

Los servicios de intermediación laboral: lecciones aprendidas de la evaluación del Servicio Nacional de Empleo de México

Los servicios de intermediación laboral en los países de América Latina y el Caribe son relativamente nuevos. En los últimos años, en varios países, estos servicios han crecido en cobertura y se han diversificado. No obstante ello, aún no constituyen una opción lo suficientemente atractiva para empresas y buscadores de empleo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), está apoyando a los países de la región no sólo en la implementación de estos servicios, sino a contar con mayor evidencia sobre su efectividad como instrumento para promover la inclusión social y de género en el mercado laboral. La evaluación de la experiencia del Servicio Nacional de Empleo de México, la primera de este tipo que se lleva a cabo en América Latina, arrojó varias lecciones, tanto en relación al funcionamiento del sistema y su efectividad, como al proceso mismo de evaluación.

Antecedentes

Los servicios de intermediación laboral son oficinas públicas o privadas —con y sin fines lucro—, que cuentan con personal especializado y diversos instrumentos para ayudar a los empleadores a encontrar al personal que requieren con el perfil deseado; y auxiliar a personas que buscan empleo a encontrar opciones que les sean atractivas de acuerdo con sus expectativas y calificaciones. Los servicios de intermediación laboral públicos y privados sin fines de lucro son gratuitos; también existen servicios privados que cobran cuotas a los empleadores una vez que han logrado proveerles el personal buscado. Pero, ¿de dónde surge la demanda por los servicios de intermediación laboral, qué tipo de empresas y qué grupos de población los utilizan, qué tan efectivos son para alinear los perfiles y expectativas laborales de las personas que buscan empleo y de los empleadores y para promover la inclusión social y de género?

En el año 2005 el BID y el Gobierno de México, acordaron desarrollar una evaluación de impacto del Servicio Nacional de Empleo (SNE). En ese año, apenas el 1.2% de la población desempleada en el tercer trimestre y ocupada en el cuarto trimestre en México, había encontrado empleo por medio de un servicio de intermediación laboral (0.1 público; 0.8 privado; y 0.3 social)¹, en tanto, 43.8% lo

¹ Las cifras mejoran en el año 2009, cuando 1.3% encuentra empleo a través de un servicio de intermediación laboral (0.4 público; 0.3 privado y 0.6 social). En el mismo período, internet se convierte en el medio de crecimiento más dinámico, pasando de 0.5% en 2005 a 3.1% en 2009.

**Contactos en el Sector
de Conocimiento y
Aprendizaje (KNL/KNM)**

Elba Luna
elbalu@iadb.org

Lorena Rodríguez Bu
lorenar@iadb.org

Lina Salazar
linas@iadb.org



Revista “Empleo y Capacitación” para empleadores, publicada por el SNE de México.

había hallado por medio de familiares y amigos, 14.9% acudiendo directamente a los centros de trabajo y 9.7% a través de consultas en periódicos y anuncios en lugares públicos. Los datos son relevantes en la medida que muestran que en el mercado de trabajo en México, como en casi todos los países de América Latina y el Caribe (ALC), las relaciones personales son determinantes para encontrar empleo; sin ellas, las alternativas para encontrarlo incluyen la búsqueda puerta en puerta entre las empresas que ofrecen vacantes, o consultando periódicos o anuncios públicos, o internet. Una constante es clara, la información sobre oportunidades laborales es escasa y se encuentra dispersa, afectando sensiblemente las decisiones de las personas y empresas, dificultando la alineación entre perfiles y expectativas de empleadores y personas, e incrementando los costos de la búsqueda de empleo y las contrataciones.

Justamente, los servicios de intermediación laboral surgen para enfrentar estos retos del mercado de trabajo: acceso a información,

orientación para alinear expectativas y perfiles ocupacionales y aumentar la tasa y rapidez de la colocación, y reducir el costo de búsquedas y de contratación.

