expansión y el mercado de intermediación podría incluir cualquiera de los siguientes elementos:

- Creación de la figura del *agente laboral o de intermediación* que desempeñe tareas para los servicios públicos por su cuenta.
- Expansión de los *servicios de información del mercado laboral* que permitan asistir en la tarea de colocación de empleo y de planificación profesional y ocupacional y calificar a las diferentes instituciones según su desempeño en términos de colocación de mano de obra. Los estudiantes podrían obtener información acabada sobre las tasas de colocación de empleo de las universidades, escuelas técnicas e instituciones de capacitación, como está comenzando a hacer Chile. Esta es una “herramienta” que ofrece incentivos a las instituciones para colocar a los estudiantes o individuos que reciben la capacitación en mejores trabajos, también en este caso, sin la intervención directa de un servicio público.

- La ampliación de *incentivos a favor de las empresas para que publiquen más ofertas de empleo*. Los servicios públicos de empleo deben considerar la incorporación de programas de incentivos para empresas o para promotores de empleo que trabajan en servicios públicos.
- El aumento de la cantidad y la mejora en la calidad de las *empresas de intermediación privadas sin fines de lucro*. Los países de la OCDE están extendiendo el uso de empresas privadas sin ánimo de lucro en todo tipo de mercados laborales y programas sociales, exigiéndoles el cumplimiento de estándares crecientes de desempeño para la colocación de empleo y la estabilidad laboral (por ejemplo, Australia y el Reino Unido), y aumentando indirectamente tanto las dimensiones como la efectividad del mercado que finalmente venderá servicios de forma directa a las empresas y a los trabajadores.
- La impartición de *Capacitación para la Búsqueda de Empleo*. En la actualidad, la capacitación para la búsqueda laboral es considerada, en gran medida, un servicio básico para clientes de servicios públicos o privados de empleo, pero, en un mercado expandido, puede brindarse capacitación para la búsqueda laboral a una mayor variedad de individuos como parte integral de los programas de transición de la escuela al trabajo (*school-to-work*) y programas de capacitación. Esto significa que la capacitación para la búsqueda de empleo puede recibirse, literalmente hablando, “en camino” a las escuelas y en las oficinas itinerantes, con especial énfasis en los jóvenes.

Línea 2: “saltos” institucionales hacia los servicios de ventanilla única y la gestión de casos

En la actualidad, la mayoría de los servicios de empleo en ALC están orientados por la oferta y se encuentran fragmentados. Existen diferentes ministerios que administran distintos servicios tanto para beneficiarios como para pequeñas y medianas empresas. La OCDE ha demostrado que es posible mantener múltiples ministerios y, al mismo tiempo, mejorar la gestión y la eficiencia por medio de la administración por ventanilla única (para mayor detalle, ver la segunda prioridad operacional para la Segunda Etapa) y convertir a los asesores laborales en verdaderos asesores en lugar de simples administradores. Entre los elementos clave de este tipo de reformas administrativas y de gestión se incluyen los siguientes:

- Remodelación y rediseño de los centros de servicios públicos de empleo que incluyan una entrada “única” de fácil acceso a una serie de servicios dentro del mismo sitio;

- Asignación de tareas a administradores en los centros de servicios públicos de empleo para que inscriban a las personas que buscan trabajo y no pueden auto-registrarse para permitirles a los asesores laborales dedicarse a realizar funciones específicas de asesoramiento laboral;
- Aumento del número de instalaciones para la búsqueda de empleo bajo la modalidad de “auto-servicio” para los casos más sencillos de reinserción (por medio de sistemas basados en servicios Web, computadoras con plataformas simples de auto-ayuda en los centros de empleo y de capacitación o capacitación para la búsqueda de empleo);
- Bases de datos para la gestión de casos que incluyan un registro inicial de las personas que buscan empleo, un registro de visitas de seguimiento, servicios prestados y seguimiento posterior a la inserción;
- Creación de un registro de citas para facilitar el flujo de tráfico y el seguimiento de las personas que buscan empleo;
- Coordinación e integración con servicios sociales y programas de desarrollo de microemprendimientos.

Línea 3: adaptación e identificación de servicios para los sectores desfavorecidos

En muchos países, la desventaja que plantea el mercado laboral suele abordarse por medio de la implementación de programas especializados con administración separada para personas con discapacidad, jóvenes y mujeres pertenecientes a comunidades indígenas. En los casos en los que los recursos son limitados para el financiamiento a gran escala de programas especializados, debe ponerse mayor énfasis en la manera de servir de forma más óptima a los sectores desfavorecidos dentro del marco de programas ya existentes mejorados. Esto resulta particularmente importante en los servicios de intermediación en los cuales se busca acceder a trabajos de mayor nivel. De esta manera, se les garantiza a los sectores menos favorecidos el acceso a la misma bolsa de trabajo que el público en general²⁰. Los programas separados pueden llegar a reforzar los estereotipos, pero, lo que resulta más importante, pueden no resultar útiles para ampliar el rango de ofertas laborales a las que pueden postularse los sectores menos favorecidos. Para los sistemas de ALC, el primer paso de esta nueva línea consiste en mejorar los

²⁰ Esto no significa que los trabajos en la bolsa de empleo común no puedan destacarse en función de su aplicabilidad o adaptabilidad respecto de individuos pertenecientes a los sectores menos favorecidos, tales como las personas con discapacidades.

sistemas de desempeño y monitoreo para hacer un seguimiento de estos sectores por región, sector y grupo etario. Contando con indicadores de mejor desempeño, las innovaciones en los programas pueden ser probadas y diseñadas. Las innovaciones en la intermediación que podrían probarse a fin de lograr una mayor inserción laboral y calidad del empleo para los grupos más desfavorecidos incluyen las siguientes:

