

# <sup>1</sup>DOSSIER

## Comprender el empleo y la actuación de los servicios públicos de empleo en África:

### ***África subsahariana y el Magreb — Hacia una cooperación Sur-Sur reforzada entre los servicios públicos de empleo***

Los autores:

- Thierry HUORT – Experto independiente internacional en Empleo, Desarrollo de Competencias y Organizaciones
- Hassane Boubacar ISSOUFOU - Director de Estadísticas, Informática y Seguimiento y Evaluación (DSISE) – ANPE de NÍGER

Documento de trabajo WAPES - Versión 2.0 — 2026

*Dirigido a los expertos de WAPES, a la AASEP y a los asesores/directivos de los servicios públicos de empleo del África subsahariana y el Magreb*

## Resumen

Este informe ofrece una lectura comparativa de los mercados laborales africanos, comparando dos subregiones con trayectorias distintas pero con retos parcialmente convergentes: el África subsahariana y el Magreb. En cada una de estas regiones, analiza las características estructurales de los mercados laborales, las limitaciones de los enfoques convencionales, el marco analítico renovado necesario para comprenderlos y las estrategias operativas de los servicios públicos de empleo (SPE).

En el África subsahariana, la informalidad masiva (más del 80 % del empleo total no agrícola en la mayoría de los países), la escasa cobertura estadística y la discontinuidad de las trayectorias profesionales ponen fundamentalmente en tela de juicio las herramientas conceptuales heredadas de las economías industrializadas. Los SPE subsaharianos deben llevar a cabo una profunda transformación: pasar de la intermediación formal al acompañamiento integral de las trayectorias económicas, incluyendo el apoyo al autoempleo, la estructuración de la economía informal y la gestión territorial.

En varios países subsaharianos, los SPE ya desempeñan funciones que van más allá de la mera intermediación: visado de contratos de trabajo, expedición de certificados,

---

<sup>1</sup> **Aviso :** El presente documento constituye una traducción, realizada con la ayuda de una herramienta de traducción automática, de un texto original redactado en francés. A pesar del cuidado puesto en esta traducción, pueden subsistir diferencias de redacción o de interpretación. En caso de discrepancia, prevalecerá la versión original en francés.

concesión de autorizaciones a agencias de empleo privadas, o incluso recopilación y análisis de datos sobre el mercado laboral. Estas atribuciones cuasi reglamentarias posicionan a estos SPE como actores clave no solo de la intermediación, sino también de la supervisión y la regulación del mercado laboral; un papel ampliado que SamPES 2.0 pretende valorizar y sistematizar.

Por otra parte, el panorama institucional de los SPE subsaharianos está en plena evolución: varios países están llevando a cabo reformas estructurales de sus agencias, ya sea para especializar las funciones entre la colocación y los programas activos, modernizar sus mandatos o reforzar sus funciones de regulación del mercado laboral. Estas dinámicas, observadas especialmente en varios países de África Occidental y del Sahel (Burkina Faso, Malí, Níger), ilustran una voluntad común de adaptación de los SPE a las realidades económicas locales que este dossier pretende documentar y apoyar.

En el Magreb, los mercados laborales en transición, caracterizados por un elevado desempleo entre los titulados, bajas tasas de actividad femenina y una informalidad persistente, coexisten con SPE más institucionalizados (ANAPEC, ANETI, ANEM, Anapec). Estas instituciones cuentan con una valiosa experiencia en materia de gestión basada en resultados, sistemas de información y apoyo al emprendimiento, lo que constituye un capital transferible a los SPE subsaharianos.

La comparación de ambas subregiones pone de manifiesto retos comunes: la inadecuación de los indicadores clásicos, la necesidad de integrar la informalidad, la persistencia de las desigualdades de género, la presión de la juventud, etc., así como diferencias estructurales significativas en cuanto al nivel de formalización, la capacidad institucional de los SPE y la naturaleza del desempleo predominante. Estas convergencias y divergencias perfilan los contornos de una cooperación Sur-Sur a la vez pertinente y urgente.

Este dossier concluye con un llamamiento al refuerzo sistemático de la cooperación técnica Sur-Sur entre los SPE del Magreb y los SPE del África subsahariana, en el marco de la red WAPES y de la AASEP, basada en un intercambio entre pares más que en transferencias unidireccionales.

*Palabras clave: empleo informal, servicios públicos de empleo, África subsahariana, Magreb, mercados laborales, cooperación Sur-Sur, WAPES, AASEP, calidad del empleo, trabajo decente, trayectorias profesionales.*

## Índice

Resumen.....	1
Introducción .....	5
I.1. Las características estructurales de los mercados laborales subsaharianos .....	6
I.1.1. Las limitaciones de los enfoques convencionales.....	6
I.1.2. Hacia un marco analítico renovado.....	8
I.2. Las estrategias de los servicios públicos de empleo del África subsahariana .....	8
I.2.1. De la intermediación al acompañamiento de las trayectorias.....	9
I.2.2. Intervenir en la economía informal.....	9
I.2.3. Adaptar las políticas de formación profesional.....	9
I.2.4. Desarrollar sistemas de información pragmáticos .....	9
I.2.5. Reforzar la gobernanza y el diálogo social .....	10
I.2.6. La tecnología digital y la inteligencia artificial al servicio de los servicios públicos de empleo subsaharianos.....	10
II.1. Las características estructurales de los mercados laborales del Magreb.....	12
II.1.1. Una informalidad persistente en un contexto de transición.....	12
II.1.2. El desempleo entre los titulados: un reto específico .....	12
II.1.3. Las desigualdades de género: un punto ciego persistente.....	12
II.1.4. Los flujos migratorios: una problemática interna y continental .....	13
II.2. Las estrategias de los servicios públicos de empleo del Magreb.....	13
II.2.1. La ampliación progresiva del mandato de las agencias.....	13
II.2.2. Medidas específicas para los jóvenes y los solicitantes primerizos .....	13
II.2.3. Los sistemas de información: un capital transferible .....	14
II.2.4. La tecnología digital y la modernización de los servicios.....	14
II.2.5. El Magreb como actor de la cooperación Sur-Sur .....	14
III.1. Los retos comunes a ambas subregiones.....	16
III.1.1. La inadecuación de los indicadores clásicos.....	16
III.1.2. La persistencia de la economía informal.....	16
III.1.3. La presión demográfica y el reto del empleo juvenil .....	16
III.1.4. Las desigualdades de género en el acceso al empleo .....	16
III.1.5. La necesidad de territorializar las políticas de empleo .....	17
III.1.6. La transformación digital de los servicios públicos de empleo.....	17
III.2. Las diferencias estructurales entre las dos subregiones.....	17
III.2.1. El alcance y la naturaleza de la informalidad .....	17
III.2.2. El perfil del desempleo y la subutilización de la mano de obra .....	17
III.2.3. La capacidad institucional de los SPE .....	18

