

EL PAPEL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO A LA HORA DE MEJORAR LA CALIDAD DEL EMPLEO

Los servicios públicos de empleo (SPE) pueden reducir la duración del desempleo y mejorar la correspondencia entre solicitantes de empleo y empleadores. Sin embargo, para atraer a ambos grupos de usuarios, los SPE deben proveer un sistema equilibrado de incentivos (p. ej., entre sanciones y recompensas) y servicios de alta calidad (p. ej., orientación personalizada).

Principales resultados

El análisis de la literatura económica empírica existente y los resultados recientes de una evaluación de impacto del caso de Colombia demuestran que los SPE:

- mitigan el desempleo y reducen la cantidad de vacantes sin cubrir creando de manera eficaz un vínculo entre los solicitantes de trabajo y los empleadores;
- reducen la informalidad en el mercado de trabajo promoviendo mejores correspondencias entre solicitantes de empleo y empleadores; y,
- pueden garantizar la coordinación y complementariedad entre una gran variedad de intervenciones del mercado de trabajo.

Pregunta de investigación

El presente Resumen de investigación forma parte del proyecto “Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe” (recuadro 1). En América Latina y el Caribe la importancia de las políticas activas del mercado del trabajo (PAMT) ha aumentado desde la década de 2000. Esto refleja un cambio político por parte de los gobiernos que buscan complementar intervenciones tradicionales orientadas a reducir la pobreza con políticas cuyo objetivo es aumentar la empleabilidad de la fuerza de trabajo y sustentar la creación de empleos productivos.

Los servicios públicos de empleo (SPE)¹ son un componente clave de esta estrategia. En efecto, el gasto en este tipo de intervenciones aumentó en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe con información disponible. Habida cuenta de los elevados

niveles de empleo informal y de la tendencia al alza de las tasas de desempleo que se observan en la región, los SPE pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de: i) mejorar el vínculo de los solicitantes de empleo con el mercado de trabajo; ii) brindar asistencia adecuada a los empleadores durante el proceso de contratación (p. ej., reduciendo los costos y plazos de contratación); e, iii) incrementar la calidad de las correspondencias entre empleadores y solicitantes de trabajo (p. ej., promoviendo el uso de contratos formales).

Pese a la importancia creciente de los SPE en los países emergentes y en desarrollo, se sabe relativamente poco sobre su eficacia. Varios artículos científicos han evaluado los SPE de países desarrollados y, en general, han observado efectos positivos a corto plazo en los resultados de los participantes en el mercado de trabajo (p. ej., reducción en la duración del desempleo). Sin embargo, debido a varias diferencias estructurales, no es sencillo trasladar estos resultados a países emergentes y en desarrollo. Por ejemplo, en estos países se observa una elevada proporción de empleo informal y tanto la estructura como el ámbito de sus SPE son diferentes.

1 Los SPE son instituciones del mercado de trabajo encargadas de: i) otorgar información sobre el mercado de trabajo; ii) proporcionar asistencia en la búsqueda de trabajo y servicios de colocación; iii) ofrecer orientación durante periodos de desempleo; iv) gestionar diversos tipos de programas del mercado de trabajo; y, v) administrar los beneficios del seguro de desempleo.

Recuadro 1. Proyecto de investigación: “Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe”

El objetivo del proyecto es presentar el primer análisis sistemático de las PAMT implementadas en la región y analizar su eficacia a la hora de mejorar las condiciones sociales y del mercado de trabajo. El proyecto incluye los siguientes componentes:

- *Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT*: Recopila información de las PAMT implementadas en varios países de América Latina desde la década de 1990.
- *Estudio bibliográfico y meta-análisis*: Examinan los principales hallazgos de las evaluaciones de impacto de PAMT, centrándose en datos de la región.
- *Evaluaciones de impacto*: Se han llevado a cabo evaluaciones de impacto de las siguientes intervenciones: un programa de activación con múltiples componentes de la Argentina, el Servicio Público de Empleo de Colombia y un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) del Perú.
- *Informe de síntesis*: Sintetiza los principales resultados de todos estos elementos en un solo volumen.

Puede encontrar más información en: www.ilo.org/almp-americas.

Soluciones eficaces

Para colmar esta laguna de conocimiento, se ha llevado a cabo una evaluación de impacto con miras a estudiar la eficacia del SPE de Colombia respecto de los resultados del mercado de trabajo. El SPE de Colombia supone una oportunidad de análisis muy interesante. En efecto, no solo la proporción del empleo informal en el país es considerablemente superior al promedio observado en América Latina y el Caribe (54,4 por ciento del empleo no agrícola comparado a un promedio regional de 46,8 por ciento), sino que también existe un mayor riesgo de recaída en el desempleo (**gráfico 1**). En este contexto, los SPE pueden ayudar a los individuos a evitar la trampa de la informalidad mediante el apoyo en la búsqueda de empleos más estables (y formales). Sin embargo, solo una pequeña minoría de la fuerza de trabajo de Colombia utiliza el SPE, por lo que este servicio apenas es responsable del uno por ciento de las contrataciones anuales.