- Capacitación especializada para asesores laborales en materia de ocupaciones alternativas para los grupos menos favorecidos;
- Capacitación para la búsqueda de empleo adaptada a los grupos desfavorecidos orientados a mercados locales prometedores y diferentes enfoques respecto de los empleadores;
- Servicios contratados en función del desempeño a empresas a fin de que ubiquen a los trabajadores menos favorecidos en nuevos puestos de trabajo;
- Alianzas con los empleadores y servicios especializados prestados a estos últimos para la reorganización del lugar de trabajo a fin de lograr una mayor integración de los sectores menos favorecidos (por ejemplo, adaptación del lugar de trabajo para personas con discapacidad, guardería para niños en el lugar de trabajo o en la zona para mujeres, modificación de las horas de trabajo o del trabajo en el hogar);
- Servicios laborales itinerantes – uso oficinas itinerantes, tecnologías móviles y oficinas temporarias para llegar a las comunidades aisladas.

Línea 4: medidas de desempeño y evaluación más sistemáticas

La frase *“No podemos mejorar aquello que no podemos medir o documentar”* se está convirtiendo en un axioma cada vez más común en toda ALC en una serie de programas sociales y del mercado laboral. El éxito de las evaluaciones de impacto en el caso del programa de transferencia condicional de efectivo en México (Progresá, ahora denominado Oportunidades) derivó en una ampliación significativa de este programa como sucedió en Brasil y en muchos otros países de la región, lo cual puede aplicarse a la gran mayoría de otros países de ALC. Cada etapa contiene una lista de indicadores de monitoreo, medidas de desempeño y tipos de evaluación adecuados (ver sección II). Estas medidas se basan en la calidad de la información, el desarrollo de bases de datos confiables y de fácil actualización de los beneficiarios y servicios de los programas y métodos confiables para determinar los grupos de control. Las medidas de desempeño, en lugar de estandarizarse en todos los países, deben reflejar los valores del

programa de un determinado país (por ejemplo, énfasis en la inserción laboral inmediata, calidad del empleo o estabilidad laboral).

Línea 5: orientación hacia los sectores de crecimiento

Muchas economías de ALC luchan por mejorar los servicios de intermediación dentro del contexto de economías que experimentan un crecimiento laboral relativamente bajo. La experiencia internacional ha demostrado que cuanto más alto es el nivel de crecimiento laboral, la intermediación es más efectiva y las tasas de inserción laboral son mayores. Al mismo tiempo, debido a que es posible que la buena intermediación no se encuentre ampliamente disponible, las investigaciones han demostrado que el diseño de los programas, y no las condiciones económicas, constituyen el factor clave determinante del éxito. Para las economías con bajas tasas de crecimiento del empleo, la presente nota técnica recomienda la experimentación con anuncios de empleo y colocación laboral orientados a los sectores de crecimiento. Hay diversas formas de lograrlo:

- Promotores de empleo especializados en centros de servicios de empleo que trabajen específicamente con los sectores de crecimiento a fin de identificar las ofertas laborales y respaldar las estrategias de desarrollo de los recursos humanos en el sector correspondiente;
- Servicios orientados a los sectores de crecimiento a fin de examinar y colocar a los postulantes, y respaldar la planificación de los recursos humanos;
- Respaldo al desarrollo profesional de los jóvenes en los sectores con altas tasa de crecimiento o demanda;
- Reclutamiento especializado en escuelas técnicas o centros de capacitación especializados en miras a la colocación laboral en sectores con altas tasas de demanda.

V: Conclusión

Un mejor trabajo cambia la vida, pero un mejor trabajo para más personas cambia aun más vidas. La enseñanza de habilidades para la búsqueda de trabajo, la colocación de empleos en sectores de crecimiento y la creación de negocios que fomenten una mejor intermediación puede resultar en múltiples beneficios. Para acelerar la gestión de empleos en países en desarrollo, los países de América Latina y el Caribe deben reemplazar la concentración limitada en un único resultado de

una única intervención por la implementación de cambios a nivel individual, institucional y de políticas de las instituciones del mercado laboral que modifiquen de forma integral y sistemática la gestión, el respaldo y la visibilidad de las transiciones del mercado de trabajo y vincularlas más directamente a los sistemas de beneficios sociales y educativos. Únicamente de esta manera la intermediación puede convertirse en una verdadera política activa del mercado laboral en un país en vías de desarrollo.

Emular los servicios de intermediación con una mejor gestión sobre la base de la experiencia de la OCDE, si bien es importante, no será suficiente para ampliar y cambiar los mercados laborales de los países en desarrollo. En esta nota técnica hemos presentado un enfoque integral por etapas orientado a respaldar los cambios institucionales y las dinámicas de mercado correspondientes para evolucionar hacia los sistemas nacionales de intermediación de América Latina y el Caribe – sistemas que deben fomentar la participación privada sin fines de lucro y enfoques orientados por el desempeño. Desde los sistemas nacionales de intermediación, los países de ALC pueden avanzar hacia una próxima futura etapa que vincula la intermediación laboral con el desarrollo del capital humano, permitiéndoles a los jóvenes pasar de la escuela al trabajo de manera más productiva y desarrollando el capital humano en el trabajo y en el sistema educativo, capacitando y vinculando directamente a los trabajadores con puestos de trabajo y, de esta manera, asistiendo a los trabajadores en la tarea de identificar y buscar mejores empleos. El desarrollo de un verdadero mercado de intermediación en los países de América Latina y el Caribe debe entenderse, lograrse y promocionarse en el contexto más amplio de un sistema de desarrollo del capital humano – un sistema que una mejor educación, una mejor capacitación, una mejor transición y una mejor protección respecto de su población activa.