III.2.4. Las dinámicas migratorias.....	18
III.2.5. Los marcos regionales de integración económica .....	18
III.3. Lo que cada subregión puede aportar a la otra.....	19
III.3.1. Las aportaciones del Magreb al África subsahariana .....	19
III.3.2. Las aportaciones del África subsahariana al Magreb.....	19
Conclusión general: Abogada por una cooperación Sur-Sur estructurada entre los SPE africanos .....	19
¿Por qué es necesaria esta cooperación? .....	19
Cómo debe ser esta cooperación .....	21
Un llamamiento a los responsables políticos y a los donantes .....	21
Referencias bibliográficas.....	22
ANEXO. Matriz operativa sintética para los SPE africanos .....	24

## Introducción

A menudo se presenta a África como un continente único ante el reto del empleo. Sin embargo, esta visión simplista oculta una diversidad considerable entre las subregiones, cuya consideración es indispensable para diseñar políticas de empleo adaptadas y estrategias de cooperación pertinentes. El presente dossier propone un análisis comparativo de dos subregiones africanas, el África subsahariana y el Magreb, abordando tanto las características de sus mercados laborales como las estrategias de sus servicios públicos de empleo (SPE).

Esta elección comparativa no es fortuita. Estas dos subregiones mantienen vínculos económicos, migratorios y culturales cada vez más intensos. Varios países del Magreb, y en particular Marruecos y Túnez, han desarrollado asociaciones de cooperación técnica con los SPE del África subsahariana, compartiendo su experiencia en materia de transformación institucional. Esta dinámica constituye el germen de una cooperación Sur-Sur cuya pertinencia y necesidad de estructurarla y apoyarla en mayor medida pretende demostrar este informe.

El enfoque adoptado se basa en gran medida en la experiencia sobre el terreno acumulada en el marco de misiones de apoyo a los SPE en África, llevadas a cabo desde hace más de veinte años en diferentes contextos nacionales subsaharianos y magrebíes. Su objetivo es:

- analizar las estructuras del mercado laboral propias de cada subregión y las estrategias de sus SPE
- identificar las convergencias y divergencias entre las dos subregiones
- formular recomendaciones operativas para una cooperación Sur-Sur estructurada.

Este informe está dirigido tanto a los expertos de la red WAPES (Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo), a la AASEP (Asociación Africana de Servicios Públicos de Empleo), la Red de Servicios Públicos de Empleo de la Organización para la Cooperación Islámica (OIC PESNET) y a los asesores y directivos de los SPE de ambas subregiones que trabajan a diario por el desarrollo del empleo de sus conciudadanos.

## PARTE I

### ***África subsahariana: mercados de trabajo informales y transformación de los SPE***

#### **I.1. Las características estructurales de los mercados laborales subsaharianos**

En muchos países del África subsahariana, los mercados laborales presentan características fundamentalmente distintas de las de las economías industrializadas: predominio del autoempleo, informalidad masiva, escasa protección social y diversificación de las fuentes de ingresos dentro de los propios hogares. Según las estimaciones de la OIT, más del 80 % de los empleos pertenecen al sector informal en varios países de la región. Esta realidad hace que las herramientas conceptuales y las políticas públicas heredadas de los modelos occidentales resulten en gran medida inadecuadas.

##### **I.1.1. Las limitaciones de los enfoques convencionales**

Las políticas de empleo que se aplican actualmente en muchos países del África subsahariana se basan en marcos conceptuales elaborados en contextos socioeconómicos diferentes. Esta inadecuación se manifiesta a varios niveles.

El concepto de «desempleo» en el sentido de la OIT se basa en tres condiciones acumulativas: la ausencia de empleo, la disponibilidad y la búsqueda activa de empleo. Sin embargo, en las economías de subsistencia del África subsahariana, estas tres condiciones rara vez se dan simultáneamente. La búsqueda activa es difícil de observar en mercados laborales poco organizados; la inactividad total es poco frecuente, ya que implica la ausencia de ingresos; y las personas suelen combinar varias actividades de naturaleza y estatus diferentes. La propia OIT revisó en 2013 su marco de medición de la subutilización del trabajo introduciendo los conceptos de subempleo relacionado con la duración del trabajo y de trabajo inadecuado.

La distinción binaria entre sector formal y sector informal ya no refleja la complejidad de los mercados laborales contemporáneos. Los estudios empíricos realizados, en particular en África Occidental, muestran que la economía informal es profundamente heterogénea: incluye tanto microempresas de subsistencia, artesanos y comerciantes con ingresos estables, como empresas informales integradas en cadenas de valor regionales. La Comisión Económica para África propone distinguir al menos cinco subsegmentos de la economía informal en función de su grado de estructuración y su potencial de formalización.

Los mercados laborales del África subsahariana se caracterizan también por una gran movilidad: las personas alternan entre empleo por cuenta ajena, autoempleo, formación, inactividad y migración, a veces en el transcurso de un mismo año. Un análisis estático,

realizado en un momento dado, es estructuralmente incapaz de reflejar estas dinámicas. Por último, los enfoques convencionales tienden a subestimar el papel de las mujeres, que representan más del 60 % de los trabajadores informales en el África subsahariana, al tiempo que disfrutan de una protección social prácticamente inexistente.

