

Documento de proyecto

**El fomento de la inserción laboral
de grupos vulnerables. Consideraciones
a partir de cinco estudios
de caso nacionales**

Jürgen Weller



Este documento ha sido preparado en el marco del proyecto CEPAL / ASDI "Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina", componente "Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables".

Se agradece la colaboración de Carmen Rosa Marull, Nicolás Navarrete, Fidelina Uribe y Francisco Vicencio, quienes contribuyeron al proyecto con entusiasmo y eficiencia en diferentes fases de su desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Resumen	5
I. Aspectos conceptuales	7
A. Vulnerabilidad y grupos vulnerables	7
B. La estrategia para reducir la vulnerabilidad laboral	10
II. Las características de la inserción laboral de las mujeres y los jóvenes	13
A. Características generales de los mercados de trabajo de los cinco países de estudio	14
B. La inserción laboral de las mujeres.....	23
C. La inserción laboral de los y las jóvenes	31
III. Las políticas, los programas, los proyectos para el fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables	47
A. Cinco áreas de intervención.....	48
1. Educación básica y media.....	48
2. Capacitación y formación profesional	49
3. Servicios de apoyo al trabajo independiente	52
4. Servicios de empleo	55
5. Generación de empleo directo	56
B. Aspectos transversales y políticas complementarias	56
1. La heterogeneidad de los grupos vulnerables	56
2. El reto transversal de la perspectiva de género	57
3. Aspectos institucionales e instrumentos legales.....	58
4. La conexión con otras políticas	59
IV. Conclusiones y propuestas.....	61
A. Empleabilidad.....	62
1. Capital humano	62
2. Capital social	64
3. Capital cultural.....	65
B. Equidad de género	66
C. Espíritu empresarial	67
D. Creación de empleo	67
E. Aspectos institucionales.....	68
Bibliografía.....	71
Anexos.....	75

Resumen

El bienestar material de la población se basa en su capacidad y oportunidad de generar los medios necesarios para su subsistencia en un nivel digno –para la gran mayoría de la población en la forma de ingresos laborales– y en políticas públicas que proveen protección frente a riesgos específicos y complementen los ingresos de los hogares que por diversas razones no están en condiciones de generar los medios suficientes para un nivel de subsistencia socialmente considerado como mínimo. Sin embargo, en muchos países latinoamericanos un elevado porcentaje de la población en edad de trabajar no cuenta con una inserción laboral productiva que le permita alcanzar dicho nivel y no existe una red de protección social que cumpla con este objetivo.

En efecto, las oportunidades de la inserción laboral son distribuidas de manera desigual y hay grupos de la población cuya inserción productiva se ve obstaculizada estructuralmente, lo que transforma la dificultad de generar los ingresos requeridos en una constante y por lo que los colectivos correspondientes son especialmente vulnerables frente a *shocks* económicos, sociales o naturales.

El componente “Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables” del programa CEPAL-ASDI “Mejorando las condiciones económicas y sociales y las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina” ha analizado esta temática en cinco países latinoamericanos: Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El trabajo se centró en la inserción laboral de dos grupos vulnerables claves para la cohesión social y el desarrollo socio-económico en general, jóvenes de ambos sexos y mujeres de cualquier edad, ambos de bajo nivel educativo formal.

En este documento se resumen los principales resultados del componente. En el primer capítulo se discuten algunos aspectos conceptuales y se delimitan las áreas de intervención política relevantes para mejorar la inserción laboral, tratándose de mejorar, por un lado, los activos de los grupos vulnerables y, por el otro, las oportunidades de inserción disponibles. Tomando en cuenta que para una gran parte de los grupos vulnerables, aún con una mejora de sus activos, resultará difícil competir con personas más calificadas por los escasos empleos en el sector formal, el sector informal seguirá la principal opción de inserción para muchos de ellos. Por lo tanto, es clave complementar el desarrollo de los activos de los grupos vulnerables con una mejora de las oportunidades en este sector. Por ello, en otro documento elaborado en el marco del componente se analizan las experiencias y opciones de las políticas para el desarrollo de la microempresa (Chacaltana, 2009).

En el segundo capítulo de este documento se analizan las características de la inserción laboral de los grupos vulnerables en los cinco países. Se destacan los problemas de acceso al mercado

de trabajo en sí, sobre todo para mujeres de bajo nivel educativo, así como las dificultades de acceder a empleos de buena calidad para los grupos vulnerables en general. En el tercer capítulo se resumen las experiencias con las políticas para el fomento de la inserción laboral de los jóvenes y las mujeres de bajo nivel educativo formal en los cinco países, resaltando la educación básica y media, la capacitación y formación profesional, los servicios de apoyo para el trabajo independiente, los servicios de empleo y la generación de empleo directo. Además, se discuten aspectos transversales y complementarios como la heterogeneidad de los grupos vulnerables, la perspectiva de género, aspectos institucionales e instrumentos legales, así como la conexión con otras políticas. En el capítulo final se desarrollan conclusiones y propuestas para estas políticas, a partir de las experiencias de los países estudiados y la región en su conjunto.

I. Aspectos conceptuales

A. Vulnerabilidad y grupos vulnerables

La vulnerabilidad es un concepto que proviene del análisis de riesgo e impacto de desastres naturales, pero que ha sido incluido en el análisis social. Originalmente entendido como la probabilidad con que un evento específico (un terremoto, una epidemia, etc.) tiene un impacto negativo en el objeto de análisis (un individuo, una familia, una casa, un barrio, etc.), en el contexto del análisis de la vulnerabilidad social el concepto se ha ampliado, y de interés ya no es solamente la vulnerabilidad frente a un evento puntual sino también frente a una situación estructural.

Según la definición de Rodríguez (2001: 18) quien, con base en diferentes trabajos de Kaztman, resume los aportes al debate, la vulnerabilidad social consiste “en el desajuste entre los activos y la estructura de oportunidades, es decir, los activos serían insuficientes, poco pertinentes o difíciles de manejar para aprovechar la estructura de oportunidades existentes”. Mientras los activos pueden consistir en un patrimonio físico, ahorros financieros, capital humano y social, las estructuras de oportunidades son “probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades (destacado por el autor) que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes.” (Kaztman, 2000: 299, cit. en CEPAL, 2002: 5s)¹.

Esta definición deja claro que la vulnerabilidad surge de características y carencias que son comunes para grupos específicos de la población. En vista de que para la inmensa mayoría de la población el trabajo es la principal fuente de ingresos, problemas estructurales de inserción laboral constituyen –sobre todo en un contexto caracterizado por la ausencia de amplias redes de protección social– un componente clave de la vulnerabilidad social que se puede caracterizar como vulnerabilidad laboral. Ella no afecta a las personas al azar dado que al analizar el mercado de trabajo se constata una regularidad con que ciertos grupos muestran peores indicadores que otros. En el sentido de la definición citada, la vulnerabilidad laboral consistiría en que a causa de las carencias de sus activos (conocimientos, habilidades, experiencia, acceso a capital, etc.), estos grupos no tienen

¹ Cabe señalar que no todos los consultores del proyecto aplicaron exactamente la misma definición de vulnerabilidad. Así Farah, Sánchez y Wanderley (2009) consideran que en el Estado Plurinacional de Bolivia se debe considerar a todas las mujeres y todos los jóvenes como vulnerables. Farné (2009) se basa en el sistema colombiano de identificación de necesidades de intervención de políticas sociales a nivel de los hogares (SISBEN).

acceso a actividades y oportunidades laborales que les facilitarían los ingresos para mejorar significativamente sus condiciones de vida.

Sin embargo, cabe señalar que las oportunidades laborales no son fijas, y el desarrollo de los activos de los grupos vulnerables puede contribuir a ampliar la estructura de oportunidades. Esta idea se puede ilustrar con las dos perspectivas –puestas, pero complementarias– con que se suele analizar la relación entre la producción de bienes y servicios por un lado y el trabajo y empleo por el otro. En una primera perspectiva analítica, varios factores –destacándose entre ellos el crecimiento económico– generan una demanda laboral de una magnitud y características dadas, que en la línea de la definición citada representa la estructura de oportunidades para conseguir un empleo. En esta perspectiva, la ampliación de la estructura de oportunidades, por ejemplo por medio de un elevado crecimiento económico, sería un instrumento clave para facilitar el acceso al trabajo para los grupos vulnerables. Si la meta es que los grupos vulnerables no solo tengan acceso a cualquier empleo, sino a empleo de calidad, empleo productivo, empleo decente, o cualquiera que sea la conceptualización, otras medidas pueden modificar la estructura de oportunidades, por ejemplo aquellas que estimulan el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, que fomentan la innovación y la productividad, que aseguran la seguridad y higiene en el trabajo, etc.

En una segunda perspectiva, se analiza como una combinación de los factores de producción –de cantidad y calidad específica– genera el producto. En esta segunda perspectiva, una mejoría de los activos de los grupos vulnerables no solo les facilitaría de mayor manera el aprovechamiento de las oportunidades existentes, sino una mayor integración de mano de obra y la mejoría de sus activos (habilidades, conocimientos, etc.) contribuirían a ampliar esta estructura de oportunidades, al mejorar la calidad de los insumos del proceso productivo.

En resumen, en una perspectiva dinámica una estrategia dirigida a reducir la vulnerabilidad laboral identificaría los mecanismos tanto para incrementar los activos de los grupos vulnerables como para expandir y mejorar la estructura de oportunidades, tomando en cuenta como ambas perspectivas se pueden reforzar mutuamente.

La vulnerabilidad laboral se expresa estadísticamente en que los grupos afectados se caracterizan consistentemente por resultados desfavorables en indicadores como participación laboral, nivel de ocupación pero –¡sobre todo!– indicadores relacionados con la calidad del empleo, como por ejemplo son el ingreso laboral y la cobertura por los sistemas de protección social. Se hace énfasis en los aspectos de calidad de empleo dado que en circunstancias de altos niveles de pobreza y ausencia de redes de protección social el hecho de que –obligada por la necesidad de sobrevivencia– una persona trabaja no implica que no esté vulnerable². Malos resultados en estos indicadores reflejan entonces una vulnerabilidad estructural en el sentido de que colectivos definidos no pueden aprovechar las oportunidades existentes, sobre todo en comparación con grupos con otras características. En este sentido es importante leer los indicadores tanto por sus valores absolutos, como y en términos relativos, pues esta última lectura toma en cuenta las oportunidades existentes en un país dado y la brecha que existe para que los grupos vulnerables las puedan aprovechar.

Al mismo tiempo los colectivos vulnerables lo son más frente a shocks como una crisis económica, pues en vista de la debilidad de su inserción laboral un empeoramiento adicional de esta inserción (mayor desempleo, menores ingresos) amenaza a afectar seriamente sus niveles de subsistencia.

El análisis de la inserción laboral muestra que ciertas categorías de ocupación, a saber el trabajo por cuenta propia (no profesional o técnico), el trabajo familiar no remunerado, el servicio doméstico y el trabajo asalariado en una microempresa, muestran consistentemente indicadores de inserción desfavorables en comparación con otras categorías, por lo que es relevante el análisis de

² Una expresión de esto es la elevada proporción de ocupados que viven en la pobreza o incluso en la indigencia, por ejemplo en el Estado Plurinacional de Bolivia (57,3% y 30,5%), Colombia (36,4% y 13%), Guatemala (47,6% y 19,7%), Honduras (63,1% y 40,8%) y Nicaragua (59,5% y 31,2%) (datos alrededor de 2006, salvo Guatemala y Nicaragua, alrededor de 2002; CEPAL, 2009b: 121).

cómo colectivos que son vulnerables por sus características personales se relacionan con estas opciones laborales que ofrecen una inserción laboral de menor calidad³.

Para este proyecto se definió como grupos vulnerables a los jóvenes (de ambos sexo) y las mujeres (de cualquier edad en el rango de la edad de trabajar) de bajos niveles de educación. Esto no significa que solo estos dos colectivos se consideran vulnerables. De hecho, en países con elevados niveles de pobreza, bajos grados de cobertura de los sistemas de protección social y serios problemas de cohesión social, un alto porcentaje de la población puede considerarse como vulnerable y por supuesto pueden existir otros grupos vulnerables que también requieren atención especial, algunos de ellos específicos de un país dado, como los desplazados en Colombia.

Sin embargo, para poder trabajar con colectivos claramente definidos y por razones de comparabilidad en este trabajo se trabaja con estos dos colectivos vulnerables, los jóvenes de ambos sexos y las mujeres en edad de trabajar con bajos niveles de educación, colectivos que en todos los países registran consistentemente malos indicadores de inserción laboral.

Los jóvenes típicamente registran indicadores laborales peores que los adultos, por ejemplo respecto a la tasa de desempleo y los ingresos. Problemas de inserción laboral de los jóvenes pueden tener un impacto nocivo en el bienestar de ellos mismos y de los otros miembros de sus familias, tanto en el presente como en el futuro (Weller, 2006: xvii). Sin embargo, una visión dinámica enseña que una parte de los problemas es pasajera, en el sentido de que caracterizan la fase inicial de la trayectoria laboral de las personas, y para la mayoría de las personas la acumulación de habilidades, conocimientos y experiencias permite mejorías graduales en las características de la inserción laboral (Weller, 2003, 53ss).

Por otra parte, la juventud es sumamente heterogénea y hay una elevada desigualdad tanto respecto a las oportunidades de inserción inicial como respecto a las trayectorias posteriores. Estas desigualdades típicamente están relacionadas con factores como el nivel educativo, el sexo, el hogar de origen, el grupo étnico y la brecha entre el campo y la ciudad. Muchos de estos factores están relacionados, como por ejemplo el peor acceso a la educación para los jóvenes rurales. En consecuencia, más que desarrollar propuestas para la inserción de los jóvenes en general, conviene diferenciar entre grupos de jóvenes con problemas específicos de inserción y desarrollo de trayectorias ascendentes y focalizar la intervención en los jóvenes vulnerables, sobre todo de bajo nivel educativo.

Las mujeres continúan sufriendo marcadas desigualdades en su inserción laboral, en comparación con los hombres. Si bien se han registrado algunos avances al respecto, persisten brechas por ejemplo respecto a los niveles de participación y ocupación, las tasas de desempleo (ya mencionado), el acceso a puestos de responsabilidad, y los salarios (CEPAL, 2004a; Piras, 2004; Abramo, 2006).

Los orígenes de estas brechas son varios, siendo el fundamental una tradicional división de trabajo por género que adjudica a las mujeres las labores reproductivas y de cuidado. Esto no solo obstaculiza el acceso al mercado de trabajo mismo sino también afecta sus trayectorias, por ejemplo por medio de interrupciones de su inserción laboral por razones familiares, lo que conlleva a reducidas oportunidades de ascenso, con las consecuencias correspondientes para sus remuneraciones. También persisten prácticas discriminatorias, si bien su alcance sigue siendo objeto de debate.

Nuevamente, existe una elevada heterogeneidad respecto a la inserción laboral de las mujeres, la cual es mayor que en el caso de los hombres. Por ejemplo, hay una mayor dispersión de la tasa de participación según nivel de educación y frecuentemente una mayor brecha salarial entre las mujeres a causa de los bajos ingresos de las mujeres de menor nivel educativo. Claramente, parte de los obstáculos que enfrentan específicamente las mujeres de bajo nivel educativo y de hogares de bajos niveles de ingreso provienen de prácticas sociales y culturales, así como limitaciones materiales no

³ Se ha tomado en cuenta este aspecto en la definición de las metas para cumplir con el objetivo de desarrollo del milenio relacionado con el empleo (véase al respecto CEPAL 2009b: 122s). Sin embargo, aquí se aplica una definición más amplia del concepto de categorías de ocupación vulnerables.

directamente relacionadas con el mercado laboral (división de trabajo por género, respecto a las tareas de hogar, el cuidado de niños y mayores, la falta de instituciones sociales de apoyo y de los medios para comprar los servicios correspondientes en el mercado).

Por otra parte, las mujeres han hecho importantes avances en sus niveles educativos, y durante el período reciente, en muchos países las mujeres de bajo nivel educativo han hecho las mayores avances en la participación laboral, si bien la brecha respecto a las más calificadas sigue siendo amplia.

En resumen, persisten prácticas discriminatorias de segregación ocupacional, remuneración desigual para las mismas tareas y otras, y nuevamente son segmentos específicos que enfrentan los problemas más serios para una inserción laboral exitosa y trayectorias ascendentes.

B. La estrategia para reducir la vulnerabilidad laboral

La experiencia reciente de la región ha subrayado que, en términos generales, persiste una estrecha correlación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, por lo que una política macroeconómica que genere las condiciones para altas y estables tasas de crecimiento es un componente clave para la ampliación de la estructura de oportunidades.

Sin embargo, desde la perspectiva de la inserción laboral, en países con un gran sector informal –que, en general genera empleos de mala calidad– un alto crecimiento de la economía puede no ser suficiente de generar el empleo requerido, como lo muestra el siguiente ejemplo ficticio: En un país dado el sector informal más el desempleo abierto representan un 60% de la población económicamente activa. La población económicamente activa crece anualmente en 2%, como consecuencia del crecimiento demográfico y de la mayor inserción de las mujeres. Una sana política económica y favorables condiciones externas permiten al país crecer con la elevada tasa de 7%. Este crecimiento es liderado por el sector formal que genera empleo con la elasticidad empleo-producto de 0,6, aumentando al mismo tiempo sus niveles de productividad. Como indica el simple ejercicio en la tabla que sigue, con este crecimiento económico elevado y una elasticidad empleo-producto razonable, el empleo en el sector formal gradualmente aumentaría su participación en la población económicamente activa, pero no es suficiente para reducir significativamente el conjunto del empleo en el sector informal y del desempleo. Este conjunto, en el ejemplo ficticio, incluso aumenta su tamaño en términos absolutos.

CUADRO 1
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO:
UN EJERCICIO FICTICIO
(En porcentajes)

	Magnitud PEA total	Magnitud empleo sector formal	Magnitud empleo sector informal + desempleo	Proporción del empleo sector formal en la PEA	Tasa de crecimiento económico	Tasa de crecimiento de empleo sector formal
T	100,0	40,0	60,0	40,0	7,0	4,2
T+1	102,0	41,7	60,3	40,9		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: PEA: población económicamente activa.

Se puede concluir que el crecimiento económico y la correspondiente generación de empleo en el sector formal, si bien es un componente clave para la estrategia de generación de empleo en general y para la ampliación de oportunidades para grupos vulnerables en lo específico, no es suficiente para la inserción laboral masiva de estos grupos en empleos de buena calidad.

Además, la CEPAL en varias ocasiones ha insistido que la creación de condiciones macroeconómicas es necesaria pero no suficiente para un crecimiento económico elevado. Específicamente, en el contexto de una estructura productiva sumamente heterogénea, se requiere políticas de fomento productivo, ajustadas a los requerimientos de los diferentes segmentos (CEPAL, 2004b). Específicamente, los grupos vulnerables difícilmente tienen opciones de una inserción laboral masiva en el segmento de alta o mediana productividad, tanto por las limitaciones por el lado de la demanda, como por el sesgo de la contratación a favor de los más educados que implica una competencia muy difícil para los menos calificados. Por lo tanto, la perspectiva de inserción laboral de gran parte de ellos, aún con una mejora de sus activos, es la microempresa y el trabajo independiente. Por lo tanto, por el lado de la demanda (o de la estructura de oportunidades) se requiere medidas adicionales que se concentrarían en la transformación de microempresas informales con potencial de formalizarse, lo que estaría relacionado con aumentos de productividad, aumentos de oportunidades laborales y mejorías de condiciones de trabajo.

Ahora bien, el sector informal es muy heterogéneo, respecto a aspectos como condiciones laborales, potencial de crecimiento, voluntariedad y otros. Cualquier programa que pretende apoyar la mejoría de las condiciones laborales en este sector debe tomar en cuenta esta realidad. De hecho, una parte del sector se caracteriza claramente por estrategias de sobrevivencia, sin perspectivas de aumentar su productividad y mejorar la calidad del empleo, en cuyo caso la generación de alternativas laborales es la única opción para ampliar la estructura de oportunidades.

Sin embargo, otro segmento del sector informal tiene un potencial favorable al respecto, y su desarrollo productivo y su formalización pueden ser componentes claves para aprovechar y desarrollar este potencial. Existen dos orientaciones básicas al respecto:

- La reducción de los costos relacionados con la formalización (tributos, costos laborales, costos de inscripción, etc.)
- El aumento de la productividad y de los ingresos (por medio de facilitar el acceso al crédito, la capacitación, información, capacitación, etc.) que permite enfrentar estos costos.

En ambos casos el objetivo final es la eliminación de obstáculos del aprovechamiento de oportunidades de crecimiento y de la productividad, con diferentes puntos de partida. En ambas estrategias se espera que estos cambios incidan en una mejoría de las condiciones laborales, en el caso de trabajadores por cuenta propia de manera inmediata, en el caso de los trabajadores de las microempresas de manera indirecta (distribución de los frutos de una mayor productividad y de mayores ingresos de la empresa). El análisis de estas políticas realizado en el marco del proyecto ha sido publicado por separado (Chacaltana, 2009), por lo que este documento se limita a analizar los servicios orientados a apoyar al trabajo independiente o el emprendimiento.

Por el lado de los activos de los grupos vulnerables se ha analizado que los componentes claves de una inserción laboral exitosa son el acceso a capital humano, capital social y capital cultural (Weller, 2007). En este contexto, se entiende por capital humano una educación y capacitación de buena calidad, por capital social la integración en redes sociales relevantes y por capital cultural el manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante. La desigualdad en el acceso de los jóvenes y las mujeres de bajo nivel educativo a estos tipos de capital determina las diferencias en el acceso a las oportunidades de inserción laboral inicial y trayectorias ascendentes posteriores. En consecuencia, un campo clave para reducir la vulnerabilidad laboral y fomentar la inserción laboral productiva es la acumulación de estos tipos de capital. Sin embargo, como se verá más adelante, las políticas públicas no pueden limitarse al fomento de estos activos, sino se requiere de medidas complementarias.

II. Las características de la inserción laboral de mujeres y jóvenes

En este capítulo⁴ se resaltan algunas características del mercado de trabajo en los cinco países bajo estudio, con énfasis en la situación laboral de dos grupos vulnerables:

- Mujeres de todas edades, sobre todo de bajo nivel de educación formal;
- Jóvenes de ambos sexo, sobre todo de bajo nivel de educación formal;

Cabe señalar que las personas de bajo nivel educativo formal representan un alto nivel de la población de los cinco países y específicamente de las mujeres y jóvenes. Si aplicamos el criterio bastante restringido de definir “bajo nivel educativo” con hasta seis años de estudio, entre 40% y 70% de la población en edad de trabajar (aquí definida de 15 a 64 años de edad) entran en este grupo (véase cuadro 2). Se observan valores similares para las mujeres (con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia donde el porcentaje es mucho más elevado para las mujeres que para el conjunto de la población). Como era de esperar, en el caso de los jóvenes, este porcentaje es algo menor, a causa de la expansión gradual de los sistemas de educación y la mayor permanencia de los jóvenes (entre 15 y 29 años) en él, pero con porcentajes de entre 23% y 63% todavía un elevado porcentaje de ellos cae bajo el criterio de bajo nivel educativo, sobre todo en los tres países centroamericanos.

⁴ Se agradece a Fidelina Uribe por el procesamiento de la base de datos de las encuestas nacionales y a Nicolás Navarrete quien colaboró con la preparación de la información estadística y su análisis. Donde no se lo especifica de otra manera, los datos provienen de las siguientes encuestas: Estado Plurinacional de Bolivia: Encuesta Continua de Hogares, 2003-2004; Colombia: Encuesta Continua de Hogares, 2005; Guatemala: Encuesta Nacional sobre Empleo e Ingresos, 2004; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2005; Nicaragua: Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo Urbano-Rural, 2003.

CUADRO 2
PROPORCIÓN DE PERSONAS DE BAJO NIVEL EDUCATIVO EN LA POBLACIÓN
EN EDAD DE TRABAJAR, TOTAL, MUJERES Y JÓVENES
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total	40,8	40,4	71,5	67,7	52,1
- Mujeres	47,5	39,1	74,4	66,5	50,6
- Jóvenes	22,7	26,2	62,7	60,3	42,8

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

A. Características generales de los mercados de trabajo de los cinco países de estudio

En los cinco países la tasa de participación es más alta para los hombres que para las mujeres, si bien con marcadas diferencias, ya que en Honduras la participación femenina alcanza ni siquiera la mitad de la de los hombres, mientras en el Estado Plurinacional de Bolivia supera los 75% de aquella (cuadro 3)⁵. Estas divergencias repercuten en significativas diferencias entre los países en la tasa global de participación, pues mientras la tasa de participación de los hombres muestra diferencias limitadas, aquella de las mujeres muestra extremos como un 37,8% en Honduras y un 65,3% en el Estado Plurinacional de Bolivia.

La situación también es heterogénea respecto a la tasa de participación por zona, pues en el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua esta es más alta en las zonas rurales, mientras en los otros tres países lo es en las zonas urbanas.

CUADRO 3
TASA DE PARTICIPACIÓN, POR SEXO Y ZONA
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Global	74,5	69,6	64,7	59,7	64,2
- Hombres	84,5	84,3	87,7	84,4	80,8
- Mujeres	65,3	56,4	44,1	37,8	48,8
Urbana	69,7	70,3	68,0	61,0	63,8
- Hombres urbanos	68,7	73,4	84,4	64,0	63,7
- Mujeres urbanas	60,1	60,3	53,6	47,2	53,9
Rural	83,9	67,3	61,5	58,4	64,9
- Hombres rurales	84,3	75,5	90,8	66,9	71,4
- Mujeres rurales	75,8	43,0	34,5	27,8	39,8

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

Detrás de estas discrepancias se encuentran grandes divergencias de las tasa de participación por sexo en ambas zonas. La participación es siempre la más elevada entre los hombres rurales (a causa de una temprana inserción laboral) y –con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia– la más baja entre las mujeres rurales. Este último dato puede ser subestimado por problemas de medición, pero refleja parcialmente limitaciones de acceso a oportunidades laborales y posiblemente obstáculos culturales. En comparación con las zonas rurales, las tasas son más altas para las mujeres

⁵ Como se argumenta más adelante, hasta cierto punto estas marcadas diferencias aparentemente se deben a diferencias metodológicas en la medición.

urbanas –nuevamente con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia– y más bajas para los hombres urbanos. Llama la atención la elevada tasa de participación de las mujeres rurales en el Estado Plurinacional de Bolivia que podría reflejar una medición adecuada de la inserción laboral de la mujer campesina. En el otro extremo, la bajísima tasa de participación registrada respecto a las mujeres rurales hondureñas podría reflejar una medición que no capta adecuadamente el trabajo de la mujeres campesina en actividades productivas⁶.

Las tasas de desempleo también muestran grandes diferencias (cuadro 4). Sin embargo, no es objetivo de este capítulo indagar en las causas de estas discrepancias entre los países, sino destacar las brechas existentes en el mercado laboral de cada país⁷.

CUADRO 4
TASA DE DESEMPLEO, POR SEXO Y ZONA
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Global	4,4	12,2	3,4	4,3	8,0
- Hombres	3,7	9,3	3,1	3,3	7,9
- Mujeres	5,3	16,0	4,0	6,4	8,0
- Urbana	6,1	13,6	4,9	6,3	10,4
- Rural	1,7	7,6	1,8	2,3	4,0

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

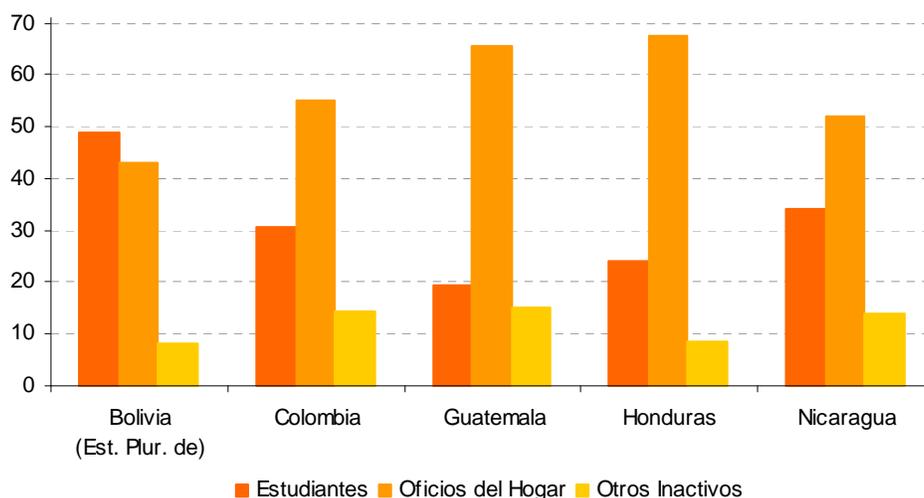
En las zonas rurales la tasa de desempleo generalmente es más bien baja lo que se debe primero al hecho de que una elevada proporción del empleo rural corresponde a la economía campesina donde a lo largo del año hay pocas fases completamente “muertas” y casi siempre “hay algo que hacer”, y segundo a la ausencia de sistema de protección frente al desempleo y los pocos ahorros de los hogares, factores que –para la gran mayoría de las personas– no permiten períodos extensos de búsqueda de un empleo con las características deseadas y los obligan a aprovechar oportunidades de empleo, aunque sean por debajo del nivel deseado, o de autogenerarse una fuente de ingresos laborales. Por otra parte, la tasa de desempleo es más alta para las mujeres que para los hombres, lo que, a pesar de las limitaciones de este indicador, reflejaría mayores problemas en la inserción laboral.

¿Quiénes son las personas que no se insertan al mercado de trabajo (los “económicamente inactivos”)? La mayoría de ellas se dedica a los oficios del hogar, mientras un porcentaje menor corresponde a los estudiantes y a los otros inactivos (gráfico 1). Específicamente la proporción de las personas que se dedican a los oficios del hogar es un reflejo inverso de la tasa de participación femenina. En efecto, en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se registra una elevada participación laboral entre las mujeres, el peso de los oficios del hogar es relativamente bajo. Es de suponer que muchas mujeres que son económicamente activas adicionalmente tienen que dedicarse a las tareas domésticas. Por otra parte la proporción de los oficios del hogar entre los económicamente inactivos es la más alta en Honduras, país que reporta la tasa de participación femenina más baja.

⁶ Ya hace muchos años Pérez y Ponce (1992) mostraron para el caso de Honduras, que otra metodología de medición revela una tasa de participación significativamente más alta para la mujer rural. Un módulo especial aplicado con la Encuesta de Hogares de mayo de 1990 detectó una tasa de participación para las mujeres rurales de 68,4%, frente a un 20,7% del módulo básico de la misma encuesta.

⁷ Cabe señalar, sin embargo, que los datos de Colombia se elevan por la inclusión del desempleo oculto, no tomado en cuenta en los otros países. De todas maneras, no es un factor que explicaría las brechas entre los países; por ejemplo, en 2008, a nivel nacional el desempleo total alcanzó, en el promedio del año, un 11,3%, mientras el desempleo abierto fue de 10,4%, por lo que el desempleo oculto ha sido de menor peso (cálculo propio con base en datos del DANE).

GRÁFICO 1
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA
(En porcentajes)



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

¿Cómo es la estructura de la población económicamente activa, respecto a sus niveles de educación? Por una parte, la composición de la fuerza laboral refleja el problema estructural de un bajo nivel de educación formal, y entre un 40% (en Colombia) y un 70% de la PEA (en Guatemala y Honduras) no tienen más de 6 años de escolaridad. Por otra parte, los diferentes grupos educativos muestran tasas de participación laboral bastante variadas. Generalmente, los grupos educativos relativamente bajos registran tasas por debajo de aquellos de los grupos con niveles de educación más altos. Esto refleja, como se verá más adelante, el bajo nivel de la participación laboral de las mujeres de bajo nivel educativo (mientras los hombres con pocos años de estudio registran elevadas tasas de participación). Nuevamente, la excepción es el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la identificación de la participación laboral de las mujeres rurales incide en elevadas tasas de participación (también) para los segmentos de bajo nivel educativo. El grupo educativo de 7 a 9 años siempre tiene la tasa más baja, lo que refleja el peso de los jóvenes que siguen atendiendo al sistema escolar, mientras la tasa más elevada se encuentra en el grupo educativo más alto, como consecuencia de que las mujeres de alto nivel educativo se insertan masivamente al mercado laboral (ver adelante).

CUADRO 5
TASA DE PARTICIPACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

Años de estudio	Bolivia (Estado Plurinacional de)		Colombia		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	TP	Comp.	TP	Comp.	TP	Comp.	TP	Comp.	TP	Comp.
Total	74,5	100,0	69,6	100,0	66,0	100,0	59,7	100,0	64,2	100,0
0 a 3	81,1	23,2	66,7	15,9	61,7	42,9	60,8	30,9	65,5	28,8
4 a 6	82,0	21,5	69,9	23,9	70,0	27,2	62,1	38,9	67,2	25,0
7 a 9	67,4	16,0	58,3	13,2	60,7	10,8	48,3	10,2	56,6	17,0
10 a 12	68,4	24,2	72,6	26,9	73,7	13,8	56,6	13,3	62,9	16,6
13 y más	74,5	15,2	77,4	20,0	80,4	5,4	71,0	6,8	69,3	12,6

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

Notas: TP: tasa de participación, Comp.: composición de la población económicamente activa.

Los bajos niveles de participación de las personas con menos educación formal se refleja también en las tasas de participación para los diferentes quintiles de ingreso de hogar, la cual registra grandes diferencias entre el quintil más pobre (por ejemplo en Guatemala 57,5%) y el más acomodado (en Guatemala, 74,4%). Como se verá más adelante, esto se debe principalmente a las características de la participación laboral de las mujeres.

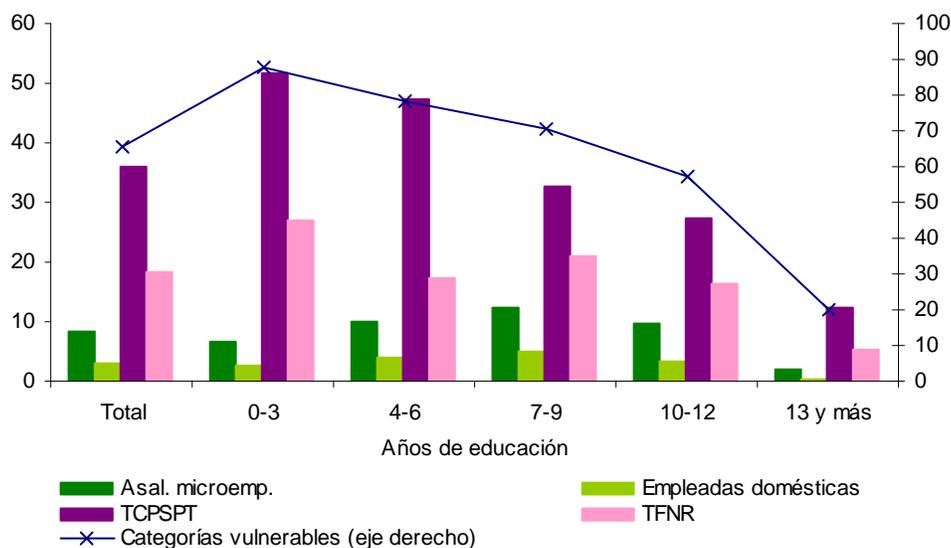
Como se observa en el gráfico 2, la proporción de las categorías ocupacionales vulnerables entre los ocupados es sumamente alta. En efecto, las cuatro categorías correspondientes (asalariados de microempresas, empleadas domésticas, trabajadores por cuenta propia (excluyendo los profesionales y técnicos) y trabajadores familiares no remunerados suman entre un 49% y un 66% de los ocupados totales⁸.

Esta situación está estrechamente relacionada con el nivel educativo y el peso relativo de ramas de actividad que ocupan sobre todo a personas con bajos niveles de educación. En el gráfico 2, se observa que la inserción en categorías vulnerables es mayor para los grupos educativos bajos que para los altos, con una reducción marcada entre el grupo de 7-9 y el de 10-12 años.

El trabajo por cuenta propia (no profesional ni técnico) es sumamente importante para los grupos educativos más bajos en todos los países y pierde gradualmente presencia en el empleo de los más educados. En contraste, el empleo asalariado en microempresas es importante también para ocupados de nivel educativo medio. El empleo doméstico es relevante hasta el grupo de 7 a 9 años de educación en Guatemala y Honduras y hasta 10 a 12 años en el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia.

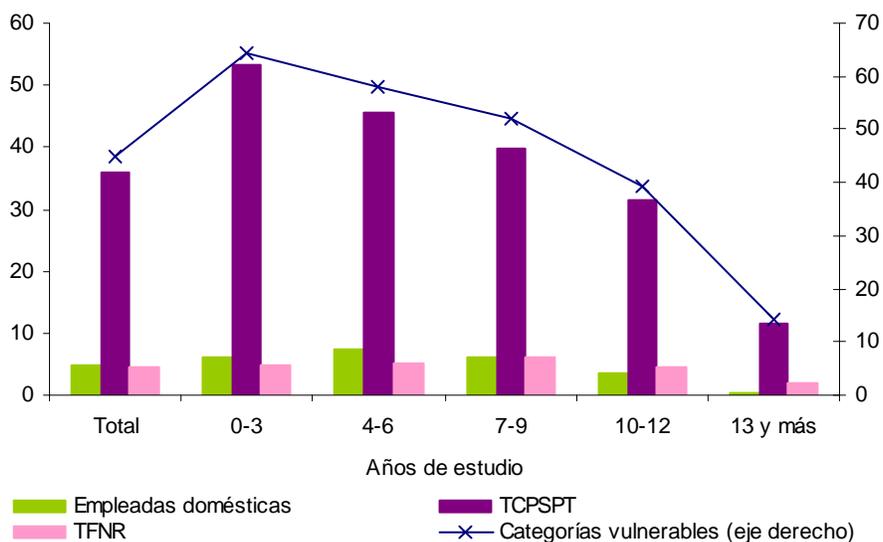
GRÁFICO 2
PROPORCIÓN DE OCUPADOS EN CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN
VULNERABLES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

2a. Estado Plurinacional de Bolivia

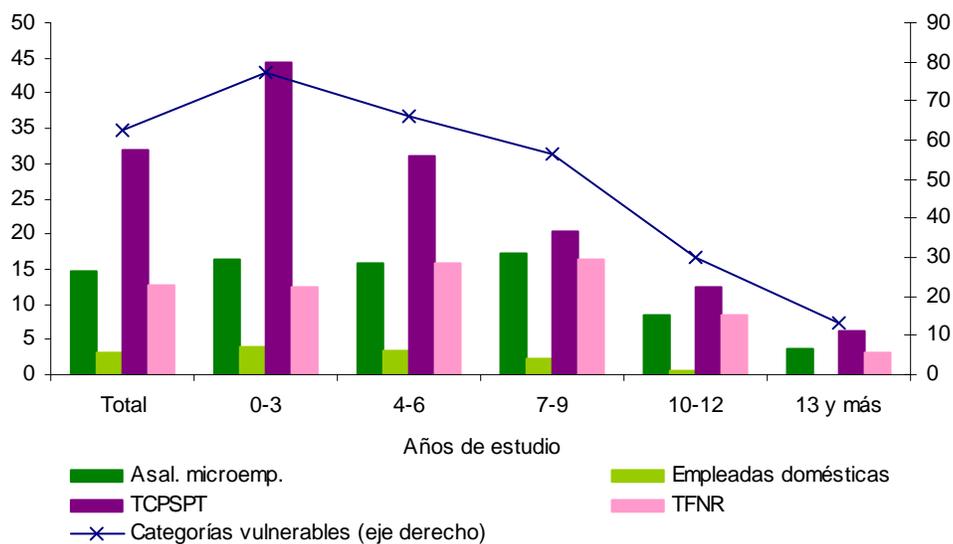


⁸ La tasa es menor en Colombia, donde los datos no permiten diferenciar los asalariados de microempresas.