Bibliografía

- Alaimo, V. 2011. “Presentation to the Experts Workshop on Unemployment Protection Systems in High Informality Countries”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. 8 de diciembre.
- Albrecht, J. 2011, “Search Theory: The 2010 Nobel Memorial Prize in Economic Sciences”. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113: 237–259.
- Almeida, R. y J. Filho. 2011. “Demand for Skills and the Degree of Mismatches: Evidence from Job Vacancies in the Developing World”. Manuscrito no publicado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barron, J.M. y O. Gilley. 1979. “The Effects of Unemployment Insurance on the Search Process”. *Industrial and Labor Relations Review* 32: 363-366.
- Behaghely, L., B. Crepon y M. Gurgandy. 2011. “Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment”. Centre de Recherché en Economie et Statistiques,
http://java.ens.fr/~behaghel/PrivatePublicCounseling_%2020110331.pdf
- Behncke, S., M. Frolichand M. Lechner. 2007. “Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?” Documento de discusión del Instituto para el Estudio del Empleo (*Institute for the Study of Labor, IZA*), http://froelich.vwl.uni-mannheim.de/fileadmin/user_upload/froelich/members/Froelich/dp3149.pdf
- Benmarker, H., E. Grönqvistand B. Öckert. 2009. “Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment”. Documento de trabajo 2009:23, IFAU, <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2009/wp09-23.pdf>
- Bent, S., K. Kernaghan y B. Marson. 1999. Innovations and Good Practices in Single-Window Service. Centro Canadiense para el Desarrollo de la Gestión (*Canadian Centre for Management Development*).
- Bergemann, A. y G.J. van den Berg. 2007. “Active labor market policy effects for women in Europe – a survey”. Documento de trabajo N.º 3. Uppsala, Suecia: IFAU – Instituto para la Evaluación de Políticas del Mercado Laboral (*Institute for Labour Market Policy Evaluation*).
- Bernhard, S. y J. Wolff. 2008. “Contracting out placement services in Germany Is assignment to private providers effective for needy job-seekers?” Documento de discusión del BID 5/2008, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp0508.pdf>

- Betcherman G., M. Godfrey, S. Puerto, F. Rother, y A. Stavreska. 2007. “A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory”. Documento de discusión sobre la Protección Social del Banco Mundial N.º 0715. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial, <http://www.youth-employment-inventory.org/downloads/1.pdf>
- Betcherman, G., A. Dar y K. Olivas. 2004. “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”. Documento de discusión sobre la Protección Social N.º 0402, Washington, DC: Banco Mundial, enero.
- Betcherman, G., A. Dar, A. Luinstra, y M. Ogawa. 2000. “Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia”. Documento de discusión sobre la Protección Social N.º 21313, Washington, DC: Banco Mundial, enero.
- Blank, R. M. 2007. “What we know, what we don’t know, and what we need to know about welfare reform”. Serie de documentos de trabajo del Centro Nacional para la Pobreza (*National Poverty Center*), Universidad de Michigan.
- Bloom, D. 2010. “Programs and Policies to Assist High School Dropouts in the Transition to Adulthood”. *The Future of Children*, 20 (1), segundo trimestre: 89-108, http://futureofchildren.org/futureofchildren/publications/docs/20_01_05.pdf
- Bloom, H., C.J. Hilland J. Riccio. 2003. “Linking program implementation and effectiveness: Lessons from a pooled sample of welfare-to-work experiments”. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 (4), http://www.mdrc.org/publications/howard_bloom_jpam.pdf
- Blundell, R., M Costa Dias, C. Meghir, y J.M. van Reenen. 2004. “Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program”. *Journal of the European Economic Association*, 2(4):569-606.
- Bredgaard, T. 2010. “Closing implementation gaps: A review of the transformation of implementation in Danish employment policy”. Documento presentado en el congreso Internacional de investigación: “The global financial crisis and new governance of labour market policies”, RESQ, 24-25 de junio, Copenhagen, Dinamarca.
- Brewer, Mike. 2009. “How do income-support systems in the UK affect labor force participation?” Documento de trabajo 2009:27, Uppsala, Suecia: IFAU, <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2009/wp09-27.pdf>
- Bryna-Sanger. M. 2003. *The Welfare Marketplace: Privatization and Welfare Reform*, Washington, D.C.: Brookings Institute Press.

- Card, D., J. Kluve, y A. Weber. 2010. “Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis”. *The Economic Journal*, 120: F452–F477.
- Carters, G. 2010. “The Australian approach”, presentación en el Foro del Grupo de Trabajo sobre Bienestar de Nueva Zelanda (*New Zealand Welfare Working Group Forum*) Focusing services on employment, 9 de junio, <http://ips.ac.nz/WelfareWorkingGroup/Downloads/Graham-Carters-Focusing-services-on-employment-the-Australian-approach.pdf>
- . 2010. “The Australian Job Service”. Presentación en la Reunión Anual del Servicio Nacional de Empleo de México, San Luis Potosí, México. Noviembre.
- Chirinko, R. 1982. “An Empirical Investigation of the Returns to Job Search”. *American Economic Review*, 72: 498-501.
- Contreras, D., D. Kruger y M. Ochoa. 2007. “The Role of Social Network in Employment Outcomes of Bolivian Women”. SDT 251, Santiago, Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- D’Amico, R. 2006. “What’s Known About the Effects of Publicly-Funded Employment and Training Programs”, elaborado para el Ministerio de Trabajo, Departamento de Administración Laboral y de Capacitación de los Estados Unidos (*US Department of Labor, Employment and Training Administration*), Social Policy Research Associates, Washington DC, http://wdr.doleta.gov/research/FullText_Documents/Whats%20Known%20About%20the%20Effects%20of%20Publicly-Funded%20Employment%20and%20Training%20Programs%20-%20Final%20Report.pdf
- de Koning J. 2007. “Is the changing pattern in the use of active labour market policies consistent with what evaluations tell us about their relative performance?”, en: de Koning, J, ed., *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, PublicPrivate Partnership and Benchmarking*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Dench S., J. Hillage y P. Coare. 2006. “The impact of learning on unemployed, low-qualified adults: A systematic review”. Informe de investigación N.º 375, Departamento de Trabajo y Pensiones (*Department for Work and Pensions*), <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2005-2006/rrep375.pdf>
- Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP). 2007. *A Shared Evidence Base – The Role of Skills in the Labour Market*, Departamento de Educación y Habilidades (*Department for Education and Skills*) y Departamento de Trabajo y Pensiones, Londres, <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5//rports2007-2008/roleofskillsreport.pdf>