## I.1.2. Hacia un marco analítico renovado

Ante estas limitaciones, se han desarrollado varios enfoques teóricos y empíricos para comprender mejor la realidad de los mercados laborales subsaharianos. Estos convergen en un marco analítico basado en cuatro pilares complementarios.

El primer pilar es la medición de la calidad del empleo. La cuestión central para las políticas públicas no es el acceso al empleo en sí mismo, ya que la casi totalidad de la población activa está ocupada de una forma u otra, sino la calidad de la actividad económica que se realiza. El marco del trabajo decente de la OIT ofrece una perspectiva multidimensional que integra el nivel de ingresos, la estabilidad de la actividad, el acceso a la protección social y la representación en el diálogo social.

El segundo pilar es la integración del concepto de trabajo vulnerable, que agrupa el autoempleo de subsistencia, el trabajo familiar no remunerado y las actividades de baja productividad. Constituye un indicador central para las políticas públicas en el África subsahariana, donde afecta a la mayoría de la población activa.

El tercer pilar es el enfoque dinámico a través de las transiciones profesionales, que permite observar las trayectorias de inserción de los jóvenes, las movilidades sectoriales y las transiciones del medio rural al urbano. Resulta especialmente útil para identificar las «trampas de precariedad», situaciones en las que las personas quedan atrapadas en empleos de baja productividad sin posibilidad de movilidad ascendente.

El cuarto pilar es la territorialización del análisis. Los mercados laborales del África subsahariana están muy localizados y una política de empleo uniforme aplicada a escala nacional es ilusoria. Esta territorialización implica disponer de diagnósticos locales basados en datos recopilados a escala subnacional, como es el caso del despliegue de los Comités Locales de Apoyo a la Inserción (CLAI) en Benín.

## I.2. Las estrategias de los servicios públicos de empleo del África subsahariana

Los servicios públicos de empleo del África subsahariana se crearon, en su mayoría, siguiendo el modelo de las agencias públicas de empleo europeas, con la misión central de actuar como intermediarios en el mercado laboral formal. Este enfoque resulta hoy en día estructuralmente inadecuado para unos mercados en los que el empleo formal asalariado representa, según el país, entre el 5 % y el 20 % del empleo total. Por ello, la mayoría de los SPE se han embarcado en programas de transformación, recurriendo cada vez más a la cooperación Sur-Sur, en particular con expertos de la región del Magreb. Un orden ministerial del Ministerio de Trabajo de Níger permite la concesión de En varios países, el marco normativo confiere a los SPE la competencia para expedir autorizaciones a las agencias de empleo privadas y para supervisar a estos operadores, reforzando así su papel de reguladores del mercado laboral y su posicionamiento como actores centrales de su gobernanza.

### **I.2.1. De la intermediación al acompañamiento de las trayectorias**

Los SPE ya no pueden limitarse al registro de los demandantes de empleo y a la colocación en el empleo formal. Están evolucionando hacia funciones de acompañamiento de las trayectorias económicas, integrando el apoyo al autoempleo, el apoyo a la mejora de las competencias y la puesta en contacto con las estructuras de financiación. Esta transformación implica una revisión profunda de los perfiles de competencias requeridos para los asesores de empleo, que deben pasar de un papel administrativo a uno de asesor en el desarrollo de actividades económicas.

### **I.2.2. Intervenir en la economía informal**

La intervención de los servicios públicos de empleo (SPE) en la economía informal no puede limitarse a un objetivo de formalización sistemática. Debe tener como objetivo la mejora de la productividad y los ingresos en el sector informal, la estabilización progresiva de los ingresos y una formalización selectiva y incentivadora basada en los beneficios concretos que perciban los trabajadores afectados. La organización en agrupaciones, cooperativas y asociaciones en el marco de la economía social y solidaria (ESS) constituye una palanca esencial, en la que los SPE pueden desempeñar un papel de facilitadores. Estas realidades están documentadas en varios países mediante censos de empresas que revelan que la gran mayoría de las unidades económicas operan sin registro fiscal ni inscripción mercantil formal. Así, en Níger, el Censo General de Empresas (ReGEN, 2022) señala que más del 97 % de las empresas son informales, lo que ilustra la magnitud del desafío y la necesidad de enfoques diferenciados según el nivel de formalización de cada economía.

### **I.2.3. Adaptar las políticas de formación profesional**

Los dispositivos de formación profesional deben replantearse para ajustarse a las realidades africanas. Los programas cortos que combinan formación técnica y acompañamiento para la inserción obtienen los mejores resultados en los países de bajos ingresos. Los dispositivos prioritarios incluyen la formación modular y certificada, el aprendizaje en el lugar de trabajo articulado con los sistemas de aprendizaje tradicionales y la validación de la experiencia adquirida (VAE).

La VAE reviste especial importancia estratégica en el África subsahariana para dos perfiles distintos: los jóvenes titulados en situación de desempleo, cuyas cualificaciones académicas no se ajustan a las competencias demandadas en el mercado, y los trabajadores del sector informal sin titulación reconocida, que poseen competencias reales adquiridas en el ámbito laboral. La Unión Africana, a través del proyecto ACQF (Marco Continental Africano de Cualificaciones), trabaja en este sentido desde 2021.

### **I.2.4. Desarrollar sistemas de información pragmáticos**

A falta de sistemas estadísticos sólidos, los servicios públicos de empleo (SPE) recurren a enfoques pragmáticos para la recopilación y el análisis de datos: encuestas ligeras y repetidas, análisis de los datos administrativos disponibles y uso de herramientas digitales (s móviles) para la recopilación de información en tiempo real. Las experiencias llevadas a cabo en Madagascar y África Occidental demuestran que estos enfoques permiten disponer de información suficientemente fiable para orientar las políticas. El fortalecimiento de los observatorios nacionales de empleo en el África subsahariana parece ser también una vía adecuada para la realización de estudios prospectivos y la identificación de las necesidades de cualificaciones más adaptadas a las economías de los países.