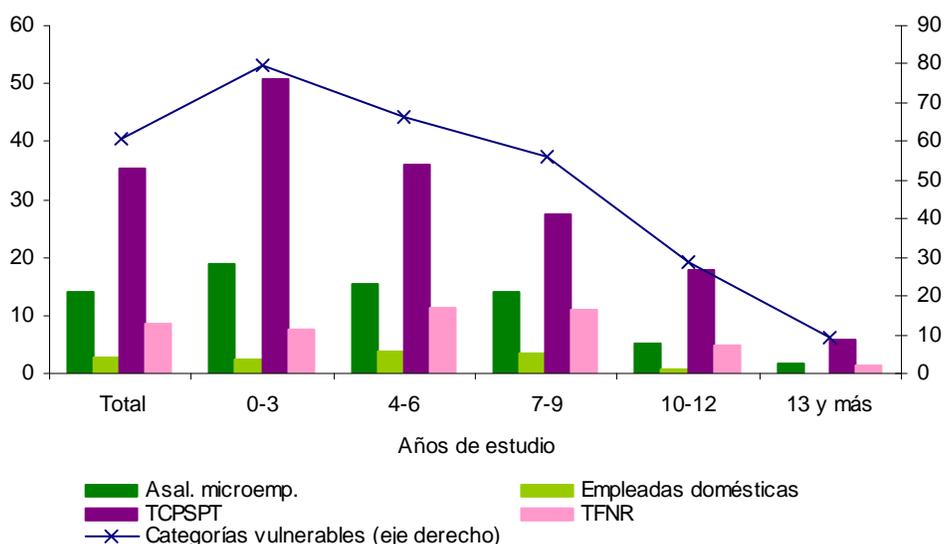
2b. Colombia



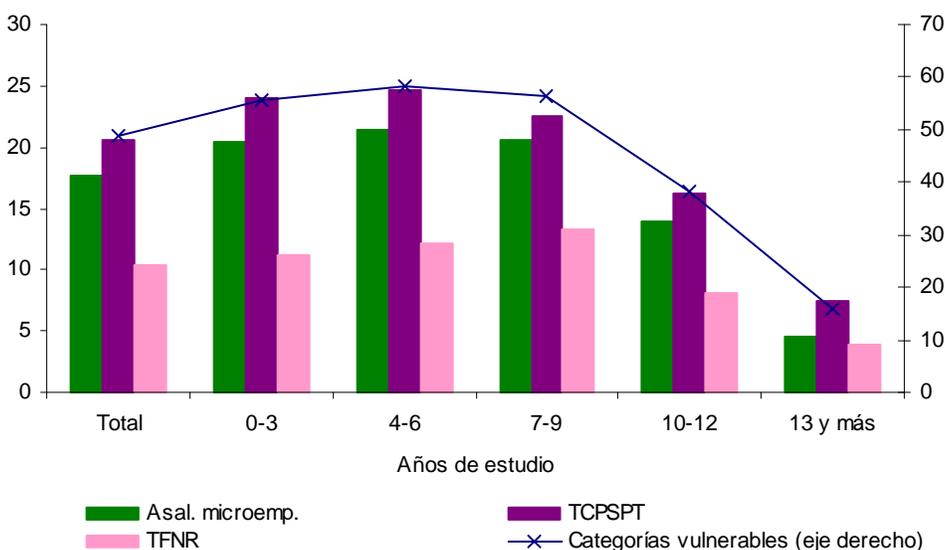
2c. Guatemala



2d. Honduras



2e. Nicaragua



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

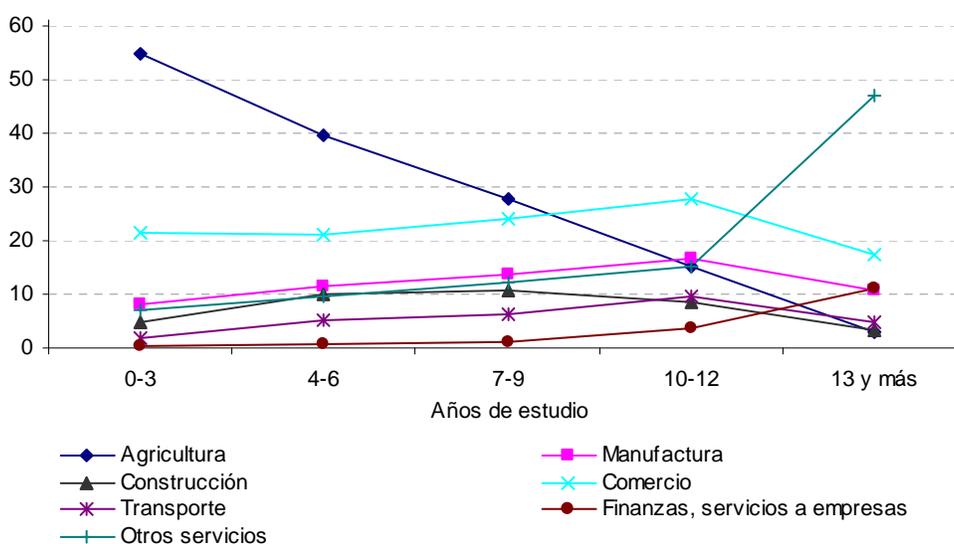
Nota: Los microempresarios no se calculan como categoría vulnerable. En Colombia, la información disponible no permite diferenciar el empleo en microempresas como vulnerable. En Nicaragua, la información disponible no permite diferenciar el servicio doméstico que está incluido en el empleo asalariado en la microempresa.

Para los menos calificados la inserción laboral está centrada en cierto grado a ramas de actividad específicas. En efecto, algunas ramas que representan una importante participación en el empleo (sobre todo el sector agropecuario) se caracterizan por proporciones muy elevadas de ocupados con bajos niveles de educación. La segunda rama en importancia para la inserción laboral de los menos calificados es el comercio, mientras la industria manufacturera, los servicios y la construcción proveen oportunidades de menor cantidad por este segmento de la fuerza laboral.

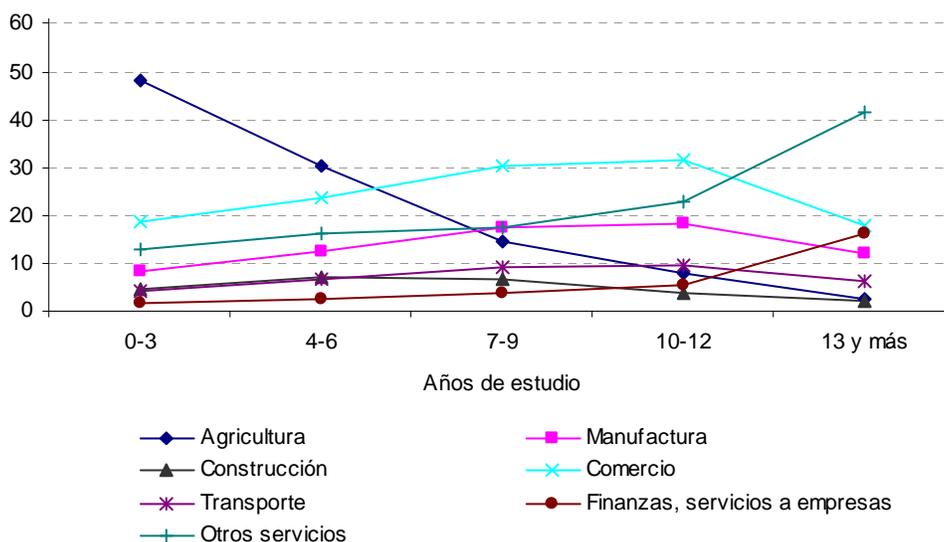
En el gráfico 3 se puede distinguir claramente las ramas cuya participación en el empleo desciende con el aumento del nivel educativo (sector agropecuario), las ramas que tienen su participación máxima en algún nivel intermedio (la construcción mas hacia el nivel bajo con el máximo en 4-6 o en 7-9 años, la industria manufacturera en el nivel intermedio de 7-9 (en los tres países centroamericanos) o 10-12 años (en el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia), y el comercio hacia el nivel alto con el máximo mayoritariamente en 10-12 años, pero una muy alta participación también en 7-9 años), y los servicios comunales, sociales y personales, como también los financieros y a empresas, con un incremento de su participación con el ascenso del nivel de educación.

GRÁFICO 3
COMPOSICIÓN DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

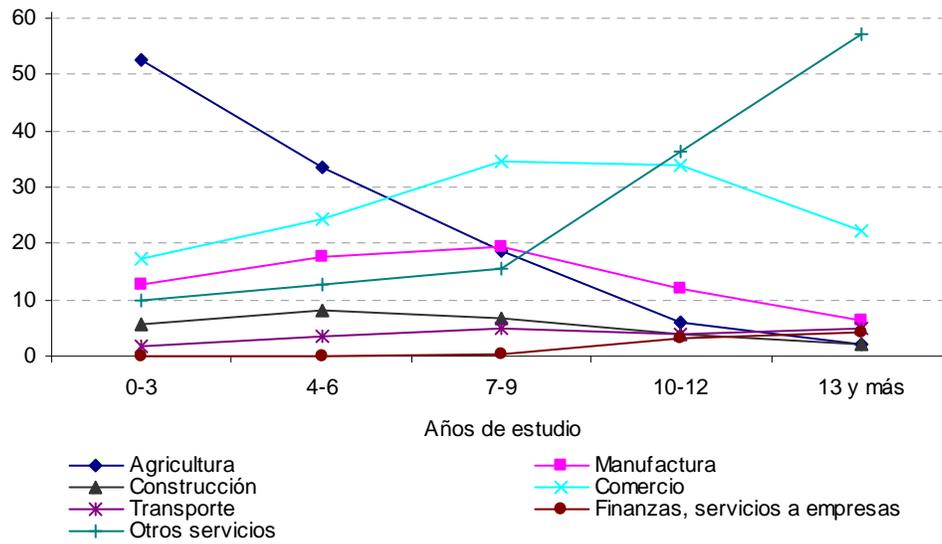
3a. Estado Plurinacional de Bolivia



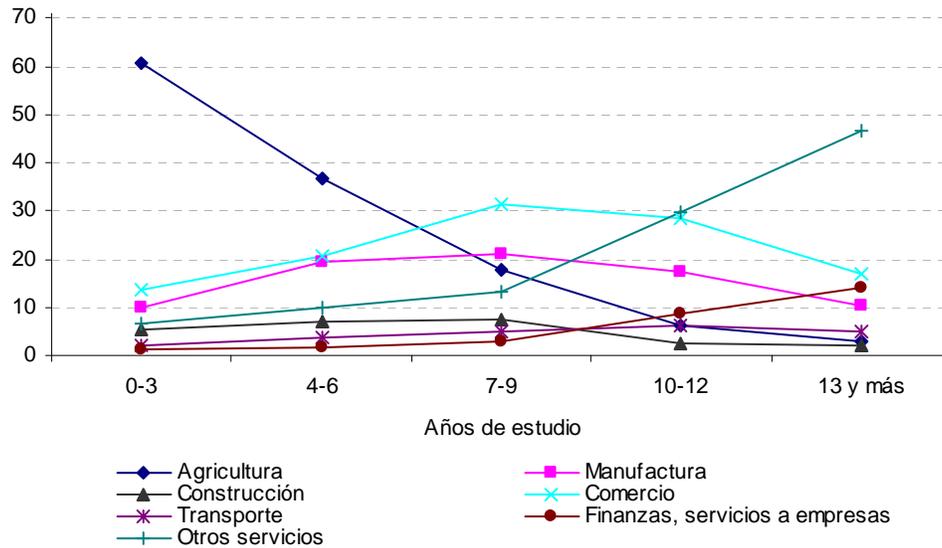
3b. Colombia



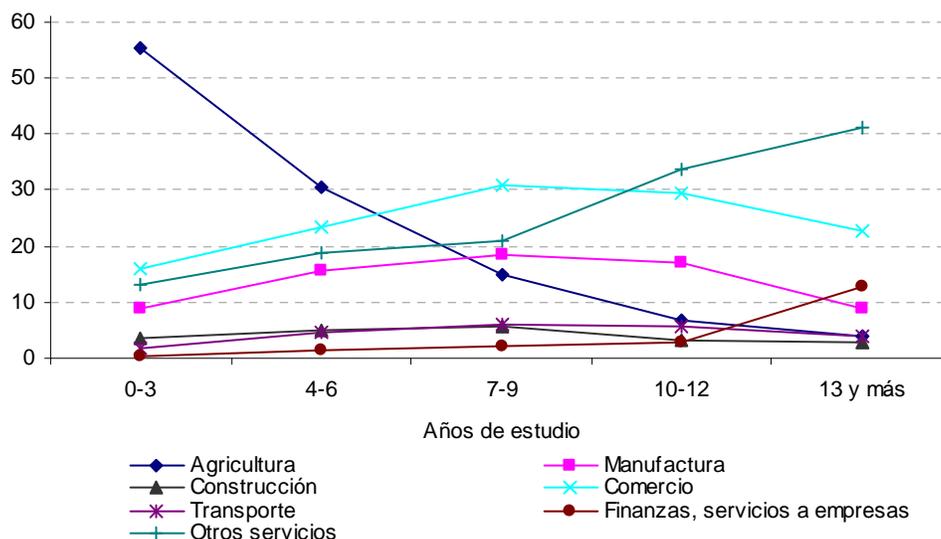
3c. Guatemala



3d. Honduras



3e. Nicaragua



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

Un indicador de la elevada vulnerabilidad es el bajo porcentaje de la personas con cobertura previsional de un sistema de salud, porcentaje que en cuatro de los cinco países bajo estudio alcanza un máximo de sólo 20% (cuadro 6)⁹. Esta cobertura está estrechamente relacionada con los ingresos del hogar. Por ejemplo en Guatemala, entre los ocupados pertenecientes a los hogares más pobres (primer quintil) la tasa de no cobertura sube incluso a un 97,9%, mientras desciende gradualmente con un mayor ingreso del hogar, alcanzando un todavía elevado 55,4% en el quintil de mayores ingresos. Sorprende que en tres de los cuatro países la cobertura sea levemente mayor para las mujeres que para los hombres. Una explicación para ello puede ser que un elevado porcentaje de los hombres se desempeña en la agricultura, donde la cobertura de la protección social es mínima.

CUADRO 6
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (EN PORCENTAJE DE LOS
OCUPADOS) E INGRESOS MEDIOS (EN LÍNEAS DE POBREZA),
POR SEXO Y ZONAS
(En porcentajes)

	Bolivia (Est. Plur. de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Seguro de salud	14,7	No disponible	20,1	19,3	20,4
- Hombres	13,7	No disponible	21,3	16,1	17,7
- Mujeres	15,9	No disponible	17,9	26,0	24,6
Ingresos	2,1	2,9	2,8	1,9	2,5
- Ingresos urbanos	2,9	3,1	3,4	2,4	2,9
- Hombres urb.	3,5	3,5	4,2	2,7	3,3
- Mujeres urb.	2,1	2,6	2,3	2,1	2,3
- Ingresos rurales	1,1	2,6	2,2	1,3	2,0

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países y CEPAL (2009b).

Nota: El nivel de los ingresos se refiere a 2005 para Nicaragua y a 2006 para Guatemala y Honduras.

⁹ No se dispone de información sobre Colombia.

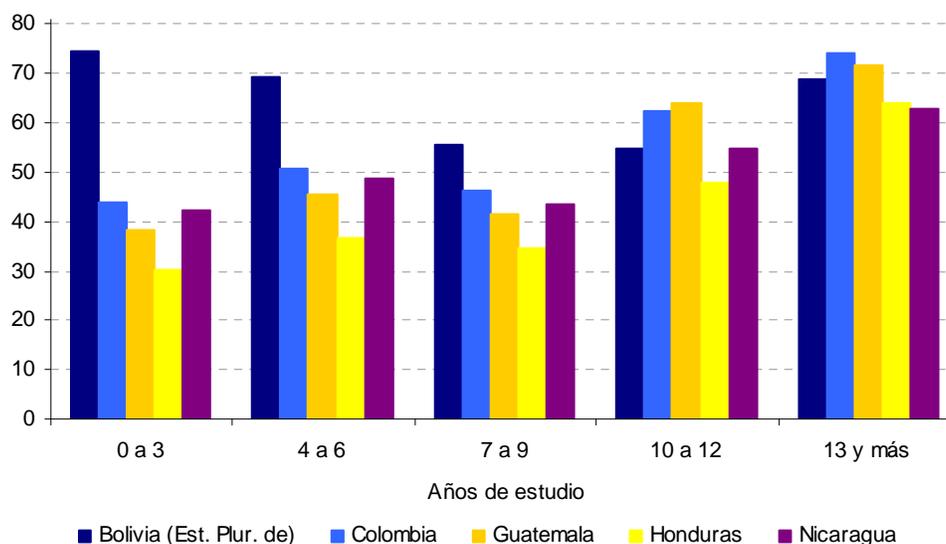
Los ingresos laborales medios son muy bajos y representan solo entre 2 y 3 veces la línea de la pobreza. Hay una brecha muy marcada entre los ingresos medios de las zonas urbanas y las rurales, como también entre los hombres y las mujeres.

En las secciones siguientes revisamos con mayor detalle las características de la inserción laboral de las mujeres y los jóvenes.

B. La inserción laboral de las mujeres

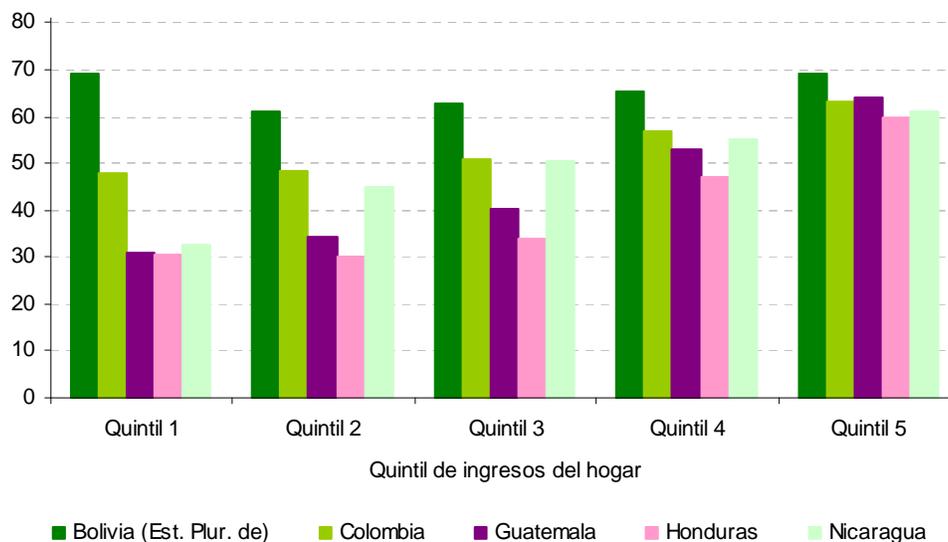
Cómo se constató previamente, la tasa de participación femenina se ubica claramente por debajo de aquella de los hombres. Cabe señalar, sin embargo que, mientras en el caso de los hombres la tasa de participación es relativamente homogénea para hombres de diferentes niveles educativos (por ejemplo, en Nicaragua con un rango entre 70,3 (7 a 9 años) y 89,4% (0 a 3 años)) y de pertenencia a hogares de diferentes niveles de ingresos (en Nicaragua con un rango de 79,9% y 82,0%), las mujeres registran una mayor dispersión de estas tasas. En efecto, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, tanto respecto a los niveles de educación como respecto a los ingresos por cápita de los hogares, las mujeres en los estratos bajos registran un bajo nivel de participación (entre 30,2% y 43,9% en el grupo educativo más bajo y entre 30,7% y 47,9% en el primer quintil) el cual sube continuamente hasta alcanzar entre un 62,9% y un 74,2% para las mujeres con 13 años o más de estudios, y entre un 59,7% y un 63,9% entre las mujeres pertenecientes a hogares del quinto quintil (véanse los gráficos 4 y 5). Esto subraya la gran dificultad de una inserción laboral de mujeres de bajo nivel educativo, pobres y, como constatamos previamente, de zonas rurales.

GRÁFICO 4
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES, POR NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 5
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES, POR NIVEL DE
INGRESO DEL HOGAR PER CÁPITA
(En porcentajes)



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

Como se mencionó previamente, la elevada participación laboral detectada para las mujeres en el Estado Plurinacional de Bolivia, genera una distribución diferente a los otros dos países y se asemeja a la típica de los hombres: La tasa de participación según nivel educativo muestra la forma de una “u”, con el nivel más bajo en el grupo de 7 a 9 años, y en el caso de los hogares por quintil de ingreso con poca variación entre los quintiles. En Colombia y, en menor grado en Nicaragua, la brecha entre los hogares es algo menor que en Guatemala y Honduras, pues registran tasas de participación más elevadas en los hogares de los quintiles más bajos.

En este contexto cabe señalar, que entre un 10% y un 17% de las mujeres en edad de trabajar son jefas de hogar y en muchos casos ellas están obligadas de generar ingresos, por lo que hay una importante diferencia entre la tasa de participación de mujeres jefas de hogar y las mujeres que no lo son (cuadro 7). Sin embargo, entre 40% (Honduras) y 18% (Estado Plurinacional de Bolivia) de las mujeres jefas de hogares no participan en el mercado laboral.

CUADRO 7
PROPORCIÓN DE MUJERES JEFAS DE HOGAR Y TASA DE
PARTICIPACIÓN DE MUJERES, SEGÚN JEFATURA O NO
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Porcentaje de mujeres jefas (como % de mujeres en edad de trabajar)	15,7	16,9	10,8	15,1	16,3
Tasa de participación jefas	81,8	72,5	65,5	59,9	70,3
Tasa de participación no jefas	62,2	53,1	41,5	33,9	44,6

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

Otro factor que incide en una baja de la participación laboral de las mujeres es la presencia de niños pequeños en el hogar, y en todos los países la participación desciende con un mayor número de niños (cuadro 8). Las diferencias son enormes en Guatemala y Honduras y algo menores en los otros tres países. En efecto, mientras para las mujeres sin niños menores de 6 años en el hogar la participación alcanza un 50,0% en Guatemala y un 42,6% en Honduras, mujeres con 3 o más niños pequeños en el hogar tienen una tasa de solamente 33,5% en Guatemala y 26,6% en Honduras. Esta brecha es incluso mayor entre las mujeres de más de 30 años, para las cuales las tasas de participación correspondientes son 53,4% y 32,9% en Guatemala y 48,0% y 32,2% en Honduras. En los otros tres países la brecha en la tasa de participación entre las mujeres sin niños pequeños en el hogar y con 3 y más niños es de alrededor 5 puntos porcentuales, y también algo mayor en el caso de las mujeres con 30 años o más.

CUADRO 8
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES, SEGÚN NÚMERO DE NIÑOS
EN EL HOGAR, TOTAL MUJERES Y MUJERES DE 30 AÑOS Y MÁS
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total mujeres	65,3	56,4	44,1	37,8	48,8
Sin niños < 6 años	66,6	59,1	50,0	42,6	49,4
1 niño < 6 años	63,6	57,2	46,5	35,9	49,4
2 niños < 6 años	65,6	57,4	38,3	30,3	46,5
3 y más niños < 6 años	61,5	53,2	33,5	26,6	44,3
Mujeres ≥ 30 años y más	76,2	60,1	48,5	43,6	57,2
Sin niños < 6 años	77,8	62,5	53,4	48,0	58,2
1 niño < 6 años	75,7	60,5	52,3	40,0	57,5
2 niños < 6 años	71,7	60,9	41,9	35,7	52,7
3 y más niños < 6 años	71,3	57,0	32,9	32,2	49,3

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

Cabe señalar, sin embargo que esta situación familiar no afecta la inserción laboral de los diferentes segmentos de mujeres de la misma manera. Específicamente, para mujeres de alto nivel educativo niños pequeños en el hogar aparentemente no son un obstáculo importante para la inserción laboral (cuadro 9). En efecto, para las mujeres de 13 y más años se registra una tasa de participación similar para mujeres sin menores de seis años en el hogar y para aquellas que viven en hogares con tres o más de estos niños. La tasa de participación es incluso mayor para el segundo grupo, lo que puede deberse a que en el primer grupo hay la presencia de mujeres jóvenes que están dedicadas a sus estudios universitarios.

Por otra parte, en los grupos educativos bajos hay marcadas brechas al respecto. En esta ocasión el Estado Plurinacional de Bolivia no es excepción y –si bien los niveles son superiores a las tasas de los otros países– la presencia de niños pequeños también reduce marcadamente la tasa de participación de las mujeres. En conclusión, las responsabilidades en el hogar significan, sobre todo para las mujeres de bajo nivel educativo, un importante obstáculo para la inserción laboral.

Dada la conocida correlación positiva entre el nivel educativo y los ingresos, no sorprende que también se observe que las mujeres de hogares de bajos ingresos tienen que dedicarse en un grado mucho mayor principalmente a los oficios del hogar que las mujeres de hogares más acomodados¹⁰. En efecto, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, en el primer quintil entre 43% y 61% de las mujeres se dedican a los oficios del hogar, mientras en el quintil más alto este porcentaje

¹⁰ Esto no implica que las mujeres de los hogares de los quintiles más altos no se dediquen a los oficios del hogar. En efecto frecuentemente tienen que asumir papeles múltiples, como trabajadoras, amas de casa, madres, etc. Sin embargo, suelen contar con facilidades (salas cuna, empleadas domésticas, electrodomésticos, etc.) que permiten que la situación del hogar no sea un obstáculo insuperable para la inserción laboral.

desciende a un rango de entre 21% y 25%. La brecha es aún más grande para las adultas (30 años y más) de ambos quintiles, por ejemplo en el caso de Guatemala 57,5% versus 14,3%. Otra brecha al respecto se observa en la comparación entre zonas urbanas y rurales. Por ejemplo en Nicaragua, en las zonas urbanas un 27,1% de las mujeres en edad de trabajar se dedican a oficios del hogar, mientras en las rurales son 47,4%¹¹.

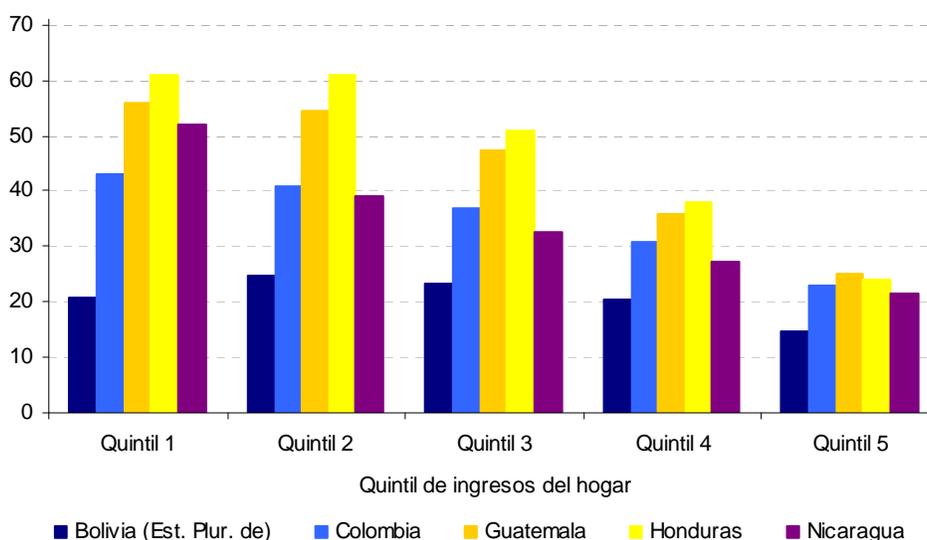
Estrechamente vinculada con los datos presentados previamente es la información sobre las actividades en que se desempeñan las mujeres “económicamente inactivas”. Como lo indica el gráfico 6, en los quintiles más bajos esta inactividad es estrechamente relacionada con los oficios del hogar a los cuales se dedican la gran mayoría de estas mujeres. En el quintil más alto, si bien la mayoría de las mujeres “económicamente inactivas” se dedican a oficios del hogar, el porcentaje es mucho menor que en el primer quintil (con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, entre un 21% a 25% versus entre un 43% y 61%).

CUADRO 9
TASA DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
DE LA MUJER Y NÚMERO DE NIÑOS DE HASTA 6 AÑOS EN EL HOGAR
(En porcentajes)

Años de educación, número de niños	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
0 a 3, sin niños < 6 años	77,2	47,7	43,5	34,8	43,1
0 a 3, 3 y más niños < 6 años	72,5	41,5	30,7	23,3	40,3
4 a 6, sin niños < 6 años	73,8	53,6	52,5	43,1	50,6
4 a 6, 3 y más niños < 6 años	56,6	49,2	33,5	28,1	40,6
13 y más, sin niños < 6 años	67,6	73,3	72,5	62,9	63,0
13 y más, 3 y más niños < 6 años	71,9	75,4	73,5	71,5	68,2

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 6
MUJERES DEDICADAS A OFICIOS DEL HOGAR, SEGÚN INGRESOS DEL HOGAR
(En porcentajes)



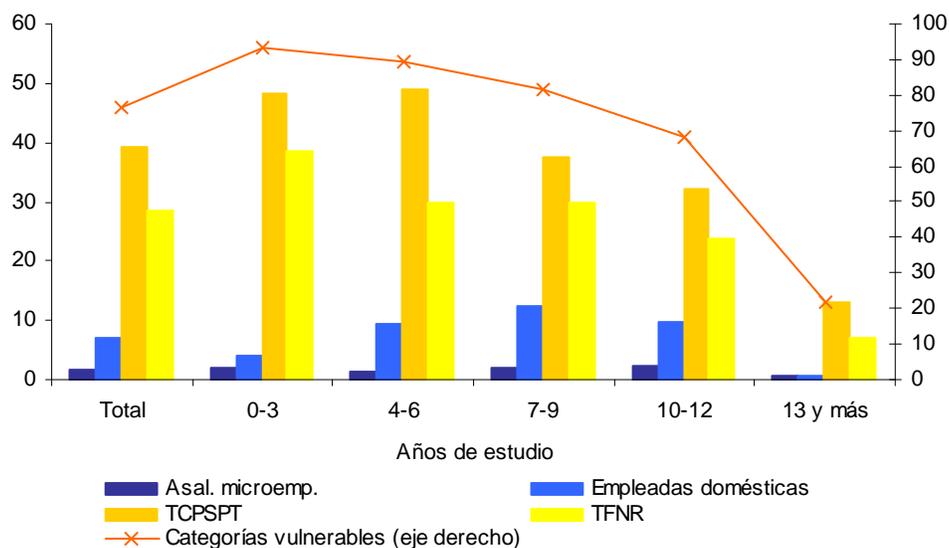
Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

¹¹ Al respecto habría que tomar en cuenta los ya mencionados problemas de medición de la participación laboral de las mujeres en zonas rurales.

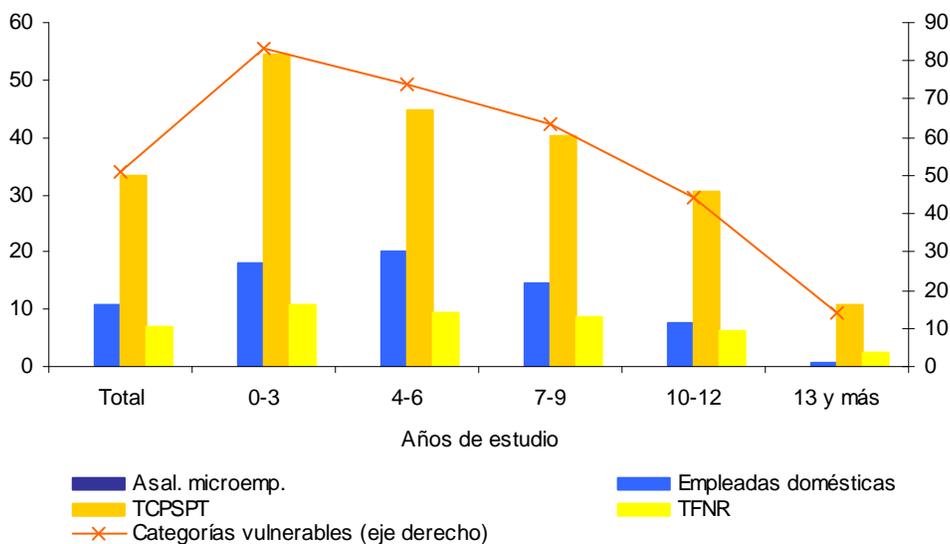
En los grupos vulnerables la proporción del empleo en las categorías vulnerables es elevada, y lo es más aún entre las mujeres (entre 55% en Nicaragua y 76% en el Estado Plurinacional de Bolivia)¹². Esta proporción es alta, sobre todo, para mujeres de bajo nivel de educación (entre 74% y 93% para mujeres con 0 a 3 años de educación y entre 69% y 90% con 4 a 6 años), mientras baja a un rango de 10% a 21% en el grupo educativo más alto (véase gráficos 7 a-e).

GRÁFICO 7
PROPORCIÓN DE MUJERES OCUPADAS EN CATEGORÍAS DE
OCUPACIÓN VULNERABLES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

7a. Estado Plurinacional de Bolivia

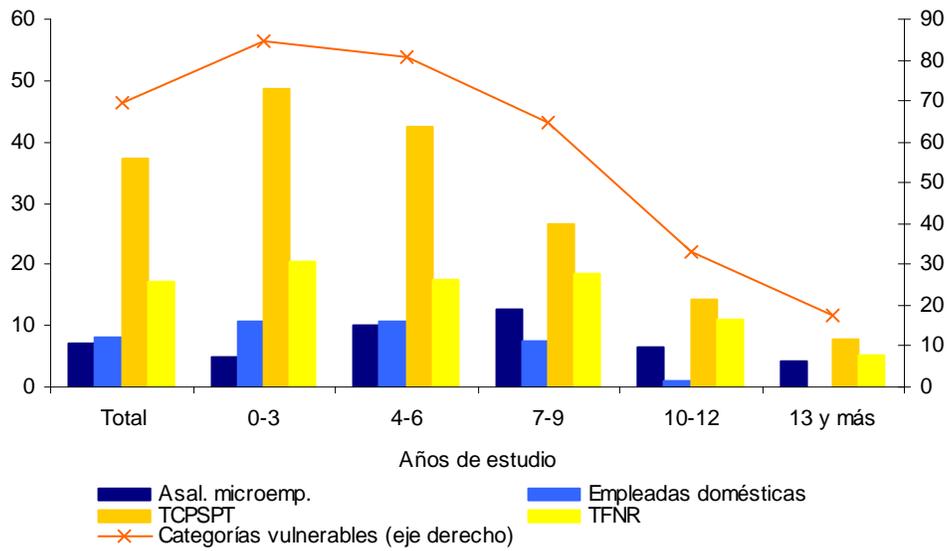


7b. Colombia

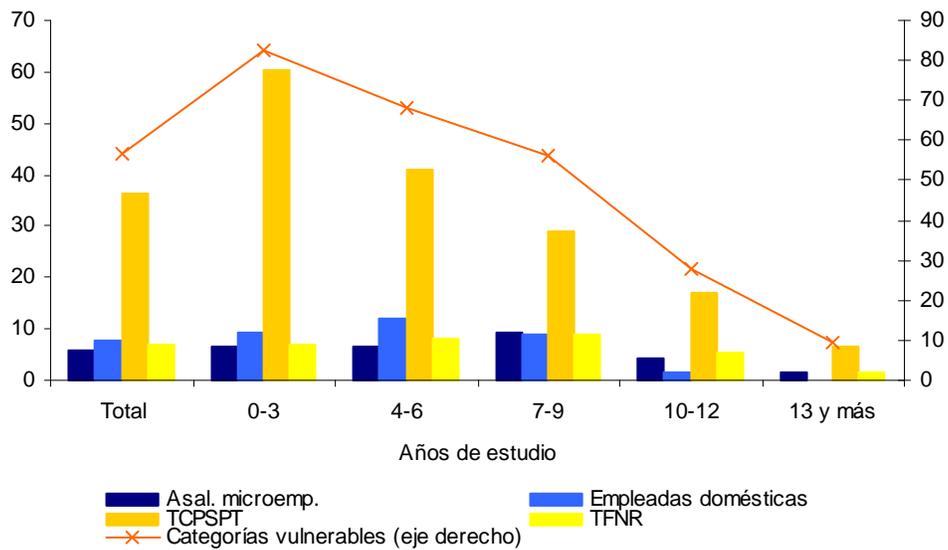


¹² No hay información comparable para Colombia, pues los datos no permiten diferenciar el empleo en la microempresa.

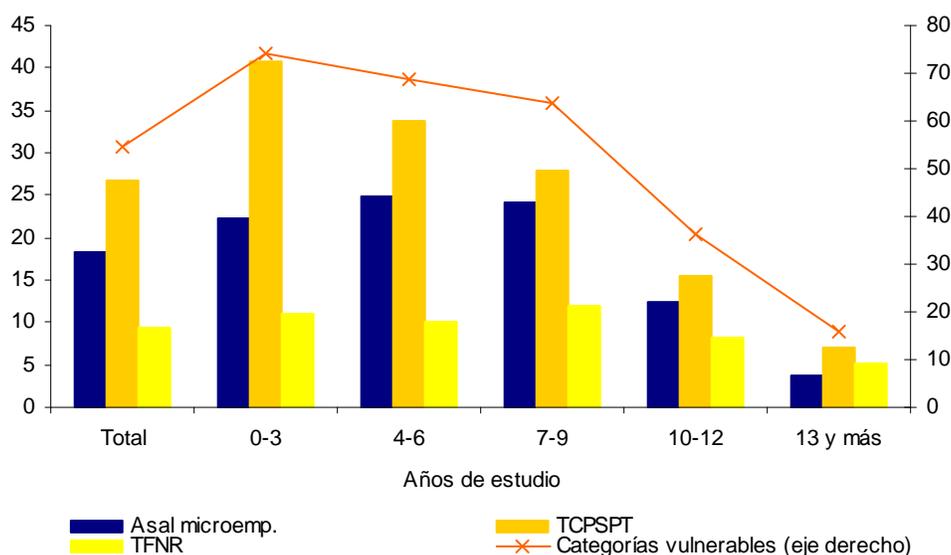
7c. Guatemala



7d. Honduras



7e. Nicaragua



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

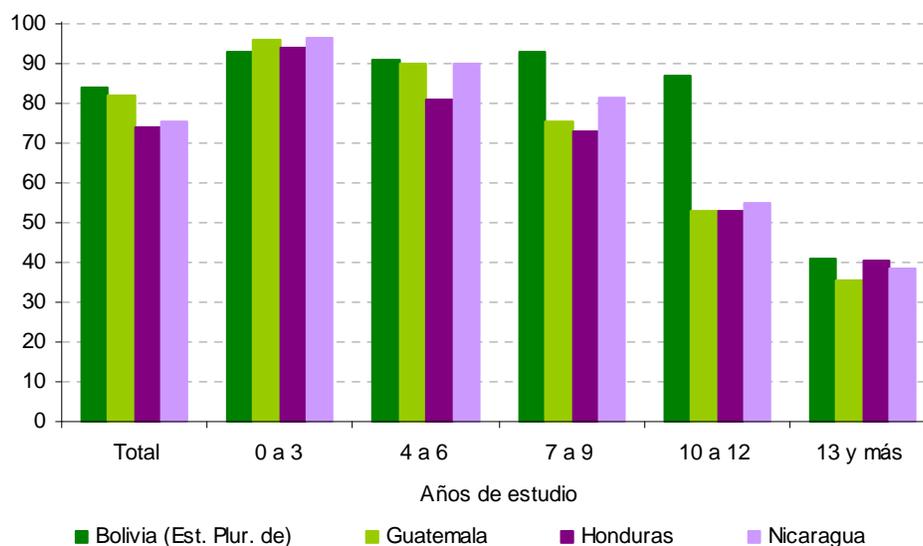
Nota: Los microempresarios no se calculan como categoría vulnerable. Nota: En Colombia, la información disponible no permite diferenciar el empleo en microempresas como vulnerable. En Nicaragua, la información disponible no permite diferenciar el servicio doméstico que está incluido en el empleo asalariado en la microempresa.