- Departamento de Empleo y Relaciones en el Lugar de Trabajo (*Department of Employment and Workplace Relations, DEWR*). 2006. *Customised Assistance, Job Search Training, Work for the Dole and Mutual Obligation - A Net Impact Study*, Departamento de Empleo y Relaciones en el Lugar de Trabajo, Canberra.
- Downes, A.S. 1999. "Labour market flexibility in Barbados: A survey report", en: W. Momm, ed., *Labour issues in the context of economic integration and free trade – a Caribbean perspective*. Trinidad y Tobago: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Downes A.S. y M. Gunderson. 2003. "Job Search and Labor Market Information in Latin America and the Caribbean", en: W. Kosanovich, ed., *Improving Labor Market Opportunities and Security for Workers in Developing Countries*. Washington, D.C., Estados Unidos. Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos (*US Department of Labor*).
- Duell, N., P. Tergeist, U. Bazant, y S. Cimper. 2010. "Activation Policies in Switzerland". Documento de trabajo en material social, laboral y migratoria de la OCDE N.º 112.
- Duryea S. y M.E. Genoni. 2004. "Race, Ethnicity, and Gender in Latin American Labor Markets". En: M. Buvinic y J. Mazza, *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Duryea, S., J. Mazza, y F. Regalia. 2009. *Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2009-2010*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Comisión Europea. 2006. *Employment in Europe Report*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- Eichhorst W., Konle-Seidl R. y Kaufmann O. 2008. *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlín, Heidelberg: Springer Verlag.
- Eurofound. 2010. *Financing and operating active labour market programmes during the crisis*. Dublin: Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/66/en/1/EF1066EN.pdf>
- Eurociett. 2008. *At the heart of Flexicurity: The contribution of private employment agencies to active labour market policies*, Bruselas: Confederación Europea de Agencias Privadas de Empleo (*European Confederation of Private Employment Agencies*), http://www.eurociett.eu/fileadmin/templates/eurociett/docs/position_papers/Leaflet_ALMP_final_version.pdf

- Eurostat. 2010. *Statistics in Focus*, 66/2010, Comisión Europea, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-066/EN/KS-SF-10-066-EN.PDF
- Finn, D. 2011a. “Subcontracting in Public Employment Services: Review of research findings and literature on recent trends and business models”. Bruselas: Programa de Aprendizaje Mutuo para los Servicios Públicos de Empleo (*Mutual Learning Programme for Public Employment Services*) de la Comisión Europea, DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.
- _____. 2011b. “The Design and Effectiveness of Active Labor Market Policies in OECD Countries: a Review of Recent Evidence for Latin American and Caribbean Countries”. Documento para el Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Mercados Laborales. Washington, DC.
- Finn, D. 2009. “The Welfare Market: the role of the private sector in the delivery of benefits”, en Millar J. *Understanding social security: issues for policy and practice*, Policy Press, Bristol.
- Flores-Lima, R. 2005. “Una evaluación de impacto del Servicio de Empleo de la Ciudad de México”. Estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- FMLSA. 2009. *Final Report on the Evaluation of the Experiment Clause Pursuant to Section 6c of SGB II: Comparative evaluation of the labour market policy success of the provider models “Approved Local Providers” (zugelassener kommunaler Träger) and “Joint Agencies” (Arbeitsgemeinschaft): Summary of the most important findings*, Berlín: Ministerio Nacional de Trabajo y Asuntos Sociales (*Federal Ministry of Labour and Social Affairs, FMLSA*), <http://www.bmas.de/EN/Service/Publications/f390-final-report-experiment-clause-pursuant-6c-sgb-III.html>
- Forslund A., P. Fredriksson y J. Vikström. 2011. “What active labor market policy works in a recession?” Documento de trabajo 2011:12, IFAU, <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2011/wp11-02-What-active-labor-market-policy-works-in-a-recession.pdf>
- Freud, D. 2007. *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work*. Informe independiente para el Departamento de Trabajo y Pensiones (*Department for Work and Pensions*). Londres, Reino Unido: Corporate Document Services.
- González-Velosa, C., L. Ripaniand D. Rosas-Shady. 2011. “¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de jóvenes en América Latina?” Nota técnica IDB-TN-345. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Gregg, P. y J. Wadsworth. 1996. "How Effective Are State Employment Agencies? Jobcentre Use and Job Matching in Britain". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58 (3): 443-467.
- Greenberg, D., V. Deitch y G. Hamilton. 2009. *Welfare to work program benefits and costs: A synthesis of research*. Nueva York: Manpower Demonstration Research Corporation, <http://www.mdrc.org/publications/511/overview.html>
- Greenberg, D., A. Cebulla y S. Bouchet. 2005. "Report on a meta-analysis of welfare-to-work programs", documento de discusión N.º 1312-05, Madison, Wisconsin: Instituto de Investigación de la Pobreza (*Institute for Research on Poverty*).
- Greenberg D.H., Michalopoulos C. y Robins P.K. 2004. "Do Experimental and Non experimental Evaluations Give Different Answers about the Effectiveness of Government-Funded Training Programs?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3): 523-552, <http://faculty.unlv.edu/cstream/assignments/PROEVAL725/Experimental%20vs%20Noexperimental%20Evaluations.pdf>
- Griffiths, R. y S. Durkin. 2007. "Synthesising the Evidence on Employment Zones". Informe de investigación 449. Departamento de Trabajo y Pensiones. Londres, Reino Unido: Corporate Document Services.
- Grubb D. 2006. "Australia's quasi-market delivery of case management". Documento presentado en el Taller Internacional de Expertos (*International Experts Workshop*) de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Bruselas, 10-11 de abril.
- Grubb D. 2004. "Principles for the performance management of public employment services". *Public Finance and Management*, 4(3).
- Hales J., R. Taylor, W. Mandy y M. Miller. 2003. "Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas". Londres: Centro Nacional para la Investigación Social (*National Centre for Social Research*), http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/working_age/wa2003/176rep.pdf
- Hamilton, G. 2002. "Moving people from welfare to work: lessons from the national evaluation of welfare-to-work strategies". Washington D.C.: Ministerio de Salud y Servicios Humanos (*U.S. Department of Health and Human Services*) y Ministerio de Educación de los Estados Unidos (*U.S. Department of Education*).
- Hasluck C. y A.E. Green. 2007. "What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions". Informe de investigación N.º 407, <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep407.pdf>