### **I.2.5. Fortalecer la gobernanza y el diálogo social**

La eficacia de las políticas de empleo depende en gran medida de la calidad de la gobernanza y de la capacidad de cooperación de los actores. En el contexto africano, esto implica asociar estrechamente a los SPE con las organizaciones patronales, incluidas las pymes informales, las organizaciones sindicales, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil. A escala regional, los marcos institucionales de la CEDEAO y la UEMOA ofrecen oportunidades de coordinación que los SPE nacionales pueden aprovechar en mayor medida. El proyecto «Boulevard de l'Intermédiation», impulsado por la AASEP, se inscribe en esta dinámica. Los SPE de Burkina Faso, Malí y Níger están explorando actualmente la creación de un marco de concertación regional para una mejor coordinación de la gestión de los mercados de trabajo, una iniciativa que, de concretarse, podría enriquecer los mecanismos de cooperación existentes en el seno de la AASEP y contribuir a la dinámica panafricana impulsada por WAPES. Estas evoluciones ilustran también una tendencia a la especialización institucional en los sistemas nacionales de empleo: algunos países separan las funciones de intermediación y de ejecución de los programas activos, mientras que otros integran estas funciones en una agencia reforzada que ejerce también una función reguladora frente a los operadores privados del mercado laboral. Estos modelos diversificados constituyen otras tantas experiencias que deben aprovecharse en el marco de SamPES 2.0.

### **I.2.6. La tecnología digital y la inteligencia artificial al servicio de los SPE subsaharianos**

El rápido auge de la telefonía móvil en el África subsahariana (más de 650 millones de abonados móviles únicos en 2023) abre perspectivas concretas para modernizar los SPE. Las herramientas digitales adecuadas pueden reforzar significativamente la capacidad de los SPE para cumplir sus nuevas misiones: recopilación móvil de datos sobre los mercados locales, chatbots de voz en lenguas locales que funcionen en teléfonos básicos, herramientas de orientación asistida, aprendizaje adaptativo sin conexión y paneles de control automatizados para la gestión.

Hay cinco condiciones que parecen determinantes para el éxito de estas iniciativas: la sobriedad técnica (soluciones que funcionan sin una conexión a Internet estable), la disponibilidad de datos locales de entrenamiento, la apropiación por parte de los agentes y los beneficiarios, la gobernanza de los datos personales y la capacidad de mantenimiento local. El fracaso de las iniciativas de « » digital rara vez se debe a la tecnología en sí misma; casi siempre se debe a factores organizativos e institucionales que los responsables de la toma de decisiones deben anticipar.

## PARTE II

### ***El Magreb: mercados laborales en transición, servicios públicos de empleo en transformación***

#### **II.1. Las características estructurales de los mercados laborales magrebíes**

Los países del Magreb —Marruecos, Túnez, Argelia, Libia y Mauritania— presentan características de los mercados laborales distintas de las del África subsahariana, pero que les confieren una posición estratégica singular en el ecosistema africano del empleo. Situados en la encrucijada entre África, Europa y el mundo árabe, estos países han desarrollado mercados laborales y servicios públicos de empleo relativamente estructurados, situándose en una configuración intermedia entre las economías emergentes y las economías en desarrollo.

##### **II.1.1. Una informalidad persistente en un contexto de transición**

A diferencia del África subsahariana, donde el empleo informal supera con frecuencia el 80 % del empleo total, los países del Magreb se sitúan en una configuración intermedia: el empleo informal representa allí entre el 40 % y el 60 % del empleo no agrícola, según el país y el año, con importantes disparidades entre las zonas urbanas y rurales. Esta proporción, aunque sigue siendo elevada, refleja una transición en marcha hacia una economía más estructurada que las políticas públicas se esfuerzan por acompañar, sin que la formalización sistemática constituya por ello una solución realista a corto plazo.

##### **II.1.2. El desempleo de los titulados: un reto específico**

El desempleo de los titulados constituye uno de los retos más acuciantes de los mercados laborales magrebíes. En Túnez, la tasa de desempleo de los titulados superiores supera habitualmente el 30 %, es decir, más del doble de la tasa de desempleo general. En Marruecos, este fenómeno de «desclasificación» afecta también a importantes cohortes de jóvenes cuyas cualificaciones académicas no se corresponden con las competencias que demanda el mercado.

Esta situación paradójica en economías que han invertido masivamente en la educación superior genera una presión social significativa y lleva a varios países de la región a revisar en profundidad sus dispositivos de orientación e inserción de los titulados. Ilustra, además, una limitación estructural compartida con los servicios públicos de empleo subsaharianos: la inadecuación entre la oferta formativa y las realidades de los mercados locales.

##### **II.1.3. Las desigualdades de género: un punto ciego persistente**

Las desigualdades de género siguen siendo muy marcadas en la región. Las tasas de actividad femenina en el Magreb se encuentran entre las más bajas del mundo: menos

del 25 % en Argelia, un e en torno al 20 % en Marruecos, según datos recientes de la OIT. Sin embargo, estas cifras ocultan una contribución femenina significativa a la economía informal y doméstica, invisible en las estadísticas oficiales. El acceso de las mujeres a la formación profesional, al emprendimiento y a los servicios de los servicios públicos de empleo sigue estando condicionado por normas sociales y restricciones jurídicas que una política de empleo eficaz no puede dejar de abordar.

#### **II.1.4. Los flujos migratorios: una problemática interna y continental**

Los países del Magreb se han convertido, en las dos últimas décadas, tanto en países de tránsito como de destino para los migrantes procedentes del África subsahariana. Este fenómeno tiene implicaciones directas para los mercados laborales magrebíes, donde una población creciente de trabajadores migrantes subsaharianos se inserta en nichos específicos de empleo informal. Los servicios públicos de empleo magrebíes suelen estar poco preparados para atender a estos trabajadores, que a menudo se encuentran en una situación administrativa precaria.

Al mismo tiempo, los flujos migratorios hacia Europa y las remesas de las diásporas magrebíes constituyen importantes fuentes de ingresos para las economías de origen, lo que crea un estrecho vínculo entre la movilidad internacional, los mercados laborales locales y el desarrollo.