En todos los países, el trabajo por cuenta propia (no profesional ni técnico) es la categoría más importante. Lo es en todos los grupos educativos, pero claramente juega un papel clave para la inserción laboral para las mujeres de bajo nivel educativo, pues entre 41% (Nicaragua) y 60% (Honduras) de las mujeres ocupadas con 0 a 3 años de estudio y entre 34% (Nicaragua) y 49% (Estado Plurinacional de Bolivia) del grupo de 4 a 6 años se desempeñan en esta categoría, y la proporción descende continuamente con mayores niveles de educación. El empleo asalariado en microempresas es más importante en Nicaragua dado que incluye el servicio doméstico. Este tipo de empleo generalmente es más importante para mujeres de nivel educativo medio-bajo (4 a 6 años) o medio (7 a 9 años). El trabajo familiar no remunerado contribuye una elevada proporción del trabajo femenino en el Estado Plurinacional de Bolivia (29%) y Guatemala (17%)¹³. Generalmente tiene su mayor proporción en el grupo educativo más bajo, pero en Honduras y Nicaragua hay una proporción algo más elevada en los grupos educativos siguientes. En Colombia, Guatemala y Honduras, el empleo doméstico tiene el mayor peso en el grupo de educación media-baja (4-6 años), pero también es relevante en los grupos aledaños. Una pauta diferente muestra el Estado Plurinacional de Bolivia donde la proporción es más alta en el nivel educativo medio (7 a 9 años), e incluso en el grupo de educación media-alta contribuye con un porcentaje significativo al empleo femenino.

Otro aspecto que indica la dificultad de las mujeres –y, sobre todo, de las mujeres de bajo nivel educativo– de conseguir un empleo de calidad es la baja cobertura de los sistemas de protección social, la cual es bastante generalizada pero afecta, nuevamente, sobre todo a las mujeres de bajo nivel de educación formal (más de 90% en el caso de mujeres con hasta 3 años de estudios y entre 80% y 90% en el grupo educativo siguiente), siendo claramente menor –aunque todavía preocupante– para las más educadas (menos de 40% en el grupo con 13 y más años de estudio).

¹³ Es de suponer que una buena parte de esta categoría corresponde a trabajo agrícola, identificado más en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia que en otros países.

GRÁFICO 8
MUJERES OCUPADAS SIN COBERTURA DE SEGURO DE SALUD,
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)



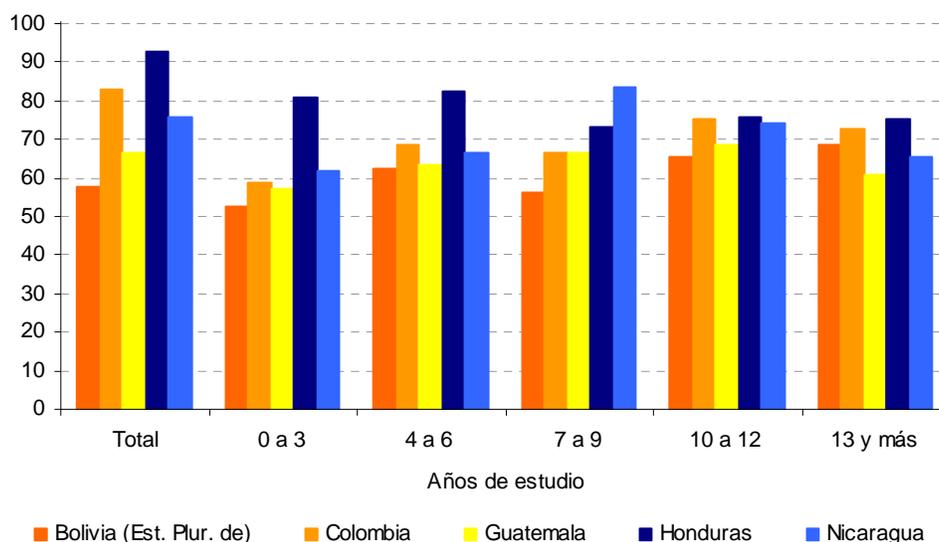
Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

Las mujeres sufren una marcada brecha de ingresos respecto a los hombres ocupados del mismo nivel educativo, ganando en promedio entre 58% y 93% de los ingresos de aquellos (gráfico 9)¹⁴. A nivel agregado esta brecha aparece más alta en el Estado Plurinacional de Bolivia y más baja en el caso de Honduras. Como se trata precisamente de los dos países con la más alta y la más baja participación laboral, es de suponer que la fuerte (débil) captación de la actividad de mujeres, sobre todo de bajos ingresos, explica por lo menos parte de esta diferencia entre los países.

En cuatro de los cinco países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Guatemala y Nicaragua) esta brecha es mayor para las menos educadas, lo que refleja, por lo menos en parte, de que a este nivel educativo los hombres tienen la ventaja de acceder a puestos que requieren principalmente fuerza física, puestos que generalmente están cerrados para mujeres. En los primeros dos de estos países la brecha se reduce gradualmente con mayores niveles educativos, mientras en Guatemala y Nicaragua la brecha se abre nuevamente para los grupos educativos más altos, lo que refleja, entre otras, las restricciones de acceso de las mujeres a los puestos mejor pagados (“techo de vidrio”).

¹⁴ Esto no implica que toda esta brecha sea causada por discriminación, dado que otros factores, como experiencia laboral y horas trabajadas, factores aquí no captados, pueden contribuir a ella.

GRÁFICO 9
INGRESO LABORAL MEDIO RELATIVO DE LAS MUJERES
(En porcentaje del ingreso medio de los hombres)



Fuente: Procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países

C. La inserción laboral de los y las jóvenes

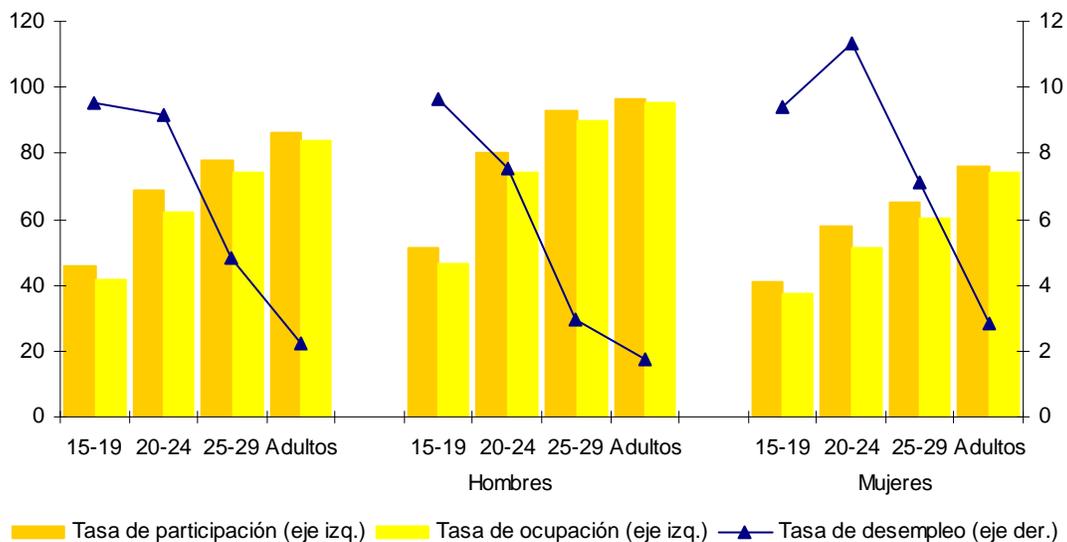
La tasa de participación de los y las jóvenes lógicamente es menor que la de los adultos, y crece con mayor edad (véanse los gráficos 10 a-e). Entre las mujeres jóvenes y los hombres jóvenes la brecha de participación es similar a aquella entre las mujeres adultas y los hombres adultos. Sin embargo, hay grandes diferencias entre los subgrupos etéreos, pues la participación laboral sube marcadamente desde el grupo de 15 a 19 años al del grupo de 24 a 29 años. En efecto, en la mayoría de los países este último grupo supera incluso la tasa de participación de los adultos (30 a 64 años). El incremento con la edad se registra tanto para hombres como para mujeres.

La tasa de ocupación muestra un comportamiento similar, pero destaca el elevado nivel del desempleo juvenil que desciende con mayor edad. Entre los jóvenes la tasa de desempleo es claramente más elevada para las mujeres que para los hombres.

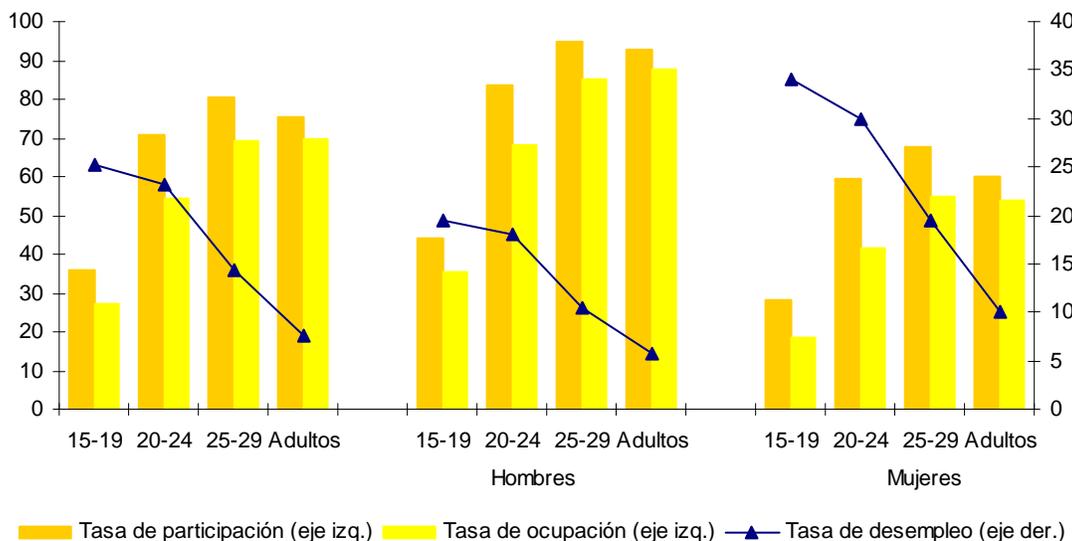
La participación laboral de los jóvenes se caracteriza por marcadas diferencias entre las zonas urbanas y las rurales. La Participación de los hombres jóvenes es más alta en las zonas rurales (encima del 80%) que en las urbanas (generalmente entre 60% y 70%), lo que se explica por la temprana inserción laboral de los hombres jóvenes en el campo, mientras en la ciudad permanecen más tiempo en el sistema educativo. Para las mujeres, al revés la participación generalmente es más alta en las zonas urbanas (encima del 40%) que en las rurales (en la mayoría de los países entre 30% y 40%),

GRÁFICO 10
TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO
POR GRUPOS DE EDAD
(En porcentajes)

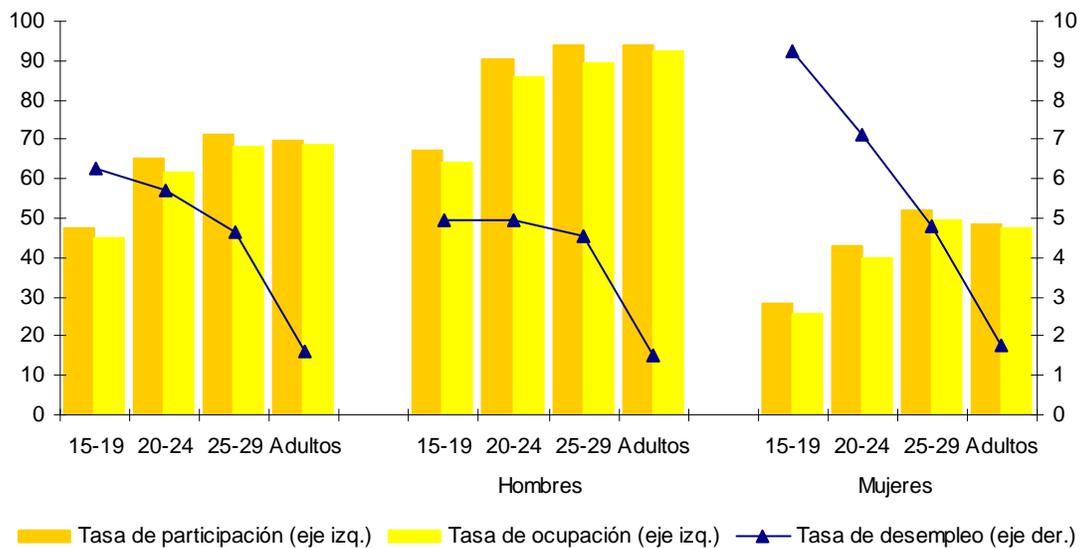
10a. Estado Plurinacional de Bolivia



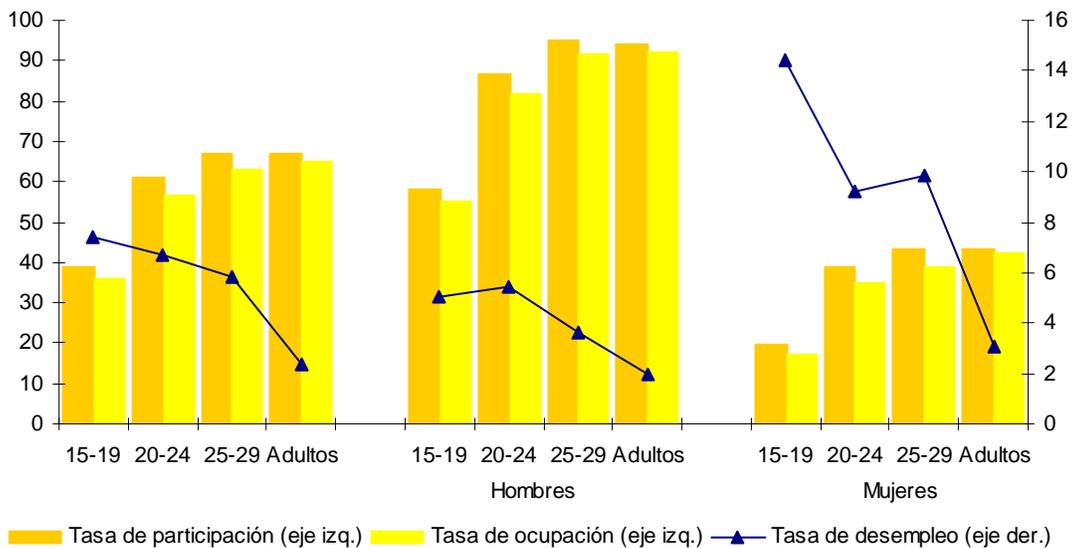
10b. Colombia

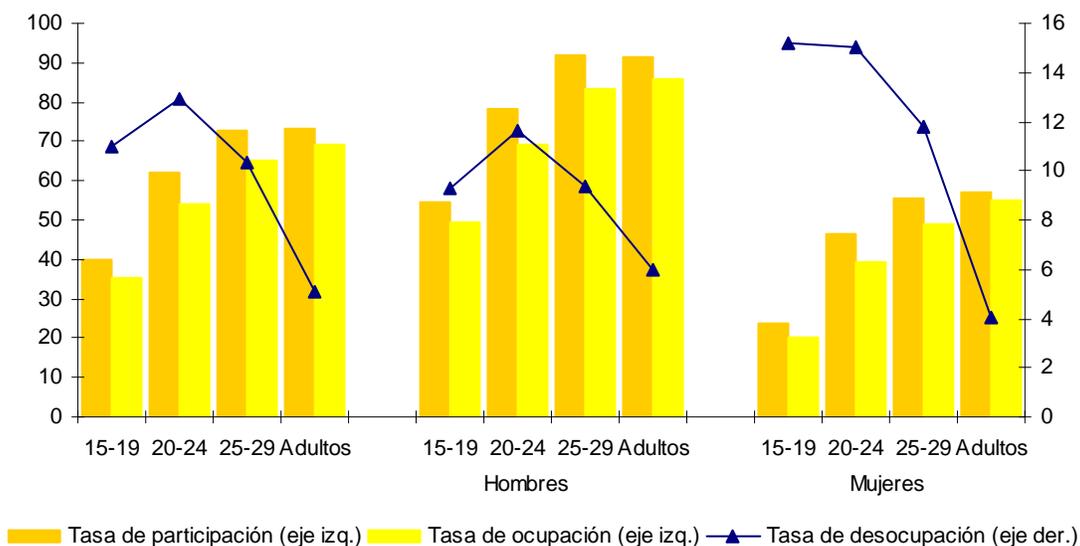


10c. Guatemala



10d. Honduras



10e. Nicaragua

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

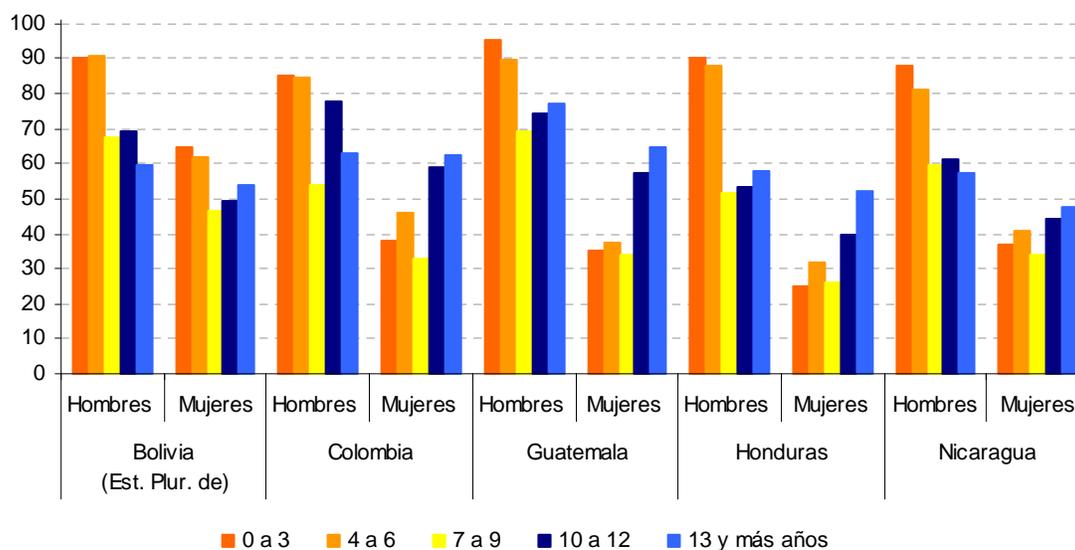
CUADRO 10
TASA DE PARTICIPACIÓN DE JÓVENES, SEGÚN SEXO Y ZONA
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Zonas urbanas	56,7	61,1	61,8	52,5	52,0
- Hombres	66,5	68,2	76,9	65,5	62,0
- Mujeres	47,8	54,7	47,6	41,5	42,7
Zonas rurales	73,8	61,2	57,5	53,5	61,3
- Hombres	81,9	82,2	85,8	84,7	84,2
- Mujeres	65,8	38,9	32,0	22,3	35,7

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

La tasa de participación muestra un comportamiento fuertemente influido por el nivel educativo, con tendencias opuestas entre los hombres y las mujeres jóvenes (gráfico 11). Entre los hombres la participación es más alta entre los menos educados, lo que refleja la (demasiado) temprana inserción al mercado laboral, y baja con mayores niveles educativos, a causa de la mayor permanencia en el sistema educativo. En el caso de las mujeres, en contraste, la tasa de participación se mantiene muy baja para los diferentes grupos educativos hasta 9 años de estudio – nuevamente con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia – y sube marcadamente con un mayor nivel de calificación.

GRÁFICO 11
TASA DE PARTICIPACIÓN DE JÓVENES
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO
(En porcentajes)



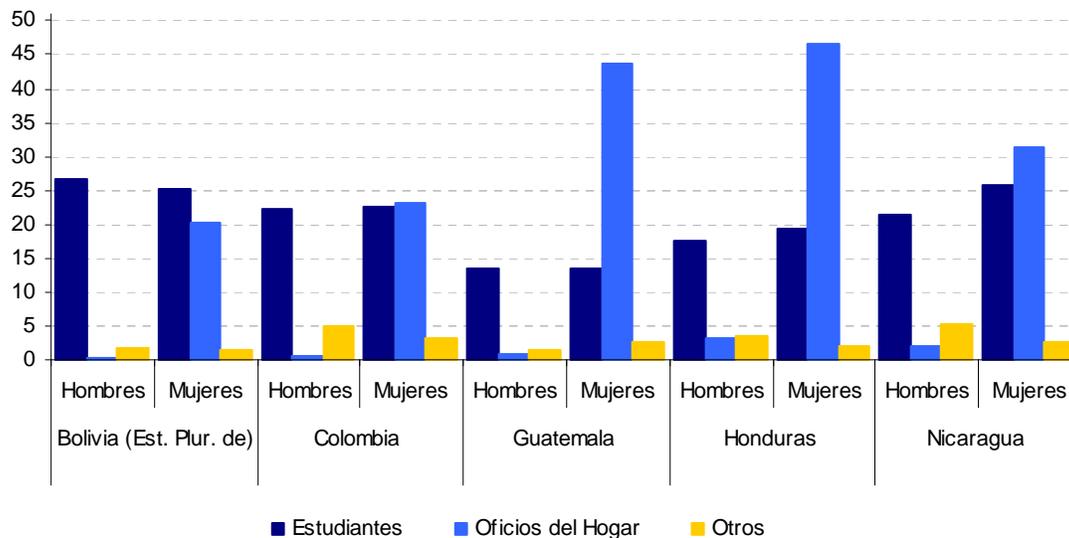
Fuente: Procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países

Estas características están estrechamente relacionadas con la estructura de la inactividad (gráfico 12). En el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Nicaragua hay un porcentaje algo mayor de jóvenes estudiantes que en los otros dos países. Este porcentaje es similar entre hombres y mujeres en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Guatemala, y más alto para las mujeres en Honduras y Nicaragua. La elevada inactividad entre las mujeres jóvenes centroamericanas se refleja en la proporción de jóvenes que se dedican a oficios del hogar, lo cual, sobre todo en Guatemala y Honduras, es una causa mucho más relevante para la inactividad económica que los estudios. Finalmente, hay un porcentaje significativo de jóvenes que no trabajan, no buscan trabajo, no estudian y no se dedican a oficios del hogar y que, por lo menos en parte, deben ser considerado en peligro de marginación social. En Colombia y Nicaragua 5% de los hombres jóvenes pertenecen a este grupo¹⁵.

Cabe señalar que respecto a la composición de la inactividad de las mujeres hay una diferencia enorme según el nivel educativo (gráfico 13). Las mujeres jóvenes de 0-3 y 4-6 años de escolaridad se dedican en un elevado porcentaje a los oficios de hogar; a partir del grupo de 7 a 9 años, las estudiantes representan el mayor grupo entre las económicamente inactivas, mientras en estos grupos solamente una proporción mucho más baja se dedica a los oficios del hogar. Se puede concluir que para los hombres jóvenes es la baja escolaridad la que obstaculiza una inserción laboral de calidad –con efecto para toda su vida laboral– mientras que para las mujeres jóvenes, adicionalmente, es la presión a priorizar los oficios del hogar.

¹⁵ En ciertos subgrupos esta proporción es aún más alta. Por ejemplo, en Colombia entre los hombres jóvenes con hasta 3 años de estudio supera los 11%, unas 57.000 de personas.

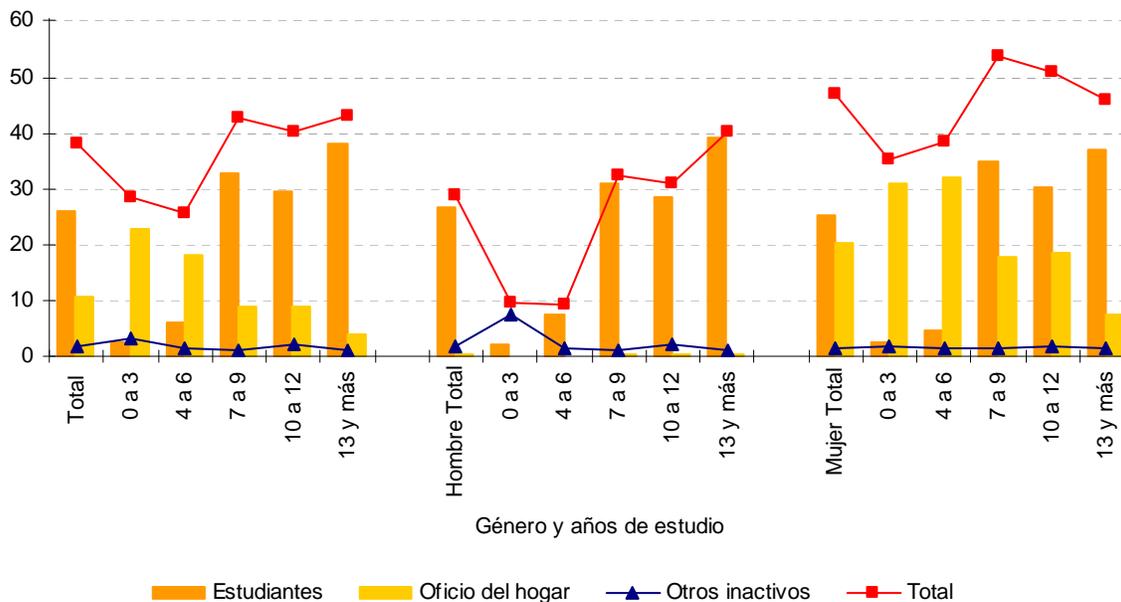
GRÁFICO 12
JÓVENES ECONÓMICAMENTE INACTIVOS, SEGÚN TIPO
DE INACTIVIDAD Y SEXO
(En porcentajes)



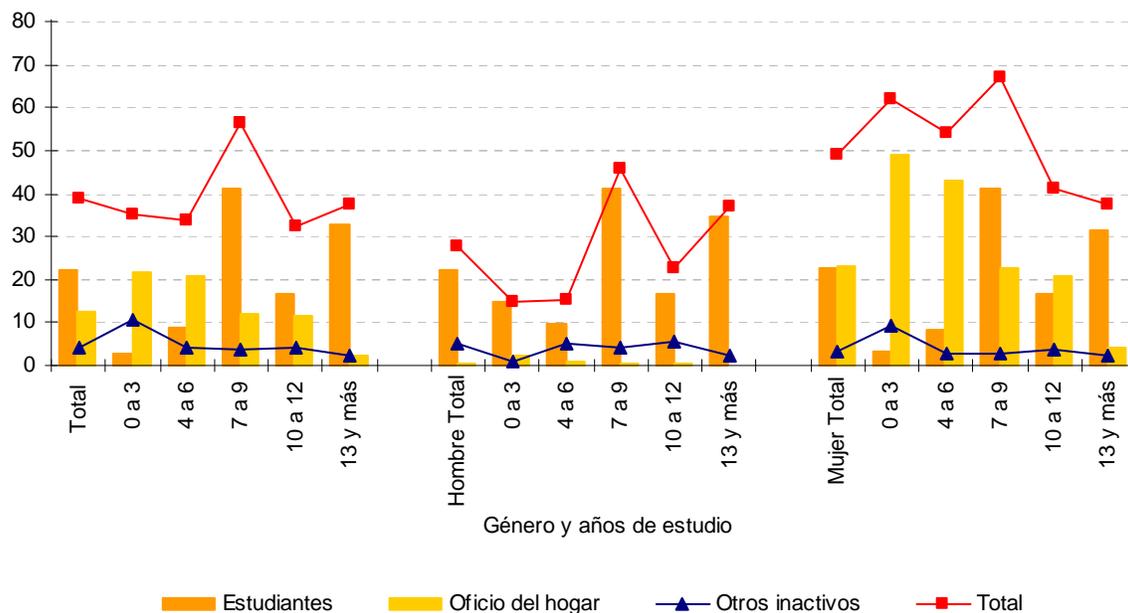
Fuente: Procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 13
JÓVENES ECONÓMICAMENTE INACTIVOS, POR SEXO
Y NIVEL EDUCATIVO
(En porcentajes)

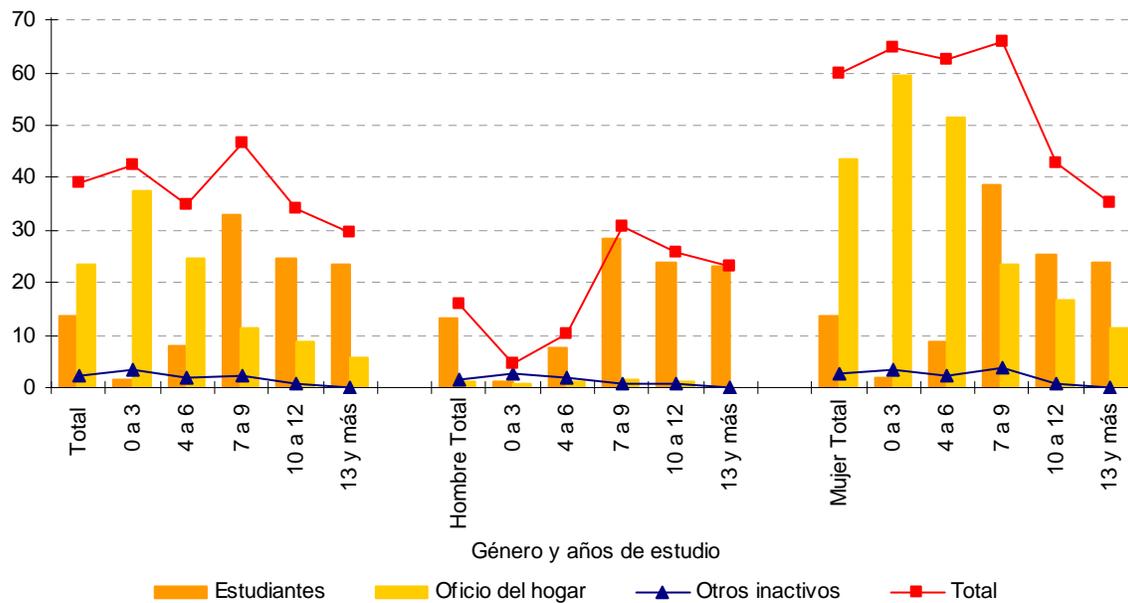
13a. Estado Plurinacional de Bolivia



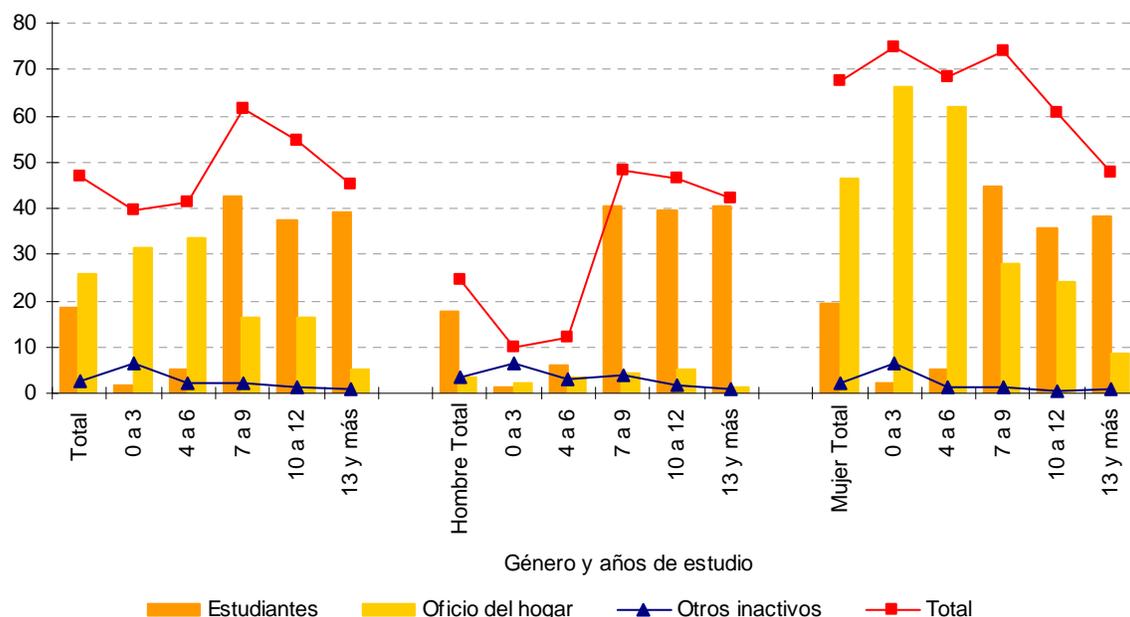
13b. Colombia



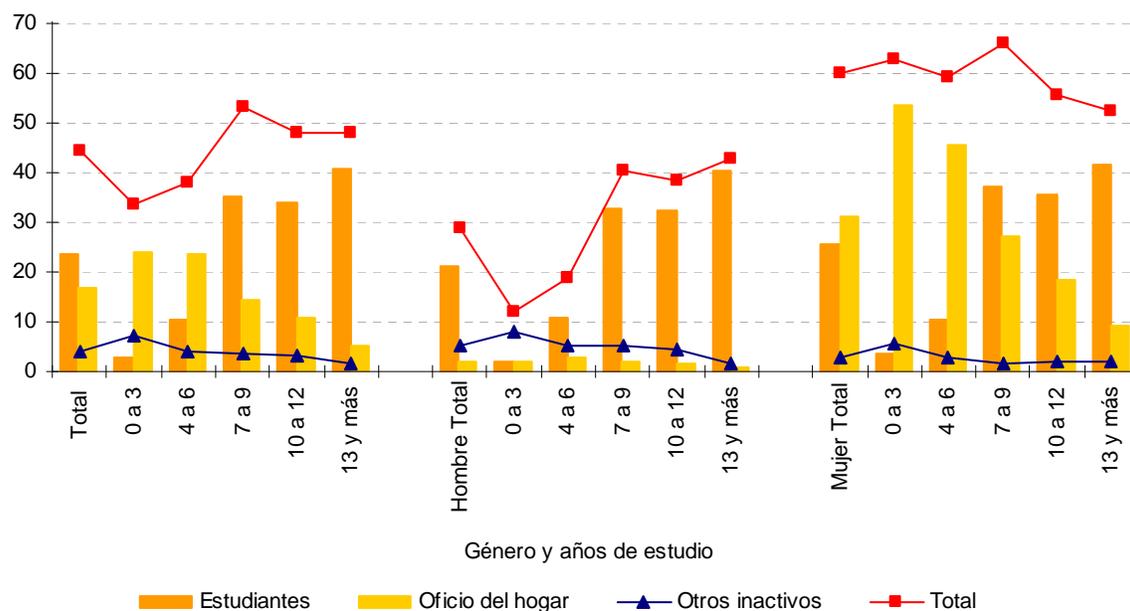
13c. Guatemala



13d. Honduras



13e. Nicaragua



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

En vista de los bajos ingresos medios que proporcionan los mercados laborales de los países bajo estudio y la importancia de un aporte de ingresos adicional, como lo pueden proporcionar los jóvenes que frecuentemente siguen viviendo en el hogar de los padres, no sorprende que la participación laboral de los jóvenes es baja en los quintiles más bajos (por ejemplo, en Guatemala, 53,9% en el primer quintil) y más alta en los quintiles más altos (68,7%). Esto se observa tanto para hombres como para mujeres, siendo la diferencia mayor en las últimas (en Guatemala, 30,3% en el primer quintil, 56,9% en el último).

Cabe señalar que entre los jóvenes entre un 8% y un 18% son jefes de hogar (entre 13% y 29% entre los hombres, entre 3% y 7% entre las mujeres). Debido al compromiso que esto implica no sorprende que la para de participación de los jefes de hogar es claramente mayor que para los jóvenes que no lo son¹⁶. Esto se observa tanto para los hombres como para las mujeres. Cabe señalar, sin embargo que la tasa de participación de mujeres jóvenes jefas de hogar implica que un importante porcentaje de estas mujeres (entre 21% y 46%) no tiene la oportunidad de generar ingresos laborales.

CUADRO 11
PROPORCIÓN DE LOS JÓVENES JEFES DE HOGAR Y TASA DE PARTICIPACIÓN
DE JÓVENES, SEGÚN SEXO Y JEFATURA O NO
(En porcentajes)

Jóvenes jefes de hogar (como % de jóvenes en edad de trabajar)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Jóvenes	17,5	11,2	13,5	11,9	8,4
- Hombres jóvenes	28,5	17,9	25,1	19,7	13,4
- Mujeres jóvenes	7,2	5,0	2,9	4,8	3,4
Tasa de participación					
Hombres jóvenes jefes	88,1	93,1	97,5	88,5	90,8
Hombres jóvenes no jefes	56,2	57,1	76,1	48,2	52,4
Mujeres jóvenes jefas	67,9	78,6	59,0	53,9	66,5
Mujeres jóvenes no jefas	51,8	49,5	38,9	31,1	39,1

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

Ya se ha mencionado las limitaciones de la tasa de desempleo abierto en el contexto de un mercado de trabajo como el de algunos de los países bajo estudio. Sin embargo, cabe señalar que los jóvenes sufren tasas de desempleo más elevadas que los adultos (véase nuevamente gráfico 10). A ello contribuye el hecho de que las personas típicamente buscan trabajo por primera vez durante la juventud, y entre una quinta y una cuarta parte de los desempleados son buscadores por primera vez – típicamente jóvenes (cuadro 12). Esto influye en que alrededor de de dos tercios de los desempleados son jóvenes. También cabe recordar que entre los jóvenes las mujeres registran una situación más desfavorable, con una tasa de desempleo claramente más elevada que la de los hombres. Como era de esperarse, la tasa de desempleo es mucho menor entre los jóvenes jefes de hogar que entre los que no lo son (por ejemplo en Guatemala 1,7% y 6,6%, respectivamente).