- Hasluck C. 2004. “Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. A Review of the Evidence”. Informe de investigación N.º 192, Sheffield: Departamento de Trabajo y Pensiones.
- Heinrich C.J., P.R. Mueser, K.R. Troske, K. Jeon y D.C. Kahvecioglu. 2009. “New Estimates of Public Employment and Training Program Net Impacts: A non experimental evaluation of the Workforce Investment Act Program”. Bonn: Instituto para el Estudio del Empleo (IZA), http://www.iza.org/en/webcontent/events/izaseminar_description.html?sem_id=1664
- Hendra R., K.N. Dillman, G. Hamilton, E. Lundquist, K. Martinson, y M. Wavelet con A. Hill y S. Williams 2010. “The Employment Retention and Advancement Project: How Effective Are Different Approaches Aiming to Increase Employment Retention and Advancement?”. Nueva York: Manpower Development Research Corporation, <http://www.mdrc.org/publications/558/full.pdf>
- Hendra R, J.A. Riccio, R. Dorsett, D.H. Greenberg, G. Knight, J. Phillips, P.K. Robins, S. Vegeris y J. Walter con A. Hill, K. Ray y J. Smith. 2011. “Breaking the Low-Pay, No-Pay Cycle Final Evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) Demonstration”. Informe de investigación N.º 765, Departamento de Trabajo y Pensiones, <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2011-2012/rrep765.pdf>
- Hill C. 2005. “Casework Job design and Client Outcomes in Welfare to Work Offices”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2), <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/2/263.full.pdf>
- Hotz V., G. Imbens y J. Klerman. 2006. “Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: a reanalysis of the California GAIN program”. *Journal of Labor Economics*, 24(3): 521-566.
- Huneus, C., C. Mendoza y G. Rucci. 2011. “El Estado del Arte de la Capacitación de los Trabajadores en América Latina y Caribe”. Nota técnica IDB-TN-346. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ibarrarán P. y D. Rosas-Shady. 2009. “Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations”. *Journal of Development Effectiveness*, 1 (2): 195-216, <http://ideas.repec.org/a/taf/jdevef/v1y2009i2p195-216.html>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2011. *World of Work Report 2011: Making Markets Work for Jobs*. Ginebra, Suizas: Instituto Internacional de Estudios Laborales (*International Institute for Labour Studies*).
- Jacobi L. y J. Kluge. 2007. “Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany”. *Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung*, 40 (1): 45-64, http://doku.iab.de/zaf/2007/2007_1_zaf_jacobi_kluve.pdf

- Jacobson, L., I. Petta, A. Shimshak and R. Yudd. 2004. "Evaluation of Labor Exchange Services in a One-Stop Delivery System Environment". Documento elaborado para el Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos, febrero.
- Johri R., M. de Boer, H. Pusch, S. Ramasamy y K. Wong. 2004. "Evidence to date on the working and effectiveness of ALMPs in New Zealand". Wellington: Ministerio de Desarrollo Social (*Ministry for Social Development*), <http://www.dol.govt.nz/publication-view.asp?ID=197>
- Kahn, L.M. y S.A. Low. 1988. "Systematic and Random Search: A Synthesis". *Journal of Human Resources*, 23(1): 1-20
- Kaps P. 2010. "Public and private placement services during 'Germany's jobs miracle'". Documento presentado en el congreso internacional de investigación "The global financial crisis and new governance of labour market policies", RESQ, 24-25 de junio, Copenhagen, Dinamarca.
- Kappaz, C. y R. Cavallo, R. 2009. "Case Studies: Mexican Public Employment Service". Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Kastoryano, S. y B. van derKlaauw. 2011. "Dynamic Evaluation of Job Search Assistance". Documento de discusión 5424, Bonn, Alemania: Instituto para el Estudio del Empleo (IZA).
- Klueve, J. 2006. "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy". Documento de discusión 2018, Bonn, Alemania: Instituto para el Estudio del Empleo (IZA).
- _____. 2010. "The effectiveness of European active labor market programs". *Labour Economics*, 17 (6): 904-918.
- Klueve, J., D. Card y M. Fertig. 2005. "Study on the effectiveness of ALMPs". Informe elaborado para la Comisión Europea, DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades (*DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*), Essen.
- Krogh Graversen, B. y C. van Ours, J. 2011. "An Activation Program as a Stick to Job Finding". *LABOUR*, 25: 167–181.
- Lagerström, J. 2011. "How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices". Documento de trabajo de IFAU 2011:10, Uppsala, Suecia: Instituto para la Evaluación de Políticas del Mercado Laboral (*Institute for Labour Market Policy Evaluation*), <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2011/wp11-10-How-important-are-caseworkers-and-why.pdf>