## **II.2. Las estrategias de los servicios públicos de empleo magrebíes**

Los servicios públicos de empleo magrebíes gozan de una mayor madurez institucional que la mayoría de sus homólogos subsaharianos. La ANAPEC en Marruecos, la ANETI en Túnez y la ANEM en Argelia cuentan con redes de agencias descentralizadas, sistemas de información integrados y programas de acompañamiento diversificados.

### **II.2.1. La ampliación progresiva del mandato de las agencias**

A lo largo de los años, estas agencias se han visto obligadas a ampliar progresivamente su ámbito de actuación, inicialmente centrado en la inserción laboral formal, hacia un acompañamiento más global: apoyo a la creación de empresas, facilitación del acceso al microcrédito y apoyo a la validación de la experiencia adquirida. En este sentido, su evolución es estructuralmente comparable a la que este informe aboga para los SPE subsaharianos. Sin embargo, las limitaciones siguen siendo reales: los SPE magrebíes se ven a menudo desbordados por la afluencia de jóvenes titulados y tienen dificultades para llegar a los trabajadores de la economía informal.

### **II.2.2. Medidas específicas para los jóvenes y los demandantes de empleo por primera vez**

Los SPE magrebíes han desarrollado programas específicos para los demandantes de empleo por primera vez, los promotores de proyectos y los trabajadores en proceso de reconversión. La ANAPEC, por ejemplo, ofrece contratos de inserción profesional, e , programas de formación en alternancia y dispositivos de acompañamiento al emprendimiento que constituyen referentes reconocidos en el continente. La gestión por resultados, integrada progresivamente en estas agencias, permite un seguimiento basado en indicadores medibles: tasa de inserción a los seis meses, coste por beneficiario, tasa de satisfacción.

### **II.2.3. Los sistemas de información: un capital transferible**

Los SPE magrebíes han invertido en sistemas de información integrados que permiten el seguimiento de las trayectorias de los beneficiarios, la gestión de la oferta y la demanda de empleo, y la elaboración de estadísticas periódicas sobre los mercados laborales locales. Este capital tecnológico y metodológico constituye una de las aportaciones más directamente transferibles a los SPE subsaharianos en el marco de la cooperación Sur-Sur.

### **II.2.4. La digitalización y la modernización de los servicios**

Los SPE magrebíes también han invertido en la digitalización de sus servicios: portales en línea, plataformas de puesta en contacto entre empleadores y candidatos, módulos de formación a distancia. Esta modernización, aunque avanza, se enfrenta sin embargo a desigualdades en el acceso a la tecnología digital que limitan su alcance en las zonas rurales y entre las poblaciones menos cualificadas. Las lecciones de la experiencia subsahariana en materia de sobriedad técnica podrían enriquecer aquí las estrategias magrebíes.

### **II.2.5. El Magreb como actor de la cooperación Sur-Sur**

La dimensión más determinante para este tema radica en el papel cada vez más importante que desempeñan los expertos y las instituciones magrebíes en la cooperación Sur-Sur con los servicios públicos de empleo (SPE) del África subsahariana. Marruecos, en particular, ha desarrollado una ambiciosa estrategia africana que se traduce, en el ámbito del empleo, en asociaciones bilaterales con varios países de África Occidental y Central. Así, la ANAPEC ha enviado asesores técnicos a los SPE socios, compartiendo su experiencia en materia de sistemas de información, dispositivos de acompañamiento de los jóvenes y gestión basada en resultados.

Túnez sigue formando a especialistas en mercados laborales y políticas de empleo reconocidos a escala africana, lo que demuestra la capacidad de sus instituciones para mantener una experiencia técnica de alto nivel. La proximidad lingüística francófona, el conocimiento de las limitaciones institucionales de los países en desarrollo y la competencia técnica de sus expertos confieren a las instituciones magrebíes una

relevancia que los cooperantes europeos no siempre pueden igualar en el marco de misiones de corta duración.

## PARTE III

### *Análisis comparativo: convergencias y divergencias*

#### III.1. Los retos comunes a ambas subregiones

A pesar de sus contextos estructurales distintos, el África subsahariana y el Magreb comparten un conjunto de retos comunes que determinan las condiciones en las que deben actuar sus SPE.

##### III.1.1. La inadecuación de los indicadores clásicos

En ambas subregiones, los indicadores heredados de las economías industrializadas —en primer lugar, la tasa de desempleo según la definición de la OIT— son insuficientes para reflejar la realidad de los mercados laborales. Tanto en el Magreb como en el África subsahariana, una baja tasa de desempleo aparente puede coexistir con una gran precariedad, un subempleo masivo y una pobreza laboral persistente. Esta constatación común impone un mismo esfuerzo de renovación de los marcos analíticos y estadísticos.

##### III.1.2. La persistencia de la economía informal

El empleo informal constituye una realidad importante en ambas subregiones, aunque su magnitud difiere significativamente. En ambos casos, los servicios públicos de empleo (SPE) se han concebido para el empleo formal y deben adaptar sus prácticas para llegar a los trabajadores de la economía informal, que representan la gran mayoría de su público potencial. Esta adaptación pasa por estrategias de acercamiento, colaboraciones con las organizaciones profesionales de la artesanía y las asociaciones de trabajadores informales.

##### III.1.3. La presión demográfica y el reto del empleo juvenil

Ambas subregiones se enfrentan a una importante presión demográfica y a la llegada masiva de jóvenes a unos mercados laborales que tienen dificultades para absorber esta oferta creciente. Si bien en el África subsahariana el reto consiste en crear actividades económicas viables para una juventud poco cualificada, en el Magreb adopta la forma de una paradoja de «sobre-desempleo», con jóvenes titulares de títulos inadecuados para las necesidades del mercado. En ambos casos, los servicios públicos de empleo (SPE) están en primera línea para acompañar estas difíciles transiciones.