CUADRO 12
TASA DE DESEMPLEO POR EDAD Y SEXO Y PROPORCIÓN DE JÓVENES
Y BUSCADORES POR PRIMERA VEZ
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Tasa de desempleo					
Adultos	2,2	7,6	1,6	2,4	5,1
Jóvenes	7,8	20,3	5,5	6,7	11,6
- Hombres jóvenes	6,6	15,5	4,8	4,8	10,2
- Mujeres jóvenes	9,3	26,5	6,9	10,8	13,9
Proporciones como % del total de desempleados					
- Desempleados jóvenes	69,3	59,8	74,5	70,0	63,9
- Buscadores de empleo por primera vez	25,5	19,1	26,8	27,4	22,3

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países

¹⁶ Cabe reconocer que aquí puede haber cierta argumentación circular, dado que posiblemente algunos jóvenes son considerados jefes del hogar precisamente porque son los perceptores principales de este hogar.

La inserción de los jóvenes en categorías vulnerables muestra una proporción similar a la de los adultos (gráfico 14). Sin embargo, se observan marcadas diferencias entre a los sub-grupos etáreos. Los más jóvenes (15 a 19 años) registran la mayor tasa al respecto, la cual desciende con mayor edad pero sube nuevamente para los adultos. Entre el grupo más joven prevalecen los trabajadores familiares no remunerados, y en la mayoría de los países también el trabajo asalariado en microempresas es proporcionalmente más importante para los más jóvenes. En el grupo de 20 a 24 años los asalariados de microempresas, los trabajadores por cuenta propia—sin profesionales ni técnicos— (TCPSPT) y los trabajadores familiares no remunerados (TFNR) aportan porcentajes similares. En el grupo de 25 a 29 años, finalmente, entre los trabajadores en categorías vulnerables predominan los trabajadores por cuenta propia (sin profesionales y técnicos), mientras las otras categorías pierden peso.

Similar a los adultos, los ocupados jóvenes registran bajos niveles de cobertura por el seguro de salud. Destaca la extremadamente baja cobertura entre los más jóvenes, mientras en los países centroamericanos los grupos de 20 a 24 y de 25 a 29 años superan la tasa de los adultos o alcanzan un nivel similar de aquellos. No es así en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el nivel de cobertura, para todos los subgrupos de jóvenes, está por debajo del de los adultos.

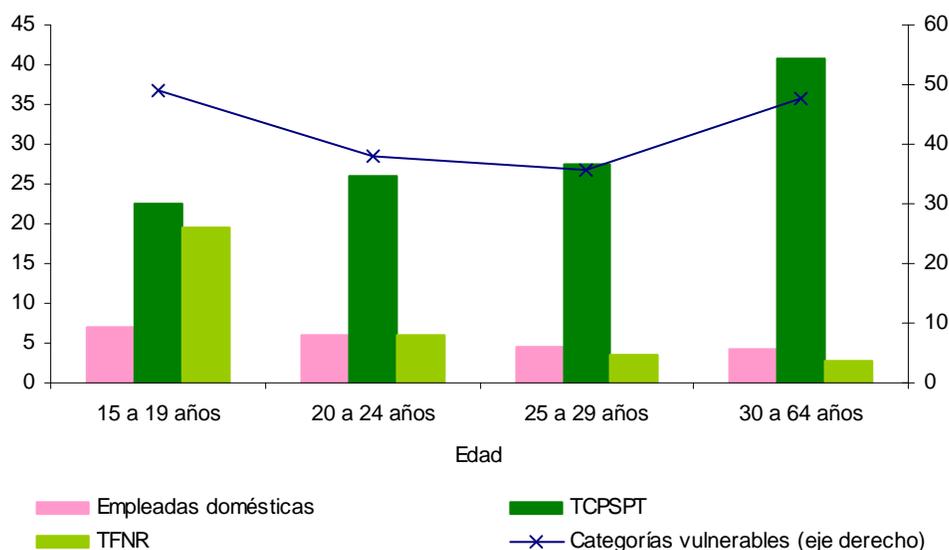
CUADRO 13
COBERTURA DE OCUPADOS POR SEGURO DE SALUD, POR GRUPO DE EDAD
(Como porcentaje de ocupados del grupo de edad correspondiente)

Edad	Bolivia (Est. Plur. de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total	14,7	No disponible	20,1	19,3	20,4
15-19	4,8	No disponible	8,1	6,4	4,7
20-24	6,3	No disponible	23,7	25,3	19,3
25-29	16,4	No disponible	27,3	29,4	26,2
30-64	18,0	No disponible	20,4	18,3	22,7

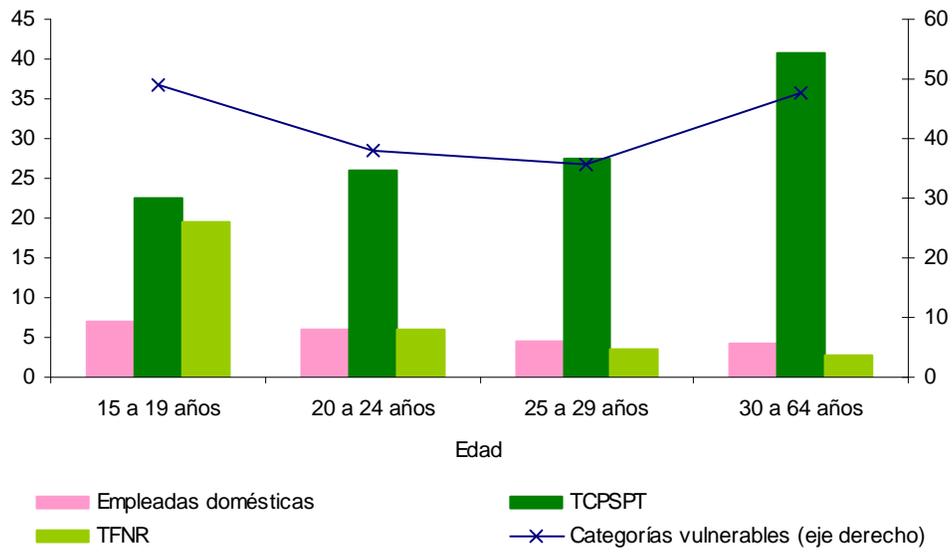
Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 14
EMPLEO JUVENIL EN CATEGORÍAS VULNERABLES
(En porcentajes)

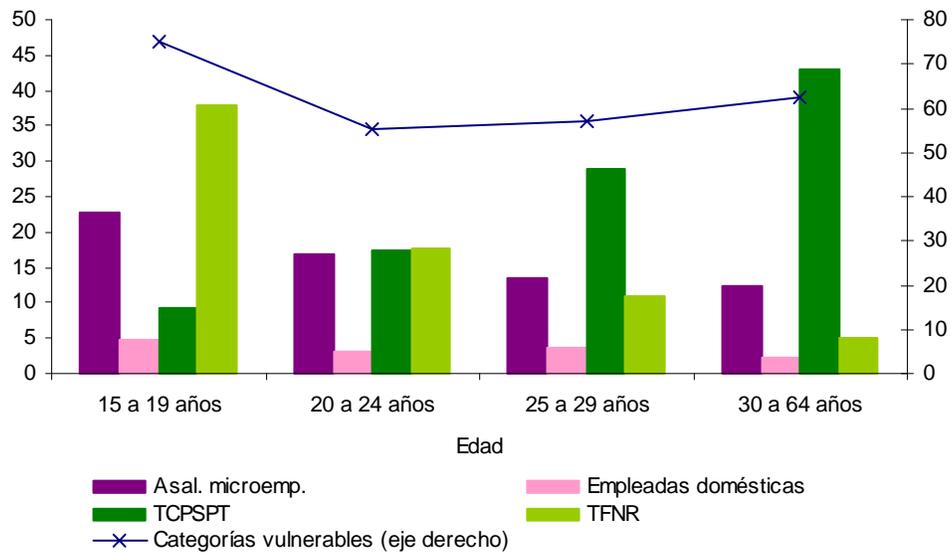
14a. Estado Plurinacional de Bolivia



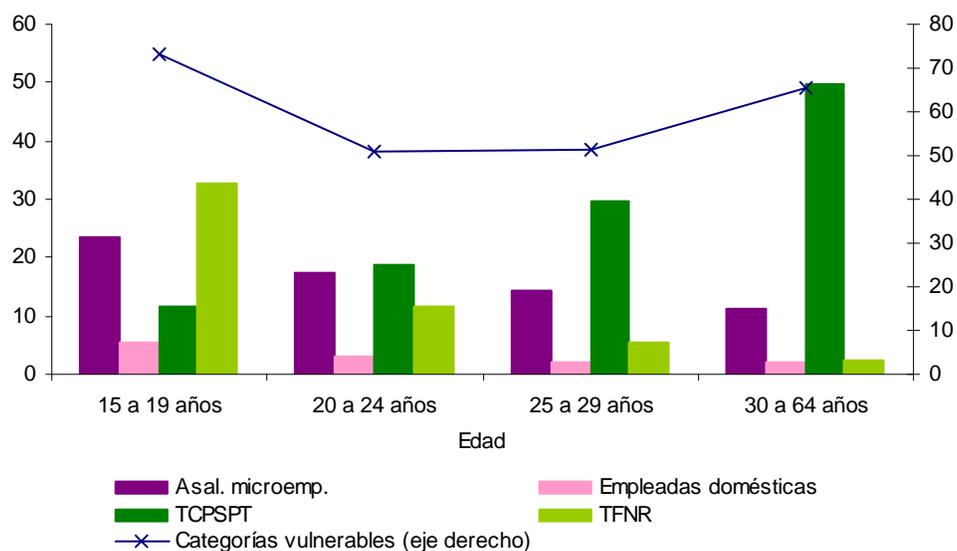
14b. Colombia



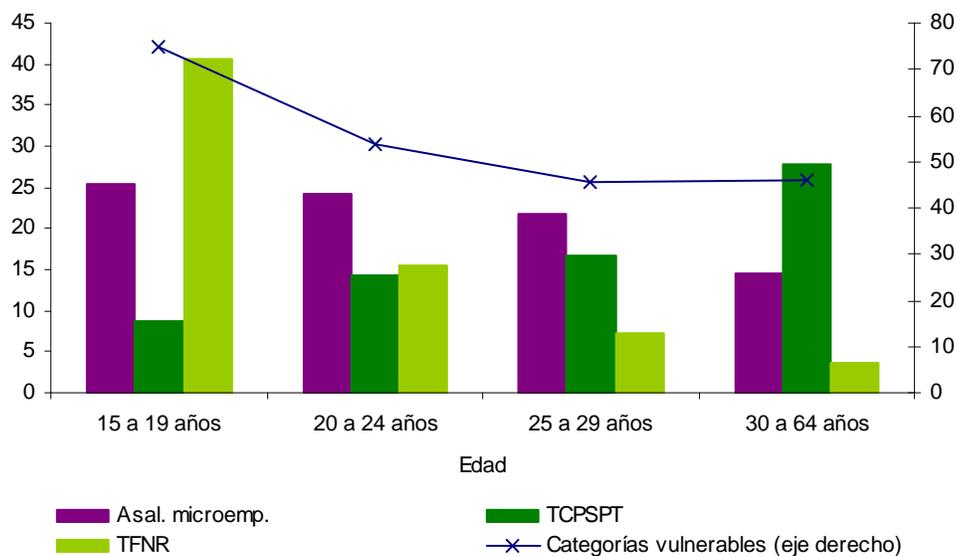
14c. Guatemala



14d. Honduras



14e. Nicaragua



Fuente: Procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países.

Nota: Los microempresarios no se calculan como categoría vulnerable. En Colombia, la información disponible no permite diferenciar el empleo en microempresas como vulnerable. En Nicaragua, la información disponible no permite diferenciar el servicio doméstico que está incluido en el empleo asalariado en la microempresa.

Llama la atención el elevado porcentaje de jóvenes que trabajan y estudian o – aún más – los que estudian y buscan trabajo (cuadro 14). Este fenómeno se observa, sobre todo, entre los jóvenes de 15 a 19 años y se da tanto entre hombres como entre mujeres. Este fenómeno tiene una doble lectura, pues por una parte el hecho de que muchos jóvenes que estudian buscan trabajo o ya trabajan indicaría en muchos casos que estos jóvenes están obligados a trabajar para contribuir a los ingresos del hogar y en muchos casos el rendimiento de sus estudios sufre bajo esta situación. Por otra parte, se puede interpretar que muchos jóvenes quienes trabajan, siguen estudiando, lo que puede favorecer su trayectoria laboral como también lo puede hacer la acumulación de experiencia laboral.

CUADRO 14
PROPORCIÓN DE JÓVENES QUE ESTUDIAN Y TRABAJAN O ESTUDIAN
Y BUSCAN TRABAJO, SEGÚN SUB-GRUPO ETÁREO
(En porcentajes)

Edad	Bolivia (Estado Plurinacional de)		Colombia		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Jóvenes		Jóvenes		Jóvenes		Jóvenes		Jóvenes	
	Ocup.	Desoc.	Ocup.	Desoc.	Ocup.	Desoc.	Ocup.	Desoc.	Ocup.	Desoc.
15-29	21,2	33	13,4	14,3	16,7	29,3	11,4	14,1	17,8	22,9
15-19	39,2	48,5	27,9	21,8	25,3	29,4	16,6	20,8	29,2	32,1
20-24	16,4	26,4	12,4	13,6	14,2	45,5	10,4	15,1	16,4	23,9
25-29	9,5	27,1	7,2	8	7,9	6,9	7,5	4,2	9,2	12,4
30-64	2,5	5,7	1,7	1,7	2,6	2,0	2,6	3,7	3,4	3,4

Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

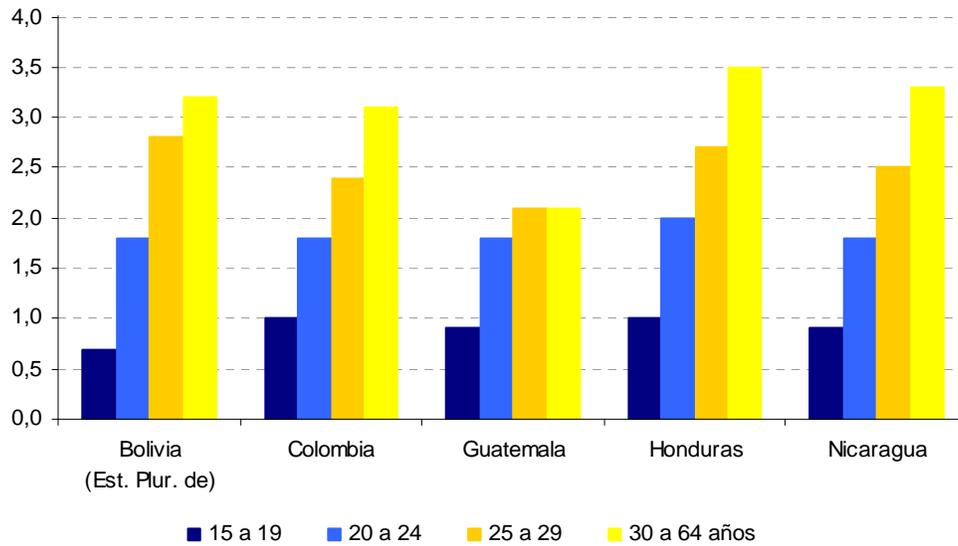
Nota: Los datos para Bolivia (Est. Plur. de) son de 1996 y para Guatemala de 2000.

Los jóvenes, como es normal, ganan en promedio mucho menos que los adultos, con grandes diferencias entre los jóvenes ocupados. Los más jóvenes (15 a 19 años) ganan en promedio alrededor de lo que corresponde a una línea de pobreza.

A nivel individual existen, principalmente, dos maneras de aumentar los ingresos, a saber mejorar la educación y acumular experiencia laboral (gráfico 15). En efecto, entre el grupo de 15 a 19 y el de 20 a 24 años, el ingreso medio casi se duplica y sube otro porcentaje en el grupo de 25 a 29 años. Cabe señalar que una parte de estos incrementos se debe a que mejora la composición de los jóvenes ocupados, en términos de una incorporación gradual de jóvenes más educados.

Por otra parte, para los jóvenes en su conjunto, el ingreso medio aumenta marcadamente con el nivel de educación (gráfico 16). Destaca que incrementos importantes se observan recién con el nivel de 10 a 12 años de escolaridad y, sobre todo, con 13 y más años. La brecha de los ingresos por sexo, en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia, es mayor en los niveles educativos más bajos y se reduce con mayores niveles de empleo. En Guatemala y Nicaragua, también es el grupo educativo más bajo que registra la mayor brecha, pero entre los otros grupos no hay mayores diferencias. En Honduras, finalmente, la situación es al revés, con la menor brecha entre los grupos educativos más bajos.

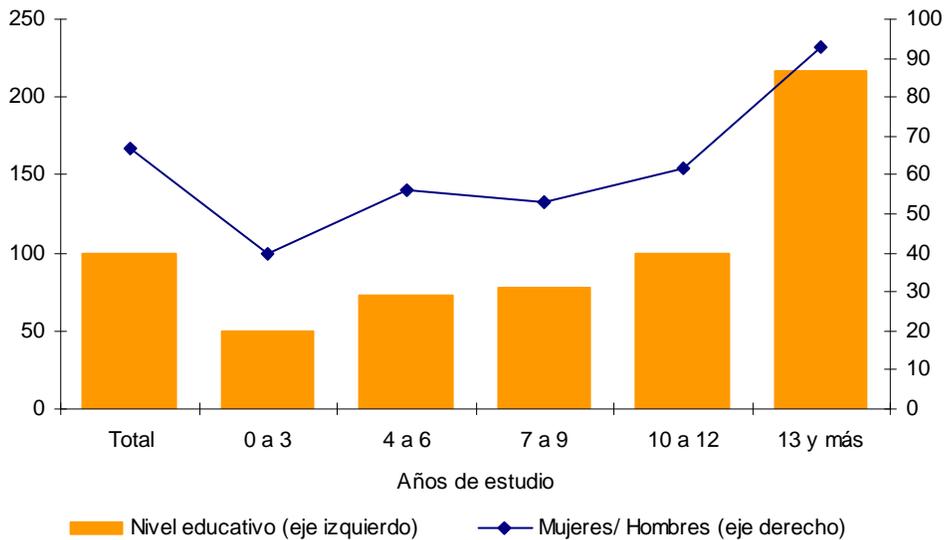
GRÁFICO 15
INGRESO LABORAL MEDIO, POR GRUPO DE EDAD
(En números de líneas de pobreza)



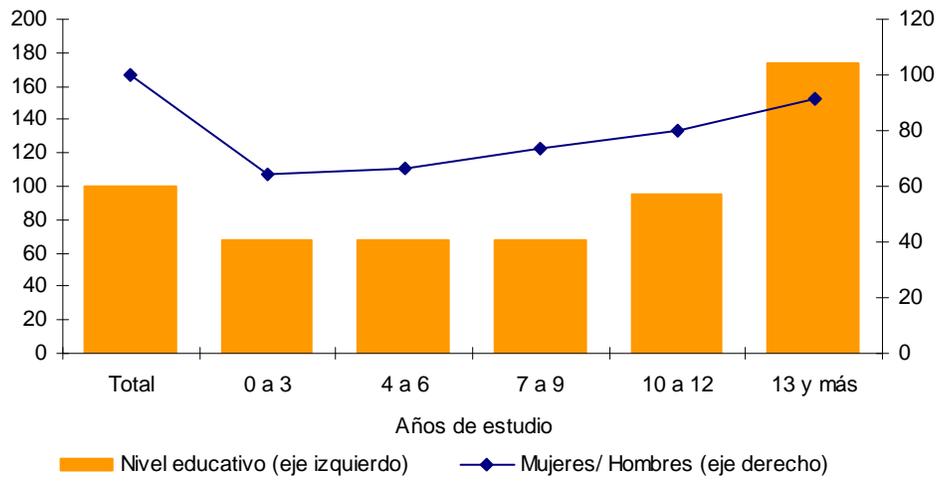
Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 16
BRECHAS DE INGRESO ENTRE LOS JÓVENES PARA PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentajes)

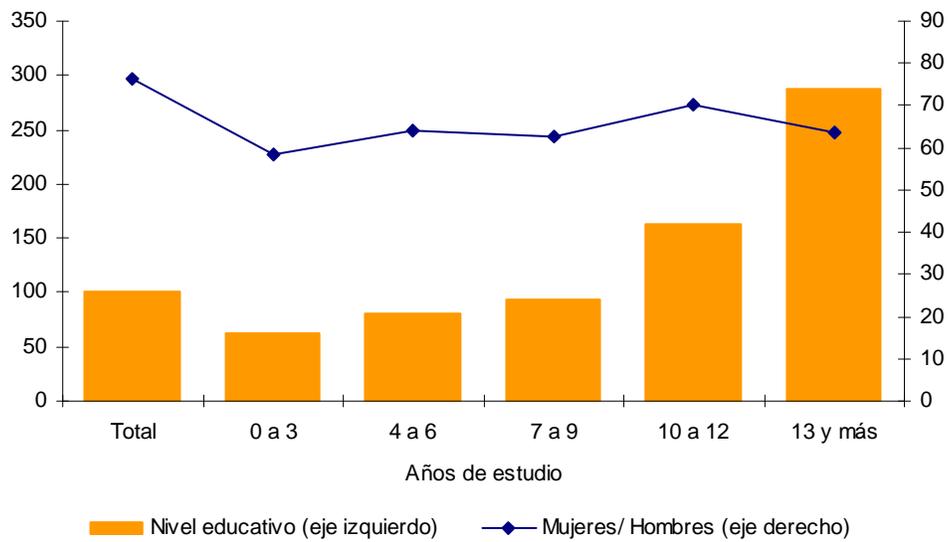
16a. Estado Plurinacional de Bolivia



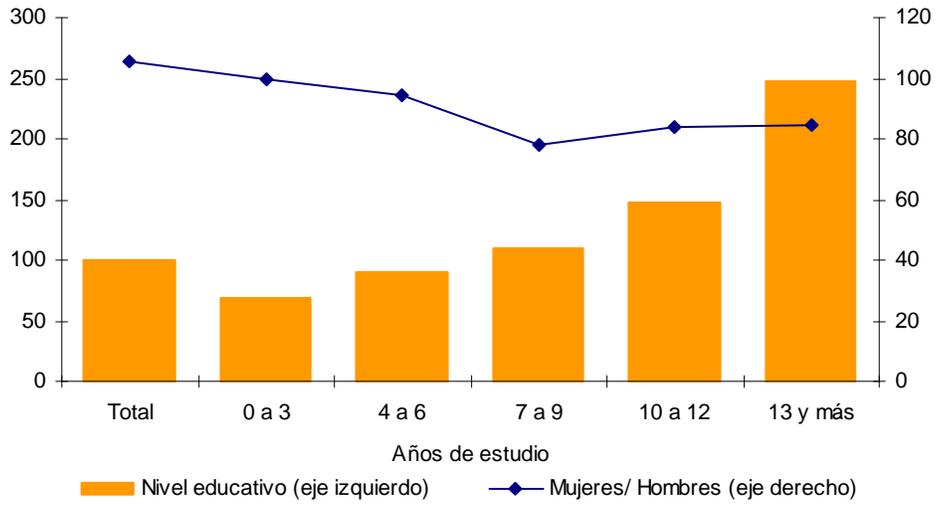
16b. Colombia



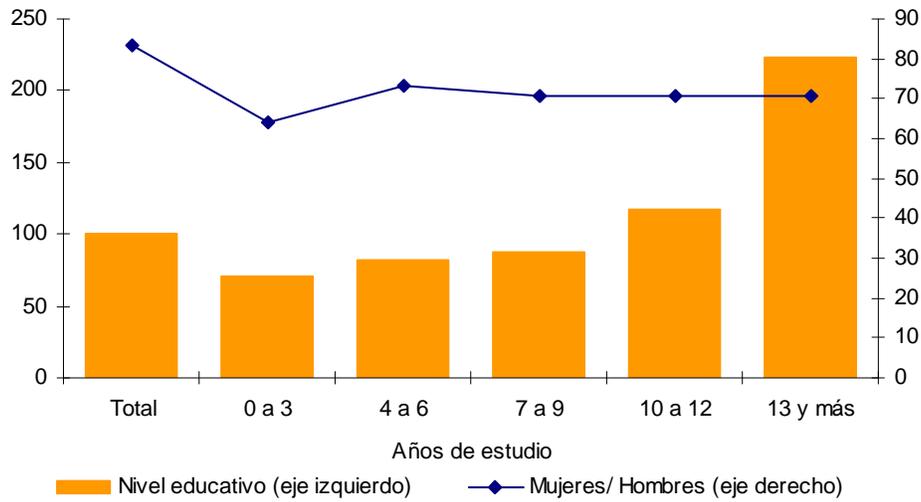
16c. Guatemala



16d. Honduras



16e. Nicaragua



Fuente: Procesamiento especial de la encuestas de hogares de los países.

III. Las políticas, los programas y los proyectos para el fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables

En el presente capítulo¹⁷ se recopilan las experiencias de las políticas y programas dirigidos al mejoramiento de la inserción al mercado laboral de los grupos considerados vulnerables, en base a los informes de consultoría sobre el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua¹⁸.

Los programas dirigidos al mejoramiento de la inserción laboral de los grupos vulnerables se concentran en cinco distintas áreas:

1. educación básica y media,
2. capacitación técnica y formación profesional,
3. servicios de apoyo al trabajo independiente,
4. servicios de empleo,
5. generación de empleo directo.

Se puede apreciar que las áreas de concentración número 1 y 2 se dirigen al mejoramiento e incremento de los activos de los vulnerables, es decir, al mejoramiento de sus conocimientos y capacidades. Por otro lado, el área 3 —referida al autoempleo y microemprendimiento— favorece tanto al aumento de activos de los vulnerables como a la ampliación de la estructura de oportunidades del mercado laboral, mientras que el área 4 busca facilitar un mejor aprovechamiento de la estructura de oportunidades del mercado laboral y 5 busca ampliar dicha estructura: expandir la demanda de trabajo. Tomando en cuenta los diferentes tipos de programas, los orientados a capacitar y formar profesionalmente a los individuos son los más frecuentes en los países estudiados.

Este capítulo se divide en dos secciones. En la primera se presentan algunas lecciones recogidas de los informes de consultoría. No es el objetivo de esta revisión presentar el conjunto de

¹⁷ Para la redacción de este capítulo se contó con un importante insumo de Carmen Rosa Marull. Véase también los cuadros sinópticos en el anexo. Cabe señalar que la información recogida está actualizada a 2007/2008 puede no representar la situación en el momento de la publicación de este documento.

¹⁸ Véanse para más detalles Baroni (2009), Farah, Sánchez y Wanderley (2009), Farné (2009), Gamboa (2009) y Ochoa (2009).

políticas, programas y proyectos implementados en los cinco países bajo estudio, sino más bien destacar algunas experiencias relevantes, resaltar sus fortalezas y debilidades, tomando en cuenta los aspectos de eficacia, eficiencia y equidad. Esta sección se complementa en el anexo con una sinopsis comparativa de los programas, que abarca variables como: entidad ejecutora –privada, pública, gubernamental o no gubernamental, internacional; área de actividad; objetivos; cobertura o grupo meta; área geográfica de acción; duración del programa; fuente y monto del financiamiento; resultados; y finalmente, fortalezas y debilidades¹⁹. En la segunda sección de este capítulo se presentan algunos aspectos transversales, relevantes para el conjunto de políticas y programas, así como algunas políticas o programas complementarios de relevancia.

A. Cinco áreas de intervención

1. Educación básica y media

Si bien la educación no garantiza una inserción laboral productiva y de calidad, para la gran mayoría sigue siendo una condición clave para alcanzarla. De hecho, la falta de educación formal es un obstáculo central para esta inserción, por lo que en el contexto de este estudio ha sido utilizado como indicador clave para la operacionalización de la vulnerabilidad laboral.

Los cinco países bajo estudio registran problemas de cobertura y de calidad de sus respectivos sistemas educativos. El cuadro 15 indica que elevados porcentajes de los jóvenes de entre 15 y 19 años no atienden al sistema educativo lo que perjudica sus futuras perspectivas laborales. Esta situación es, sobre todo, grave en los tres países centroamericanos. La tasa de deserción es más alta en el caso de los hombres jóvenes en Colombia, Honduras y Nicaragua, y en el caso de las mujeres jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala.

CUADRO 15
TASA GLOBAL DE DESERCIÓN ENTRE LOS JÓVENES
DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Ambos sexos	18,9	26,0	48,2	49,4	40,0
- Hombres	16,4	28,0	45,1	52,8	43,1
- Mujeres	21,2	24,1	51,2	46,1	36,9

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2008, Santiago, 2009, Anexo c. 34

Para enfrentar el hecho de que muchos jóvenes salen del sistema educativo demasiado temprano, muchos países tienen programas para incentivar la permanencia o el retorno al sistema²⁰. Para ello algunos programas brindan distintos tipos de becas para aliviar la economía familiar y motivar a los individuos a insertarse en el sistema educativo. Un ejemplo es el Programa de Apoyo a la Enseñanza Media en Honduras (PRAEMHO), donde se brindaron Becas TxE (trabajo por estudio) y Becas EIB dirigidas a miembros de grupos étnicos de escasos recursos económicos y que conservan su lengua materna. Otros instrumentos que ganaron relevancia durante los últimos años, también en los

¹⁹ Debido a la heterogeneidad de la información por país, una comparación de los programas y políticas de los cinco países de estudio es muy difícil. Por este motivo, se ha elegido presentar la comparación con cuadros de entradas múltiples que presentan la información de los distintos programas de acuerdo a las variables mencionadas anteriormente.

²⁰ Obviamente también son relevantes los programas orientados al reforzamiento de las instituciones educativas, sobre todo de la educación básica y media, a través de apoyo técnico y capacitación de los equipos docentes y del personal administrativo, así como inversiones para el mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos. La mejora generalizada de la calidad de los sistemas educativos sigue siendo una asignatura pendiente.

países bajo estudio, han sido los programas de transferencia condicionada (véase, por ejemplo, Cecchini et al., 2009).

Otro mecanismo relevante son colegios con jornada nocturna que facilitan que jóvenes continúen con sus estudios aunque necesiten generar ingresos²¹. Obviamente, en este caso los resultados escolares dependen en buena parte de las características del trabajo en que se desempeñan estos jóvenes, ya que definen si disponen de suficiente energía y tiempo para sus estudios.

La relevancia de los programas para fomentar los estudios, especialmente, de los jóvenes vulnerables se basa además en la estrecha relación que tiene con los resultados de los programas de capacitación y formación laboral, que son los más frecuentes entre las políticas activas del mercado laboral para la inserción de los grupos vulnerables. En efecto, la evidencia muestra que el éxito de los programas de capacitación tiene un límite marcado por la calidad de la educación básica: mientras mejor haya sido la calidad de la educación básica y media, mayor es el aprovechamiento de los beneficiarios de las capacitaciones.

Las becas que ofrecen estos programas permiten el beneficio equitativo de los distintos subgrupos dentro del grupo de los vulnerables: becas para jóvenes, becas para individuos de distintas etnias, etc. Por otra parte, si bien los centros educativos elegidos para aplicar los programas se ubican en zonas de pobreza relativa, a veces no se llega a beneficiar a los pobres extremos, quienes se mantienen excluidos del sistema educativo.

La educación técnica es diseñada como la parte del sistema educativo formal que prepara a los estudiantes de manera más directa para el mundo laboral, al ofrecer una especialización práctica orientada a las necesidades del mercado de trabajo. Varios países, por ejemplo Honduras, han desarrollado una red bastante amplia de colegios técnicos. Sin embargo, los elevados costos de construir y mantener talleres en establecimientos educativos, la poca valoración de los títulos correspondientes, la falta de actualización curricular y problemas de coordinación institucional obstruyen a un desarrollo significativo de este tipo de formación²². Por lo tanto no sorprende que las evaluaciones no siempre muestren que la atención a los colegios técnicos mejora las perspectivas laborales de los alumnos.

2. Capacitación y formación profesional

Generalmente se reconoce que el desarrollo de conocimientos y habilidades relevantes para el mundo laboral es un mecanismo clave para posibilitar la inserción laboral de los grupos vulnerables. Por lo tanto no sorprende que en los cinco países bajo estudio los programas de capacitación técnica y formación laboral sean los más comunes para fomentar la inserción productiva al mercado laboral de grupos vulnerables. Mediante este tipo de programas se busca mejorar las competencias laborales de los grupos vulnerables y así mejorar su empleabilidad. Se espera que a medida que aumenten sus competencias, se facilite la transición de la inactividad a la actividad en el mundo laboral, se mejora la productividad de los individuos quienes obtendrían empleos de mayor remuneración, lo que finalmente influiría positivamente en sus condiciones de vida.

En el centro de las actividades de formación y capacitación se encuentran los Institutos de Formación Profesional que se caracterizan por su financiamiento contributivo y por una dirección tripartita (sector público, empresarios, sindicatos): INTECAP en Guatemala, INATEC en Nicaragua, INFOP en Honduras y SENA en Colombia. Sólo en el Estado Plurinacional de Bolivia no existe un instituto público de estas características y son los institutos de formación profesional, de carácter privado, que juegan un papel central en este campo. Cabe señalar que en todos los países, en las décadas recientes, surgieron un gran número de otros oferentes de capacitación.

²¹ Este mecanismo es, sobre todo, importante en vista de la significativa proporción de jóvenes que estudian y trabajan o estudian y buscan empleo (véase nuevamente el cuadro 14 de este documento).

²² Para el ejemplo del Estado Plurinacional de Bolivia, véase Farah, Sánchez y Wanderley (2009: 58).

La capacitación tradicional comprende una serie de cursos que permiten la transferencia de conocimiento y destrezas para la realización de un determinado oficio, mientras que la capacitación por competencias enfatiza la transferencia de habilidades y capacidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio.

La capacitación se dirige a tres grupos diferentes, lo que implica orientaciones variadas respecto al contenido y la metodología de los programas correspondientes. Primero, la capacitación de personas ocupadas generalmente se orienta a que mejoren sus conocimientos y habilidades para desempeñarse de manera más productiva en su empleo, por ejemplo con el manejo de una nueva tecnología o el aprendizaje de un idioma. Puede consistir, por ejemplo, en ampliar el espectro de los habilidades y conocimientos para, de esta manera, facilitar un desempeño polifuncional de las personas capacitadas, o en facilitar una especialización en el oficio previo. De hecho, en varios de los países bajo estudio la “capacitación permanente” ya es considerada como un componente importante de una estrategia de desarrollo de largo plazo.

Una segunda modalidad es la capacitación de cesantes, o para fomentar el retorno a su oficio previo dándoles los instrumentos para un desempeño más productivo o para ayudar a conseguir un empleo en otra actividad, por medio de la recapacitación.

Para los grupos vulnerables, la modalidad más relevante es la tercera que es aquella que facilita una primera inserción laboral. Se puede distinguir, a grandes rasgos, dos esquemas básicos al respecto. Por un lado existe la formación profesional que permite un título de trabajador calificado o técnico reconocido en el mercado de trabajo. La formación laboral titulada comprende un horario extenso –por ejemplo, en el caso de Colombia es mayor de 800 horas— y exige prerrequisitos académicos (Farné, 2009). Por otro lado, existen programas con una duración limitada, orientadas a capacitar en habilidades específicas aplicadas inmediatamente. Específicamente se han implementado, por ejemplo en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, esquemas especiales de capacitación para jóvenes que abandonaron prematuramente al sistema educativo, para fomentar su inserción laboral o su retorno a sistema educativo.

En los cinco países bajo estudio los análisis muestran que es beneficiosa la complementariedad de las capacitaciones con un componente práctico y además, con el desarrollo de competencias básicas, sociales y transversales. Además, la evidencia muestra que se alcanza mayores niveles de efectividad si estos programas son acompañados por ayuda económica para los beneficiarios, por ejemplo, subvenciones de alimentación y transporte para los inscritos a programas de capacitación y remuneraciones para los practicantes en empresas. La implementación de estas medidas tiene un efecto positivo, demostrado por un menor número de desertores registrados en los programas donde se aplican.

La necesidad de tomar en cuenta el contexto social y familiar de los beneficiarios resulta, sobre todo, evidente en el caso de mujeres con responsabilidades familiares. Si el programa de capacitación no prevé una modalidad que permite que las mujeres puedan liberarse temporalmente de estas responsabilidades, difícilmente pueden participar o, si se inscriben, existe un elevado riesgo de una participación sólo parcial en las actividades del programa.

Una inversión en capital humano que asume un enfoque holístico genera mejores resultados. Por ejemplo, cursos que, además de la capacitación laboral propiamente tal, contienen componentes de fomento de autoestima, liderazgo y crecimiento personal entre otros, son apreciados como muy beneficiosos por la misma población beneficiaria. Esto se observa en los programas de capacitación desarrollados por el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) de Nicaragua y en Programa de Capacitación del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala, donde los mismos participantes mencionan en encuestas realizadas que las capacitaciones más útiles para ellos fueron aquellas que incluyeron dichos cursos. Además, para muchas personas que pertenecen a los grupos vulnerables, el acceso a información sobre becas,

opciones laborales y de capacitación puede significar un importante apoyo aunque no implique una inserción laboral productiva inmediata²³.

En algunos casos los cursos de capacitación son adaptados a las condiciones específicas del sub-grupo de la población vulnerable. Por ejemplo, como parte de la capacitación que ofrece mediante el programa de Bancos Comunes, en Guatemala el programa Génesis Empresarial ha aplicado técnicas especiales para la capacitación de mujeres analfabetas y la Coordinadora Nacional de Microempresarios de Guatemala (CONMIGUAT) brinda capacitaciones con traducciones a idiomas indígenas (como los mayas) cuando es necesario. Si bien la mayoría de programas de capacitación aún presentan limitaciones respecto a su cobertura originados en problemas de comunicación, se aprecia mediante los ejemplos mencionados, que estos problemas empiezan a superarse.