- Lomeli, E 2008. “Conditional Cash Transfers as a Social Policy in Latin America: an Assessment of their Contributions and Limitations, *Annual Review of Sociology* 34: 375-498.
- Leigh, D. 1995. *Assisting Workers Displaced by Structural Change: an International Perspective*. Kalamazoo, MI: Instituto W.E. Upjohn de Investigación Laboral (W.E. Upjohn Institute for Employment Research).
- Manpower Group. 2011. Encuesta sobre escasez de talentos (*Talent Shortage Survey*). 2011
- Márquez M.G. y V.C.Ruiz-Tagle. 2004. “Search Methods and Outcomes in Developing Countries: The Case of Venezuela”. Documento de trabajo del Departamento de Investigación N.º 519, Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marquez, G., A. Chong, S. Duryea, J. Mazza y H. Ñopo, Eds. 2008. *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean. Economic and Social Progress in Latin America, 2008 Report*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martin J.P. 1998. “What works among active labour market policies: evidence from OECD Countries' experiences”. Ensayo (*occasional paper*) N.º 35, París: OCDE.
- Martin, J.P. y D. Grubb. 2001. “What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies”. Documento de trabajo 14, Instituto para la Evaluación de Políticas del Mercado Laboral (*IFAU*).
- Matos, F. 2009. “Boas Práticas dos Serviços Públicos de Emprego no Brasil”. Documento no publicado, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mazza, J. y Fernandes Lima da Silva, D. 2011. “Latin American Experience with Crisis-Driven Labor Market Programs”. Documento presentado en la Reunión de Expertos (*Expert Meeting on Employment*) sobre Empleo de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, mayo.
- Mazza, J. 2011a. “Irlanda: Estrategias basados en Destrezas y Empleo: el Caso de Irlanda en Alto y Bajo Crecimiento” Presentación al Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., febrero.
- 2011b. Entrevista con Louise Young, Subdirectora, sede en Londres, Ingenus, 5 de abril.
- _____. 2010. Entrevista con Frances Talbott, Directora de FAS, Servicio Público de Empleo de Irlanda, Dublin, Irlanda, mayo.
- _____. 2003. “Labour intermediation services: lessons for Latin America and the Caribbean”.

CEPAL Review 80: 159-175, agosto.

- _____. 1999. "Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean". Serie de documento de trabajo N.º 342, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- McConnell S., A. Burnwick, I. Perez-Johnson y P. Winston. 2003. "Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management". Informe Final elaborado por Mathematica Policy Research Inc. para la Subsecretaría de Planificación y Evaluación (*Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation*), Ministerio de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, Washington DC, <http://aspe.hhs.gov/hsp/privatization-rpt03/>
- Meager, N. 2008. "The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies". Documento de trabajo del IES: WP15, Sussex: Instituto de Estudios Laborales (*IES*), <http://www.employment-studies.co.uk/pdflibrary/wp15.pdf>
- Moffitt R. 2008. "Welfare reform: the U.S. Experience". Documento de discusión N.º 1334 08, Madison, Wisconsin: Instituto de Investigación de la Pobreza, <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp133408.pdf>
- Moretto, Amilton. 2009. "O Serviço Público de Emprego e Seus Indicadores de Desempenho: Questão para Reflexão". En: *Idéias e Tendências em Foco*. Fortaleza, Brasil: Instituto do Desenvolvimento do Trabalho.
- Mortensen, D. 2008. "Labour market search". En: S. N. Durlauf y L. E. Blume, Eds. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Segunda edición. Palgrave Macmillan.
- Mosley H. 2011. "Decentralization of Public Employment Services". Programa de Aprendizaje Mutuo para los Servicios Públicos de Empleo de la Comisión Europea, DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Bruselas.
- Fondo Multilateral de Inversiones. 1991. *Casos de Estudios de Reconversión Laboral*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office*). 2008. *The roll-out of the Jobcentre Plus office network*. Londres: Oficina Nacional de Auditoría, http://www.nao.org.uk/publications/0708/the_roll-out_of_the_jobcentre.aspx
- Oficina Nacional de Auditoría. 2006. *Jobcentre Plus: delivering effective services through Personal Advisers*. Londres: Oficina Nacional de Auditoría.

- Consejo Nacional Económico y Social (*National Economic and Social Council, NES*C). 2011. *Supports and Services for Unemployed Jobseekers: Challenges and Opportunities in a Time of Recession*. Informe N.º 123, Dublin: Consejo Nacional Económico y Social.
- Nunn A., T. Bickerstaffe y B. Mitchell. 2009. “International review of performance management systems in Public Employment Services”. Informe de investigación N.º 616, Londres: Departamento de Trabajo y Pensiones, <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep616.pdf>
- OCDE. 2011. *OECD Economic Outlook*. N.º 89, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (*Organization for Economic Cooperation and Development*), mayo.
- _____. 2010a. *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- _____. 2010b. *Israel: OECD Reviews of Labour Market and Social Policies*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- _____. 2010c. *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- _____. 2007. *Decentralisation and Coordination: The Twin Challenges of Labour Market Policy*, nota informativa (*background note*) preliminar para el II Congreso de Venecia, CFE/LEED (2007)14, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- _____. 2005. *Labour Market Programmes and Activating Strategies: Evaluating the Impact*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Osborne, D. y T. Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York, NY, Estados Unidos: Plume, Penguin Group.
- Petrongolo, B. y C. Pissarides. 2001. “Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function”. *Journal of Economic Literature* 39: 390-431.
- Poetzsch, J. 2007. “Case management: The magic bullet for labour integration? An international comparative study”. Informe técnico 06, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Comisión de Productividad. 2002. *Independent Review of Job Network*. Canberra: Comisión de Productividad.
- Quintini G., J.P. Martin y S. Martin. 2007. “The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries”. Documento de discusión del Instituto para el Estudio del Empleo (IZA) N.º 2582, Bonn: Instituto para el Estudio del Empleo, <http://ftp.iza.org/dp2582.pdf>