A diferencia de lo que sucede en los países más desarrollados, en ALC hasta mediados de la década del 2000, no se habían realizado estudios de evaluación de impacto de los servicios de intermediación laboral que aportaran evidencias sobre la efectividad de sus intervenciones. Con el fin de avanzar en esta dirección, en el 2004 el BID realizó un estudio de factibilidad para llevar a cabo evaluaciones de impacto en servicios de intermediación laboral (Flores, 2004). Se indagó entre los países de la región acerca de la disponibilidad de registros administrativos y datos de encuestas de hogares que permitieran llevar a cabo una evaluación; se encontró que dicha información estaba disponible en México.

El SNE de México se constituyó en 1978, como la institución pública a nivel nacional que se ocupa de estudiar y promover la generación de empleos y la colocación de trabajadores. Proporciona a la población servicios de información, vinculación y orientación ocupacional, así como apoyos económicos y de capacitación, además de instrumentar estrategias de movilidad laboral interna y externa.²

Si bien los servicios de capacitación laboral del SNE han sido sujetos a diversas evaluaciones de impacto desde los años 90 (Revenge, 1992; STPS, 1995; Hernández, 2000; Calderón, 2004; Freyje, 2006; Ibarraran 2008), hasta el 2005 no se había realizado ninguna evaluación de impacto específicamente de los servicios de vinculación laboral del SNE. La evaluación intentó comparar la efectividad de estos servicios frente a otros medios de búsqueda de empleo; conocer a

² <http://www.empleo.gob.mx>

qué tipo de desempleados ayudan más; y qué tanto ayudan a aquellas poblaciones que regularmente tienen mayores dificultades para integrarse al mercado laboral, como las mujeres. El SNE ha medido sus resultados con base en indicadores referidos al número de personas colocadas respecto del número de personas registradas, o vacantes cubiertas respecto del total de vacantes registradas. Sin embargo, estos indicadores no informan sobre el éxito o fracaso en la búsqueda de empleo de la población que acude al SNE respecto de aquellas que utilizan medios alternativos o sobre qué sucede con poblaciones idénticas al utilizar medios alternativos de búsqueda de empleo.

Para lograrlo, un procedimiento sería seleccionar aleatoriamente a las personas que reciben apoyo entre aquéllas que lo solicitan en las oficinas de empleo. Esta posibilidad

facilitaría disponer de poblaciones comparables y analizar su desempeño laboral aislando el hecho de que han recibido apoyo del SNE (método experimental). Sin embargo, en la bolsa de trabajo presencial la vinculación se realiza por la idoneidad del perfil del solicitante de acuerdo con las características del puesto, por lo que sería improcedente seleccionar en forma aleatoria a la persona que se envía a cubrir una vacante. En las bolsas de trabajo electrónicas, el contacto del solicitante y el empresario se realiza en forma directa, por lo que no es posible intervenir en la vinculación. Así pues, en el caso de los servicios de intermediación laboral no es conveniente seleccionar a las personas en forma aleatoria, ya que se introducirían otros sesgos. Una alternativa para evitar los sesgos de selección es proporcionar información sobre el servicio de intermediación laboral a un grupo de población



Sala de computadoras para buscadores de empleo en una oficina del SNE de México.

y a otro no, para después comparar resultados entre ambos. No obstante, en este caso, es muy importante crear las condiciones para lograr que la única diferencia entre ambos grupos sea el acceso a la información, asegurando que el servicio de intermediación sea homogéneo en calidad y esté realmente disponible para toda la población que recibe información, lo que también impone retos complejos.