##### III.1.4. Las desigualdades de género en el acceso al empleo

La exclusión parcial de las mujeres del mercado laboral formal es un reto común a ambas subregiones, aunque sus formas e intensidades difieran. En el África subsahariana, las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo informal y vulnerable, sin gozar de protección. En el Magreb, a pesar de los esfuerzos políticos, las tasas de actividad femenina se encuentran entre las más bajas del mundo. En ambos casos, una política de empleo «ciega al género» es estructuralmente ineficaz y, por el contrario, corre el riesgo de reproducir las desigualdades existentes.

### **III.1.5. La necesidad de territorializar las políticas de empleo**

Ambas subregiones comparten la experiencia de unos mercados laborales fuertemente localizados, en los que las realidades económicas varían considerablemente de una región a otra y en los que las políticas uniformes aplicadas a escala nacional son poco eficaces. La territorialización del análisis y de las intervenciones de los servicios públicos de empleo (SPE) constituye, por tanto, un principio de acción común, aunque su puesta en práctica difiera según el nivel de descentralización y las capacidades de los actores locales.

### **III.1.6. La transformación digital de los SPE**

La modernización digital de los servicios públicos de empleo constituye un reto común. Las limitaciones son ciertamente diferentes —cobertura móvil insuficiente en el África subsahariana, brecha digital geográfica y social en el Magreb—, pero las lógicas subyacentes son similares: adaptar las herramientas a las limitaciones reales de los usuarios, evitar soluciones excesivamente dependientes de una conectividad estable y asegurarse de que las herramientas digitales aumenten las capacidades de los asesores sin pretender sustituirlos.

## **III.2. Las diferencias estructurales entre las dos subregiones**

Estas convergencias no deben ocultar diferencias estructurales significativas que determinan las necesidades y las modalidades de una cooperación eficaz.

### **III.2.1. El alcance y la naturaleza de la economía informal**

La diferencia cuantitativa es considerable: el empleo informal supera el 80 % en el África subsahariana, frente al 40-60 % en el Magreb. Más allá de eso, la naturaleza de la informalidad difiere: en el África subsahariana, la informalidad constituye la norma estructural en torno a la cual se organiza la economía; en el Magreb, coexiste con un sector formal más desarrollado y se percibe más bien como una etapa transitoria. Esta diferencia influye directamente en la estrategia de los servicios públicos de empleo (SPE): mientras que los SPE subsaharianos deben aprender a intervenir en el sector informal como si fuera su entorno natural, los SPE magrebíes buscan más bien acelerar la transición hacia el sector formal.

### **III.2.2. El perfil del desempleo y la subutilización de la mano de obra**

La naturaleza del desequilibrio del mercado laboral difiere fundamentalmente. En el África subsahariana, el problema dominante es la calidad y la productividad de los empleos existentes, no su ausencia: la casi totalidad de la población activa está ocupada, pero en actividades de subsistencia de bajo valor añadido. En el Magreb, el desempleo abierto es un fenómeno real y estadísticamente medible, con tasas que alcanzan el 30 % entre los titulados: el problema radica tanto en la inadecuación de las cualificaciones como en la insuficiencia cuantitativa de la creación de empleo formal.

### III.2.3. La capacidad institucional de los SPE

Los SPE magrebíes gozan de una madurez institucional significativamente superior: amplias redes de oficinas, sistemas de información operativos, indicadores de rendimiento definidos y profesionalización de los asesores. Esta madurez les permite poner en marcha dispositivos complejos y evaluar sus resultados. Los SPE subsaharianos, en su mayoría, se encuentran en fases anteriores de construcción institucional, en las que las prioridades son, en primer lugar, el establecimiento de funciones básicas, la formación de los agentes y la definición de un mandato adaptado a su contexto.

### III.2.4. Las dinámicas migratorias

Las dos subregiones ocupan posiciones diferentes en los flujos migratorios continentales e internacionales. El África subsahariana es principalmente un país de origen de migrantes, de los cuales una parte transita por el Magreb hacia Europa, mientras que los países magrebíes se encuentran en posición de países de acogida y de tránsito. Esta diferencia de posición implica misiones distintas para los SPE: acompañamiento de la movilidad saliente y valorización de las competencias adquiridas en el extranjero por parte del África subsahariana, y gestión de la diversificación de los públicos e integración de los trabajadores migrantes por parte del Magreb.

### III.2.5. Los marcos regionales de integración económica

Las dos subregiones se inscriben en marcos de integración regional con dinámicas muy diferentes. En el África subsahariana, la CEDEAO y la UEMOA constituyen marcos institucionales activos que ofrecen oportunidades de coordinación de las políticas de empleo, de reconocimiento mutuo de las cualificaciones y de portabilidad de los derechos sociales. Sin embargo, el panorama institucional regional está en evolución: la creación de la Alianza de Estados del Sahel (AES), que agrupa a Burkina Faso, Malí y Níger, pone de manifiesto la búsqueda de nuevos marcos de cooperación política, económica y social a escala continental. Sea cual sea la configuración institucional, los servicios públicos de empleo (SPE) de la región tienen un papel esencial que desempeñar para mantener la continuidad de los servicios a los trabajadores y preservar los logros en materia de movilidad y reconocimiento de competencias.

En el Magreb, la integración regional sigue una trayectoria propia: la Unión del Magreb Árabe (UMA) constituye un marco de referencia cuyo potencial de coordinación aún debe consolidarse en gran medida, mientras que los vínculos económicos y humanos de la región se inscriben en dinámicas multidireccionales, hacia Europa, Oriente Medio, pero también, cada vez más, hacia el África subsahariana. Es precisamente en esta orientación Sur-Sur en desarrollo donde reside una oportunidad estratégica: el refuerzo de los vínculos entre los SPE magrebíes y subsaharianos se inscribe en un espacio de cooperación aún muy abierto, cuyos contornos pueden ayudar a estructurar SamPES 2.0 y la AASEP.

### III.3. Lo que cada subregión puede aportar a la otra

El análisis comparativo permite identificar flujos de aprendizaje mutuos que fundamentan la pertinencia de una cooperación entre pares.