Desde 1989, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es el encargado de brindar servicios públicos del mercado de trabajo en Colombia. En virtud de una reforma adoptada en 2013, fue creada la Agencia Pública de Empleo (APE), una nueva agencia encargada de prestar servicios del mercado de trabajo como parte del SENA. La APE se unió a una red de proveedores públicos y privados de servicios de intermediación laboral (el Servicio Público de Empleo) creada con el objetivo de ampliar la cobertura del SPE en el país fomentando una mayor colaboración entre los sectores público y privado. La APE ofrece una gran variedad de servicios del mercado de trabajo a solicitantes de

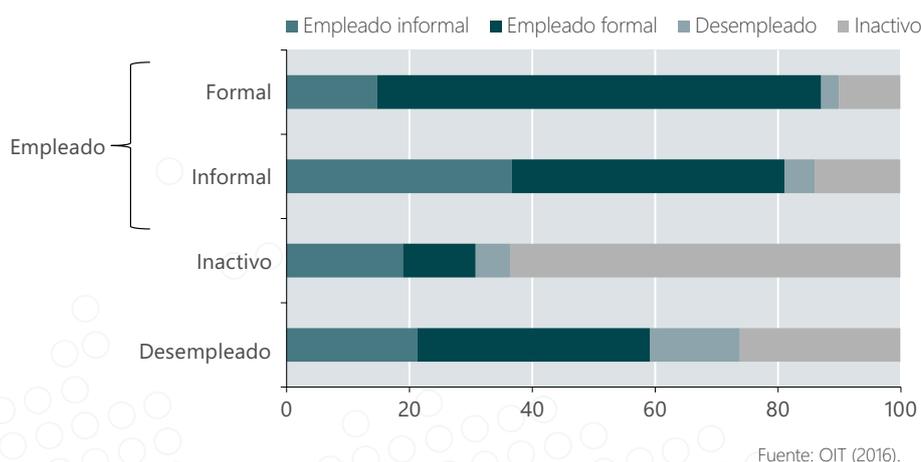
empleo y empleadores. En el caso de los solicitantes de empleo, los servicios incluyen: i) asistencia en la búsqueda de empleo; ii) intervenciones para mejorar la empleabilidad (p. ej., cursos de idiomas); iii) apoyo al emprendimiento; y, iv) filtraje de vacantes (en línea o en los centros del SPE). En el caso de los empleadores, la APE puede: i) preparar una lista (jerarquizada) de candidatos disponibles; ii) llevar a cabo filtrajes de vacantes; iii) organizar ferias de empleo o eventos de contratación; y, iv) recibir las solicitudes de empleo de posibles candidatos.

La evaluación de impacto compara los resultados en materia de empleo entre individuos que encontraron trabajo a través de la APE con aquellos que lo hicieron mediante canales alternativos, en concreto:

- publicando o respondiendo a anuncios clasificados de empleo;
- accediendo a servicios del mercado de trabajo proporcionados por parte de agencias privadas de empleo;
- contactando directamente y reuniéndose con los empleadores; y,
- consultando a familiares y amigos.

El análisis está basado en la metodología *propensity score matching* (PSM), una técnica útil y flexible que ha sido ampliamente aplicada para evaluar los SPE de países avanzados y emergentes.

Gráfico 1. Tasas de transición entre situaciones laborales en Colombia entre 2010 y 2013 (porcentajes)



Los resultados del análisis muestran que encontrar empleo mediante la APE aumenta la probabilidad de tener un empleo formal (en comparación con individuos similares que encontraron un empleo a través de los canales alternativos mencionados anteriormente). El efecto de la participación en los servicios de la APE sobre la formalidad del empleo es superior en el caso de las mujeres y de los solicitantes de empleo menos calificados que en el de los hombres y los individuos altamente calificados. Se atribuye alrededor de dos tercios de este efecto al hecho de que generalmente los solicitantes que acuden a la APE obtienen empleo en empresas más grandes, que se caracterizan por un grado mayor de formalidad.

El análisis también pone de manifiesto que encontrar un empleo a través de la APE tiene un efecto significativo y positivo en los salarios de los participantes menos

calificados. Sin embargo, los individuos altamente calificados que encuentran trabajo a través de la APE obtienen salarios inferiores. Es posible que ambos efectos estén vinculados a un mayor cumplimiento de la legislación laboral en el extremo inferior de la escala de distribución de ingresos (p. ej., los salarios mínimos) y a la ausencia de vacantes de alto nivel para los candidatos altamente calificados (véase el apartado siguiente).