En el caso particular del estudio de impacto en México, se optó por utilizar fuentes de información sobre personas que buscan empleo por medios alternativos, para posteriormente seleccionar aquellas que más se parecían a la población que hace uso del SNE (método cuasi experimental). La evaluación compara el éxito y la calidad de la inserción laboral entre el **grupo de tratamiento** (población atendida por el SNE) y el **grupo control** (población con características similares no atendida por el SNE), aunque esta metodología no permite controlar el hecho de que la población que acude al SNE puede no ser igual (en variables no observables) a la población promedio que no utiliza el SNE. Si bien la metodología que se utiliza trata de reducir esta ocurrencia, no se elimina la posibilidad que si la población que acude al SNE está menos motivada para encontrar empleo, se subestime el efecto del SNE, y si fuera más motivada se sobredimensione el efecto del SNE.

El estudio se circunscribió a la Ciudad de México y su área metropolitana³ y se centró en los servicios de Bolsa de Trabajo, Atención Telefónica y Servicios por Internet⁴, que constituían las modalidades de mayor cobertura y para las cuales el Servicio Nacional de Empleo disponía de registros administrativos más completos. Esta información fue la base para conformar el grupo de tratamiento, cuya caracterización —línea de base— y seguimiento se realizó a través de la Encuesta sobre los

Servicios de Intermediación Laboral (ESIL), diseñada a los efectos de la evaluación de impacto. El grupo de control fue construido a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Con el fin de hacer comparable la información captada a través de los dos instrumentos, la ESIL se diseñó siguiendo los lineamientos de la ENOE, y se creó un panel de personas que se entrevistaron por trimestres, realizando un seguimiento a los tres y seis meses del primer relevamiento de datos. Esto permitió comparar el comportamiento de los grupos de tratamiento y control durante las mismas semanas del año en que se llevó a cabo el estudio.

La metodología utilizada consistió en comparar la población sujeta al tratamiento, contra otra de características similares que no recibe el tratamiento⁵, disminuyendo los efectos de no tener un “experimento”. Se modelan primero las probabilidades de participar en los Servicios de Intermediación Laboral, y en una segunda etapa de análisis, se incluyen estas probabilidades como covariables del modelo de análisis. Esta metodología ha sido empleada para evaluar el impacto de programas de capacitación, pero es la primera vez que es utilizada, en la región, en evaluaciones de servicios de intermediación laboral.

El número de observaciones disponibles permitió hacer estimaciones válidas para cinco grupos poblacionales: (i) población atendida por los tres servicios (Bolsa de Trabajo, Atención Telefónica y Servicios por Internet); (ii) hombres atendidos por los tres servicios; (iii) mujeres atendidas por los tres servicios; (iv) población atendida por la Bolsa de Trabajo; y (v) población atendida por Teléfono e Internet.

³ Incluye: Distrito Federal y 35 Municipios conurbados.

⁴ Hasta el año 2006 el servicio de atención telefónica se denominó Chambatel y los servicios por internet Chabanet.

⁵ Heckman, Tobías y Vytlačil (2001)

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Los resultados de la evaluación de impacto de los servicios de intermediación laboral ofrecidos por el SNE de México, permiten identificar varias lecciones aprendidas y recomendaciones, entre ellas:

- **Lecciones Aprendidas sobre el impacto de los servicios de intermediación laboral (bolsa de trabajo, atención telefónica, internet)**

- 1) Los servicios de intermediación laboral tuvieron impacto al reducir el tiempo que los hombres utilizan buscando empleo, y entre los que lo consiguen favoreciendo la obtención de empleo estructurado,⁶ con mayor ingreso mensual y por hora trabajada.

- 2) Los servicios de intermediación laboral no tuvieron impacto sobre las mujeres⁷ que buscan empleo, ni en el tiempo que permanecen buscando empleo, ni en la posibilidad de conseguir empleo o en las condiciones del empleo que obtienen.

Los hallazgos del estudio con relación a las mujeres confirman los resultados de otros estudios realizados en México (Rendón, 2003) y (Pagés y Piras, 2010)), que muestran que si bien la participación económica de las mujeres ha aumentado, aún subsiste una marcada

⁶ Se considera empleo estructurado a aquél que se desempeña a partir de un contrato escrito, y que incluye aguinaldo y vacaciones pagas, acceso a atención médica y jornada laboral regular.