En América Latina en general, y específicamente en los cinco países, las instituciones han hecho grandes esfuerzos para orientar las actividades de capacitación más según la demanda del mercado de trabajo. Si bien esto ha sido una importante reorientación que favorece la relevancia de estas actividades, hay tres aspectos que habrá que tomar en cuenta:

- La demanda puede expresarse solamente de manera sesgada, pues no todas las empresas tienen la “voz” para darles a conocer sus necesidades a las instituciones correspondientes (Baroni, 2009). Esto vale sobre todo para las instituciones con sistemas de financiamiento contributivos, donde las empresas más pequeñas generalmente no están representadas. En la práctica, este sesgo se enfrenta por medio de una multiplicidad de oferentes, donde ONGs, pequeñas iniciativas privadas, proyectos de la cooperación internacional y otros diseñan actividades de capacitación para grupos vulnerables que no tienen acceso a los programas desarrollados en respuesta a la demanda de las empresas medianas y grandes. Sin embargo, sería preferible diseñar un sistema integrado de formación y capacitación que tome en cuenta todas las necesidades en esta área. Por lo tanto, es importante que las necesidades de capacitación se analicen de manera más amplia y con una participación de los actores relevantes (incluyendo ONGs, universidades, organizaciones de micro y pequeñas empresas, etc.).
- Además, la demanda es dinámica, y frecuentemente las mismas empresas no tienen la información para planificar su política de recursos humanos a largo plazo. Esto indica que puede ser relevante un esfuerzo conjunto de los diferentes actores del mercado laboral para estudiar las tendencias de la demanda que podrían influir en la futura demanda de habilidades y conocimientos.
- Finalmente, los programas de capacitación deben tomar en cuenta la “doble pertinencia”, pues además de cumplir con los requisitos de la demanda, la capacitación también debe considerar las preferencias, necesidades y perspectivas de las personas a capacitarse y, por lo tanto, la “voz” de las personas. Sólo de esta manera la capacitación promete ser asumido plenamente por los beneficiarios y generar buenos resultados.

Un problema central de los programas de capacitación es la dependencia de una enseñanza exitosa de una base mínima en la educación formal. En consecuencia, frecuentemente el acceso a los distintos tipos de capacitaciones es sujeto a requisitos de educación previa. La formación titulada es solo accesible a aquellas personas con educación media y otras capacitaciones a personas que hayan completado la educación básica hasta tercero de primaria como mínimo. De esta manera son excluidos los más vulnerables y pobres extremos, que son los que no tienen educación, lo que vuelve a subrayar la importancia de programas para mejorar el nivel educativo básico de los grupos vulnerables. Cabe

²³ Por ejemplo, entre 2003 y 2006 el Programa Nacional de Información Juvenil de Nicaragua ofreció a jóvenes una capacitación básica en computación en “telecentros” y les dio acceso a información sobre opciones laborales y de capacitación, así como becas para una mayor especialización. El programa fue valorado por los beneficiarios y posteriormente continuó con un nuevo nombre para los telecentros (Centros de información, capacitación y asesoría) (Gamboa, 2009).

señalar que ocasionalmente la participación en medidas de capacitación hace resurgir entre los participantes el interés en seguir estudiando o volver al sistema educativo formal, lo que debe ser considerado como un resultado positivo, aunque el objetivo básico de programa consista en fomentar la inserción laboral.

Otra debilidad observada consiste en que son muy pocos los programas de capacitación y formación que ofrecen servicios de orientación vocacional previamente al inicio de las capacitaciones en un sector determinado y que, por lo tanto, aseguran la “doble pertinencia”. Esto perjudica tanto a la eficacia como eficiencia de los programas, ya que se podría capacitar a individuos en actividades económicas para las cuales no tienen vocación y donde, por lo tanto, no se desempeñarían bien y/o no seguirán desarrollándose laboralmente.

Finalmente, a veces el monto del financiamiento presupuestado no guarda concordancia con los objetivos planteados, por lo que no es posible alcanzar las metas propuestas.

3. Servicios de apoyo al trabajo independiente

En América Latina el fomento del autoempleo y de micro-empresarios se ha hecho popular a causa de la debilidad de generación de empleo asalariado, y los cinco países bajo estudio no son excepciones. De los cinco países bajo estudio, Colombia es aquel con el enfoque más amplio en este campo. En ese país se plantea la necesidad de una estrategia de largo plazo que parte con la incorporación de emprendimiento como materia del sistema educativo.

En los cinco países existen programas dirigidos a personas de diferente nivel educativo. Por una parte, los programas para personas de mayor nivel educativo, en algunos casos con formación universitaria, tienen la expectativa que se funden empresas con altos niveles de productividad y con potencial de expansión. En Colombia existe, por ejemplo un Sistema Nacional de Creación e Incubación de Empresas que abarca a 35 incubadoras que se dedican a solucionar problemas relacionados con creación de una empresa. Prestan servicios como el acceso a instalaciones físicas, asesoría legal, administrativa, contable, financiera y laboral así como orientación sobre fuentes de financiación, con el fin acelerar el proceso de creación, crecimiento y consolidación de las empresas (Farné, 2009). Mientras este tipo de programa se relaciona con una estrategia de desarrollo productivo, los programas para el fomento del trabajo independiente dirigidos a los grupos vulnerables, por otra parte, se centran en la generación de ingresos.

Los principales instrumentos del fomento del trabajo independiente son el microcrédito y servicios no financieros²⁴. Los primeros tienen como fin impulsar el desarrollo de microempresas o pequeños emprendimientos existentes a través de la facilitación del acceso a fuentes de financiamiento formales. Obviamente también hay programas de microcrédito para iniciadores de microempresas, pero éstos generalmente se vinculan con otros servicios necesarios para personas sin o con poca experiencia en el trabajo independiente.

Los grupos vulnerables suelen tener problemas específicos en el acceso al crédito, ya que por falta de activos no pueden proporcionar las garantías exigidas para negocios crediticios tradicionales. Esto vale, más que todo, para las mujeres y los jóvenes de bajo nivel educativo, por lo que dependen de programas especiales. De hecho, muchos programas tienen mujeres como grupo objetivo. A pesar de que las mujeres de bajo nivel educativo también presentan las dificultades típicas de los grupos vulnerables en general, hay programas dirigidos a ellas debido a la mayor presencia femenina como trabajadoras y responsables en los emprendimientos independientes y de su mayor responsabilidad de pago en sus compromisos crediticios. Esto sucede, por ejemplo, en el caso del Programa de

²⁴ En el marco del programa de cooperación CEPAL/ ASDI se desarrolló un componente sobre las microfinanzas en los cinco países bajo estudio. Sus resultados se publican en la serie Financiamiento del Desarrollo de la CEPAL (http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ues/agrupadores_xml/aes163.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl).

Microcrédito “Usura Cero” en Nicaragua y en distintos programas en el Estado Plurinacional de Bolivia, entre ellos el de Proyecto Productivos de Mujeres.

Los créditos otorgados son montos pequeños, pudiendo alcanzar montos máximos de US\$150 a US\$250; a corto plazo entre dos a doce meses y a tasas de interés que varían entre 3% y 5% mensual. Existen dos formas de otorgamiento de créditos: créditos individuales y grupales. El primer tipo de créditos se puede realizar a través de la delegación del otorgamiento de créditos - mediante préstamos - a instituciones privadas y *bancos comunales* (agrupaciones de 20 a 50 individuos, que ponen sus ahorros a disposición para otorgar y recibir créditos). Los créditos grupales se dan a través de la modalidad de *grupos solidarios* que son agrupaciones de 5 a 20 microempresarios(as) con base en una garantía solidaria donde los miembros del grupo se comprometen a orientarse y fiscalizarse mutuamente con el fin de honrar la deuda. Un ejemplo es PROMUJER en el Estado Plurinacional de Bolivia que es una entidad que trabaja con grupos solidarios.

Los programas de microcréditos también pueden presentarse en combinación con programas que ofrecen servicios no financieros como capacitaciones en temas como ahorro, microempresa y liderazgo. Existen programas de microcréditos que son ejecutados –tanto con fondos nacionales como con préstamos y donaciones internacionales— por distintas instituciones gubernamentales como las responsables de la promoción de las micro y pequeñas empresas, y las encargadas del fomento del desarrollo de las mujeres, o por organismos no gubernamentales.

Con los programas de servicios no financieros se busca incrementar la iniciativa empresarial de los individuos a través de la generación, ampliación y fortalecimiento de sus capacidades, lo que les permita a dichos sujetos a autoemplearse o emprender propios negocios. Estos programas brindan servicios de asistencia en la formulación de proyectos productivos y planes de negocios, así como la implementación de los mismos mediante el otorgamiento del “capital semilla”. Algunos programas aplican la metodología del concurso para este fin: en una primera etapa los individuos se inscriben con una idea de negocio y reciben asistencia para la elaboración del plan de negocio, que se presenta en el concurso; posteriormente, en la segunda etapa, solo los planes seleccionados por la junta calificadora se ven beneficiados con la asistencia a la implementación del proyecto. El apoyo puede ser tanto económico como en materiales, maquinaria y equipos. Por lo general, también se brindan servicios complementarios como capacitaciones, formaciones y cursos de aprendizaje. En muchos casos, estos programas son financiados por la cooperación internacional pero llevadas a cabo por instituciones gubernamentales locales o instituciones privadas.

Los programas de apoyo al trabajo independiente para grupos vulnerables no solo tienen el potencial de hacer los proyectos sostenibles y mejorar los ingresos o generar nuevas fuentes de ingresos, sino cuentan con otros efectos positivos:

- Los proyectos realizados en comunidades alejadas tienen un *efecto demostración*: facilitan que en esos lugares se conozcan los resultados de las capacitaciones y que la población local copie nuevas técnicas por observación.
- los programas dirigidos a jóvenes tienen un *efecto multiplicador*, ya que muchas veces se genera una transferencia intergeneracional de conocimientos, donde los padres aprenden de sus hijos.

Obviamente, la fundación de nuevos negocios no garantiza la generación de empleo productivo e ingreso digno. Un elevado porcentaje de nuevas empresas fracasan en un período breve, y esto ocurre en todo el mundo. En el caso de personas con bajo nivel educativo el riesgo es aún mayor, si no reciben el apoyo para poder enfrentar los diferentes retos que enfrenta el quehacer (micro)empresarial.

En consecuencia, no sorprende que haya un debate sobre el contenido de los programas de fomento del trabajo independiente. Mientras muchos de estos programas se centran en la capacitación en aspectos del proceso productivo, otros aspectos relevantes para un desempeño empresarial exitoso no siempre reciben la atención necesaria, como son el análisis del y el acceso al mercado, el desarrollo

de planes de negocio, aspectos de administración (por ej. contabilidad), opciones de formalización y el acompañamiento temporal (Baroni, 2009). La ausencia de estos componentes obstaculiza, sobre todo el inicio exitoso de un emprendimiento de parte de personas pertenecientes de grupos vulnerables. Este vale sobre todo para programas que intentan apoyar a la creación de nuevos microemprendimientos. Cabe señalar, sin embargo, que los programas más completos incluyen asesorías de orientación en temas legales, administrativos, contables y financieros con el fin de acelerar el proceso de creación, crecimiento y consolidación de los microemprendimientos.

La situación es algo diferente en el caso de programas que apoyan a microempresas ya existentes (Farné, 2009). En este caso, mecanismos que son relativamente menos exigentes respecto a las condiciones de participación permiten un mayor acceso de grupos vulnerables. Por ejemplo, los diferentes bonos que otorgó el Servicio de Asistencia Técnica en Bolivia beneficiaron en una significativa proporción a jóvenes y, sobre todo, mujeres (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009: 68s). Con estos bonos se co-financiaron la capacitación, asistencia técnica y el apoyo a planes de desarrollo y comercialización de micro y pequeños empresarios. Los beneficiarios eligieron y calificaron a los oferentes de servicios, con lo que se estimuló la competencia entre los oferentes quienes debían buscar a adaptarse a los requerimientos específicos de las micro y pequeñas empresas.

Obviamente, no hay un paquete único para el fomento del trabajo independiente, y las necesidades específicas difieren según las características del proyecto empresarial y la experiencia previa de las personas involucradas, pero los programas deberían asumir un enfoque “multi-servicio”, donde según los requerimientos específicos de cada caso se diseñan los diferentes paquetes de servicios que pueden abarcar desde una intervención puntual para remover un cuello de botella específico para el éxito del emprendimiento, hasta el paquete con toda la gama de servicios. Un ejemplo interesante es Génesis Empresarial de Guatemala que ofrece servicios financieros, combinados con capacitación en aspectos organizacionales-financieros y técnicas de producción para mujeres rurales de bajos nivel de educación formal, para lo cual ha asumido alianzas estratégicas con otras instituciones (Baroni 2009: 51s). El programa de microcréditos Usura Cero de Nicaragua contempla capacitación en temas relacionados al desarrollo de microempresas, administración de pequeños negocios, manipulación de alimentos, asociativismo y temas de desarrollo humano como sexo y autoestima (Gamboa, 2009: 47s).

Entre los aspectos críticos de los programas de fomento del empleo independiente en los países bajo estudio se ha encontrado – con mayor o menor peso – los siguientes:

- El desarrollo de varios programas está limitado a ciertas ciudades y áreas urbanas. Son pocos los proyectos que se realizan en zonas rurales, donde hay una mayor acumulación de población vulnerable.
- Falta de acciones desde la perspectiva de sexo: en algunos programas de capacitación se tiende a repetir el patrón tradicional de división sexual de trabajo. En otros programas, es notoria la dificultad de compatibilizar los tiempos de trabajo doméstico y del productivo, además, aun existen resistencias culturales por parte de los cónyuges y de las comunidades para aceptar que las mujeres incursionen en nuevas actividades productivas o hagan un diferente uso de su tiempo.
- A veces, los programas solo se dirigen a agrupaciones, por ejemplo de agricultores(as) o microempresas. Esto excluye a los más vulnerables que no han alcanzado el grado de desarrollo para asociarse.
- Al delegar el otorgamiento de los créditos a instituciones privadas se corre el riesgo que éstas no tomen en cuenta a los grupos vulnerables (en este caso, microemprendimientos dirigidos por jóvenes y mujeres), debido al mayor riesgo que este grupo presenta en comparación a emprendimientos de mayor tamaño.
- A veces el monto de los microcréditos es muy pequeño para poder financiar inversiones que permitan el mejoramiento de la productividad de trabajo.

- La eficiencia de estos programas se basa en una buena política de créditos y estrategia de recuperación de fondos. La evidencia muestra que la carencia de banco de datos, indicadores de seguimiento y evaluación, así como muy cortos periodos de repago, causan una mala colocación de los microcréditos y dificultan la recuperación de los mismos, llevando en varias ocasiones al fracaso de los programas.
- En el caso de los *grupos solidarios*, se aprecia que la falta de la previa evaluación de capacidades de generación de ingresos de las socias es causa de divisiones y pugnas entre las mismas, lo que dificulta y pone el riesgo el funcionamiento de estos programas.

Finalmente, los estudios indican que la fortaleza de la institución encargada de ejecutar el programa es determinante para el éxito o fracaso de éste. En muchos casos, la experiencia previa del ente ejecutor puede garantizar la efectividad del proyecto.

4. Servicios de empleo

A través de los programas de intermediación laboral se acerca la oferta a la demanda de empleo. Por lo general, estos programas brindan estadísticas generales sobre el mercado laboral, asesoran a sus inscritos y difunden información sobre los puestos de trabajo vacantes y sobre personas que ofrecen sus servicios laborales, todo esto de forma gratuita. De esta manera se mejora la inserción laboral de las personas que recurren a este servicio, las cuales pueden estar desempleadas o buscando un empleo de mejor calidad.

Las actividades de intermediación de los servicios de empleo han evolucionado en el tiempo: empezaron funcionando con mecanismos de registro manuales, ahora organizan ferias de empleo y cuentan con bolsas electrónicas de empleo conectadas al Internet. La intermediación no es solo local, existen también servicios de intermediación con el exterior, basados en convenios entre gobiernos o con empresarios privados extranjeros. En estos casos, los beneficiarios son encargados de afrontar los gastos de pasaporte, visas y transporte. Usualmente, estos programas están a cargo del Ministerio de Trabajo y son financiados por el presupuesto nacional.

Los programas son de carácter universal, por lo que no son focalizados a los vulnerables. Sin embargo, la población objetivo abarca a mujeres y jóvenes que dado a su condición de vulnerabilidad se encuentran en el grupo de los desempleados o subempleados.

La experiencia de los países bajo estudio muestra que muchas medidas para favorecer la intermediación se centran en personas de mayor nivel de educación (secundaria completa), mientras los grupos vulnerables quedan sin la atención requerida²⁵. Excepciones son programas específicos como el Programa nacional de información juvenil de Nicaragua que durante su vigencia (2003-2006) tuvo como objetivo ampliar la disponibilidad de información de interés para jóvenes en situación de pobreza en aspectos de becas, empleo y capacitación en informática, así como brindar servicios de orientación vocacional, prácticas laborales, capacitación e inserción laboral (Gamboa, 2009).

También se evidencia falta de equidad: a pesar de la mayor solicitud de mujeres en las llamadas *bolsas de empleo*, su nivel de colocación es menor a la de los hombres.

Muchas veces no se disponen de suficientes datos ni estudios sobre el mercado laboral, lo que obstaculiza la tarea de intermediación laboral, y tampoco se registran los resultados de los programas. Sin embargo, recientemente ha habido avances al respecto con el establecimiento de observatorios laborales que prometen facilitar el acceso a la información disponible y en el futuro deberán jugar un papel clave para mejorar la generación y disponibilidad de la información relevante.

²⁵ La subrepresentación de las personas menos calificadas es interesante, pues en otros países son los principales “clientes” de los sistemas de intermediación públicos, mientras para más calificados han surgido mecanismos especializados, por ejemplo, relacionados con Internet.

La principal debilidad de los servicios de empleo en los países bajo estudio parece ser que todavía se limita básicamente en los servicios de intermediación y no se han transformado en centros de servicio para apoyar la inserción laboral productiva – específicamente de los grupos vulnerables – de manera integral. Sin embargo, hay algunos avances, para lo cual – en los países centroamericanos – está jugando un papel importante el Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL) (véase, por ejemplo, Gamboa 2009: 26s).

5. Generación de empleo directo

Como su nombre lo indica, son proyectos mediante los cuales se logra habilitar laboralmente a la población objetivo de forma directa e inmediata a través de inversiones específicas, como por ejemplo: servicios para la comunidad o labores de limpieza, construcción de obras y mantenimiento en infraestructura. Estos programas normalmente son ejecutados en el marco de políticas de lucha contra la pobreza y planes de empleo de emergencia o en planes de desarrollo departamental, regional y municipal. Por tanto, pueden ser ejecutados de manera centralizada por alguna institución del gobierno central, o de manera descentralizada por los gobiernos regionales y/o municipales y su financiamiento puede provenir tanto del presupuesto nacional como de donaciones y préstamos internacionales. Debido a que estos programas son transitorios, el empleo de la fuerza laboral es efectivo en cuanto a solventar carencias de ingresos en el corto plazo.

Los empleos generados a través de estos programas generalmente son temporales y no garantizan a los beneficiarios una mayor empleabilidad ni mayores probabilidades de encontrar empleos de mejor calidad, ya que no incluyen componentes que mejoren su productividad.

Normalmente este tipo de proyectos son universales. Sin embargo, el bajo monto de las remuneraciones que suelen ofrecer establece procesos de autoselección, centrándose la participación en miembros de hogares de ingresos bajos. Algunos de estos programas se orientan expresamente a los jefes de hogar, mientras en otros el acceso es más amplio. De todas maneras, la incorporación de jóvenes en este tipo de programas es cuestionable, por su dudoso impacto en la futura trayectoria laboral de ellos.

Por ello, por ejemplo el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) de Bolivia priorizó a hombres y mujeres entre 25 y 55 años, franja de edad en que se halla la gran mayoría de los y las jefas de hogar con responsabilidades familiares. El PLANE contó con diferentes modalidades, con diferentes niveles de participación de mujeres. En el conjunto, se registró un progresivo aumento de esta proporción, que en 2003 alcanzó un 66 % de todo el personal contratado (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009).

B. Aspectos transversales y políticas complementarias

1. La heterogeneidad de los grupos vulnerables

Como se explicitó en el capítulo 1, para fines de este estudio se delimitó los grupos vulnerables como jóvenes y mujeres de baja calificación formal. Las políticas y los programas para la inserción laboral de estos grupos se enmarcan en dos tipos de heterogeneidad:

- Ambos grupos forman parte de colectivos más amplios (“heterogeneidad externa”). Políticas y programas frecuentemente tienen como grupo meta estos colectivos, más que grupos más acotados. En este caso es importante tomar en cuenta el grado hasta donde estas intervenciones atienden también a los grupos vulnerables y en qué grado toman en cuenta sus características y necesidades específicas. También puede ser interesante revisar experiencias vinculadas a otros segmentos de estos colectivos las cuales pueden ser relevantes para el trabajo relacionados con los grupos vulnerables, sobre todo en vista de que la caracterización como vulnerable / no vulnerable no debe interpretarse como una

situación bipolar sino como una situación de gradualidad, especialmente en una situación definida por una multiplicidad de características, incluso si se reduce la medición a dos características (mujer y baja calificación; y joven y baja calificación, respectivamente).

- Ambos grupos son heterogéneos en sí, diferenciándose por ejemplo según su área de residencia, pertenencia de grupos étnicos específicos, su nivel educativo, su experiencia laboral, sus capacidades especiales, su edad, así como – en el caso de los jóvenes – la diferenciación entre mujeres y hombres y la pertenencia de grupos socio-culturales específicos (“heterogeneidad interna”)²⁶. En este caso es importante analizar si las políticas y los programas toman en cuenta las necesidades específicas adscritas a estas características. Por ejemplo, para que jóvenes y mujeres pertenecientes a minorías étnicas tengan acceso a ciertos programas de capacitación se requiere que estén disponibles en su propio idioma. Para jóvenes de diferentes sub-grupos étnicos habría que considerar necesidades, percepciones y perspectivas diferentes²⁷. Jóvenes y mujeres rurales requieren enfoques descentralizados que van más allá de aportar los recursos para transferir el enfoque de la intervención diseñado de manera centralizada a las respectivas zonas, sino que deben adicionalmente considerar sus experiencias, perspectivas y alternativas de inserción específicas.

Además de tomar en cuenta las heterogeneidades externa e interna de los grupos vulnerables, las intervenciones deben considerar la heterogeneidad estructural productiva de los países de la región. Sin duda, se requieren otras políticas para enfrentar este problema, pero la generación de activos para reducir la vulnerabilidad debe tomarlo en cuenta para que estos activos sean relevantes para la inserción laboral.

Claramente existe un problema de atención a los más vulnerables de los vulnerables, tanto por que suelen no tener “voz”, como porque los típicos instrumentos de intervención son poco efectivos en estos casos, por ejemplo los cursos de capacitación en el caso de analfabetos. También, si los programas no prevén mecanismos para la subsistencia de los beneficiarios los más pobres tienden a ser excluidos por su necesidad de ingresos continuos que no permite que dejen de dedicarse a generarlos para atender, por ejemplo, a algún curso de capacitación.

Para estos grupos, medidas para fomentar específicamente la inserción laboral, son claramente inefectivos e insuficientes si no se ven acompañadas por un conjunto de medidas que enfrentan los otros factores que los mantienen en una situación de vulnerabilidad. Sin un enfoque holístico de este tipo existe un elevado peligro de que los programas y políticas para el fomento de inserción laboral de grupos vulnerables tengan un limitado – o incluso negativo – impacto en la equidad, al excluir precisamente a los más vulnerables.

2. El reto transversal de la perspectiva de género

Respecto a los programas para el fomento de la inserción laboral de mujeres habría que diferenciar aquellos que son diseñados específicamente para beneficiar a mujeres de otros que son universales y que facilitan que también participen mujeres. Algunos programas son universales están diseñados con enfoque de género, por ejemplo conteniendo componentes que toman en cuenta los problemas específicos de mujeres, sobre todo de segmentos vulnerables²⁸, o establecen meta explícitas para la proporción de mujeres entre los beneficiarios, por ejemplo en el programa Mi primer empleo digno del Estado Plurinacional de Bolivia (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009). Otros programas universales son “neutros” al respecto, y que debido a dichos problemas específicos podrían poner obstáculos a la participación de estas mujeres (CEPAL, 2009a).

²⁶ Además, hay características relevantes en países específicos, como el desplazamiento territorial de grupos de población a causa del conflicto armado en Colombia.

²⁷ Por ejemplo, el Plan Nacional de Empleo Juvenil de Honduras presenta un listado de políticas para la inserción laboral, diferenciadas según sub-grupo étnico (Ochoa, 2009).

²⁸ Jóvenes en Acción de Colombia tiene incentivos específicos para atraer a mujeres jóvenes con hijos (Abdala 2009: 32).

Entre los problemas específicos para la inserción laboral de muchas mujeres cabe subrayar las responsabilidades familiares que suelen pesar de manera desigual sobre las mujeres y que no solo limitan el tiempo disponible para actividades fuera del hogar sino pueden también representar un obstáculo mayor para asumir alguna actividad de este tipo. Es importante que se desarrollen acciones y políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar que faciliten la inserción laboral con una combinación adecuada con las responsabilidades del cuidado y otros aspectos de la vida personal, familiar y comunitaria de las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2007).

Un ejemplo de un programa que se enfoca precisamente en las responsabilidades familiares como obstáculo para la inserción laboral es “Hogares comunitarios” en Colombia. En estos Hogares, algunas mujeres cuidan, como trabajo remunerado, a los hijos de otras mujeres de su barrio, las cuales de esta manera pueden buscar un empleo fuera del hogar, de manera que los dos grupos de mujeres se generan opciones laborales.

Algunos programas para el fomento de la inserción laboral, sin que sean diseñados específicamente para mujeres, tienen una elevada participación de mujeres, como por ejemplo el PLANE de Bolivia. Esto se debe, en el caso de los programas de empleo de emergencia, a factores como la auto-selección a causa de los bajos salarios pagados por estos programas. Otros programas parten de la situación específica de mujeres microempresarias, por ejemplo, los programas Usura Cero y Hambre Cero de Nicaragua y Génesis Empresarial en Guatemala.

Para el diseño y la implementación de programas que tomen en cuenta los obstáculos específicos para la inserción laboral de mujeres, sobre todo de segmentos vulnerables, ha sido muy importante la labor de ONGs, sobre todo en zonas alejadas de los principales centros urbanos (Gamboa, 2009).

El trabajo de ONGs también ha sido relevante en otro ámbito laboral, importante para la inserción productiva de mujeres en los países centroamericanos, que es la maquila. En efecto, mientras que en estos países la maquila ofrece una de las limitadas opciones de empleo formal, las condiciones de esta inserción han sido objeto de fuertes críticas, por la inestabilidad del empleo, los malos tratos, la elevada presión, la ausencia de derechos sindicales y otros aspectos más. Por ejemplo en la zona norte de Honduras existe un programa para promover e incidir en el respeto y ejercicio de los derechos humanos de las obreras de las maquiladoras. Como resultado de este programa durante el año 2006 se presentaron 87 denuncias impuestas por un total de 670 personas, en su mayoría por mujeres de maquiladoras (Ochoa, 2009). Los temas de las pugnas son sobre todo relaciones con la estabilidad laboral, el pago de las prestaciones y discriminación por maternidad (despidos en estado de embarazo, negación al derecho de lactancia, negación del derecho para el control médico pre y post natal y negación del pago de licencia por maternidad). Este programa es ejecutado por el Centro de Desarrollo de la Mujer y financiado por fuentes internacionales.

3. Aspectos institucionales e instrumentos legales

La institucionalidad a cargo de los programas para el fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables es relativamente débil. En muchos casos se constata la existencia de planes y programas con un diagnóstico acertado y planteamientos amplios sobre intervenciones para mejorar las condiciones de inserción laboral, pero factores como la falta de financiamiento y la baja capacidad de ejecución impiden que estos planteamientos se hagan realidad. Además, muchos programas y proyectos dependen de recursos externos y no tienen continuidad, una vez que vence el financiamiento correspondiente. Las instituciones sectoriales, como los encargados de tema de juventud o mujeres carecen de recursos y de un número suficiente de personal calificado, el cual además es objeto de elevadas tasas de rotación. Algo similar se puede decir de los Ministerios de Trabajo; si bien, en comparación de las mencionadas instituciones de creación relativamente reciente, en general tienen mayor solidez institucional. La debilidad de las instituciones a nivel de departamento, o municipio obstaculiza una efectiva descentralización de las políticas.

Relacionado con esta inestabilidad institucional está la debilidad de la memoria institucional que dificulta el aprovechamiento de las experiencias con programas y proyectos transitorios. De esta manera la definición de nuevos programas y proyectos depende en mayor grado que deseable de los aportes de la cooperación técnica internacional. Si bien para la definición de nuevas actividades los cooperantes pueden ofrecer interesantes aportes basados en la experiencia externa, estos deberían complementarse de las lecciones de actividades previas en el mismo país, para lo cual es indispensable el aporte de las instituciones nacionales.

Además de los programas mencionados para fomentar la inserción laboral de grupos vulnerables, en varios países se han aplicado instrumentos legales para estimular la inserción, sobre todo de jóvenes, en algunos casos relacionados con estímulos o “castigos” tributarios. Entre ellos se puede mencionar los programas “mi primer empleo”, los contratos de aprendizaje y los subsidios a la contratación.

Entre los primeros destaca “Mi primer empleo digno” en el Estado Plurinacional de Bolivia que apoya la inserción laboral de jóvenes, por medio de capacitación, pasantías, certificación e intermediación. Se incentiva la participación de las empresas con un subsidio al salario durante los meses de pasantía (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009: 116-120). Sin embargo, las experiencias en los países bajo estudio se centran, más que todo en la inserción de jóvenes de cierto nivel educativo (secundaria completa, o incluso universitaria) lo que las descarta como mecanismo de inserción para los jóvenes vulnerables, según el criterio aplicado en este estudio²⁹.

En Colombia, las empresas tienen una obligación de establecer contratos de aprendizaje, los cuales son un efectivo instrumento de inserción, a medir por el elevado porcentaje de aprendices que posteriormente es contratado por la empresa (Farné, 2009). Sin embargo, muchas empresas no se comprometen con este mecanismo y optan por la alternativa de hacer un aporte monetario (que financia actividades del SENA).

Otro mecanismo para fomentar la inserción laboral es el subsidio temporal a la contratación, el cual requiere un buen diseño y una constante evaluación para alcanzar un uso eficiente de los recursos y limitar los efectos de sustitución (contratación subsidiada de una persona que sólo sustituye a otra) y de peso muerto (contratación de personas que se habrían contratado aun sin subsidio). En Colombia, el único de los cinco países bajo estudio con experiencia en este campo, un intento de aplicar este instrumento no ha sido exitoso (Farné, 2009)³⁰.

4. La conexión con otras políticas

Existen políticas relevantes para la generación de empleo y la inserción laboral de grupos vulnerables que no se ubican en el ámbito laboral. Aparte de políticas marco y microeconómicas que favorecen la inversión y el crecimiento elevado y sostenido, habría que mencionar dos: las políticas de desarrollo productivo y las políticas sociales.

Las políticas de desarrollo productivo estimulan la producción de bienes o servicios específicos o el sector productivo en territorios específicos, para aprovechar ventajas competitivas potenciales. Si bien la generación de empleo no necesariamente es el objetivo central de estas políticas, puede ser un resultado importante, sobre todo en vista de la disponibilidad de mano de obra como factor potencialmente atractiva para la inversión. Ejemplos en los países bajo estudio son el fomento de la maquila –ya mencionada– y del turismo, ambos rubros con un potencial importante de generación de empleo, sobre todo para mujeres (Gamboa, 2009)³¹. Si bien la contratación en estos

²⁹ Los programas “Mi primer empleo” de la Alcaldía de La Paz y de la administración distrital de Bogotá son para egresados universitarios. El mencionado programa “Mi primer empleo digno”, ejecutado por el Ministerio de Trabajo del Estado Plurinacional de Bolivia establece menos requisitos educativos, pues se exige la aprobación del segundo año de la escuela secundaria.

³⁰ En los países nórdicos, en contraste, el subsidio a la contratación ha sido un instrumento eficaz para fomentar la inserción laboral de grupos vulnerables entre jóvenes e inmigrantes (Nekby, 2008)

³¹ Véase también Ordóñez Andrade y Marco Navarro (2005) para una propuesta de una estrategia del desarrollo del turismo, con enfoque de género, desarrollada para el caso de Ecuador.

rubros requiere ciertos niveles de educación y, por lo tanto, los más vulnerables quedarían excluidos de una contratación masiva, son opciones relevantes para ciertos segmentos, sobre todo cuando se dispone de mecanismos de capacitación.

Otra política de desarrollo productivo relevante es el fomento de la pequeña y mediana empresa. La heterogeneidad productiva es una característica de los países de la región y los países bajo estudio han –desde distintas perspectivas– elaborado instrumentos para aprovechar y desarrollar el potencial de los diferentes segmentos. Sin duda, se trata de un área clave para la generación de empleo productivo que requiere un fortalecimiento significativo de las políticas relevantes³².

Finalmente, cabe recordar que las necesidades de los grupos vulnerables son múltiples. Frecuentemente la inserción laboral requiere de medidas complementarias, como mecanismos de cuidado de niños para que las madres puedan insertarse al mercado laboral o medidas para ofrecer una alternativa de vida para jóvenes pandilleros. Sin embargo, frecuentemente la inserción laboral no es suficiente para superar la vulnerabilidad y la pobreza, por lo cual los programas de fomento correspondientes deben insertarse en un conjunto de medidas de política social, tal como está diseñada la Red Juntos en Colombia.

³² Véase, por ejemplo, Hernández (2003).

IV. Conclusiones y propuestas³³

Una exitosa inserción laboral de los grupos vulnerables depende de múltiples factores. Algunos de ellos, los cuales se discutirán a continuación son objetos de políticas del ámbito laboral. Otros, sin embargo, están fuera del alcance de estas políticas. A ellos pertenecen, sobre todo, las políticas que influyen en la demanda agregada así como también en la demanda laboral como variable en gran parte derivada de la primera.

Como se planteó en el primer capítulo, las oportunidades para aprovechar los activos disponibles son parte de la ecuación que explica el grado de vulnerabilidad que afecta ciertos grupos. Por lo tanto, la reducción de la vulnerabilidad pasa en buena parte por la generación de estas oportunidades. En economías de mercado la generación de empleo productivo requiere un dinamismo de la inversión que incide en la necesidad de contratar más trabajadores. Sin embargo, como se sabe, se trata de una condición necesaria pero no suficiente, sobre todo si se trata de la contratación de trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables³⁴. La cantidad de los puestos de trabajo creados y las características de la mano de obra demandada depende de las particularidades del crecimiento económico, por ejemplo cuales son los rubros en expansión y como es el mix de los factores de producción que lo sostiene.

En consecuencia existe una importante tarea de la política macroeconómica para generar las condiciones de un crecimiento económico elevado y sostenido. Obviamente, el espacio para ello es limitado en el caso de países cuya dinámica de crecimiento depende de gran manera de la evolución de otros mercados, pero aun así hay que aprovechar las oportunidades para establecer políticas anti-cíclicas y generar un entorno favorable para altos niveles de inversión.

Además, se requiere una visión de largo plazo que oriente las políticas públicas y sirva como base de alianzas públicas-privadas para asegurar el crecimiento de largo plazo y crecientes niveles de productividad (CEPAL, 2008). En este contexto también son relevantes las políticas de desarrollo productivo sectorial y territorial. Como se ha resaltado en el capítulo anterior, ciertos rubros se caracterizan por su potencial de generación de empleo, a la vez que aprovechan ventajas como atractivas condiciones naturales, como en el caso del turismo. Otras políticas tienen el potencial de reforzar simultáneamente la competitividad sistémica de los países y la generación de empleo, como el

³³ Para la redacción de este capítulo se contó con un importante insumo de Francisco Vicencio. Véase también aspectos discutidos sobre la inserción laboral de jóvenes en Weller (2007).

³⁴ Cabe subrayar que es una condición necesaria, pues sin ella surge la “crónica enfermedad de la sobreoferta”, por ejemplo en el caso de programas de capacitación (Abdala, 2009: 66).

fomento de la pequeña y mediana empresa y el impulso a actividades relacionadas con una modernización incluyente de la producción de bienes primarios (Altenburg, Qualmann y Weller, 2001). También cabe desarrollar las oportunidades de empleo en áreas que reflejan necesidades sociales –en algunos casos emergentes, por ejemplo en servicios para el desarrollo y la integración social de las personas, el desarrollo del ámbito local, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y el cuidado del patrimonio cultural y patrimonial (Infante, 2006).

Específicamente en relación con la creación de oportunidades para personas de bajos niveles de estudios formales es relevante el fomento de la micro y pequeña empresa, para lo cual se requieren políticas de desarrollo productivo y de facilitación de procedimientos y formalización (Chacaltana, 2009).

Por el lado del desarrollo de los activos de los grupos vulnerables destaca la política de educación a la que haremos referencia más adelante. Otras políticas relevantes en este contexto son las políticas nutricionales y de salud, así como de vivienda y de transporte público. Las políticas de fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables son un componente clave para superar la condición de vulnerabilidad laboral, pero no pueden ser el único, sino deben integrarse en una estrategia integrada que tome en cuenta los diferentes aspectos del problema más amplio que es la vulnerabilidad social. Por otra parte, el desarrollo de los activos refuerza el potencial del crecimiento de las oportunidades, sobre todo si viene acompañada por medidas de intermediación y seguimiento, el fomento del emprendimiento e incentivos al empleo.

A continuación se examinan algunas opciones de políticas para fomentar la inserción laboral de los grupos vulnerables. Este examen se organiza en torno a los cuatro ejes propuestos por el Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo para los Jóvenes específicamente para este grupo de edad, pero que son útiles para destacar las áreas de intervención de políticas públicas para los grupos vulnerables en general. Se trata de los siguientes ejes: empleabilidad, equidad de género, espíritu empresarial y generación de empleo (Naciones Unidas, 2001)³⁵. En la última sección se analizan los retos para un desarrollo institucional capaz de sostener estas políticas en el tiempo.

A. Empleabilidad

Mejorar la empleabilidad es un componente central para aumentar y mejorar los activos de los grupos vulnerables. Más allá de ello, orientar las intervenciones al mejoramiento de la empleabilidad es un paso clave para mejorar su efectividad, pues implica que en vez de medir las intervenciones por las acciones implementadas, lo importante son sus resultados que deben favorecer la inserción laboral. Esto significa todo un reto para el monitoreo y la evaluación de las políticas.

La empleabilidad de los grupos vulnerables es débil por su escasez de capital humano (en este contexto, específicamente el acceso a educación y capacitación de buena calidad), social (relaciones sociales basadas en confianza, cooperación y reciprocidad) y cultural (manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante).

1. Capital humano

Como se mencionó arriba, los sistemas educativos los países bajo estudio enfrentan serios problemas de cobertura y deserción. Además, como en América Latina en general, se registran problemas de calidad y de segmentación entre diferentes tipos de establecimientos educativos. Entre otros, los contenidos deben ajustarse a los requisitos del mundo actual, fomentando, por ejemplo, tempranamente el acceso a las tecnologías de información y comunicación. En vista de la relevancia

³⁵ En las deliberaciones de la Cumbre de Empleo Juvenil (*Youth Employment Summit – YES*) se propuso añadir tres ejes más: sostenibilidad ambiental, empoderamiento y educación.

primordial de la educación para la inserción laboral –como ha sido ilustrado en el capítulo 2– enfrentar este reto es clave para generar mejores oportunidades para los grupos vulnerables³⁶.