- Quiteno, H. 2009. “Panorama Nacional: El Salvador”. Presentación para el Seminario del BID “The International Financial Crisis and Labor Markets in Latin America and the Caribbean: Analysis and Policies”. Washington, DC.
- Riley R., S. Kirby, P. Meadows, J. van de Ven y R. Barrell. 2007. “Evaluation of the macroeconomic impact of Jobcentre Plus and Jobseeker’s Allowance New Deals: a feasibility study”. Informe de investigación N.º 433, Londres: Departamento de Trabajo y Pensiones, <http://193.129.121.133/asd/asd5/rports2007-2008/rrep433.pdf>
- Rodríguez-Planas, N. 2010. “Channels Through Which Public Employment Services and Small Business Assistance Programmes Work”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72 (4): 458-485.
- Rudolph H. y R. Konle-Seidl. 2005. “Profiling for Better Services: Report on the European Profiling Seminar”. Nuremberg: Comisión Europea, 12-14 de enero.
- Scrivener S., J. Walter, T. Brock y G. Hamilton. 2001. “Evaluating Two Approaches to Case Management: Implementation, Participation Patterns, Costs, and Three-Year Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program”. Evaluación Nacional de Estrategias del Programa “Del Subsidio al Empleo” (*National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies*), Manpower Development Research Corporation, <http://www.mdrc.org/publications/85/execsum.pdf>
- Sol y Westerveld. 2005. *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. La Haya, Kluwer Law International, 2005.
- Stafford, B. con Abt Associates, Centro de Investigación de Políticas Sociales (*Centre for Research in Social Policy*) (Universidad Loughborough), Instituto de Estudios Laborales, Centro Nacional de Investigación Social y Unidad de Investigación de Políticas Sociales (*Social Policy Research Unit*) (Universidad de York). 2007. “New Deal for Disabled People: Third synthesis report – key findings from the evaluation”. Informe de investigación N.º 430, Londres: Departamento de Trabajo y Pensiones.
- Stevenson, B. 2008. “The Internet and Job Search”. Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigación Económica (*National Bureau of Economic Research, NBER*) N.º 13886. Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Stigler, S.J. 1962. “Information in the labor market”. *Journal of Political Economy*, 70 (5), Parte 2: 94-105, octubre.
- Struyven 2004. “Design Choices in Market Competition for Employment Services for Long-term Unemployed”. Documento de trabajo en material social, laboral y migratoria de la OCDE N.º 21 Comisión de Empleo y Habilidades del Reino Unido (*UK Commission on Employment and Skills*). 2010. *Outcome Based Commissioning: Lessons from Contracting out Employment and*

Skills Programmes in Australia and the USA, junio de 2010.

Urzúa, S. y E. Puentes. 2010. “La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral”. Nota técnica IDB-TN-268. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Valtonen, K. 2001. “Job-seeking strategies in Trinidad and Tobago”. *CEPAL Review* 73: 171-183, abril.

Van Hove, y otros. 2009. “Networking as a job search behaviour: A social network perspective”, *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 82: 661-682. Sociedad Británica de Psicología (*British Psychological Society*).

Velásquez-Pinto, M. 2011a. “Diagnostico y Análisis Institucional de Ministerios de Trabajo en América Latina. Aplicación a los casos de Chile, Colombia, Paraguay y Perú”. Nota técnica IDB-TN-349, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. 2011b. “El actual sistema de intermediación laboral en Chile”. Memorando para la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.

Vikström J., M. Rosholm y M. Svarer. 2011. “The relative efficiency of active labour market policy: evidence from a social experiment and non-parametric methods”. Documento de trabajo de IFAU 7, Uppsala, Suecia: Instituto para la Evaluación de Políticas del Mercado Laboral, <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2011/wp11-07-The-relative-efficiency-of-active-labour-market-policies.pdf>

Villatoro, P. 2005. “Conditional Cash Transfer Programmes: Experiences from Latin America”. *CEPAL Review* 86: 83-96, agosto.

White M. 2000. “Evaluating the effectiveness of welfare to work: learning from cross-national evidence”. En: Chitty C. y Elam G., eds. “Evaluating Welfare to Work”, informe interno 67, Londres: Departamento de Seguridad Social (*Department of Social Security*).

Winterhager H. 2006. “Private Job Placement Services – A Microeconomic Evaluation for Germany”. Documento de discusión N.º 06-026, Centro de Investigación Económica Europea (*Centre for European Economic Research, ZEW*), <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp06026.pdf>

Woltermann, S. 2002. “Job Search Methods and Labor Markets Transitions in a Segmented Economy”. Documento de discusión del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (*Inter-American Institute for Global Change Research, IAI*) 88, Gottingen, Alemania: Universidad de Gottingen.