⁷ Cabe resaltar que las mujeres, en el grupo de tratamiento, representaban el 43% del total de buscadores de empleo, y 33% en el grupo de control.

Feria de empleo para empleadores y buscadores de empleo.





Revista "Ofertas de Empleo" para buscadores de empleo, publicada por el SNE de México.

segregación ocupacional por sexo. Las mujeres todavía registran desventajas en el mercado laboral que se evidencian en tasas de desempleo más altas que los hombres y su cobertura contra ese riesgo suele ser peor. Ello se debe a que el instrumento principal en la región para asistir a los trabajadores desempleados es la indemnización por despido, que depende del tipo de contrato, de la duración del trabajo y del salario, que termina discriminando a las mujeres que suelen tener una participación desproporcionada en los trabajos temporales, que no les otorgan derechos a indemnizaciones por despido. En los casos en que lo tienen, suelen trabajar por períodos más cortos que los hombres, recibiendo indemnizaciones más bajas.

La evidencia arrojada por la evaluación de los servicios de intermediación laboral del SNE de México llevó a adoptar un programa de formación del personal en temas de género. Además, el SNE ha establecido más y mejores vínculos con el sector privado con el propósito de aumentar el volumen y la calidad de las vacantes que registra y ha instituido su propio Sistema de Evaluación (Kappaz, 2010).

• **Lecciones Aprendidas sobre la metodología de evaluación de impacto**

- 1) La disponibilidad de encuestas de hogares con estructuras de paneles permite llevar a cabo evaluaciones de impacto de servicios de intermediación laboral a bajo costo y de manera periódica y sistemática.
- 2) El diseño de una ruta crítica para la obtención de información de los grupos tratamiento y control fue clave para la realización de la evaluación de impacto del SNE de México.

La metodología utilizada para el diseño y selección de la muestra de la Encuesta sobre los Servicios de Intermediación Laboral (ESIL), fue diferente para la Bolsa de Trabajo y los servicios de Atención Telefónica y Servicios por Internet. En estos últimos dos casos, el SNE proporcionó las bases de datos de los usuarios que utilizaron estos servicios en la semana previa al levantamiento, con las cuales se construyó el marco de muestreo y se seleccionaron las muestras. El marco muestral, el programa para la selección de la muestra, la versión electrónica del cuestionario y las bases de datos derivadas de los levantamientos fueron integrados en un sistema informático, entregado al personal contratado para tal efecto en el Centro de Atención Telefónica, el cual fue capacitado para su manejo. El levantamiento de la ESIL, se realizó por teléfono durante nueve meses (julio de 2005 a marzo de 2006). Los equipos del BID y del SNE estuvieron encargados del control de calidad.

Para el caso de la Bolsa de Trabajo, la ESIL se levantó en forma presencial en las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Para este servicio no se disponía de un listado previo de usuarios que sirviera como marco muestral. El levantamiento del primer trimestre de la ESIL en la Bolsa de Trabajo se realizó mediante entrevista directa. No obstante, las dos tomas trimestrales de seguimiento al grupo tratamiento de la Bolsa

de Trabajo se realizaron a través del Centro de Atención Telefónica.

Las bases de datos de la ENOE, fueron proporcionadas por la Secretaría del Trabajo, así como los manuales y toda la información necesaria para realizar una adecuada utilización de la encuesta. La ENOE está estructurada en cinco paneles, cada uno cubre 20% de la muestra, se mantiene en la muestra por cinco trimestres y en cada trimestre se sustituye un panel.

El siguiente paso consistió en la integración del grupo de control con base en la información de la ENOE, utilizando los paneles activos durante el periodo de levantamiento de la ESIL y con base en las características de la población entrevistada por esta última. Finalmente, fue construida la base de datos de los grupos tratamiento y control.