Un reto especial respecto a los grupos vulnerables es la reducción de la deserción escolar³⁷. Los programas de transferencia condicionada – preferentemente con beneficios ampliados para incentivar la permanencia de los jóvenes en la educación secundaria – son un instrumento importante al respecto (Cecchini et al., 2009). Otro mecanismo es la disponibilidad de establecimientos educativos con un horario que permite a los jóvenes que trabajen sin tener que dejar sus estudios. Como se mencionó previamente, esta combinación caracteriza un significativo porcentaje de los jóvenes, sobre todo de los subgrupos de menor edad. Es importante fomentar la versión benéfica de esta combinación, en que los jóvenes pueden generar ingresos y desarrollar experiencias laborales sin sacrificar su futuro laboral. Esto contribuye a romper la transmisión intergeneracional de vulnerabilidad, pues significa que una temprana inserción laboral no necesariamente conlleva el abandono escolar.

Un mecanismo importante para fomentar la inserción laboral de los y las jóvenes es un vínculo estrecho entre el sistema educativo y el mundo laboral. En el centro de este vínculo estaría la información de los jóvenes sobre el mundo del trabajo. Los jóvenes deberían conocer bien las ocupaciones existentes en el mercado de trabajo, con énfasis en su entorno territorial. Visitas de los jóvenes a empresas, así como visitas de representantes de empresas – posiblemente ex-alumnos del mismo establecimiento educativo – ayudan a tener una mayor comprensión de la realidad laboral. A ello contribuirían también presentaciones del servicio público de empleo y de representantes sindicales. Desarrollar un programa de este tipo podría ser una tarea de la institución nacional de juventud, en coordinación con el Ministerio de Educación, el servicio público de empleo, la municipalidad correspondiente y representantes empresariales y sindicales. Los resultados de estas actividades podrían reforzarse con breves pasantías o programas de trabajo remunerado durante las vacaciones, organizados por la oficina de intermediación laboral a cargo del territorio correspondiente.

Otro aspecto relevante es el contenido de la educación secundaria. La secundaria “general” suele orientar la enseñanza de manera demasiado rígida a la inserción posterior a la educación universitaria, lo que tiende a frustrar a jóvenes que buscan otras opciones³⁸. Los colegios técnicos están llamados a complementar esta orientación con un enfoque hacia una inserción más inmediata al mercado laboral. Sin embargo, en varios países existen dudas sobre su efectividad, por los limitados éxitos de inserción laboral de sus graduados, a causa de contenidos no adecuados.

Mientras las medidas mencionadas se centran en preparar los jóvenes del futuro de mejor manera para que entren al mercado laboral con más activos y, por o tanto, menos vulnerables, son poco relevantes para los vulnerables de hoy en día. Para ellos, en la formación de capital humano, hay dos áreas claves: La nivelación de estudios y la formación y capacitación. En vista de la importancia de contar con un nivel educativo aprobado como señal para los empleadores, para muchas personas de cualquier edad quienes han abandonado sus estudios tempranamente sin terminar el nivel en que se encontraron, es muy importante que haya facilidades para que puedan realizar los estudios necesarios para completar el nivel primario o secundario. Aparte de programas que permiten completar un nivel específico (primaria, secundaria), que suelen dar una señal poderosa en el mercado de trabajo respecto a la capacidad y el esfuerzo de la persona correspondiente, son importantes al respecto programas de alfabetización, el reforzamiento de conocimientos básicos, así como la capacitación en tecnologías de información y comunicación que cada vez más representan un nuevo tipo de alfabetización.

³⁶ Véase respecto a los retos y avances al respecto, por ejemplo, Naciones Unidas (2005); así como Bonal (2006), sobre el vínculo entre educación y pobreza en la región.

³⁷ Al respecto cabe señalar el peligro de una pérdida del sentido de pertenencia, sobre todo para jóvenes vulnerables, tanto de la escuela como del trabajo (Saraví, 2009).

³⁸ El Colombia, un proyecto del Ministerio de Educación apoya la formulación e implementación de planes de formación en competencias laborales en la educación media y articularlas con el sistema productivo (Vera, 2009).

Un área clave para la inserción laboral de jóvenes y mujeres pertenecientes a grupos vulnerables es la formación profesional y la capacitación. Como se ha mostrado en el capítulo anterior, los cinco países bajo estudio centran en esta área sus programas para fomentar la inserción laboral de estos grupos, igual que la región en su conjunto³⁹.

Este documento no es el lugar para discutir los elementos de una estrategia de capacitación para los grupos vulnerables⁴⁰, pero cabe destacar nuevamente la importancia de lo que se identifica en la literatura como “doble pertinencia”: La capacitación debe ser pertinente para las necesidades de los empleadores, pues solo así les es útil contratar a las personas que la recibieron; la mayor orientación a la demanda que caracteriza las recientes reformas de la formación profesional y la capacitación en los países bajo estudio intenta cumplir con esta pertinencia. Por otra parte, la capacitación debe tener relación con el proyecto de vida laboral de las personas, de manera que contribuya a la calidad de empleo y de vida y sus resultados sean sostenibles, por su aplicación y profundización⁴¹. Por lo tanto, es importante que los contenidos de la capacitación no se diseñen de manera reactiva sino que se establezca un diálogo con los diferentes actores para adaptarlos según la doble pertinencia.

Un elemento clave para el éxito de programas de capacitación para la inserción laboral de grupos vulnerables es su focalización que requiere un diseño específico para las necesidades de estos grupos meta, sobre todo en vista de la elevada heterogeneidad de estos grupos, resaltada en el capítulo anterior (Abdala, 2009)⁴².

Un mecanismo importante son los contratos de aprendizaje que podrían tomar diferentes formas, según el nivel educativo de los jóvenes a entrenar y la complejidad de la actividad y las competencias para la cual se hace la formación, de mayor duración para actividades y competencias más complejas y más breves para más sencillas. Es indispensable que haya un marco legal claro, incentivos para las empresas (por ejemplo, que el contrato de aprendizaje se diferencia claramente del contrato laboral normal y que no obligue a la posterior contratación del aprendiz) y una supervisión respecto al cumplimiento de las obligaciones de enseñanza de las empresas (para evitar maniobras de sustitución de mano de obra poco calificada).

Finalmente, para aumentar la participación de miembros de grupos vulnerables en actividades de capacitación, es indispensable que se disponga de recursos para financiar, según las necesidades específicas, el transporte, la alimentación, el cuidado de personas a cargo, etc. de los beneficiarios.

2. Capital social

A los grupos vulnerables les falta típicamente capital social, lo que les genera una desventaja para la inserción laboral productiva, aun si logran acumular activos en el área del capital humano. La procedencia de hogares de bajos ingresos, barrios pobres, zonas remotas y la pertinencia a minorías étnicas impiden establecer las relaciones personales y sociales que son claves en mercados laborales en los cuales un elevado porcentaje de las contrataciones se hace con base en recomendaciones. También existe un sesgo de género, pues los hombres típicamente tienen mayor acceso al capital social.

Obviamente, las políticas del área laboral no pueden eliminar relaciones sociales que reflejan una distribución desigual de recursos y de poder, pero pueden aplicar instrumentos para reducir en el proceso de inserción laboral el peso de factores ajenos a las calificaciones individuales, “nivelando la cancha”. Un elemento importante al respecto es una mayor transparencia del mercado. Para ello una mejora de los servicios de intermediación juega un papel clave, especialmente para fomentar la

³⁹ Véase Vera (2009) para un análisis de la evolución y los retos de la formación para el trabajo de jóvenes en América Latina.

⁴⁰ Véase al respecto, por ejemplo, Gallart (2000) y Abdala, Jacinto y Solla (2005).

⁴¹ Esto no ocurre siempre. Por ejemplo, según Abdala (2009: 61), un 35% de jóvenes capacitados por “Jóvenes en Acción” en Colombia afirman que tuvieron que tomar un curso diferente al de su preferencia.

⁴² Nekby (2009) señala que en los países nórdicos los programas de capacitación tuvieron un impacto limitado en la mejora de inserción laboral de los beneficiarios, hasta que se mejorara su focalización.

inserción laboral de las mujeres de bajo nivel educativo (CEPAL, 2009a)⁴³. En los países bajo estudio ya se han tomado medidas para ampliar la cobertura de este servicio y para introducir nuevas tecnologías de información y comunicación para que más información esté disponible para más buscadores de trabajo, y también para más empresas que tendrían acceso a más información imparcial, con lo cual tenderán a depender menos de mecanismos sesgados como las recomendaciones⁴⁴.

Adicionalmente es importante tomar medidas para compensar desigualdades iniciales. Una mayor transparencia de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo no es muy útil para las personas pertenecientes a los grupos vulnerables si no les facilita el acceso a los empleos productivos. Al respecto dos instrumentos son importantes. Primero, en vista de la heterogeneidad de la oferta de capacitación, un sistema integrado de certificación de conocimientos y habilidades ayuda a transparentar la oferta laboral y aumenta las oportunidades de inserción, sobre todo, para participantes de programas poco conocidos por las empresas. Cabe señalar que varios de los países bajo estudio ya han avanzado a este respecto. Segundo, considerando que el contacto y conocimiento personal son y seguirán de gran importancia para muchas contrataciones, programas de pasantías permiten no solo permiten mejorar los conocimientos de jóvenes del mundo laboral y adquirir habilidades específicas, sino también abren la posibilidad de que las empresas conozcan y valoren a jóvenes de contextos sociales con los cuales bajo otras circunstancias no entrarían en contacto.

3. Capital cultural

Las personas pertenecientes a grupos vulnerables típicamente no cuentan con suficiente capital cultural para poder competir con otras personas con calificaciones similares. Tampoco manejan los códigos culturales esperados por potenciales empleadores, por ejemplo en lenguaje y representación. Al respecto, una capacitación relativamente sencilla puede mejorar las oportunidades laborales considerablemente, por ejemplo enseñando la elaboración del CV y preparando a las personas para entrevistas de trabajo. Además, es importante la capacitación en habilidades “suaves”, crecientemente valoradas por muchos empleadores, como son aspectos de comunicación, la orientación al cliente, la capacidad de trabajar en equipo y otras (Campusano, 2006).

Un aspecto conflictivo al respecto es la presentación personal, respecto a la cual muchos jóvenes se sienten discriminados cuando el empleador exige que se adapten a las pautas usuales en el rubro correspondiente, mientras los jóvenes quieren usar su ropa, corte de pelo y accesorios de preferencia como expresión de su individualidad (Weller, 2007). No hay respuesta única para esta tensión. Cada joven deberá decidir hasta dónde y en qué momento está dispuesto a hacer compromisos con las exigencias del mundo laboral tradicional, diferenciándolo de su tiempo libre donde puede presentarse según sus preferencias, o si insiste en su derecho de presentarse libremente según sus gustos y se esfuerza por encontrar su propio modo creativo y consistente con sus creencias y valores que le permita obtener ingresos⁴⁵.

Programas de capacitación deberían incorporar un componente posterior a la capacitación misma, con un acompañamiento de los beneficiarios durante el cual no solo le dan apoyo en la búsqueda de inserción sino también se puede detectar problemas en el área de capital cultural los cuales podrían enfrentarse con alguna capacitación complementaria, típicamente no muy costosa.

⁴³ Nekby (2009) resalta la importancia del apoyo con información, orientación y consejos de parte del servicio público de empleo de los países nórdicos para apoyar la inserción laboral de inmigrantes recientes sin redes en su país de destino.

⁴⁴ En la ausencia de un eficiente sistema de intermediación laboral, bajo ciertas condiciones la contratación con base en recomendaciones puede ser una solución eficiente, sobre todo para empresas de menor tamaño que no tienen recursos para llevar a cabo detallados procesos de selección.

⁴⁵ Al respecto, habría que distinguir entre expresiones de una ideología intolerante y represiva y la existencia de diferentes “escenarios” sociales que manejan diferentes códigos, sin que esto necesariamente implique una discriminación.

B. Equidad de género

Como se vio en el capítulo 2, mujeres de bajo nivel de educación formal tienen problemas muy marcados para una inserción productiva. Este problema tiene dos vertientes: Primero la restringida posibilidad de entrar al mercado de trabajo, ilustrada por las bajas tasas de participación, y segundo las limitaciones de acceso a un empleo remunerado, reflejadas en las altas tasas de desempleo.

Los obstáculos relacionados con el primer aspecto se basan en la división sexual del trabajo que la otorga la responsabilidad primordial a las mujeres de hacerse cargo sin remuneración de las tareas del hogar, desde la limpieza y la comida hasta el cuidado de niños y adultos mayores. Estas obligaciones dejan poca posibilidad para insertarse al mercado laboral, lo que se ilustró en el capítulo 2 por las tasas de participación diferenciadas según el número de niños menores de seis años en el hogar, tasas que muestran grandes brechas, sobre todo en el caso de mujeres de bajo nivel educativo.

Un aspecto específico en este contexto es la maternidad juvenil que generalmente limita tanto los avances educativos como las opciones laborales de las mujeres jóvenes, lo que hipoteca todo su futuro.

Las tareas de cuidado asignadas a las mujeres son sin duda el principal obstáculo para su inserción al mercado laboral. En este contexto se resalta la importancia de acciones y políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar. La creación de salas cuna y la formación de grupos de madres son potentes instrumentos al respecto. Hemos citado un ejemplo colombiano en que se genera trabajo remunerado para mujeres que cuidan los niños de otras mujeres del barrio, abriéndoles opciones de búsqueda de empleo a ellas. Se trata sin duda de una experiencia valiosa que debería fomentarse masivamente.

Mujeres todavía están subrepresentadas en muchos programas de capacitación, por ejemplo porque se centran en rubros con elevada participación masculina o porque no existen las modalidades que facilitan la participación de mujeres, sobre todo madres de niños pequeños. Los programas deben tomar en cuenta estos aspectos para que no –a partir de un diseño supuestamente “neutral”– discriminen en contra de la participación de mujeres (CEPAL, 2009a). En el caso de las mujeres la exigencia de la doble pertinencia es aún más relevante que para los hombres, pues por el lado de la demanda hay que evitar la petrificación de una segmentación laboral que concentra la inserción laboral en actividades supuestamente “típicamente femeninas”, mientras por el lado de las mujeres hay que tomar en cuenta sus necesidades, fortalezas y preferencias. Para el desarrollo de estas ha demostrado su utilidad el desarrollo de “estrategias laborales”, que permite a las personas concientizarse respecto a sus preferencias y opciones, tanto en el corto como en el largo plazo. Un componente de “estrategias laborales” puede ser un componente sumamente útil previo a la implementación de programas de capacitación, pues puede diferenciar las necesidades de las personas, específicamente de las mujeres individuales para las cuales diferentes intervenciones pueden ser aconsejables, según sus necesidades y objetivos. Parte de las “estrategias laborales” sería un acompañamiento como el mencionado previamente.

También respecto a otros programas es importante que se reflexione sobre las opciones de participación de mujeres. Un problema relevante para el trabajo como microempresaria, consiste en la ausencia de garantías que suele impedir el acceso al crédito. Los programas de capacitación enfrentan el reto de ampliar el acceso de mujeres a ocupaciones consideradas por razones culturales como “masculinas”. Los programas de empleo directo no solo deben facilitar la participación de mujeres, sino también asegurar que los trabajos no reproducen la tradicional división sexual del trabajo.

De todas maneras, cabe reconocer que hay cada vez más programas que reconocen el papel clave de las mujeres en la economía del hogar, como por ejemplo los programas de transferencia condicionada y los programas “Hambre Cero” y “Usura Cero” que se centran en mujeres de hogares vulnerables como figura clave para el buen uso de los recursos. Mecanismos que incorporan la gestión solidaria de los recursos son, sin duda, instrumentos poderosos para facilitar el acceso de mujeres vulnerables a fondos individualmente inaccesibles.

C. Espíritu empresarial

Para cierto porcentaje de jóvenes y mujeres de grupos vulnerables, el trabajo independiente es la única alternativa para la generación de ingresos laborales. Sin embargo, en muchos casos se trata de actividades de sobrevivencia con poco potencial para aumentar la productividad y los ingresos (Messina, 2001).

De todas maneras, en vista de la realidad y del interés genuino de cierto porcentaje de insertarse el mundo laboral de manera independiente, hay que revisar dos áreas de intervenciones, primero el fomento del espíritu empresarial y el otorgamiento de instrumentos para iniciar una empresa y segundo el desarrollo productivo de microempresas existentes. Dado que el segundo tema se ha tratado, en el marco de este proyecto, en otro documento (Chacaltana, 2009), aquí se revisan exclusivamente los aspectos relevantes para el primer área.

Un primer paso al respecto es una reorientación de la educación hacia el fomento del espíritu emprendedor, como se propone, por ejemplo, en Colombia. Un enfoque de este tipo puede ser positiva, si no se propone exclusivamente la meta de crear empresarios, sino también la de estimular habilidades, competencias y actitudes útiles para los jóvenes en muchos ámbitos, como el mundo laboral en general –no solo como empresario–, la vida del barrio, el trabajo voluntario y en las organizaciones políticas, sociales, culturales, deportivas, entre otras (Weller, 2007).

En algunos de los jóvenes, estas actividades estimularán su interés por aventurarse en el mundo empresarial. Si este interés surge de un proceso de decisión en que ellos hayan podido considerar todas las opciones y los programas que se ajustan a sus características y necesidades, puede llevarlos no solo a encontrar una solución laboral para sí mismos, sino también a contribuir al desarrollo socioeconómico de los países de la región, al ampliar la base empresarial y crear puestos de trabajo adicionales. Esto no solamente abarca microempresas dirigidas por un emprendedor individual sino puede fomentar –con la capacitación correspondiente– también esquemas de producción colectiva y solidaria.

Como se ha discutido en el capítulo anterior, los programas para el fomento del trabajo independiente deben abarcar una vasta gama de componentes, sobre todo para los miembros de grupos vulnerables, mientras en la realidad frecuentemente se centran en los aspectos productivos, dejando fuera aspectos empresariales propiamente tales. Por razones de costos siempre habrá que priorizar, pero nuevamente un esquema de acompañamiento podría mejorar el impacto de estos programas, dado que ayudan a identificar sobre la marcha problemas y necesidades de intervención, con lo cual se podría tomar medidas, como una capacitación en un área específica que originalmente no parecía prioritario, que podrían evitar el fracaso de una microempresa.

D. Creación de empleo

Esta área para la inserción laboral de grupos vulnerables es la que tiene menos instrumentos desarrollados. En el caso de los jóvenes destacan subsidios a la contratación, en algunos casos en el marco de programas de primer empleo. Sin embargo, en los países estudiados estos últimos se centran en jóvenes de mayor nivel de calificación, por lo que no son accesibles para los grupos vulnerables según la definición de este proyecto. Cabría considerar la expansión de este tipo de programas a estos grupos, posiblemente en combinación con programas de capacitación previa.

Si bien las experiencias internacionales con el subsidio a la contratación no son exclusivamente positivas (problemas de “peso muerto” y efecto de sustitución), este mecanismo puede ser útil, sobre todo para grupos específicos con obstáculos especiales para la contratación. Para ello es importante que la contratación y el subsidio incluyan un componente de capacitación, así como compromisos verificables respecto a la contratación posterior. Chile recientemente ha introducido un programa de contratación subsidiada de jóvenes de grupos vulnerables, pero la experiencia todavía es demasiado reciente para que pueda haber conclusiones sobre su impacto (Sepúlveda, 2009).

El instrumento más importante para la generación de empleo para grupos vulnerables son programas de empleo público. En general, estos programas en muchos países han mostrado problemas de definición de beneficiarios y beneficios, de gestión y de estrategias de salida (tanto para los individuos como para los programas como un todo). Si bien típicamente son diseñados como instrumentos transitorios para enfrentar una situación de crisis, suelen perpetuarse porque en muchas zonas representan una de las pocas opciones de ingresos laborales. Este vale, sobre todo, para mujeres que sobre todo en muchas zonas rurales tienen pocas opciones de un ingreso laboral (CEPAL/ OIT, 2009).

Se sugiere que los programas de empleo público se centran en adultos como beneficiarios (sobre todo, jefes y jefas de hogar), mientras no deberían ser vistos como una alternativa de inserción laboral para jóvenes, dado que raras veces proporcionan conocimientos y habilidades que facilitan la inserción posterior en el mercado laboral⁴⁶. Adicionalmente, la participación en estos programas a veces tiene un efecto estigmatizante, dado que se lo percibe como instrumentos que refuerzan valores y actitudes no requeridos en el mercado laboral.

E. Aspectos institucionales

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, las instituciones del área laboral y, específicamente, las encargadas de la inserción laboral de los grupos vulnerables son relativamente débiles, lo que dificulta el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo, si bien los grupos vulnerables en este trabajo han sido caracterizados por un criterio común (bajo nivel de ecuación formal), en la realidad son muy heterogéneos respecto a sus perspectivas de inserción laboral y requisitos de apoyo. Además, se ha constatado que la oferta de servicios que otorga este apoyo también es heterogénea, respecto a tamaño, cobertura, grupos meta, experiencia, etc. Claramente, una oferta de respuestas múltiples puede ser una buena opción para ajustarla a la demanda heterogénea, representando una “caja de herramientas” que en el caso ideal cuenta con instrumentos adecuados para cada necesidad y demanda específicas.

Sin embargo, esta oferta es en buena parte inestable, ya que incorpora muchas actividades transitorias, frecuentemente relacionadas con un período de gobierno (central o municipal) específico o con el financiamiento externo. La estrategia para desarrollar una oferta confiable, efectiva y eficiente de servicios múltiples, y que toma en cuenta las necesidades específicas de diferentes grupos, entre ellos sobre todo los grupos vulnerables, es su institucionalización. Ello requiere superar la situación actual que se caracteriza por un conjunto de esfuerzos aislados por medio de una coordinación y regulación de los diferentes servicios, la acreditación de sus oferentes y una certificación de sus resultados. Para ello se requiere una estrategia de inserción laboral que forma parte de un plan general de empleo, con un marco institucional en que se ubican los diferentes programas y proyectos, con sus respectivos servicios y contribuciones para el cumplimiento general de los objetivos de la estrategia.

Reforzar la institucionalidad laboral también es clave para que pueda desempeñarse como una contraparte eficiente (como ejecutora o supervisora) de los proyectos y programas que se desarrollan con financiamiento externo. Solo de esta manera también puede recoger las experiencias generadas por estas actividades, desarrollarse una “memoria institucional” y aprovechar las experiencias para un proceso de aprendizaje continuo.

Los programas y proyectos basados en recursos externos deben siempre incluir un componente que asegure que se generen lecciones relevantes para futuras intervenciones y que estas sean asimiladas por la memoria histórica de la institucionalidad nacional. Por ahora la generación de información sobre los proyectos y programas y la evaluación de los resultados son relativamente

⁴⁶ Por ejemplo, el programa “Construyendo Perú” que principalmente es un programa de empleo público temporal, contiene un componente de capacitación (<http://www.construyendoperu.gob.pe/Capacitacion1.html>).

débiles⁴⁷. De esta manera se puede combinar de manera eficiente las instituciones permanentes, los programas vigentes a mediano y largo plazo y los proyectos transitorios.

Como la evaluación de las políticas públicas sobrepasa el ámbito laboral, sería aconsejable establecer una entidad de monitoreo y evaluación de manera centralizada (por ejemplo en una entidad de planificación) desde donde, en coordinación con la institucionalidad sectorial correspondiente, se da seguimiento a los programas. La entidad correspondiente generaría un conocimiento técnico básico en temas de monitoreo y evaluación y encargaría y supervisaría los ejercicios de evaluación de programas específicos. De esta manera, las lecciones se asimilarían de parte de la institucionalidad nacional correspondiente, lo que sería de gran utilidad para el diseño de futuros programas, además de facilitar el ajuste de programas todavía en curso.

En efecto la política de fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables es vista en relación con las otras políticas y programas públicos orientados a mejorar su nivel de vida y su inclusión social. De esta manera, igual que, por ejemplo, los programas de capacitación continua de los ya calificados estarían en estrecha relación con la política de desarrollo productivo, los programas de fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables se interrelacionan con otros programas focalizados, por ejemplo en los áreas de salud, vivienda y transferencia condicionada.

El desarrollo de la institucionalidad requiere entonces una mejor coordinación de las instituciones públicas, tanto de aquellas involucradas directamente con la inserción laboral de los grupos vulnerables –y donde los servicios públicos de empleo deben jugar un papel clave– como entre estas y aquellas encargadas de otras políticas orientadas a estos grupos, por ejemplo las políticas de desarrollo productivo⁴⁸. La cooperación entre la institucionalidad sectorial laboral (específicamente el Ministerio de Trabajo) y otras instituciones (por ejemplo la entidad central encargada de la evaluación de los programas) es un ejemplo para alianzas interinstitucionales que las autoridades laboral pueden establecer para aprovechar las fortalezas de otras instituciones en diferentes áreas (Weller, 2009).

En vista de la mencionada multiplicidad de actores también es fundamental una mayor coordinación entre actores públicos y privados. Por lo tanto también deben desarrollarse alianzas entre las instituciones públicas y el sector privado, universidades y ONGs. Entidades del sector privado suelen tener un mejor conocimiento de la evolución de los mercados y por ello de las tendencias de la demanda de capacitación, por lo menos en el corto plazo; la coordinación entre el sector público y el privado puede reforzar el análisis de la demanda en el plazo más largo. Otras áreas para una alianza pública-privada son la certificación de competencias que suele ser más eficaz con la cooperación de ambos sectores (Schkolnik, Araos y Machado, 2005; Vera, 2009) y la colección y el análisis de la información sobre las actividades de los últimos, por ejemplo en el área de intermediación. También la creación de un mercado de servicios de capacitación por medio de bonos otorgados por el sector público a beneficiarios de programas para mejorar los niveles de calificación de la fuerza laboral, con actividades complementarias de acreditación, supervisión y certificación, puede ser vista como ejemplo para desarrollar una nueva institucionalidad como resultado de la cooperación pública-privada.

Las universidades pueden colaborar, por ejemplo, con programas de fomento de la generación de empresas, pero también con acciones para llegar a zonas aisladas, como parte de actividades sociales estudiantiles. Finalmente, habría que reforzar la dimensión descentralizada de las políticas de fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables, involucrando de manera coordinada y con una perspectiva territorial los municipios, las escuelas y los colegios y las empresas de zonas específicas, así como otros actores (ONGs, iglesias) allí activas.

⁴⁷ Ver Abdala (2009) sobre experiencias y retos de la evaluación de programas de capacitación de jóvenes, incluyendo “Jóvenes en Acción” de Colombia.

⁴⁸ Véase Vera (2009) sobre la articulación de los instrumentos relevantes en un sistema nacional de formación para el trabajo. Este autor también hace referencia a los esfuerzos y dificultades correspondientes en el caso de Colombia.

Bibliografía

- Abdala, Ernesto 2009, La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica, Papeles de Población, Nueva Época Año 15, No.59, enero-marzo, pp.11-82.
- _____, Claudia Jacinto y Alejandra Solla (coordinadores), 2005, La inclusión laboral de los jóvenes, CINTERFOR, Montevideo.
- Abramo, Lais (ed.) 2006, Trabajo decente y equidad de género en América Latina, OIT, Santiago.
- Altenburg, Tilman, Regine Qualmann y Jürgen Weller, 2001, Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 2, LC/L.1512-P.
- Baroni, Bruno 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 252.
- Bonal, Xavier 2006, Globalización, educación y pobreza en América latina. ¿Hacia una nueva agenda política?, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Campusano, Carmen Luz 2006, “El mercado laboral y los jóvenes: Una mirada del empresariado”, en Weller, Jürgen (ed.) 2006, Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, CEPAL, Mayol ediciones, GTZ, Bogotá, pp.91-114.
- Cecchini, Simone, Alicia Leiva, Aldo Madariaga y Daniela Trucco 2009, Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad. Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, CEPAL/ ASDI, Documento de Proyecto, LC/W.248.
- CEPAL 2009a, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009.
- ____ 2009b, Panorama Social de América Latina 2008, Santiago.
- ____ 2008, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades, Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana.
- ____ 2004a, Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe, 9ª Conferencia de la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F.
- ____ 2004b, Desarrollo productivo en economías abiertas, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, San Juan, Puerto Rico.
- ____ 2002, Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones, Vigésimo noveno período de sesiones, Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002, LC/G.2170 (SES.29/16).
- ____ CEPAL/OIT 2009, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, núm.2, Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas, septiembre.

- Chacaltana, Juan 2009, Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 88, LC/L.3079-P.
- Farah H., Ivonne, Carmen Sánchez G. y Fernanda Wanderley 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 250.
- Farné, Stefano 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 251.
- Gallart, María Antonia 2000, Formación, pobreza y exclusión, CINTERFOR, Montevideo.
- Gamboa N., Marbel 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Nicaragua, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 254.
- Hernández, René (coord.) 2003, Competitividad de las MIPyME en Centroamérica. Políticas de fomento y “mejores prácticas”, CEPAL/ GTZ.
- Infante, Ricardo (ed.) 2006, Chile. Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo, FES / OIT, Santiago.
- Kaztman, Rubén 2000, Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social, documento presentado en el Quinto Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (LC/R.2026), Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), IDEC, 6 al 8 de junio.
- Messina, Graciela 2001, “Modelos de formación en las microempresas: en busca de una topología”, Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social, Enrique Pieck (coord.), México, D.F., Universidad Iberoamericana.
- Naciones Unidas 2005, Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe (LC/G.2331), José Luis Machinea, Alicia Bárcena, y Arturo León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- ___ 2001, Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes (A/56/422), 28 de septiembre.
- Nekby, Lena 2008, *Active Labour Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labour Market. The Nordic Experience*, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 73, LC/L.2984-P/E.
- Ochoa Herrera, José Donaldo 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Honduras, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 253.
- OIT 2007, La economía informal: hacer posible la transición al sector formal. Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal, Documento de trabajo ISIE/2007/1, Ginebra.
- Ordóñez Andrade, Martha Flavia y Marco Navarro 2005, Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 69.
- Pérez, Norma y Fernando Ponce 1992, Módulo de mujer: participación económica de la mujer, SECPLAN, Proyecto SECPLAN/ OIT/ FNUAP HON/90/P03, Nota técnica, mimeo.
- Piras, Claudia (ed.) 2004, *Woman at Work. Challenges for Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Rodríguez Enríquez, Corina 2007, La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 90.
- Rodríguez Vignoli, Jorge 2001, Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes, serie Población y Desarrollo, núm.17, CEPAL.
- Saraví, Gonzalo A. 2009, Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social, Revista de la CEPAL, Núm. 98, pp.47-65.
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos y Felipe Machado 2005, “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”, serie Políticas sociales, núm. 113.
- Sepúlveda V., Leandro 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Chile, CEPAL, Documentos de proyectos.

- Vera, Alejandro 2009, Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina, Documentos de Trabajo núm. 25, CIPPEC, Buenos Aires.
- Weller, Jürgen 2009, Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, serie Macroeconomía del Desarrollo, núm.90.
- ____ 2007, La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos, Revista de la CEPAL, núm.92, pp.61-82.
- ____ 2006, “Introducción”, en Weller, Jürgen (ed.) 2006, Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, CEPAL, Mayol ediciones, GTZ, Bogotá, pp.xiii-xxiii.
- ____ 2003, La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, serie Macroeconomía del desarrollo, núm.28, CEPAL, Santiago.

Anexos

CUADRO A.1
ESQUEMA DE COMPARACIÓN DE PROGRAMAS PARA EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

	Programa	Ejecutor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos
Promoción del Empleo	Don Bosco - El Alto	Ministerio de Educación y Cultura	Viceministerio de Ciencia y Tecnología	Formación técnica	Favorecer la capacitación, formación e inserción laboral
	Programa Formación Técnica Laboral para Bachilleres	FAUTAPO	Gobiernos Municipales de las ciudades de La paz, El Alto, Santa Cruz y Sucre	Inserción laboral + capacitación, formación y experiencia laboral	Desarrollar una estrategia para incrementar las probabilidades de inserción laboral, sea mediante el empleo o autoempleo de los y las jóvenes bachilleres de familias de bajos recursos económicos y que tienen dificultades de integración económica y social.
	Programa de Capacitación (PROCAP)	FAUTAPO	Comisión Episcopal de Educación, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Ministerio de Educación	Capacitación	Brindar servicios de capacitación lo más pertinente posible a las necesidades del desarrollo productivo en los ámbitos locales y regionales y que beneficien a hombre y mujeres, familias y comunidades con base en la acumulación de competencias productivas y sociales que favorezcan su acceso al empleo o al autoempleo.
	Instituto de Formación y Capacitación Laboral. Fundación INFOCAL	Fundación INFOCAL	Ministerio de Trabajo	Formación técnica profesional y la capacitación en ramas productivas y de servicios	Busca la calidad, empleabilidad, equidad y desarrollo sostenible
	Fundación Pro Capacitación Laboral (PROCAL)	PROCAL		Formación y capacitación	Promover la relación entre las demandas laborales del sector productivo, la oferta de capacitación y las necesidades de los grupos menos favorecidos como jóvenes, mujeres y trabajadores de la micro y pequeña empresa.
	Emprender	CARE - Bolivia - El Alto	PRODEPE SRL, ANED	Emprendimiento, capacitación y crédito	Fortalecer capacidades de gestión empresarial para incidir en el aprovechamiento de capacidades humanas y técnicas ya existentes, posibilitando la generación de ingresos mediante la creación de empleo y el fortalecimiento del autoempleo en las unidades, principalmente, familiares

(Continúa)

Cuadro A.1 (Continuación)

	Programa	Grupo meta	Ámbito geográfico de acción	Duración tipo de programa/proyecto	Fuente/Monto Financiamiento	
77 Promoción del Empleo	Programas Mixtos o de Convenio Interinstitucionales	Don Bosco - El Alto	Para capacitación: cursantes o que hayan cursado el sistema regular de educación. Para formación a nivel técnico medio: aprobación del 8vo de primaria. Para nivel técnico superior: bachillerato	El Alto	Inicio 1968	Iglesia Católica, a través de la Sociedad Salesiana: equipamiento e infraestructura. Ministerio de Educación: salarios de docentes y administrativos.
		Programa Formación Técnica Laboral para Bachilleres	Jóvenes bachilleres, hombres y mujeres, entre 17 y 24 años, en situación de riesgo socioeconómico con escasa o nula experiencia laboral, en situación de desempleo, subempleo o inactividad	La Paz, El Alto, Santa Cruz y Sucre		54% del programa, 26,25% del sector productivo, 0,5% de las instituciones de financiamiento, 0,25% de los estudiantes.
		Programa de Capacitación (PROCAP)	4000 hombres y mujeres	27 municipios distribuidos en La Paz, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca	3 años, inicio 2006	COSUDE
	Programas del Sector Privado	Instituto de Formación y Capacitación Laboral. Fundación INFOCAL	Hombres y mujeres	Territorio nacional, de manera descentralizada	Permanente	1% de planillas salariales de la empresa privada, de la cooperación internacional (Francia, Holanda, Suiza, Suecia, Alemania, UE, BID) y la generación de recursos propios
		Fundación Pro Capacitación Laboral (PROCAL)	Distintos grupos específicos: jóvenes, mujeres, mipymes, etc	La Paz, Cochabamba y Santa Cruz	Desde 1997	
		Emprender	Población de escasos recursos que tengan una actividad económica o idea de iniciarla. Se prioriza mujeres y jóvenes sin descartar a hombres adultos.	El Alto	Desde 2006	Unión Europea

(Continúa)

Cuadro A.1 (Continuación)

	Programa	Resultados	Fortalezas	Debilidades	
Promoción del Empleo	Don Bosco - El Alto				
	Programas Mixtos o de Convenio Interinstitucionales	Programa Formación Técnica Laboral para Bachilleres	Hasta la fecha: 285 acciones de formación correspondiendo 71% a producción y 29% a servicios, con una cobertura de 10.809 jóvenes (71% mujeres).	1. Durante la formación laboral los participantes reciben un estipendio para la alimentación y transporte por días asistidos y los practicantes un apoyo económico mensual cofinanciado por la Empresa y el Programa. 2. Las empresas participan en la definición del perfil de egreso.	
		Programa de Capacitación (PROCAP)	Del 2006-2009 se prevé capacitar a 4000 hombres y mujeres, formar a 150 docentes promotores agropecuarios y contar con 50 centros de educación técnica.		
	Programas del Sector Privado	Instituto de Formación y Capacitación Laboral. Fundación INFOCAL			1. Los programas de capacitación de mujeres tienden a repetir el patrón de división sexual del trabajo.
		Fundación Pro Capacitación Laboral (PROCAL)			
		Emprender			

(Continúa)

Cuadro A.1 (Continuación)

Programa	Ejecutor	Componentes	Objetivos	Grupo meta	Ámbito geográfico de acción	Duración/Tipo de programa o proyecto	Fuente/Monto Financiamiento
Programas de Formación Técnica y Capacitación Laboral para Jóvenes microempresarios y trabajadores	GTZ - FT y CL	Formación, capacitación, inserción laboral, orientación empresarial	Generar oportunidades de inserción económica y social y revertir sus déficits de formación y capacitación laboral	Jóvenes empresarios y trabajadores	El Chaco	2002, diez años	GTZ
Fomento Empresarial (FOMEM)	SWISS Contact-Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico	Capacitación, asistencia técnica, facilitación del acceso a mercados bajo el enfoque de acercamiento entre oferta y demanda de servicios de capacitación		Microempresarios (productores), todas las edades	Sucre, Potosí, Cochabamba y La Paz		COSUDE
Programa de Iniciativas Democráticas (PID)	USAID	Capacitación, inserción laboral	Promover la estabilidad y participación pacífica de los jóvenes en El Alto	Jóvenes bachilleres, hombres y mujeres	El Alto	desde 2004	USAID: maquinaria, servicios profesionales, materiales, equipos, impresiones, etc.

(Continúa)

Cuadro A.1 (Continuación)

	Programa	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Promoción del Autoempleo Programas de la Cooperación Internacional	Programas de Formación Técnica y Capacitación Laboral para Jóvenes microempresarios y trabajadores	Participación de programas de 40%, resultados colaterales: creación de la organización de jóvenes emprendedores y la realización del 1er Congreso de Jóvenes Emprendedores del Chaco Boliviano.		
	Fomento Empresarial (FOMEM)		1. Acceso a bonos estaba condicionado a la conformación de una agrupación de productores. Esta estrategia muestra mayor efectividad ya que la agrupación estaba obligada a presentar un proyecto productivo y demostrar su viabilidad a lo largo de la implementación del servicio de asistencia técnica. Esto permitió reducir costos administrativos.	1. Altos costos administrativos de seguimiento.
	Programa de Iniciativas Democráticas (PID)	Hasta la fecha: 230 proyectos destinados a jóvenes, solo el 32% se orientan a la producción.	1. Aplicación de test vocacional antes de aspirar a un sector determinado.	