#### III.3.1. Las aportaciones del Magreb al África subsahariana

- Experiencia en materia de gestión basada en resultados y de pilotaje mediante indicadores
- Modelos de sistemas de información y seguimiento de la trayectoria de los beneficiarios
- Mecanismos de acompañamiento al emprendimiento y a la puesta en marcha de proyectos
- Experiencia en materia de formación profesional certificada y de validación de la experiencia adquirida
- Experiencia en la transición de un modelo administrativo a un acompañamiento activo

#### III.3.2. Las aportaciones del África subsahariana al Magreb

- Enfoques innovadores de intervención en la economía informal como entorno natural de acción
- Experiencias de acompañamiento comunitario y movilización de organizaciones de base
- Herramientas de recopilación móvil de datos adaptadas a una conectividad limitada
- Experiencia en la territorialización de las políticas de empleo en contextos de gran disparidad local
- Modelos de integración de los migrantes en los servicios de empleo (aplicables a los SPE magrebíes que acogen a trabajadores subsaharianos)

### Conclusión general: Abogada por una cooperación Sur-Sur estructurada entre los SPE africanos

El análisis comparativo realizado en este informe conduce a una constatación de gran importancia estratégica: los SPE del África subsahariana y del Magreb se enfrentan a retos en parte convergentes, cuentan con experiencias complementarias y tienen mucho que ganar con una cooperación sostenida y estructurada. Sin embargo, esta cooperación, aunque existe de forma pionera a través de asociaciones bilaterales, sigue estando demasiado poco institucionalizada, es demasiado esporádica y depende en exceso de iniciativas individuales como para producir efectos sistémicos duraderos.

#### ¿Por qué es necesaria esta cooperación?

Hay tres razones fundamentales que justifican el refuerzo y la consolidación de la cooperación Sur-Sur entre los organismos públicos de empleo (OPE) africanos.

La primera es la pertinencia contextual. Los expertos magrebíes que colaboran con los SPE subsaharianos comparten realidades institucionales, administrativas y culturales que los cooperantes procedentes de Europa o de América del Norte no conocen necesariamente. Han experimentado, en sus propios países, las dificultades de la transformación institucional en contextos de recursos limitados, presión política e e y debilidad estadística. Esta proximidad de experiencias es una ventaja incomparable para una cooperación operativa eficaz.

La segunda razón es la eficiencia económica. La cooperación Sur-Sur es estructuralmente menos costosa que la cooperación Norte-Sur: las dietas son menores, los gastos de desplazamiento se reducen y las misiones pueden ser más largas y frecuentes. Por lo tanto, con un mismo presupuesto de cooperación técnica, el impacto puede ser significativamente mayor si se da prioridad a los intercambios entre pares africanos en lugar del recurso sistemático a consultores internacionales.

La tercera razón es la reciprocidad del aprendizaje. Como ha demostrado el análisis comparativo, la relación no es unidireccional. Los organismos públicos de empleo del Magreb también tienen que aprender de los enfoques desarrollados en el África subsahariana, especialmente en materia de intervención en la economía informal y de gestión de los flujos migratorios. Una cooperación que funcione según el modelo de intercambio entre pares genera un valor mutuo muy superior al de una transferencia asimétrica de competencias.

## Cómo debe ser esta cooperación

Para que esta cooperación tenga efectos duraderos, debe cumplir varios requisitos:

- Debe institucionalizarse, es decir, basarse en marcos formales —acuerdos bilaterales entre los servicios públicos de empleo (SPE), protocolos de cooperación en el seno de la WAPES y la AASEP— y no apoyarse en redes informales o en relaciones personales frágiles.
- Debe contar con una financiación sostenible, con partidas presupuestarias específicas en los presupuestos de los SPE y mecanismos de financiación multilateral que incluyan explícitamente la cooperación Sur-Sur como prioridad subvencionable.
- Debe centrarse en la capitalización y la difusión de las prácticas, con mecanismos sistemáticos de documentación, puesta en común de herramientas y evaluación de las experiencias.
- Debe apoyarse en un centro de formación interafricano para los SPE, proyecto que impulsa la AASEP y que este informe respalda decididamente, capaz de formar a formadores y de desarrollar planes de estudios adaptados a las realidades africanas.
- Debe integrar una dimensión regional magrebí explícita en el proyecto «Boulevard de l'Intermédiation» y en la plataforma común de intermediación de la AASEP.

## Un llamamiento a los responsables políticos y a los donantes

A los responsables políticos de ambas subregiones, este informe les envía un mensaje claro: invertir en la transformación de sus SPE no es un gasto, es una inversión estructurante para el desarrollo económico y la estabilidad social. Los SPE que funcionan realmente, que llegan a los trabajadores informales, que acompañan a los jóvenes hacia actividades productivas y que disponen de las competencias para analizar sus mercados laborales locales, contribuyen directamente a la creación de riqueza y a la reducción de las desigualdades.

A los donantes y las organizaciones internacionales, este informe les pide que reconsideren sus prioridades de financiación en materia de cooperación técnica en el ámbito del empleo: integrar sistemáticamente la cooperación Sur-Sur como modalidad de ejecución prioritaria, apoyar la creación del centro de formación interafricano de la AASEP, financiar programas de intercambio de prácticas entre los SPE del Magreb y del África subsahariana, y evaluar los resultados de estos intercambios con el mismo rigor que el aplicado a las cooperaciones Norte-Sur.

África no necesita copiar modelos externos para desarrollar servicios públicos de empleo adaptados a sus realidades. Dispone, en su seno, de las experiencias, las competencias y las soluciones necesarias para esta transformación. Este informe es un alegato para que estos recursos sean mejor reconocidos, mejor organizados, mejor financiados y puedan expresarse plenamente en beneficio del empleo de todos los africanos.

## Referencias bibliográficas

BAFD – Banco Africano de Desarrollo (2021). El empleo juvenil en África: el potencial de lo digital. Abiyán: BAD.

Banco Mundial (2004). Betcherman, G., Olivas, K. y Dar, A., «Impactos de los programas activos del mercado laboral: nuevas pruebas de evaluaciones con especial atención a los países en desarrollo y en transición», Documento de debate sobre protección social del Banco Mundial n.º 0402, Washington D.C.