La disponibilidad de encuestas a hogares con estructuras de paneles como la ENOE ha permitido realizar este estudio y es la base para mejorarlos y replicarlos periódicamente sin mayores costos (el estudio de México no sobrepasó los 100 mil dólares, incluyendo los aportes del gobierno de México y del BID).

Las encuestas estructuradas en paneles, cada vez más frecuentes en los países de la región permiten replicar estudios similares al de México y contribuir a mejorar la calidad de los servicios de empleo. Sin duda, habrá que resolver diversas restricciones o insuficiencias de la información disponible, pero seguramente el interés por obtener resultados confiables sobre el impacto de los servicios, como en el caso de México, aportará alternativas para subsanar estas carencias. Evaluar es, realmente, el único camino si se desea conocer mejor el resultado de lo que se hace, y aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios prestados. La metodología de análisis empleada en este estudio, es un punto de partida sobre el cual construir y que, ciertamente, puede ser mejorada en diversos aspectos.



Kiosco de consulta del portal de empleo del SNE de México.

Conclusiones

Los servicios de intermediación laboral tienen el enorme reto de convertirse en el principal mecanismo institucional que proporcione servicios de información e intermediación laboral con el fin de que los agentes que participan en el mercado de trabajo, tomen mejores decisiones para aumentar la rapidez y calidad en la alineación entre las competencias laborales que requiere el mundo del trabajo y las que dispone la fuerza laboral; alineación que seguramente contribuirá a aumentar la productividad laboral y el desempeño de las empresas. Para cumplir con su cometido estos servicios necesitan demostrar su efectividad, a lo que contribuyen decididamente los sistemas de monitoreo de resultados y las evaluaciones de impacto.

Referencias

- Calderón, A. (2004). "Estimación de Impacto del Programa SICAT". El Colegio de México. Mimeo.
- Flores Lima, R. (2004) "Análisis de factibilidad de estudiar la efectividad de los Servicios de Intermediación Laboral contra la discriminación en el mercado de trabajo en países de Latinoamérica y el Caribe". BID, Washington, D.C. Mimeo.
- Flores Lima, R. (2010). Innovaciones en Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México. BID. NT-118. Washington, D.C.
- Freyje, Samuel. (2006). "Evaluation of the Training for the Unemployed in Mexico". BID, Washington, D.C. Mimeo.
- Heckman, J., Tobias, J. and Vytlačil, E. (2001). Simple Estimators for Treatment Parameters in a Latent Variable Framework. JEL Codes: C10, C34, I21.
- Hernández, E. (2000). "Estudio de evaluación de la modalidad mixta del Probecat". CIESA.
- Kappaz, Christina y Carvalho, Rosa (2010) Buenas Prácticas en el Servicio Nacional de Empleo en México con base en el análisis de tres estados. BID-NT-141. Washington, D.C.
- Mazza, J. (2001). "Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe". BID, Washington, D.C.
- Mazza, Jacqueline (2003). "Labour intermediation Services: Lessons from Latin America and the Caribbean." CEPAL Review 80 (August): 159–75
- Pagés, Carmen et al (2009). Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent Trends and Policy Challenges, Washington DC, BID/ The World Bank/Palgrave
- Pagés, Carmen y Claudia Piras (2010) El dividendo de género. Cómo capitalizar el trabajo de las mujeres, BID, Washington DC.
- Rendón, T. (2003). Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México DF.
- Revenge, A., M. Riboud y H. Tan. (1992). "The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages. World Bank. Working Papers 1013.
- Smith, J. (2000). A Critical Survey of Empirical Methods for Evaluating Active Labor Market Policies. Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 2000, Vol. 136(3):1–22.

Participaron en la realización de esta Nota

Angélica López Cuevas, Sandra Barojas, Jaime Rogerio Girón, Juan Antonio Ramírez, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México

Juan Burgueño, consultor

Roberto Flores Lima (SCL/LMK) y Elba Luna (KNL/KNM) del BID