(Continúa)

Cuadro A.1 (Continuación)

Programa	Ejecutor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo meta	Ámbito geográfico de acción	Fuente/Monto Financiamiento
Programa de PROMUJER	PROMUJER		Microcréditos grupales, individuales y ahorro. Se complementa con servicios de educación, salud y capacitación	Apoyar a mujeres en condiciones de exclusión socioeconómica mediante servicios integrales y crediticios, que promueven su sustento personal, familiar y comunitario, así como su fortalecimiento sociopolítico en el área rural y peri-urbana	Mujeres	El Alto	Financiamiento internacional
Programa de apoyo financiero	UNITAS (Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social)	Co-financiamiento con otras instituciones	Financiamiento con fondos no retornables	Mejorar las condiciones de vida de grupos populares a través del apoyo institucional a actividades productivas	Organizaciones populares del área rural		Distintas instituciones, son montos no retornables entre US\$ 3000 y 3600 por agrupación
Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Chuquisaca (PASACH) y Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Potosí (PASAP) : PROYECTOS PRODUCTIVOS DE MUJERES (programa piloto)			Financiamiento con fondos no retornables	Fomentar inversiones privadas, realizar capacitaciones y consolidar organizaciones mediante pequeños emprendimientos productivos rurales para el desarrollo	Mujeres	Chuquisaca y Potosí	

(Continúa)

Cuadro A.1 (Conclusión)

	Programa	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Promoción del Autoempleo Programas de Microcrédito	Programa de PROMUJER	40.000 socias. Hasta diciembre 2007: cartera de US\$ 21,5 millones, proyectándose hasta 30 millones, destinada a créditos para actividades de comercio y servicios.		1. Falta estrategias que promuevan el crédito productivo y mecanismos que desactiven las tensiones originadas por los créditos solidarios con base en garantía solidaria. 2. El reclutamiento se hace sin evaluar las capacidades e generación de ingresos, lo que genera división y pugnas entre las mujeres.
	Programa de apoyo financiero			
	Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Chuquisaca (PASACH) y Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Potosí (PASAP) : PROYECTOS PRODUCTIVOS DE MUJERES (programa piloto)	26 proyectos con emprendimientos microempresariales		1. Exclusión de mujeres ante la imposibilidad de pago de la contraparte. 1. Falta de acciones desde la perspectiva género: dificultades para compatibilizar tiempos del trabajo doméstico y productivo, resistencias culturales por parte de los cónyuges y de la comunidad para aceptar que las mujeres incursionan en nuevas actividades productivas o hagan un diferente uso de su tiempo.

Fuente: Farah H., Ivonne, Carmen Sánchez G. y Fernanda Wanderley 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 250. Nota: El cuadro incluye información hasta 2007/2008. No se pretende una presentación exhaustiva de todos los programas.

**CUADRO A.2
ESQUEMA DE COMPARACIÓN DE PROGRAMAS PARA COLOMBIA**

Programa	Ejecutor o Impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo Meta
Misión Bogotá	Alcaldía Bogotá	Empresas patrocinadoras	Trabajo remunerado de medio tiempo por un año y cursos de aprendizaje en SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje)	Inclusión social de poblaciones vulneradas y la convivencia ciudadana	Jóvenes entre 18 y 26 años (con 5to de primaria hasta bachillerato completo) de estratos económicos bajos (Sisben* 1y 2) *Sistema de estratificación socioeconómica
Contrato de Aprendizaje	SENA	Empresas patrocinadoras	Cursos de capacitación pagados	Mejorar las competencias de los obreros asalariados	Jóvenes bachilleres y universitarios, a partir de los 15 años de edad
Jóvenes Pandilleros	Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud		Capacitación y creación de empleo	Rescatar de la calle a los jóvenes pandilleros, ofreciéndoles capacitación y asistencia y asesoría psico-social	Jóvenes pandilleros entre los 15 y 23 años
Generación de empleo para mujeres pobres y cabezas de familia	OIT		Capacitación y acceso a programas de emprendimiento y empleabilidad existentes en 9 municipios	Contribuir a la generación de empleo productivo a través del desarrollo empresarial de mujeres pobres y cabeza de familia, a través de la provisión de servicios productivos, de formalización y de protección social con enfoque de género	Mujeres cabeza de familia de estratos económicos bajos (Sisben 1 y 2)
Capacitación técnica para jóvenes vulnerables	OIT		Capacitación e información sobre programas de emprendimientos y empleabilidad existentes en 2 municipios	Contribuir a la reinserción económica y social de jóvenes vulnerables residentes en los departamentos de Córdoba y Antioquia, a través de la mejora de sus condiciones de empleabilidad, la capacitación profesional y empresarial y la promoción del autoempleo, en una perspectiva de género y desarrollo sostenible	Jóvenes de estratos económicos bajos (Sisben 1y 2)

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

Programa	Ejecutor o Impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo Meta
Mujeres Ahorradoras en Acción	Acción Social, Ministerio de Agricultura e IICA		Capacitación y asesoría para el fortalecimiento de los emprendimiento y el acceso al sistema financiero y al microcrédito. El dinero ahorrado será destina para el mejoramiento del negocio	Proporcionar capacitación y asesoría a madres inscritas en Familias en Acción con un negocio en funcionamiento para el fortalecimiento de sus emprendimientos y el acceso al sistema financiero y al microcrédito.	Madres inscritas en Familias en Acción con un negocio en funcionamiento
Jóvenes en acción	SENA		Capacitación (teórico y práctico) y pueden participar de Fondo Emprender	Mejoramiento de la empleabilidad y a la ampliación de las oportunidades e inserción laboral de los jóvenes	Jóvenes urbanos entre 18 y 30 años desempleados de estratos económicos bajos (Sisben 1 y 2) con prioridad para desplazados y afro-colombianos
Escuela Taller de Bogotá	Mincultura, SENA, Alcaldía de Bogotá y Asociación de Amigos de la Fundación Escuela Taller		Becas para cursos de formación titulada y no titulada	Formar a jóvenes de escasos recursos a través de la enseñanza de oficios tradicionales y el acompañamiento psico-social	Jóvenes entre 18 y 25 años en condiciones de vulnerabilidad
Formación para el trabajo para poblaciones vulnerables	PNUD	2 Universidades de la ciudad de Sincelejo en 2007	Cursos de formación y asesoría en definición de proyecto de vida	Ofrecer cursos cortos de capacitación que permitan a jóvenes desempleados de escasos recursos apropiarse de conocimientos y destrezas con miras a crear su propia fuente de trabajo y/o participar de una mejor manera en la demanda laboral local	Desplazados, desempleados y subempleados pobres
Jóvenes rurales	SENA y Co-financiamiento de entidades territoriales		Capacitación (teórico y práctico) y componente de emprendimiento; pueden participar en Fondo Emprender	Mejorar las condiciones de empleabilidad e inserción laboral de los jóvenes del campo. Desarrollo de competencias para la realización de proyectos productivos	Jóvenes del sector rural de estratos económicos bajos (Sisben 1y 2) entre los 16 y 28 años

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

Programa	Ámbito geográfico de acción	Duración del programa o proyecto	Fuente/Monto Financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Misión Bogotá	Bogotá	inicio 1998 – reestructurado en 2008	16 mil millones de pesos de Fondo de Vigilancia y Seguridad de la Secretaría de Gobierno de Bogotá (2008). Hasta el momento ha ejecutado 56.956 millones de pesos	Atender 2,000 jóvenes en 2008. Hasta el momento (1999-2007) se han beneficiado 13,417 jóvenes	1. Cambio a Plan estratégico “Sena: una organización de conocimiento” ha hecho el sistema de formación más eficiente, más pertinente y más atento a las exigencias del sistema productivo, en el marco de una política de estímulo al emprendimiento. 2. Incidencia positiva de los cursos de formación titulada del SENA en la probabilidad de ser empleado y en los ingresos laborales de los beneficiarios. 3. “Jóvenes rurales” se ve beneficiado indirectamente por la transferencia intergeneracional de conocimientos, por la cual los padres mejoran las técnicas de producción aplicadas gracias a lo aprendido por sus hijos. 4. La capacitación de jóvenes de escasos recursos parece dar buenos resultados solamente si es integral, incluye un componente práctico en empresas y es dirigida a formar para un trabajo dependiente. 5. Los programas incluyen apoyos de sostenimiento, alimentación, asistencia médica y pago, con el fin de evitar deserciones masivas.	1. El programa “Jóvenes en acción”, que en sus primeros años fueron financiados por el BID, se ha visto perjudicado con el cambio de financista, ya que el SENA establece menores presupuestos y es menor el número de jóvenes atendidos. 2. Las capacitaciones para una formación titulada tienen ciertos requisitos académicos por lo que solo el 26% de los egresados de dichos cursos pertenecen a los Sisben 1y 2.
Contrato de Aprendizaje	Territorio nacional	1959 – modificado en 2003	Fuente: empresa obligada a contratar el aprendiz (pago directo a los practicantes o figura de “monetización”) y presupuesto del SENA. Monto no disponible.	En el periodo 2003-2007 se han beneficiado 390,321 alumnos con contratos de aprendizaje		
Jóvenes Pandilleros	Bogotá	1970	Fuente: presupuesto del distrito capital, monto no disponible.	No disponible		
Generación de empleo para mujeres pobres y cabezas de familia	9 Municipios	2008		Asistir a 3.000 mujeres durante 2007 y 2008		

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

Programa	Ámbito geográfico de acción	Duración del programa o proyecto	Fuente/Monto Financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Capacitación técnica para jóvenes vulnerables	2 Municipios (Córdoba y Antioquía)	2008	Monto: 3.000 millones de pesos Fuente: presupuesto nacional y OIT en 4 años	Asistir a 2.000 jóvenes durante el 2007 - 2008	<p>1. Cambio a Plan estratégico “Sena: una organización de conocimiento” ha hecho el sistema de formación más eficiente, más pertinente y más atento a las exigencias del sistema productivo, en el marco de una política de estímulo al emprendimiento. 2. Incidencia positiva de los cursos de formación titulada del SENA en la probabilidad de ser empleado y en los ingresos laborales de los beneficiarios. 3. “Jóvenes rurales” se ve beneficiado indirectamente por la transferencia intergeneracional de conocimientos, por la cual los padres mejorar las técnicas de producción aplicadas gracias a lo aprendido por sus hijos. 4. La capacitación de jóvenes de escasos recursos parece dar buenos resultados solamente si es integral, incluye un componente práctico en empresas y es dirigida a formar para un trabajo dependiente. 5. Los programas incluyen apoyos de sostenimiento, alimentación, asistencia médica y pago, con el fin de evitar deserciones masivas</p>	<p>1. El programa “Jóvenes en acción”, que en sus primeros años fueron financiados por el BID, se ha visto perjudicado con el cambio de Financista, ya que el SENA establece menores presupuestos y es menor el número de jóvenes atendidos. 2. Las capacitaciones para una formación titulada tienen ciertos requisitos académicos por lo que solo el 26% de los egresados de dichos cursos pertenecen a los Sisben 1y 2.</p>
Mujeres Ahorradoras en Acción	66 Municipios	2007	Fuente: presupuesto nacional Monto no disponible	5.964 mujeres de 11 municipios formadas y bancarizadas en primera convocatoria. Actualmente, 2da convocatoria en curso		
Jóvenes en acción	37 Municipios (principales ciudades del país y áreas metropolitanas)	inicio 2001	Recursos del BID (2002-2004) y SENA (2006-2008)	En el periodo 2002-2007 se han beneficiado 92.408 alumnos con contratos de aprendizaje. De acuerdo a reporte: el programa ha tenido mayores efectos positivo en la inserción laboral y mejores condiciones laborales para las mujeres que para los hombres		
Escuela Taller de Bogotá	Bogotá	2006	Fuente: aportaciones de instituciones públicas colombianas e internacionales (Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, CAF, OIM, USAID). Monto no disponible.			
Formación para el trabajo para poblaciones vulnerables	Sincelejo y Sucre	2007-2008	100 millones de pesos de PNUD	452 beneficiados, 73% jóvenes entre 15 y 29 años y 62,6% eran mujeres. Los empleos generados eran de mala calidad. Y el costo de la formación por alumno fue relativamente bajo.		
Jóvenes rurales	Territorio nacional (957 Municipios)	inicio 2003	BID 95.299 millones de pesos (2003-2005) y SENA 98.178 millones de pesos (2006-2007)	En total del año 2003 al 2007 se han beneficiado a 314.948 personas, aprox. 49% fueron mujeres		

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

	Programa	Ejecutor o Impulsor	Componentes	Objetivos	Grupo Meta	Ámbito geográfico de acción
Servicio público de empleo	Servicio Público de Empleo/ SPE	SENA	Intermediación laboral nacional e internacional, orientación y formación ocupacional y análisis de la información laboral	Proporcionar información a personas e empresas con el fin de conectar a los buscadores de empleo con las vacantes que generan los empresarios	Empresas como todos los ofertantes de trabajo	Territorio nacional (194 oficinas)
	Flujos Migratorios	SENA	Intermediación laboral con el exterior (países y empresarios privados). En caso de falta de ofrece, ofrece cursos de capacitación en los oficios requeridos	Ofrecer información, orientación y apoyo logístico para el cubrimiento de ofertas de empleo en España, de manera que los aspirantes gocen de los mismos derechos en igualdad de condiciones en dicho país. A los empresarios españoles se les apoya en sus procesos de selección de las personas más idóneas para cumplir con los perfiles y condiciones establecidos para los cargos que ofrecen.	Colombianos de cualquier edad activa, tanto hombres como mujeres	Territorio nacional
	Programa	Duración del programa o proyecto	Fuente/Monto financiamiento	Resultados	Debilidades	
Servicio público de empleo	Servicio Público de Empleo/ SPE	Desde 1973. A cargo del SENA desde 1989	Fuente: presupuesto del SENA, monto no disponible.	Periodo 2007-2008 se inscribieron al sistema 1.343.386 personas, 148.345 lograron colocarse.	1. Si bien no todos los inscritos buscan empleo la relación entre inscripción y colocación no es muy alta, alrededor de 11%. Entre los inscritos 56% son mujeres pero la tasa de colocación es más alta para los hombres (12,3%) que para las mujeres (8,5%). Una traba para el funcionamiento de la intermediación es la existencia de canales informales de intermediación (redes sociales: amigos, familia, políticos, etc.).	
	Flujos Migratorios	2001	Fuente: presupuesto del SENA, monto no disponible. (los propios beneficiarios se hacen cargo de los costos de pasaporte, visa y boleto aéreo)	A Canadá han viajado 450 colombianos y a España (2001-2007) un total de 7.600 colombianos.	2. Falta integrarlo con servicios similares administrados por privados, brindando servicios de credenciales laborales sencillos y ofreciendo orientación y asesoría a los jóvenes que están saliendo del sistema educativo.	

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

	Programa	Ejecutor o Impulsor	Componentes	Objetivos	Grupo Meta	Ambito geográfico de acción
88	Jóvenes con Empresa	Fundación Corona	Asesoría integral sobre constitución de una empresa	Contribuir al fortalecimiento del tejido empresarial de Bogotá, Medellín y Cali a través de un modelo de creación de empresas sostenibles y competitivas para los jóvenes profesionales de las tres ciudades	Estudiantes de último año de Instituciones de Educación Superior	Bogotá, Medellín y Cali
	Incubadoras de empresas	SENA	Creación y fortalecimiento de incubadoras, creación de empresas de base tecnológica y brinda servicios de asesoría, legal, administrativa, financiera, laboral, etc.	Acelerar el proceso de creación, crecimiento y consolidación de las empresas	Empresarios y microempresarios	Territorio nacional
	Fondo Emprender	SENA	Entrega de capital semilla no reembolsable por un monto de hasta 83 millones de pesos y asesoría de las ideas y planes de negocio	Asignar recursos en calidad de capital semilla no reembolsable para financiar proyectos de carácter empresarial que provengan de aprendices, estudiantes y egresados	Jóvenes recién egresados de cursos de capacitación del SENA	Nacional y regional

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

Programa	Duración del programa o proyecto	Fuente/Monto financiamiento	Resultados	Debilidades	
Emprendimiento	Jóvenes con Empresa	2004	Fuente: BID y contrapartida nacional por parte de todas las entidades asociadas. Monto: 2 millones 100 mil dólares en 4 años	A junio 2008: 413 empresas constituidas y 2.744 empleos directos creados	1. El 60% de los que se benefician con el Sist. Incubadoras de Empresas son profesionales: los bajos niveles educativos de la población vulnerable se convierten en una barrera.
	Incubadoras de empresas	1999	SENA: 514.448 millones de pesos (2003-2007)	En el periodo 2003-2007 se han creado: 1.290 empresas y 10.391 empleos	2. Estos programas dirigen a la población vulnerable a realizar proyectos productivos (de pequeña escala) de carácter informal que dejan una sobra de duda acerca de su eficiencia y sostenibilidad en el largo plazo, ya que tienen pocas posibilidades de incrementos de productividad, en sectores tradicionales y abiertos a la competencia.
	Fondo Emprender	Inicio 2003	SENA Co-financiamiento de entidades territoriales. Fuente: Es una cuenta independiente y especial adscrita al SENA que se alimenta con el 80% de la monetización (multa) que las empresas pagan por no contratar aprendices. Monto 2004-2008 (convocatorias nacionales y regionales) 98.303 millones de pesos.		3. 100 horas de capacitación sobre la administración de pequeños negocios no es suficiente para asegurar la sostenibilidad de los proyectos productivos.

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

06	Subsidio al empleo	Programa	Ejecutor o Impulsor	Componentes	Objetivos	Grupo Meta	Ambito geográfico de acción
		Ley 789 / Reforma Laboral	Ministerio de la Protección Social y Cajas de Compensación Familiar	Subsidio al salario	Según el Gobierno la Ley 789 de 2002 buscaba la modernización y adecuación de las condiciones laborales existentes para hacerlas más acordes con la realidad económica y la dinámica empresarial del país y por esta vía favorecer la generación de empleo.	Jóvenes entre 16 y 25 años que estudian y trabajan de medio tiempo	Territorio nacional
06	Subsidio al empleo	Programa	Duración del programa o proyecto	Fuente/Monto financiamiento	Resultados	Debilidades	
		Ley 789 / Reforma Laboral	2002	Fuente: en el caso de los artículos 13 y 14, no pago de parafiscales (9% sobre la nómina de las empresas). Monto no disponible	Inscripción de unos 200 trabajadores mensuales (jóvenes y no) con exención del pago de los aportes parafiscales. Sin gran efecto sobre las posibilidades de empleo de los jóvenes	1. Diseño poco acertado: bajo monto del subsidio a entregar y requisitos para su implementación que poco consultan el real funcionamiento del mercado de trabajo colombiano.	

(Continúa)

Cuadro A.2 (Continuación)

Programa	Ejecutor o Impulsor	Componentes	Objetivos	Grupo Meta	Ambito geográfico de acción
Mi Primer Empleo	Alcaldía de Bogotá	Intermediación laboral, fomento a la contratación e incentivos al emprendimiento	Favorecer la inserción laboral de jóvenes profesionales recién egresados mediante la intermediación laboral, el fomento del enganche por parte de las empresas del sector formal y el incentivo al emprendimiento	Técnicos, tecnólogos y profesionales recién egresados	Bogotá
Otros Incentivo al ahorro para jóvenes rurales	Ministerio de Agricultura	Incentivo a la bancarización y generación de ahorro	Incentivar la bancarización y los hábitos de ahorro entre los jóvenes de escasos recursos del sector rural.	Jóvenes de estratos económicos bajos (Sisben 1 y 2) de los grados 9 a 11 de colegios agropecuarios	Nacional rural
Mujeres cabeza de familia microempresarias	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Otorgamiento de microcréditos a tasas preferenciales	Promover el empoderamiento y el desarrollo social y económico de las mujeres cabeza de familia de escasos recursos que desarrollen alguna actividad económica	Mujeres cabeza de familia de estratos económicos bajos (Sisben 1 y 2) con un negocio en funcionamiento con al menos 1 año de vigencia	Territorio nacional
Expo-empresaria, Feria de Mujer Microempresaria	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Pago de gastos relacionados con la participación en la feria	Impulsar las actividades empresariales de las mujeres de escasos recursos mediante el pago de gastos relacionados con la participación en ferias	Mujeres microempresarias de estratos económicos bajos (Sisben 1 y 2)	Bogotá

(Continúa)

Cuadro A.2 (Conclusión)

Programa	Duración del programa o proyecto	Fuente/Monto financiamiento	Resultados
Mi Primer Empleo	2008	100 millones de pesos	Aún en formulación. Meta: generar 4.000 empleos en 4 años
Otros	Incentivo al ahorro para jóvenes rurales	2007	Fuente: presupuesto nacional. Monto no disponible. Para el 2008: apertura de 2.000 cuentas de ahorro personales en instituciones financieras formales
	Mujeres cabeza de familia microempresarias	2000	Fuente: presupuesto nacional y Banco Agrario. Monto: entre agosto 2006 y diciembre 2007, 5.904 millones de pesos. Fase 1 (2003): 2.656 beneficiadas, Fase 2 (2004-Ago2006): 2.880 beneficiadas, Fase 3 (Ago2006-Dic2007): 3.429 beneficiadas
	Expo-empresaria, Feria de Mujer Microempresaria	2007	Fuente: presupuesto nacional y aportes económicos de entidades públicas y empresas. En 2007: 1 feria y 445 expositoras beneficiadas

Fuente: Farné, Stefano 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 251.

Nota: El cuadro incluye información hasta 2007/2008. No se pretende una presentación exhaustiva de todos los programas.

**CUADRO A.3
ESQUEMA DE COMPARACIÓN DE PROGRAMAS PARA GUATEMALA**

Programa	Ejecutor o Impulsor	Componentes	Objetivos	Grupo Meta
Varios Programas de Capacitación	Instituto de Capacitación y Productividad (INTECAP)	Capacitación	Brindar carreras primordialmente orientadas a la preparación para el trabajo en empresas para personas que tengan educación primaria o básica aprobada. También cursos diseñados para aquellos con nivel de educación inferior a la escuela primaria completa.	Universal (no solo los vulnerables, sino también los otros grupos parte del mercado laboral). Carreras para personas con educación primaria o básica aprobada. También se dictan cursos para personas con nivel de educación inferior, pero con al menos con 3ero de primaria.
Formación de Jóvenes Agricultores Empresarios (FORJA)	HELVETAS GUATEMALA	Capacitación a jóvenes	Brindar curso modular de 2 años sobre técnica productiva y empresarial en sector agrícola orientado a jóvenes, con escolaridad de sexto primaria, y disponibilidad de un pequeño terreno en sus comunidades. Primer año de formación teórica y práctica. Segundo año de apoyo y asistencia a proyecto empresarial (por la duración de un ciclo productivo, incluyendo las ventas de la producción) ejecutado en las comunidades de proveniencia de los estudiantes.	Focalizado (vulnerables): jóvenes entre 15 y 20 años, con escolaridad de 6to. de primaria y disponibilidad de un pequeño terreno en sus comunidades.

(Continúa)

Cuadro A.3 (Continuación)

Programa	Duración/Tipo de programa o proyecto	Fuente/Monto Financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Varios Programas de Capacitación	Hace más de 50 años	300 MQ anuales, igual al 1% de contribución patronal a Instituto Guatemalteco Seguro Social (2006)	Promedio 100.000 capacitados anuales. En 2007: 60% de los beneficiarios son hombres, 29% indígena.	1. Brindan capacitación a grupos (mujeres, indígenas) 2. Las capacitaciones sobre tema del desarrollo de capacidad organizacional (de liderazgo) son considerados beneficiosos por los afectados.	1. El 62% de los vulnerables, que no ha completado el 3 de primaria, es totalmente excluido de los servicios de capacitación de INTECAP. 2. El 50% de los esfuerzos de planificación didáctica van a la carreras que solo sirven al 50% más educada de la PO. 3. Los cursos que reciben los vulnerables son de corta duración, no incluyen experiencias profesionales y no ponen énfasis en aspectos empresariales a pesar que la ocupación de los vulnerables casi siempre se concretiza en el autoempleo. 4. La capacitación esta enfocada en el sector terciario y no en el secundario ni primario donde se ocupa la mayoría de los vulnerables.
Formación de Jóvenes Agricultores Empresarios (FORJA)	Desde 2006	2,4 MQ en 5 años a partir del 2005 , por el 50% donación de Helvetas Guatemala (aporte monetario) y 50% de Escuela Nacional de Agricultura (aporte en infraestructura)	30 estudiantes graduados (promedio anual). Fomento a la inserción productiva (FIP): muy alto.	1. Los estudiantes y proyectos en comunidades pobres facilitan que en esos lugares se conozca los resultados de capacitación y que la población local copie nuevas técnicas por observación. 2. Los cursos se enfocan en el sector agrícola, donde se ocupa la mayoría de v y ofrece mayores y crecientes ganancias al pasar de una actividad en cuenta propia a una de empresa. 3. Los cursos abarcan todo el ciclo productivo, incluyen experiencias prácticas y son atentos a los aspectos empresariales. 4. La inclusión de la Escuela Nacional de Agricultura favorece al aprendizaje ya que es una institución experimentada en el sector. 4. Alta inversión por beneficiario (8mil a 16 mil Q)	1. Limitados recursos financieros. 2. Los beneficiarios son jóvenes con educación media, mayor a la que tienen los vulnerables.

(Continúa)

Cuadro A.3 (Continuación)

	Programa	Ejecutor o Impulsor	Componentes	Objetivos	Grupo Meta	Ámbito geográfico
Servicios Empresariales Financieros	Programas de Microcrédito	Viceministerio de Desarrollo de MIPYME (VD)	Programa Global de Crédito Programa Nacional para el Desarrollo de la MIPYME	Brindar microcrédito para MIPYME dedicadas a industria, agroindustria, artesanía, comercio, servicios y servicios turísticos y para la compra de capital de trabajo; maquinaria, equipo y/o herramienta; infraestructura, ampliación y/o remodelación de la misma.	Universal (no solo los vulnerables, sino también los otros grupos parte del mercado laboral): MIPYME	
	Bancos Comunales	Génesis Empresarial (GE)	Microcrédito y capacitación	Brindar préstamos de corto plazo acompañados por capacitación sobre educación financiera y técnicas de producción a mujeres en áreas rurales con bajos niveles de educación. También se ofrecen módulos específicos para analfabetas.	Focalizado (vulnerables): mujeres en áreas rurales con bajos niveles de educación	áreas rurales en 22 Departamentos
Servicios Empresariales No Financieros	Programas de Servicios no financieros de Desarrollo Empresarial	VD	Política Nacional de fomento competitividad MIPYME Promoción de Inversiones e Intercambios Comercial, Apoyo al Sector de la MIPYME en Guatemala	Organizar de ferias comerciales, conferencias y talleres, capacitación, asesoría a empresas, financiamiento de actividades gremiales y de empresas de servicios de desarrollo empresarial	Todas las MIPYME parte de asociaciones comunitarias o comerciales dispuestas a pagar al menos el 20% de los servicios recibidos Todas las MIPYME con atención a jefa mujer	
	Coordinadora Nacional de Microempresarios de Guatemala (CONMIGUAT)	CONMIGUAT, entre promovido por OIT en apoyo a asociaciones de autoempleo	Capacitación	Brindar microcrédito junto a capacitación y consultoría con apoyo de servicio de traducción en idiomas mayas.	Focalizado (vulnerables), asociaciones	

(Continúa)

Cuadro A.3 (Continuación)

	Programa	Duración/Tipo de programa o proyecto	Fuente/Monto Financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
96 Servicios Empresariales Financieros	Programas de Microcrédito	Desde 1992	Cartera activa de 20,6 MQ, préstamo del BID del 1992 (2005)	68% en comercio, 17% otros servicios, 15% industria y agroindustria.		1. No hay una real especificación de grupo beneficiario ni un mecanismo para asegurar la distribución del crédito balanceada por sector económico. (Alrededor del 70% del microcrédito se otorga al 20% ocupado en el sector comercial). 2. El crédito promedio es muy bajo (1000Q), no es suficiente para financiar inversiones para aumentar la productividad del trabajo.
		Desde 1987	Patrimonio fidecomiso de 243 MQ financiado con préstamos y donaciones (2008)	78% comercio, 54% mujeres, 60% rural, 85% empresas con máx. 10 empleados. Monto de crédito promedio aprox. 1.000 Q.		
	Bancos Comunales	Desde 1988	Cartera activa de 126,5 MQ en 2007, resultado de donaciones del BID (1988) y asistencia técnica y formación del BID y Acción Internacional.	2007 42,227 clientes activos: 90% mujeres con educación menor a 3ero. de primaria (15% analfabeta). Cartera destinada 62% comercio, 13,7% industria, 6,2% servicios personales, 17,4% consumos y otros. Monto de crédito promedio de 3.200Q aprox.	1. Largo proceso de aprendizaje (20 años) y fuerte inversión inicial realizada por instituciones con fuerte capacidad institucional y administrativa en el sector microcréditos. 2. Grupo meta específico, muy alta cobertura a los vulnerables. 3. Las utilidades se utilizan para financiar servicios de capacitación sobre técnicas productivas y organizacionales. 4. Para las analfabetas se adoptan técnicas específicas de capacitación.	1. Limitados recursos financieros. 2. Los créditos se enfocan en el sector comercio, donde están ocupados menos del 20% de los vulnerables.

(Continúa)

Cuadro A.3 (Continuación)

Programa	Duración/ Tipo de programa o proyecto	Fuente/Monto Financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Servicios Empresariales No Financieros Programas de Servicios no financieros de Desarrollo Empresarial	Desde 2005	Apoyo técnico del BID			1. No hay especificación de grupos metas ni un mecanismo que asegure la cobertura de todos los grupos de beneficiarios. 2. El programa 1 excluye a todas las empresas que no sean miembros de asociaciones, es decir por lo menos el 75% de los vulnerables. 3. Más del 50% de los gastos se concretizan en capacitación, que no debería ser un instrumento propio de los servicios empresariales. 4. El apoyo al acceso al mercado - considerado como el servicio más importante por los beneficiarios - solo recibe el 8% del financiamiento. 5. Falta de datos imposibilita una evaluación comparativa.
	Desde 2001	80 MQ en 7 años, financiado en 2001, 75% Comisión europea y 25% Gobierno de Guatemala	Para Intecap: el número total de personas atendidas fue de 214.089, el 60% para capacitación, 13% para asistencia técnica, 11% para asesoría y consultoría, y 16% para acceso a mercado.		
Coordinadora Nacional de Microempresarios de Guatemala (CONMIGUAT)	Desde 1995	Financiamiento inicial de la OIT, a la fecha cuentan con presupuesto de 0.6 MQ anual	A la fecha representan a 13 grupos. En 2007: capacitación a 2,601 microempresarios, 63% mujeres, alrededor de 70% con menos de primera preparatoria completa.	1. Sus beneficiarios son casi todos autoempleados informales. 2. Cuando es necesario las capacitaciones se dan con traducción en idiomas mayas.	1. Por falta de fondos, los servicios se brindan solo a autoempleados organizados en asociaciones, lo que excluye por lo menos al 75% de los vulnerables. 2. Capacitación es insuficiente para dar una respuesta significativa a las necesidades de los autoempleados, por eso hay disminución de socios de la institución. 3. Falta recolección de resultados.

(Continúa)

Cuadro A.3 (Continuación)

	Programa	Ejecutor o Impulsor	Componentes	Objetivos	Grupo Meta
Servicios de Empleo	Servicio Público Nacional de Empleo	Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Empleo	Bolsa electrónica de empleo, ferias de empleo, kioscos, etc.	Ofrecer y organizar capacitación, ferias de empleo, kioscos de empleo, recolección y publicación de plazas de empleo a favor de todas las personas que buscan empleo.	Universal (no solo los vulnerables, sino también los otros grupos parte del mercado laboral)
	Programa de servicios de empleo de CRESUD	Centro de Recursos de Empleo (CRESUD)	Servicios de empleo	Brindar servicios gratuitos de recolección y publicación de plazas de empleo expuesta públicamente en todas las iglesias mormonas del país y publicada en Internet, apoyo logístico (teléfono, PC por la búsqueda de empleo) en dos centros de empleo, servicios a favor de todas las personas que buscan empleo.	Focalizado (vulnerables)
Caso de Estudio	Caso UPAVIM	Asociación Unidas Para Vivir Mejor (UPAVIM)	Programa Integrado de autoempleo (contactos con empresas, donación de maquinas textiles, capacitación técnica y en inglés, otorgamiento de microcréditos)	Brindar ayuda en la generación de empleo de mujeres, así como generar ganancias para financiar un centro que brinda servicios sociales de guardería, escuela primaria y atención medica para los miembro/empleados de UPAVIM y la comunidad alrededor.	Focalizado (vulnerable), mujeres del área periférica de Ciudad de Guatemala

(Continúa)

Cuadro A.3 (Conclusión)

	Programa	Duración/ Tipo de programa o proyecto	Fuente/Monto Financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Servicios de Empleo	Servicio Público Nacional de Empleo	Desde 1998	2,5 MQ anual proveniente del Gobierno Central (= 0,0000625% del presupuesto del Gobierno Central)	2002: 1 kiosco, 2004: 1 feria de empleo, 2007: 35 kioscos y 3 ferias de empleo, de resultado: 4.215 colocados		1. Fondos muy limitados. 2. Falta de datos sobre el ml representa un obstáculo a la realización de un servicio de empleo.
	Programa de servicios de empleo de CRESUD	Desde 1995	2 MQ , Iglesia Mormona	Alrededor de 2.000 personas colocadas por año, principalmente en el sector de servicios, muchos por trabajos temporales. 20% mujeres, 50% jóvenes, 50% tiene nivel secundario básico de educación, 50% nivel secundario avanzado y profesional.		1. Los vulnerables con casi completamente excluidos ya que se intermedia la demanda de trabajo de medianas-grandes empresas, las cuales necesitan trabajadores que tengan por lo menos un nivel de educación media. 2. No hay mecanismos para privilegiar trabajos no temporales y/o que ocupaciones una carrera que se preste de manera particular al aprendizaje en el trabajo o que ofrezca un progresivo aumento salarial.
Caso de Estudio	Caso UPAVIM	Desde 1990	Donaciones	A la fecha: generó empleo a 100 personas y genera ganancias para un centro que brinda servicios sociales (guardería, escuela primaria, atención médica) para los miembros y la comunidad alrededor	1. Programa diseñado para vulnerables.	

Fuente: Baroni, Bruno 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 252.

Nota: El cuadro incluye información hasta 2007/2008. No se pretende una presentación exhaustiva de todos los programas.

CUADRO A.4
ESQUEMA DE COMPARACIÓN DE PROGRAMAS PARA HONDURAS

Programa	Ejecutor o Impulsor	Área de actividad	Objetivos	Grupo Meta
Programa de Apoyo a la Enseñanza Media en Honduras (PRAEMHO)	SE (Secretaría de Educación)	Educación - Empleo - Jóvenes	Fortalecer la Educación Media en Honduras, específicamente la formación profesional.	1.500 maestros y 13.414 alumnos entre los 16 y 18 años que estén cursando I,II y III año de bachillerato
Programa Educatodos	SE	Educación - Jóvenes - Adultos	Brindar la oportunidad de concluir los estudios de educación básica a los jóvenes y adultos (mediante la tecnología de radio interactiva) y así garantizarles mejores oportunidades de calidad, desarrollo económico y personal.	Jóvenes y adultos a partir de 10 años
Convenio 100 del Programa Nacional de Prevención y Reinserción Social de Personas vinculadas a Maras o Pandillas (PNPRRS)	Programa Nacional de Prevención Alianza Joven Regional (AJR/USAID-SICA) COHEP, (CCIT) y el PNPRRS	Empleo - Juventud - Género	Identificar oportunidades de inserción laboral para jóvenes ex pandilleros rehabilitados	100 jóvenes ex integrantes de pandillas
Subprograma de Promoción al Empleo (PROEMPLEO)	STSS (Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social)	Empleo - Educación - Juventud	Incrementar la inserción laboral de los desempleados y subempleados. Generar políticas activas del mercado laboral (ml) que impulsen la colaboración del sector privado para reproducir buenas practicas de asociación entre demanda y oferta de trabajo, premien el entrenamiento profesional y sienten las bases para orientar la transformación del sistema de capacitación y empleo del país	4.400 jóvenes desempleados y subempleados entre 18 y 29 años
Subproyecto "Mi Primer Empleo" - Componente 3 del Proyecto Nutrición y Protección Social	STSS	Juventud - Empleo	Promover la inserción laboral y la inclusión social de jóvenes pobres	3.896 jóvenes entre 15 y 19 años

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Programa	Ejecutor o Impulsor	Área de actividad	Objetivos	Grupo Meta
Proyecto Inserción Laboral de Jóvenes	CENET (Centro Nacional de Educación para el Trabajo)	Programa al Apoyo a la Educación Media en Honduras (PRAEMHO)	Desarrollar competencias básicas para la inserción laboral en los jóvenes de los institutos de educación media	Programa de apoyo a la Educación Media (PRAEMNO). 1.300 estudiantes y 50 docentes
		Centro Nacional de Formación Agrícola (CENFA)	Formar jóvenes en aprendizaje empresarial y habilidades para el empleo y así asegurar su inserción afectivo al ml	Centro Nacional de Formación Agrícola (CENFA). 65 estudiantes y 8 instructores
		E. Taller	Desarrollar competencia básicas en los jóvenes para insertarlos al ml	E. Taller. 25 estudiantes
Proyecto de Educación para el Trabajo de Grupos Vulnerables	CENET	Población Indígena	Desarrollar un proceso de protección y defensoría de la niñez indígena, vinculado con actividades de organización e integración al proceso productivo de la comunidad	Población indígena Pech, Tolupanés.
		Programa Conjunto de Apoyo a la Seguridad Humana	Mejora de las condiciones de vida de los pepenadores del Crematorio Municipal de Comayagua y de la capacidad de gestión de sus propias necesidades	Programa Conjunto de Apoyo a la Seguridad Humana (PECASH). 30 personas
		Asociación de Educadores Zonales de Intibucá	Fortalecer la estructura organizativa mediante la elaboración de un plan estratégico y desarrollo de acciones específicas de alfabetización y educación ocupacional	Asociación de Educadores Zonales de Intibucá (AREZI). 150 personas
Componente Bono Juvenil - Proyecto Desarrollo Integral de la Familia	PRAF (Programa de Asignación Familiar)	Juventud - Empleo	Contribuir al cumplimiento de las políticas y metas del GR referente al desarrollo del capital humano, disminuir la incidencia de jóvenes en pandillas y delincuencia, reducir de la pobreza y promover el empleo.	16.000 jóvenes en riesgo social entre 13 y 24 años
Proyecto Jóvenes Emprendedores. Programa Honduras Joven	Despacho de la Primera Dama de la Nación. Programa "Honduras Joven"	Juventud - Empleo	Apoyar a jóvenes empresarios o con deseo de hacer negocios	Jóvenes emprendedores con educación incompleta y residentes de comunidades rurales o urbano marginales, con altos índices de subempleo o desempleo
Fortalecimiento Técnico y Financiero a la Mujer Emprendedora	STSS	Mujer - Empleo	Impulsar los procesos de desarrollo de mujeres emprendedoras de escasos recursos económicos mediante acceso a formación profesional y apoyo a la generación de microempresas como una estrategia para generar empleos de mejor calidad	Mujeres

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Programa	Ambito geográfico de acción	Duración / Tipo de proyecto	Fuente / Monto de financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
PRAEMHO	Territorio nacional	51 meses: dic. 2003 - sept. 2008 Transitorio	Unión Europea(UE) : 29.122.300 euros	13.414 jóvenes atendidos, 3.055 docentes y 570 personal administrativo capacitado. Mejoras en infraestructura de 19 centros educativos. 500 jóvenes de familias pobres recibieron becas TxE (50% mujeres) y 200 jóvenes de etnias becas EIB.	Mediante las distintas becas se intenta alcanzar a diversos grupos vulnerables (pobres extremos y etnias)	1. Difícil alcanzar zonas de pobreza extrema, ya que éstos difícilmente llegan a la educación secundaria
Programa Educatodos	Territorio nacional	13 años: desde 1995 Permanente	Fondo de donación del gobierno de EEUU y BID (Programa de Educación Media y Laboral). Desde el inicio hasta junio 2004: \$9 millones aportación de USAID, \$4 millones fondos del gobierno y aportaciones locales (Red de Aliados: alcaldías municipales, proyectos de desarrollo comunitario, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de cooperación externa, empresa privada e iglesias).	800.000 jóvenes y adultos beneficiados. 90.000 personas alfabetizadas.		
PNPRRS		Proyecto piloto 2008-2009				
PRO-EMPLEO	Tegucigalpa y San Pedro Sula	5 años: 2004-2009 Transitorio	BID: US\$ 6.430.000	Se ha superado la meta planteada capacitando a 4.486 jóvenes y se insertaron laboralmente 2.899.		
Subproyecto "Mi Primer Empleo"	Áreas urbanas de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Comayagua y otras ciudades.	4 años: sept.2005 - jun.2010 Transitorio	BM: US\$ 7.400.000 y US\$ 7.100.000 STSS: US\$300.000	Hasta la fecha se han beneficiado 1.607 jóvenes (41,25% de la meta) y se ha ejecutado 37% del presupuesto.		1. Bajo monto invertido por participante. 2. El proyecto tiene un rango de cobertura amplio que abarca las principales ciudades del país, pero no llega a las áreas rurales más alejadas y por lo tanto las más excluidas de los circuitos de desarrollo del país.