Banco Mundial (2013). Empleo para el desarrollo: Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2023). Women, Business and the Law 2023. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bocquier, P. y Traoré, S. (2000). Urbanización y dinámicas migratorias en el África subsahariana. París: L'Harmattan.

Boko, S. y Lanzas, L. (2018). «Los servicios públicos de empleo en África: situación actual y retos». Documento interno, WAPES. Bruselas: WAPES.

CEA (2020). La economía informal en África: un reto para el desarrollo inclusivo. Adís Abeba: Comisión Económica para África / Naciones Unidas.

Charmes, J. (2012). «The Informal Economy Worldwide: Trends and Characteristics». Margin: The Journal of Applied Economic Research, vol. 6, n.º 2, pp. 103–132.

GSMA Intelligence (2023). La economía móvil en el África subsahariana 2023. Londres: GSMA Intelligence.

Hart, K. (1973). «Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana». Journal of Modern African Studies, vol. 11, n.º 1, pp. 61–89.

OIT (2013). Resolución sobre las estadísticas del trabajo, el empleo y la subutilización de la mano de obra. 19.ª CIST. Ginebra: OIT.

OIT (2016). Indicadores clave del mercado de trabajo (KILM), 9.ª edición. Ginebra: OIT.

OIT (2019). Trabajo decente en el África subsahariana: balance y perspectivas. Ginebra: OIT.

OIT (2023). Perspectivas sociales y de empleo en el mundo – Tendencias 2023. Ginebra: OIT.

PNUD (2016). Informe sobre Desarrollo Humano en África 2016. Nueva York: PNUD.

Sender, J. (2015). «Struggles to Escape Poverty in Rural Sub-Saharan Africa». World Development, vol. 71, pp. 156–168.

UEMOA (2019). Estudio sobre las características estructurales de los mercados laborales en los Estados miembros de la UEMOA. Uagadugú: Comisión de la UEMOA.

Unión Africana / Comisión (2020). Estrategia de transformación digital para África (2020–2030). Adís Abeba: Unión Africana.

WAPES / SampES (2025). Presentación de la experiencia en África y MOPA. Disponible en: <https://wapes.org/blog/2025/04/21/sampes-presentation-de-lexperience-en-afrique-et-mopa/>

### **Textos normativos citados para la ANPE de NÍGER**

la Ley n.º 2012-045, de 25 de septiembre de 2012, relativa al Código del Trabajo de la República de Níger;

el Decreto n.º 2017-682/PRN/MET/PS, de 10 de agosto de 2017, relativo a la Parte Reglamentaria del Código del Trabajo;

el Decreto n.º 2023-154/PRN/MET/PS, de 10 de febrero de 2023, por el que se crea un organismo público de carácter administrativo denominado Agencia Nacional para la Promoción del Empleo (ANPE);

el Decreto n.º 2023-155/PRN/MET/PS, de 10 de febrero de 2023, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Nacional para la Promoción del Empleo (ANPE);

## ANEXO. Matriz operativa sintética para los SPE africanos

La matriz que figura a continuación constituye una herramienta operativa que permite traducir el marco analítico comparativo en acciones concretas. Se deriva de los trabajos de la «caja de herramientas SamPES» de la WAPES y se ha adaptado para tener en cuenta la doble perspectiva del África subsahariana y el Magreb. Está concebida como un marco adaptable, no como un modelo prescriptivo.

Eje estratégico	Acciones prioritarias	Indicadores clave	Resultados esperados	Pertinencia regional
Acompañamiento en el proceso	Asesores de itinerarios, seguimiento individualizado, herramientas de diagnóstico	Índice de seguimiento activo, duración de la atención	Estabilidad de las trayectorias, reducción de las interrupciones	Las dos regiones
Apoyo al sector informal productivo	Cursos técnicos de corta duración, acceso al microcrédito, organización en agrupaciones	Tasa de acceso a la financiación, cooperativas creadas	Aumento de los ingresos, mejor organización	Prioridad subsahariana
Desarrollo del autoempleo	Programas de creación de empresas, acompañamiento tras la creación, tutoría	Tasa de supervivencia a los 2 años, tasa de reembolso	Actividades viables, reducción de los fracasos tempranos	Las dos regiones
Formación profesional renovada	Módulos certificados, aprendizaje en el trabajo, validación de la experiencia profesional, colaboraciones informales	Tasa de inserción laboral tras la formación, competencias reconocidas	Mejor empleabilidad, inserción rápida	Las dos regiones
Igualdad e inclusión	Acciones dirigidas a mujeres y jóvenes, eliminación de barreras, servicios de proximidad	Proporción de mujeres beneficiarias (>50 %), reducción de las diferencias entre hombres y mujeres	Reducción de las desigualdades, integración de los colectivos vulnerables	Las dos regiones
Territorialización	Diagnósticos locales, colaboraciones con las autoridades locales, oficinas descentralizadas	Territorios cubiertos, colaboraciones activas	Políticas mejor orientadas, coordinación local	Las dos regiones
Sistema de	Encuestas ligeras,	Cobertura	Mejor	Prioridad

Eje estratégico	Acciones prioritarias	Indicadores clave	Resultados esperados	Pertinencia regional
información	recopilación móvil, cuadros de mando	geográfica, frecuencia de actualización	conocimiento del mercado, capacidad de respuesta	subsahariana
Cooperación Sur-Sur	Intercambio de prácticas entre el Magreb y el África subsahariana, formaciones cruzadas, centro interafricano	Misiones de intercambio interafricanas realizadas, herramientas compartidas	Capacidades reforzadas, modelos e es adaptados	Las dos regiones

*Nota metodológica:* Los indicadores propuestos deben recopilarse de forma desagregada (por sexo, edad, zona geográfica, tipo de actividad) para permitir un seguimiento sensible a las desigualdades. La periodicidad de recopilación recomendada es semestral para los indicadores de proceso y anual para los indicadores de impacto. La última columna indica la subregión para la que el eje es la prioridad más inmediata, sin excluir a la otra.