Independientemente del grupo de control, los resultados muestran que la eficacia de la APE, tanto sobre el grado de formalidad como sobre los salarios, es mayor cuando los servicios se proporcionan de manera presencial (en los centros de la APE) que cuando se suministran en línea. Así pues, se pone de manifiesto que para garantizar la eficacia de los SPE, el diseño y la implementación son de gran importancia.

Consideraciones en materia de política

Los resultados de la evaluación de impacto de la APE muestran que los SPE pueden ayudar a aumentar la calidad de las correspondencias entre solicitantes de empleo y empleadores en contextos con elevadas tasas de empleo informal. Además, cuando se les combina con otras intervenciones activas (p. ej., los programas de capacitación), los SPE pueden ayudar a incrementar la productividad de los trabajadores y a limitar el riesgo de desvinculación con el mercado de trabajo. Cabe resaltar que los servicios que brinda la APE son más eficaces cuando tienen lugar en la modalidad presencial. Así, el alcance limitado que actualmente tiene la APE constituye uno de los principales obstáculos para aumentar la eficacia de sus servicios. Pese a que la reforma de 2013 tenía como objetivo resolver este problema, sería recomendable tomar medidas adicionales para hacer del SPE un eje central de las políticas del mercado de trabajo en Colombia.

Un marco institucional conveniente

Para aumentar la participación en los servicios de la APE es importante garantizar que el sistema de inscripción y que la oferta de servicios no esté condicionada por requisitos innecesarios para los solicitantes de empleo y los empleadores. En particular, una normativa más flexible del SPE podría reducir la carga administrativa del personal de la APE y fomentar una mayor demanda de los servicios por parte de sus usuarios potenciales. Al respecto, sería recomendable:

- *Promover el uso de una plataforma única para todos los proveedores de servicios del mercado de trabajo:* Actualmente, los distintos proveedores públicos y privados de intermediación laboral del SPE utilizan sistemas operativos diferentes. La proporción de servicios a través de una plataforma única podría aumentar el número de candidatos/vacantes disponibles en el sistema y reducir los costos operativos.

- *Reestructurar los servicios de la APE para reducir los trámites burocráticos:* La APE estipula una serie de requisitos para los empleadores (p. ej., notificación, informes) que, si bien fueron diseñados para promover un uso “correcto” de sus servicios, pueden disuadir a los empleadores de usar los SPE. Aplicar estos requisitos con cierta flexibilidad, podría incentivar a los empleadores a publicar sus vacantes y garantizaría un uso apropiado del sistema.
- *Vincular los servicios del mercado de trabajo a otras PAMT:* En Colombia, los servicios del mercado de trabajo brindados por la APE están en la práctica solo vinculados con las actividades de capacitación profesional del SENA. Para aumentar la cobertura del SPE (y la eficacia de las PAMT) en el país, sería recomendable ampliar el alcance de los servicios del mercado de trabajo de la APE a un conjunto más amplio de intervenciones (p. ej., subvenciones de empleo).
- *Identificar las necesidades de los empleadores de manera más eficaz:* En Colombia, la APE podría ser utilizada para atender las necesidades en materia de contratación en función de las características empresariales de los empleadores. Por ejemplo, se podría asignar personal especializado del SPE a aquellos determinados sectores o tipo específico de negocios que enfrenten mayores barreras en el uso del SPE (p. ej., pequeñas y medianas empresas).
- *Promover la adhesión al sistema entre los solicitantes de empleo:* También es importante que los solicitantes de empleo inscritos en el sistema busquen trabajo de manera activa y se beneficien de todos los servicios que provee la APE. Para ello, es necesario poner en marcha una estrategia con múltiples canales, en cuyo marco los servicios en línea y los servicios presenciales se complementen.
- *Aprovechar la reputación y los contactos del SENA:* En Colombia, el SENA es una institución tradicionalmente conocida por la impartición de cursos de capacitación. Sin embargo, existe mucha menos conciencia de que el SENA brinda también servicios del mercado de trabajo. Sería importante organizar una campaña promocional, en la que se ponga de manifiesto la importancia y la naturaleza de la ayuda en la búsqueda de empleo y de los distintos servicios que brinda la APE.

Llegar a un mayor número de solicitantes de empleo y empleadores

En Colombia, el SPE están hasta cierto punto restringidos a un pequeño segmento del mercado de trabajo: las vacantes que requieren de pocas calificaciones y sus correspondientes solicitantes de empleo. Para ampliar el alcance del SPE, podrían considerarse emprender distintas medidas centradas en:

Para entrar en detalle

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe* (Ginebra, OIT).

Pignatti, C. 2016. *Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia*, Research Department Working Paper No. 10 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Si desea más información o alguna clarificación, por favor, póngase en contacto con Clemente Pignatti (Unidad de análisis de tendencias del mercado de trabajo y evaluación de políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT): pignatti@ilo.org. Puede encontrar más información en: www.ilo.org/alm-p-americas.