- Banco Mundial. 1995. *Bureaucrats in Business: the Economics and Politics of Government Ownership*. Informe de Investigación de Políticas (*Policy Research Report*) del Banco Mundial N.º 15037. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Yeo A. 2007. “Experience of work and job retention among lone parents: an evidence review”. Documento de trabajo 37, Londres: Departamento de Trabajo y Pensiones, <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP37.pdf>
- Zamora, S., E. Contreras, J. Gutiérrez. 2011. “Dinámica del Mercado Laboral y Utilización de Medios de Intermediación Laboral en México”. Documento no publicado elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo I: Servicios públicos de empleo en los países de América Latina

Servicios públicos de empleo en los países de América Latina					
País	Servicio público de empleo	Ministerio a cargo	Tipo de Ministerio	Miembro de la red SEALC	Sitio Web
Argentina	Red de Servicios de Empleo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo	No	http://www.trabajo.gov.ar/redempleo/
Bahamas	Employment Exchange	Department of Labour	Ministerio de Trabajo	No	http://skillsbank.bahamas.gov.bs/pcrbin/regmenu.exe?uid=labour%20database.txt
Barbados	National Employment Bureau (NEB)	Ministry of Labour	Ministerio de Trabajo	No	http://labour.gov.bb/employment_services
Belice	Public Employment Service	Ministry of Labour, Local Government and Rural Development	Ministerio de Trabajo	No	N/D
Bolivia	Servicio Plurinacional de Empleo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Ministerio de Trabajo	Sí	www.empleo.gob.bo
Brasil	Sistema Nacional de Empleo (SINE)	Ministério do Trabalho e Emprego	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.mte.gov.br/imo/default.asp
Chile	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.sence.cl/sence/
Colombia	Servicio Nacional de Empleo	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Institución de capacitación del estado	Sí	http://sne.sena.edu.co/
Costa Rica	Sistema Nacional de Orientación, Información e Intermediación de Empleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo	Sí	http://buscoempleo.com/empleos/about/que_es_SIOIE.aspx

República Dominicana	Servicio Nacional de Empleo (SENAE)	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.empl eateya.net/
Ecuador	Servicio Público de Empleo	Ministerio de Relaciones Laborales	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.mrl.g ob.ec/index.php? option=com_cont ent&view=article &id=129&Itemid =77
El Salvador	Red Nacional de Oportunidades de Empleo	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.renac empleo.gob.sv
Guatemala	Sistema Nacional de Empleo (SNE)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Trabajo	No	N/D
Guyana	Central Recruitment and Manpower Agency	Ministry of Labour, Human Services and Social Security.	Ministerio de Trabajo	No	http://www.mlhss s.gov.gy/index.ph p?option=com_c ontent&view=arti cle&id=31&Itemi d=34
Haití	N/A	Ministère des Affaires Sociales et du Travail	Ministerio Social y de Trabajo	No	N/D
Honduras	Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH)	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.empl eate.gob.hn/default2.aspx
Jamaica	Labour Exchange Department	Ministry of Labour and Social Security	Ministerio Social y de Trabajo	No	http://www.lmis- ele.org.jm/home. aspx
México	Servicio Nacional de Empleo (SNE)	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.empl eo.gob.mx/
Nicaragua	Servicio Público de Empleo (SEPPEM)	Ministerio del Trabajo	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.mitra b.gob.ni/servicios /servicio-publico- de-empleo
Panamá	Servicio Público de Empleo (SERPE)	Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.mitra del.gob.pa/portal/ page/portal/PGM ITRADEL/Mitra del_SERPE

Paraguay	Servicio Nacional de Empleo (SENADE)	Ministerio de Justicia y Trabajo	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.mjt.gov.py/senade/index.php
Perá	Servicio Nacional de Empleo de Perú (SENEP)	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo	Ministerio de Trabajo	Sí	http://www.empleosperu.gob.pe/
Surinam	Labor Exchange Bureau	Ministry of Labor, Technological Development and Environment	Ministerio de Trabajo	No	N/D
Trinidad y Tobago	National Employment Service (NES)	Ministry of Labour and Small and Micro Enterprise Development	Ministerio de Trabajo	No	http://www.nes.gov.tt/
Uruguay	Servicios Públicos de Empleo	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo	No	http://www.uruguayactivo.gub.uy
Venezuela	Servicio Nacional de Empleo (SNE)	Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo	No	N/D
N/D: información no disponible.					

Anexo II: Análisis de la metodología para la búsqueda de empleo

Los datos sobre búsqueda laboral que se utilizaron para elaborar esta nota técnica fueron obtenidos de las encuestas más recientes realizadas en los países de América Latina (el listado de encuestas de hogares utilizadas se muestra en la tabla que figura a continuación). Se incluyeron todos los países de la región que cuentan con datos relativos a los métodos de búsqueda laboral.

Se consideraron únicamente los buscadores de empleo dependientes de las áreas urbanas. Los trabajadores independientes no fueron incluidos, ya que no son personas que busquen trabajo con beneficios completos. Las áreas urbanas fueron seleccionadas debido a que existen muchas encuestas de hogares que no tienen alcance nacional o que no cuentan con una muestra representativa en las áreas rurales.

A los efectos del presente análisis, la búsqueda de empleo formal hace referencia a todos los tipos de búsqueda que se realizan mediante el uso de una herramienta o mecanismo públicos. Entre ellos se incluyen los siguientes: i) respuesta a publicaciones en el periódico, radios, anuncios, etc., ii) búsqueda en Internet, iii) inscripción en centros públicos o privados de intermediación, etc. La búsqueda de empleo informal hace referencia a todos los tipos de búsqueda que se realizan mediante el uso de contactos personales o visitas personales a empresas: i) consulta a familiares y amigos, ii) consulta a empleadores anteriores, iii) visitas personales a empresas, etc.

Listado de encuestas de hogares utilizadas en la estimación de los tipos de búsqueda laboral		
País	Encuesta	Año
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares	2010
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares-III Trimestre	2009
México	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	2010
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	2009
Belice	Labor Force Survey	2007
Guatemala	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos	2010
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	2010
Perú	Encuesta Nacional de Hogares	2010
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	2005
Ecuador	Encuesta Periódica de Empleo y Desempleo-I Trimestre	2011
Bolivia	Encuesta de Hogares	2007
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	2009
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2010
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares	2010
Panamá	Encuesta de Hogares	2009