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Programa	Ámbito geográfico de acción	Duración / Tipo de proyecto	Fuente / Monto de financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Proyecto Inserción Laboral de Jóvenes	Departamento de La Paz	Indefinido	UE, PRAEMHO, CENET: US\$ 35.354.800	Se atendieron a 1.100 estudiantes y 60 docentes.	Los estudiantes que desarrollaron una actitud empresarial logran insertarse con mayor efectividad que aquellos que fueron inducidos al tema.	1. Muchos docentes no hicieron el papel de orientadores y muchos docentes solo estuvieron tiempo parcial.
		2 años / transitorio	SNV, CENET: US\$ 1.325.309,06	Resultados no disponibles.		
		30 días - Transitorio	Municipalidad Comayagua, CENET: US\$ 25.000	Se atendieron a 22 estudiantes		
Proyecto de Educación para el Trabajo de Grupos Vulnerables	Montaña de la Flor, San Esteban	Información no disponible	UNICEF/CENET: US\$ 1.835.054	1.138 personas adultas integradas en: alfabetización, proyectos productivos y sociales y 107 niños atendidos.		1. Falta de recursos colocados de forma oportuna, hizo que se retrasaran las actividades.
	Comayagua	1 año	FAO/CENET- Municipalidad de Comayagua: US\$70.000,00	20 personas atendidas		1. La tardanza en los desembolsos provocó la disertación de algunos miembros del grupo.
	Intibucá	6 meses	CENET: US\$ 129.000	120 personas atendidas		
Componente Bono Juvenil - Proyecto Desarrollo Integral de la Familia	Zonas urbanas y rurales	Permanente: inicio 1999	Fondos públicos originados por condonación de deuda para HIPC: 40 millones de lempiras anuales	Del 2003 al 2008: 71.003 jóvenes beneficiados		
Proyecto Jóvenes Emprendedores. Programa Honduras Joven	Comunidades rurales de: Lempira, Olancho, Francisco, Morazán, Santa Bárbara, Copán, Ocotepeque, Cortés, Atlántida, Yoro y Choluteca. Zonas urbano-marginales: Comayagua, Tegucigalpa, Choloma y La Ceiba.	Proyecto piloto: inicio nov.2007	Gobierno de Taiwán: En el 2007: 31 millones de Lempiras	350 jóvenes beneficiados con entrenamiento empresarial (60% mujeres)		

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

	Programa	Ambito geográfico de acción	Duración / Tipo de proyecto	Fuente / Monto de financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Programas y proyectos del sector público	Fortalecimiento Técnico y Financiero a la Mujer Emprendedora	Zonas urbanas de la ciudad de Tegucigalpa, Departamento de Francisco Morazán	2006-2008 Transitorio	OEA: US\$ 72.200	Formación de 60 mujeres en: cocina, panadería, repostería, manualidades, corte y confección, y en mercadotecnia. Capacitación de 45 mujeres en: gerencias de empresas, marketing, y requerimientos legales para la constitución de una microempresa. Otorgamiento de microcréditos para la ejecución de 13 propuestas de proyectos empresariales.		
	Programa		Ejecutor o Impulsor	Área de actividad	Objetivos	Grupo Meta	
Programas y proyectos del sector privado	Programa Jóvenes Emprendedores		Red Katálys	Empleo - Juventud	Apoyar y promover el empresariado juvenil, como un medio para generar empleo y combatir la pobreza	4.400 jóvenes emprendedores entre 18 y 30 años	
	Proyecto Piloto "Proyecto Creación y Apoyo de 100 Microempresas de jóvenes en el sector rural en Honduras". Nombre abreviado: "Proyecto Jóvenes Empresarios"		FUNBAN HCAFE	Juventud - Empleo	Estimular y apoyar la creación de microempresas, desarrollando actitudes y capacidades empresariales en jóvenes, hombres y mujeres, para aumentar su competitividad en la gestión de sus negocios y así poder brindar productos y servicios de calidad	100 jóvenes	
	Proyecto "Fondo de Garantía y servicios empresariales para fomentar la capacidad empresarial entre los jóvenes hondureños". Concurso "Tu propio Negocio"		FUNBAN HCAFE	Juventud - Empleo	Aumentar la motivación y las capacidades técnicas y financieras de los jóvenes pobres graduados de los Centros Técnicos Vocacionales (CTV) para convertirse en empresarios de éxito	400 jóvenes graduados(as) de institutos técnicos y CTV	
	Proyecto de Fomento de la Pequeña Empresa Juvenil en el Valle del Yeguaré		Escuela Agrícola Panamericana "El Zamorano"	Juventud - Empleo	Apoyar a jóvenes en la formación de microempresas teniendo en cuenta las necesidades de la región, las capacidades y destrezas de los grupos, mediante la capacitación, proporcionando recursos de los cuales logren tener algún beneficio financiero	Jóvenes	

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Programa	Ambito geográfico de acción	Duración / Tipo de proyecto	Fuente / Monto de financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Programa Jóvenes Emprendedores	Región centroamericana	Transitorio: 5 años	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), BID, GTZ, Agencia Internacional de Desarrollo (AID): US\$3,6 millones (todo el proyecto a nivel regional)	Aun no se conocen los resultados.		
Proyecto Piloto "Proyecto Creación y Apoyo de 100 Microempresas de jóvenes en el sector rural en Honduras". Nombre abreviado: "Proyecto Jóvenes Empresarios"	Departamentos: Comayagua, La Paz, Santa Bárbara, Olancho, Lempira, Copán y Francisco Morazán	Transitorio: 2 años, 2004-2006	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Fundación Iberoamericana para el Desarrollo -FIDE, FUNBANHCAFE Costo total del proyecto: US\$287.248,13 Aporte del AECI: US\$123.753,46	Se capacitó a 121 jóvenes beneficiados, otorgando financiamiento a 51 microempresarios de los cuales 43 están operando.		1. No tiene enfoque de género: la participación de la mujer fue solo del 14,8%
Proyecto "Fondo de Garantía y servicios empresariales para fomentar la capacidad empresarial entre los jóvenes hondureños". Concurso "Tu propio Negocio"	En los departamentos de: Comayagua, Cortés y Francisco Morazán	Transitorio: 4 años, inicio 2005	BID: US\$ 967.000	60 jóvenes recibieron después de la capacitación, una asesoría personalizada en la elaboración de sus planes de negocio. Se han creado 18 empresas, 9 con orientación a la producción, 8 de servicios y 1 de comercialización. De éstos han desaparecido 5.		
Proyecto de Fomento de la Pequeña Empresa Juvenil en el Valle del Yeguaré	Valle del Yeguaré, 5 micro-regiones: municipios de Yuscarán, La Villa San Francisco, San Antonio de Oriente, Güinope y Morocell)	Transitorio	Fundación W.K.Kellog, información sobre monto no disponible	Información no disponible		

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Programa	Ejecutor o Impulsor	Área de actividad	Objetivos	Grupo Meta	Ambito geográfico de acción
Programa Mujer y Trabajo Digno en las Maquilas	Centro de Desarrollo de la Mujer (CDM)	Derechos laborales - Género	Promover e incidir e el respeto y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en las maquilas en la zona norte	Mujeres maquiladoras	San Pedro Sula
Proyecto con Derecho a un Futuro	Consortio Nacional	Juventud - Empleo	Empoderamiento de jóvenes rurales para que participen activamente en el desarrollo sostenible de áreas rurales	300 jóvenes entre 13 y 23 años, de áreas rurales y escasos recursos económicos	Departamentos de La Paz (Marcala, Yarula, Santa Elena, San José, Santa María y Cabañas), Intibucá (Jesús de Otoro) y Yoro (Yorito).
Proyecto Entra 21	Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ)	Juventud - Empleo	Reducir el desempleo juvenil mediante la capacitación a jóvenes de barrios pobres que hayan concluido su educación secundaria	ACJ. 400 jóvenes	Las sgts colonias de Tegucigalpa: San Francisco, Amaya Amador, Fraternidad, Reparto bajo y por reparto por arriba, San Miguel, Las Palmas, Carrizal, La Esperanza y la Flor del Campo.
	CADERH		Contribuir al aumento de las condiciones de empleabilidad de jóvenes desempleados, con alto riesgo social	CADERH. 272 jóvenes	De las ciudades de Tegucigalpa, Choloma y Puerto Cortés
Proyecto Barauda	Asociación Hondureña de Mujeres Negras (ASOHMUN)	Mujer - Empleo	Mejorar las capacidades productivas y de mercadeo de mujeres garífunas que elaboran y venden pan de coco. Estandarización de productos elaborados.	69 mujeres garífunas que elaboran y venden pan de coco y repostería y que viven en barrios vulnerables	Ciudad de Comayagüela

(Continúa)

Anexo 4 (Continuación)

Programa	Duración / Tipo de proyecto	Fuente / Monto de financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades	
Programa Mujer y Trabajo Digno en las Maquilas	Permanente (9 años)	Ayuda Popular Noruega, Pan para el Mundo, Hivos, Acciones para la Cooperación del Sur, AECI, Dans ChurchAid, OPS, Allan Gutmacher Institute, Manos Unidas, Oxfam Internacional, etc. Presupuesto: de US\$ 100.000 a 120.000 anuales	Durante el 2006 se presentaron 87 denuncias impuestas ante CDM personales y colectivos presentados por aproximadamente 670 personas, la mayoría mujeres. Los temas prevalentes son estabilidad laboral y pago de prestaciones. Solo 65 de los casos se finalizaron, de éstos 63% obtuvo resolución favorable. Muchos casos son abandonados por las demandantes.			
	Proyecto con Derecho a un Futuro	Fondo Noruego	Aun no se conocen los resultados.			
	Proyecto Entra 21	Transitorio: 2006-2007	Fundación Internacional para la Juventud (FIJ), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID: US\$ 261.700; ACJ: US\$ 68.700 Total: US\$ 330.400	332 beneficiados, de los cuales 168 se insertó al mercado laboral		
	Proyecto Entra 21	Transitorio: 2004-2006	FIJ, FOMIN del BID. Co-financiamiento Secretaría de Educación y INFOP, CODESA y COVELO. Total: US\$ 9.280.443	293 beneficiados y 101 insertados al mercado laboral.		
Proyecto Barauda	Transitorio: 2 años	Agencia de Alivio y Desarrollo (ERD). Monto total financiado para el proyecto: US\$ 187.530,38	Capacitación de mujeres en formación profesional y humana. Compra e instalación de dos hornos industriales para 12 bandejas			

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Programa	Ejecutor o Impulsor	Área de actividad	Objetivos	Grupo Meta	Ambito geográfico de acción
Componente de Empleabilidad de Jóvenes. Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMYPE)	GTZ, STSS, INJ, Fundación Banhcafé, Cámara de Comercio e Industrias de Choloma, Agencia para el Desarrollo Estratégico de Santa Rosa de Copán, Fundación Intibucana para el Desarrollo	Juventud - Empleo	Contribuir en el incremento de la inserción productiva de los jóvenes, mediante el fomento de instrumentos de empleabilidad y capacidad empresarial de esta población	Jóvenes entre 18 y 25 años	Choloma, Cortés, Santa Rosa de Copán, La Esperanza, Intibucá.
Programa interagencial de Fomento al Desarrollo de la Infancia y Juventud en Honduras	Agencias de las Naciones Unidas: UNFPA, UNICEF y OPS/OMS	Intersectorial Niñez - Adolescencia - Juventud	Apoyar e impulsar los esfuerzos nacionales para el fomento del desarrollo integral de la adolescencia y juventud con énfasis en la prevención a la violencia, el VIH/SIDA y el embarazo en la adolescencia	Hombre y Mujeres entre 10 y 29 años	Territorio nacional
Programa Mujer y Desarrollo Económico Local (MyDEL)	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)	Género	Identificar, valorizar y caracterizar los emprendimientos de las mujeres para proponer un modelo y una ruta metodológica para el empoderamiento económico, la equidad de género y la gobernanza democrática de las mujeres emprendedoras tanto actoras y dinamizadoras del desarrollo territorial	Mujeres	
Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEG/FMAM)	PNUD, Sector Público, Sociedad Civil	Empleo	Atención, estimulación y desarrollo de iniciativas productivas locales de grupos que viven en zonas de amortiguamiento consideradas reservas naturales protegidas	Organizaciones de Base Local, sean estas: Patronato, Junta de Agua, Grupos Indígenas, Grupo de Mujeres, Cooperativas, etc.	Corredor Biológico Mesoamericano, Biosferas Río Plátano y Tawahka Asangi y la La Mosquitia hondureña (Departamentos de Atlántida, Colón, Cortés, Gracias a Dios y norte de Yoro)

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Nombre del Programa	Duración / Tipo de proyecto	Fuente / Monto de financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Componente de Empleabilidad de Jóvenes. Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMYPE)	Transitorio: 2005-2007, nueva fase 2008-2010	GTZ: Total desembolso en 2008 US\$180.000	Desde el año de 2005 se han atendido 9.500 jóvenes colocando un total de 2.300 jóvenes en el mercado laboral, de los cuales el 84% corresponde a la UTIL de Choloma, 12% a la de Santa Rosa de Copán y 4% a la de la Esperanza.	1. Muy buena implementación de UTIL (unidad técnica de intermediación laboral), ahora se trata de institucionalizar el modelo a nivel nacional. 2. Tienen enfoque de género.	
Programa interagencial de Fomento al Desarrollo de la Infancia y Juventud en Honduras	Transitorio: 2007-2015	ONU	Firmas de planes operativos y pactos políticos, y establecimiento de redes de coordinación y comunicación. 8 redes de comunicadores juveniles fortalecidas.		
Programa Mujer y Desarrollo Económico Local (MyDEL)	Transitorio > 2005-2009	Cooperación Italiana	Capacitación de mujeres emprendedoras, caracterización de emprendimientos, implementación de modelo financiero para la promoción de los emprendimientos y concertación de una nueva visión de la capacidad empresarial de las mujeres a nivel local y de su contribución al desarrollo territorial, a la justicia económica y al empoderamiento.		
Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEG/FMAM)	Permanente: inicio 2001	PNUD	37% de la cartera del Programa Honduras colocado en grupos indígenas. 17% en pueblos afrodescendientes. 44% en comunidades mestizas campesinas en condiciones de pobreza y 2% a ONGs que venden servicios de capacitación, monitoreo y evaluación.		

(Continúa)

Cuadro A.4 (Continuación)

Nombre del Programa	Ejecutor o Impulsor	Área de actividad	Objetivos	Grupo Meta	Ambito geográfico de acción
Proyecto de Joyería Artesanal	Fundación Intibucana de Desarrollo (FUNIDE), Swiss Contact	Juventud - Empleo	Crear nuevas fuentes de empleo a través del fomento de la producción de joyería artesanal como una actividad económica, innovadora y rentable	40 jóvenes de comunidades rurales (50% mujeres)	Municipios de: La Esperanza, Intibucá y Yamaranguila
Programa Conjunto para el Desarrollo Humano Vía Empleo para Superar los Retos de la Migración en Honduras	Programa conjunto de las agencias de Naciones Unidas, bajo la administración de PNUD y la co-ejecución de instituciones del estado involucradas en el tema, coordinación de la STSS.	Juventud - Empleo	Contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y capacidad empresarial a nivel local para desincentivar la migración de jóvenes	8.100 hombres y mujeres jóvenes entre 15 y 29 años, de origen rural con alto grado de vulnerabilidad social	Departamentos > La Paz, Comayagua e Intibucá
Agenda Económica de las Mujeres	UNIFEM	Género	Contribuir a la incorporación del enfoque de género en la producción y disseminación de estadísticas económicas, tanto de las oficinas nacionales de estadística como de otras instancias públicas productoras de información económica a nivel nacional y regional	Mujeres	Territorio nacional

(Continúa)

Cuadro A.4 (Conclusión)

Nombre del Programa	Duración / Tipo de proyecto	Fuente / Monto de financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Proyecto de Joyería Artesanal	Transitorio: 2 años	FOIL/ CEEC (AEICID), INFOP, SUISSCONTACT: US\$ 26.907	Aun no se conocen los resultados.		
Programa Conjunto para el Desarrollo Humano Vía Empleo para Superar los Retos de la Migración en Honduras	Transitorio: 3 años, 2009-2011	Fondo en Fideicomiso España-PNUD para el logro de los ODM: US\$ 6.372.064	Aun no se conocen los resultados.		
Agenda Económica de las Mujeres	Transitorio: Fase 1: 2004-2006; Fase 2: 2006-2008	Agencia de Cooperación Sueca para el Desarrollo (ASDI)	Establecimiento de espacios de discusión y de lanzamiento de iniciativas que combinan los enfoques sociales y los económicos para disminuir las desigualdades de género en el campo económico. En marcha un sistema de dirección colegiada entre el gobierno y la sociedad civil, sector privado y la academia. Logro de acompañamiento al INAM y a la STSS para incorporar la perspectiva de género en el Plan Nacional de Empleo Digno.		

Fuente: Ochoa Herrera, José Donaldo 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Honduras, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 253. Nota: El cuadro incluye información hasta 2007/2008. No se pretende una presentación exhaustiva de todos los programas.

**CUADRO A.5
ESQUEMA DE COMPARACIÓN DE PROGRAMAS PARA NICARAGUA**

Nombre del Programa	Ejecutor o Impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo meta
Intermediación laboral	Ministerio de Trabajo (MITRAB)	Instituto Nacional Tecnológico (INETAC), Ministerio de Educación (MINED)	Intermediación y orientación laboral	Acercar la oferta a la demanda de empleo y con ello facilitar la inserción laboral de las personas en situación de desempleo y/o aquellas que desean desplazarse a un empleo de mejor calidad	Desempleados y sub-empleados
			Subprogramas: 1. Formación técnica o educación técnica	Preparar para la vida laboral a jóvenes de entre 14 y 25 años, para el desempeño de una profesión o continuidad de sus estudios. Las salidas son: Bachillerato técnico, técnico medio, técnico básico y técnico básico rural.	1. Trabajadores activos provenientes de empresas aportantes del 2% de la planilla. 2. Jóvenes y adultos en busca de un oficio para insertarse en el mercado de trabajo. 3. personas con 9 años de educación formal para los bachilleratos técnicos 4. Para los cursos de capacitación en un oficio o habilitación la educación formal puede ser menor. 5. sectores en desventaja, becados por algún programa de cualquier institución del Estado que contempla a estos segmentos de la población dentro de sus objetivos.
Programas de capacitación técnica y formación laboral	INATEC	Empresa privada, Agencias de cooperación, Ministerio de Educación e instituciones del Estado con componentes de capacitación y/o habilitación laboral	2. Capacitación técnica	Capacitar a trabajadores empleados y no empleados con cierto o ningún grado de conocimientos y experiencia previos en ocupaciones afines con el objetivo de facilitarles la formación para su participación en el trabajo productivo. Está dirigido a trabajadores activos como a personas jóvenes y adultas en busca del dominio de una primera ocupación que se puedan pagar un curso y a sectores de la sociedad en desventaja social (becados por algún programa de otras instituciones del Estado).	
			3. Programas especiales: a. Mujer, género y desarrollo b. Pequeña y mediana empresa c. Rehabilitación ocupacional	Capacitar a grupos tradicionalmente vulnerables: mujeres y jóvenes en riesgo, desempleadas, microempresarios y personas con capacidades diferentes.	

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

Nombre del Programa	Ejecutor o Impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo meta
Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL)	MITRAB	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (SECEP), actualmente SEPRES, INATEC y MINED	Capacitación, orientación, intermediación laboral y certificación y homologación de títulos	Facilitar el acceso al mercado de trabajo con equidad a personas jóvenes, adultas, aspirantes y cesantes en situación de vulnerabilidad con el fin último de incidir en el mejoramiento de sus condiciones de vida	Mujeres jefas de hogar en desempleo o subempleo, jóvenes excluidos del sistema educativo, subempleados y trabajadores del sector informal con bajo nivel educativo y de bajos ingresos y personas que provienen de los programas de educación para adultos
Fortalecimiento del sector educativo en las zonas afectadas por el Huracán Mitch en Nicaragua (FOSED-PRRAC/N/SE/01/038)/ Subproyecto: Apoyo a la formación profesional para mejorar la oferta en beneficio de la población de extrema pobreza	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), INATEC y ONGs locales	Alcaldías municipales	Capacitación	Contribuir a que la población acceda a servicios de capacitación y educación técnica de mejor calidad con enfoque hacia la reducción de la pobreza y marginación, y el fomento de un modelo de desarrollo más sostenible	2.400 jóvenes y adultos desempleados y sub empleados con miras a su inserción en el mercado laboral
Desarrollo de competencias laborales en Nicaragua. Programa DCL-NIC INATEC	INATEC	MITRAB, Instituto de la Juventud (INJUVE), Cámara de Industria (CADIN), Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), Centros de Formación Profesional públicos y privados	Fortalecimiento institucional de los Centros de Formación públicos y privados y capacitación	Mejoramiento de las competencias laborales para la empleabilidad de los jóvenes de modo que puedan incorporarse a trabajos mejor remunerados que incidan finalmente en sus condiciones de vida. Ampliar el acceso de la población joven a un sistema innovador de capacitación orientado a mejorar la empleabilidad y la inserción laboral	Jóvenes de ambos sexos y particularmente de los segmentos de la población más rezagados económica y socialmente

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

Nombre del Programa	Ejecutor o Impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo meta
Programa Nacional de Kioscos Tecnológicos	INATEC	Municipales y organismos locales	Capacitación e instalación de kioscos tecnológicos	Abrir las oportunidades del nuevo mundo informático a la población de escasos recursos económicos, a través de cursos básicos de computación que le faciliten su quehacer diario en el campo laboral. Contribuir al desarrollo social y cultural de las comunidades alejadas donde no existen centros de capacitación, brindando a los jóvenes oportunidades de acceso al conocimiento elemental del uso de las computadoras a través de los Kioscos Tecnológicos	40.000 jóvenes de ambos sexos en situación de pobreza ubicados en comunidades y barrios alejados o donde no existen centros de capacitación técnica
Programa Nacional de Información Juvenil (PNIJ)	Secretaría de la Juventud (SEJUVE), a partir del 2007 se transformó en Instituto Nicaragüense de la Juventud (INJUVE)	Universidades, INATEC, MITRAB, MECD hoy MINED, Empresas privadas y Alcaldías Municipales	Orientación vocacional, Capacitación e Inserción laboral y computación básica	Ampliar la disponibilidad de información de interés para los jóvenes en aspectos de becas, empleo y capacitación en informática. Brindar servicios de orientación vocacional, prácticas laborales, capacitación e inserción laboral.	Jóvenes en situación de pobreza
Programa de Prevención y Atención de la Violencia que afecta a los Jóvenes	SEJUVE, actual INJUVE	MECD actual MINES, Ministerio de la Familia (MIFAMILIA), Ministerio de Gobernación (MIGOB), INATEC, Actores locales como Guías Espirituales y Líderes locales	Desarrollo personal, Capacitación laboral, Promoción del empleo juvenil, Promoción de cultura y deporte y Fortalecimiento Institucional	Contribuir a la integración social de los jóvenes en situación de riesgo social y la disminución de la violencia que involucra a jóvenes, mediante la facilitación de oportunidades sociales y económicas articulando esfuerzos interinstitucionales entre los años 2000 y 2006	Adolescentes y jóvenes en riesgo social
Programa de Atención Integral a la Niñez y Adolescentes en Riesgo Social (PAINAR)	MIFAMILIA	INATEC	Prevención, Atención, Fortalecimiento de la Familia, Inter-institucionalidad, Intersectorialidad y seguimiento, monitoreo y evaluación de la capacidad institucional	Contribuir a “prevenir, mitigar y reducir las situaciones de riesgo social y violencia que viven niños, niñas y adolescentes y sus familias, con base en la participación comunitaria, la articulación y complementariedad de acciones interinstitucionales e intersectoriales; promoviendo el desarrollo humano y el fortalecimiento de la familia”	Niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años de edad, madres, padres y tutores y miembros de la comunidad

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

	Nombre del Programa	Ambito geográfico	Duración / Tipo de programa o proyecto	Fuente / Monto financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Intermediación laboral	Servicio público de empleo (SEPEM)	Todo el territorio nacional	Desde los 80's bajo otro nombre, desde el 2002 como SEPEM	Presupuesto General de la República	Bajo nivel de colocación		1. Presupuesto extremadamente bajo. 2. No tiene cobertura en el territorio nacional.
Programas de capacitación técnica y formación laboral	Capacitación técnica y formación laboral	Nacional	Desde la creación del INATEC en 1991	1. aporte del 2% de la planilla de trabajadores de las empresas aportantes. 2. Cooperación externa como donación o préstamo. 3. Presupuesto General de la República.	En la última década el INATEC ha formado a 237.945 jóvenes. El 11% de ellos como técnicos básicos, medios y bachilleres técnicos, dirigido a jóvenes de 14 a 25 años, con niveles académicos al momento del ingreso de sexto grado, noveno grado y bachilleres, estos cursos tienen una duración de 2 a 3 años. El resto (89%) son capacitados en cursos con duración promedio de 40 horas, dirigidos a personas en su mayoría entre 18 y 30 años, aunque pueden acceder personas mayores, con experiencia laboral o sin ella.	La atención a grupos vulnerables aunque con limitadas capacidades económicas.	1. Son excluidos los que no tienen ningún nivel académico que son los más vulnerables. 2. Limitada oferta de formación. 3. Falta una efectiva vinculación con el organismo competente para el apoyo en la inserción laboral. 4. Falta seguimiento en los programas.
	Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL)	Todo el territorio nacional, pero en primera etapa comprende los departamentos de León, Rivas, Granada Managua, RAAN y el norte	4 años. De julio 2005 a junio 2009	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/ AECID, US\$ 6,5 millones para el periodo 2005-2009	161 personas capacitadas e insertadas a una empresa agroindustrial. El 90% fueron mujeres. Certificación de 39 personas de grupos vulnerables como "fruticulturas". Instalación de un observatorio laboral.	Buen equipo técnico. Curriculum y metodología adecuados al contexto del programa. Temas y contenido diseñados en base a demandas identificadas.	Limitada incidencia en el personal técnico del SEPEM.

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

Nombre del Programa	Ambito geográfico	Duración / Tipo de programa	Fuente / Monto financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Fortalecimiento del sector educativo en las zonas afectadas por el Huracán Mitch en Nicaragua (FOSED-PRRAC/N/SE/01/038)/ Subproyecto: Apoyo a la formación profesional para mejorar la oferta en beneficio de la población de extrema pobreza	Departamentos de: Nueva Segovia, RAAN y Managua	De enero 2003 a enero 2005	Fondos de la Unión Europea. Información exacta no disponible	El 62% de los capacitados se insertaron laboralmente después de la conclusión de los cursos	Inversión en capital humano: además de fortalecer capacidades laborales, los cursos contienen aspectos vinculados al mejoramiento de la autoestima y crecimiento personal.	
Desarrollo de competencias laborales en Nicaragua. Programa DCL-NIC INATEC	Todo el territorio nacional	De junio 2007 a junio 2010 (primera fase)	Primera Fase: US\$ 2,5 millones, 91% provenientes de la Cooperación Suiza y el resto de recursos del INATEC	Resultados insipientes el primer año, pero se infiere que es un proyecto de gran importancia	Establece alianzas estratégicas con el sector productivo.	
Programa Nacional de Kioscos Tecnológicos	Comunidades y barrios alejados o donde no existen centros de capacitación técnica	2001-2007	Recursos del Tesoro/ Alivio a la pobreza: C\$3.063.364,0 (que en dólares son US\$174,2 miles de dólares) en el período 2005-2007. (2005:984.927; 2006: 1.043.437; 2007: 1.035.000)	Solo se logró el establecimiento de 76% de los kioscos tecnológicos planificados con lo que la cobertura solo alcanzó el 50% de la población meta propuesta. El total de participantes 2001-2007 fue de 20098, se desconoce cuantos fueron hombre y mujeres. Y se instalaron en ese mismo periodo 229 kioscos fijos y 3 móviles.	Establecimiento de una estrecha vinculación entre INATEC y organismos locales, con gran aceptación en los barrios y comunidades	1. Asignaciones presupuestarias no estaban en correspondencia con la meta

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

Programa	Ámbito geográfico	Duración / Tipo de programa o proyecto	Fuente / Monto financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Programa Nacional de Información Juvenil (PNIJ)	Municipios de Diriamba, Masaya, Somoto, San Carlos, Chinandega, Mozote, Managua (Distritos II, III, V y VI), Ciudad Sandino, Tipitapa, Niquinohomo, Estelí, Jinotega	2003-2006	Recursos del Tesoro. En el periodo 2003-2006 se invirtieron US\$242.800 y hasta el 2007 ascendió a un monto total de US\$ 309.400	El programa atendió a 13.112 con servicios de información de interés. Se facilitaron 605 becas parciales, de las cuales 85% fueron universitarias, 774 fueron capacitados en manejo de herramientas básicas en computación, 481 pasantías. Se ubicó a 114 jóvenes (de 2.203) en empleos fijos y se realizaron 720 exámenes psicológicos de orientación vocacional.	El programa tuvo aceptación por los jóvenes atendidos.	Solo el 5% de los ofertantes de mano de obra fue ubicado en un puesto de trabajo en el lapso de estudio.
Programa de Prevención y Atención de la Violencia que afecta a los Jóvenes	11 Municipios del país	Desde 1999 y a partir del 2002 se incorpora el componente de capacitación laboral	Para el periodo 2004-2007 el presupuesto fue de US\$ 208.100 y la ejecución fue de US\$ 227.200	En el periodo 2002-2006, 3.515 jóvenes en alto riesgo social recibieron distintas capacitaciones (autoestima, liderazgo, valores, etc.) y se establecieron 34 redes interinstitucionales e intersectoriales logrando una atención eficaz. Del 100% de grupos violentos encontrados en el 2002-2003 para el año 2006 se redujo el 81% quedando menos de 18,2%. El 52% de estos jóvenes recibieron capacitación técnica.	1. Si se reconocen los beneficios de la inversión en el ámbito personal y comunitario, los costos resultan bajos en comparación a los costos que tiene la atención de problemas relacionados con la violencia juvenil y sus consecuencias, particularmente el desempleo. 2. Valoración positiva de los beneficiarios, reconociendo los cambios en sus estilos de vida y oportunidades para insertarse en la sociedad y la economía.	
Programa de Atención Integral a la Niñez y Adolescentes en Riesgo Social (PAINAR)	24 delegaciones de MIFAMILIA en todo el territorio nacional	2003-2008	Recursos del Tesoro, BID, Comisión Europea, JICA/ JAPON. Para los años 2007 el presupuesto fue de US\$ 637.900. Para el año 2008 el monto presupuestado es de US\$ 360.000	La experiencia con los grupos meta indicaba que el aporte psicosocial no era suficiente si los jóvenes y las familias en riesgo no tenían ingreso que les permitiera cubrir sus gastos de subsistencia, por eso a partir del 2007 se desarrolla la iniciativa de capacitación y habilitación laboral, de la que egresaron 200 personas	Gran capacidad de reconocer debilidades y ampliar el programa para superarlas (unir el apoyo psicosocial con la capacitación y habilitación laboral). Además de la capacitación en oficios, los beneficiarios reciben un kit de herramientas que facilita su desempeño en dichas actividades	

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

Programa	Ejecutor o Impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo meta
Proyecto "Haz realidad tu negocio"	SEJUVE, hoy INJUVE	Colectivo Integral de Desarrollo (CID) de la República del Perú, Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), la Universidad de Ingeniería (UNI), Emprendedores Juveniles de Nicaragua y Opción Nicaragua y Empresa privada	Capacitación y asistencia técnica, gestión de créditos, acompañamiento y seguimiento a los pequeños negocios y generación de autoempleo juvenil	Ampliar y fortalecer competencias orientadas al mejoramiento de oportunidades de inserción laboral en la juventud	Jóvenes de clase media baja de 16 a 30 años de edad
Bancos Comunales	Instituto Nicaragüense de la mujer (INIM)	Fondo de Crédito Rural	Otorgamiento de Créditos y Capacitación	Proporcionar créditos a las mujeres para el fortalecimiento de sus pequeños negocios o microempresas	Mujeres del área urbano marginal de escasos recursos económicos
Programa Productivo Alimentario (PPA) "Hambre Cero"	Ministerio agropecuario y Forestal (MAGFOR)	INATEC, INTA, IDR, Alcaldía, PRODELSA, INIFOM y Consejos y Gabinetes del poder ciudadano (GPC)	Bono productivo alimentario, capacitación y asistencia técnica	Reproducir de forma ampliada la economía campesina y dinamizar el mercado interno	15 mil mujeres campesinas y sus familias atendidas en cada año, 75 mil mujeres es la meta para 5 años
Programa de Microcrédito "Usura Cero"	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)	INATEC, MHCP, GPC	Microcréditos y Capacitaciones	Impulsar el desarrollo de las mujeres trabajadoras y reducir las barreras de acceso a las fuentes de financiamiento formales	grupos focalizados de mujeres en extrema pobreza en el área urbana de Nicaragua

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

Programa	Ambito geográfico	Duración / Tipo de programa o proyecto	Fuente / Monto financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Proyecto "Haz realidad tu negocio"	Diferentes departamentos y regiones autónomas del atlántico del país	2005-2006 Dos fases: 1. Concurso de Planes de Negocio. 2. Capacitación especializada y apoyo para la implementación de 8 empresas	US\$ 20.000 provenientes de Recursos del Tesoro, entregados a través de SNIP. En la 1era. fase se invirtieron US\$ 3.000 y en la 2da. fase US\$ 17.000	Se logró sensibilizar a 323 jóvenes con información completa sobre la participación para la 1era. fase. Fueron seleccionados los 20 mejores planes y se implementaron 8 empresas juveniles tal como estaba propuesto m a 4 de ellas se les facilitó el capital semilla.		No se realizó seguimiento de las microempresas formadas, por lo que se desconoce su estado actual. De manera referencial se conoce que algunas desaparecieron por la falta de apoyo financiero y asistencia técnica continua.
Bancos Comunales	Área urbano marginal, en 12 Departamentos del país	2001-2002	US\$ 70.200. Información sobre fuente de financiamiento no disponible.	Se benefició a 1000 mujeres, entregándose créditos de US\$ 120 a grupos de microempresarias a un plazo de 6 meses. La experiencia fue poco exitosa por su limitada rentabilidad económica y social, se invirtió más recursos de los asignados y no fue posible la recuperación de la cartera		1. Inexistencia de una política de crédito y estrategia de recuperación de fondos. 2. No se realizó un estudio previo sobre la capacidad de pago de las mujeres. 3. Faltó un proceso de sensibilización para la apropiación del proyecto. 4. Carencia de base de datos y de indicadores de seguimiento y evaluación. 5. No se definió una estrategia de sostenibilidad social y económica para la continuidad del proyecto.
Programa Productivo Alimentario (PPA) "Hambre Cero"	Área rural, territorio nacional	junio 2007-2011	US\$ 30 millones anuales un total de US\$ 150 millones. Recursos del tesoro	En el 2007 se atendieron a 8.695 jefas de familia en los departamentos de Estelí, Madriz y Nueva Segovia. En el 2008 solo se ejecutó el 8,8% del presupuesto asignado		1. Limitada capacidad productiva en el país que no permite cubrir la demanda de capital productivo (vacas y cerdos) de acuerdo a lo planificado en el año. 2. Falta de vinculación efectiva con diferentes instituciones del Estado para lograr la reducción de la pobreza, generar empleo y cumplir los objetivos planteados.

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

	Programa	Ambito geográfico	Duración / Tipo de programa o proyecto	Fuente / Monto financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Programas para el fomento del autoempleo y el micro-emprendimiento	Programa de Micro-crédito "Usura Cero"	Área urbana, territorio nacional	junio 2007-2011	Presupuesto General de la República. US\$ 2,26 millones para colocaciones en el primer año (2007). Los costos operativos para la implementación del programa fueron de US\$216.800	En el 2007 se entregaron US\$2,37 millones beneficiando a 8.294 mujeres en Managua y se recuperó el 94% del monto total. En el 2008 fue de US\$ 4,5 millones de los que se recuperaron 99,96% beneficiando a 24.926 mujeres asociadas en grupos de 5 a 10. Además, en el 2007 se capacitaron a 9.906 mujeres.	Muy bajas tasas de interés	1. Los plazos de cuotas de amortización de los préstamos son muy cortos lo que podría dificultar la recuperación de los ingresos por venta de las beneficiarias y encarecer los costos de financiamiento al tener que movilizarse a depositar las cuotas. 2. Falta un sistema de monitoreo y evaluación que permita concluir sobre sus efectos en el mejoramiento del nivel de vida de las beneficiarias.
	Programa	Ejecutor o impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo meta	
Programas para la generación de empleo directo	Programa de Inversiones del Fondo de Inversión Social	Fondo de Inversión social (FISE)	Alcaldías municipales, MINED, MIFAMILIA, MINSA, INIFOM e INATEC	Micro-planificación participativa, Fondo de mantenimiento preventivo, Manejo descentralizado del ciclo de proyecto y capacitación municipal y comunitaria (manejo de inversión, inclusión social, enfoque social de género y gestión ambiental)	Mejorar las condiciones de vida de la población y a la vez capacitar a los sectores marginados de las comunidades para facilitarles una mejor inserción en el mercado laboral	Población de los municipios y comunidades en situación de mayor pobreza	
	Programa de Empleo comunitario Juvenil	SEJUVE	MECD	Obras de infraestructura	Habilitar laboralmente a jóvenes con habilidades y destrezas en construcción. Desarrollar obras de infraestructura deportiva y recreativa en municipios de extrema pobreza del país para fomentar estilos de vida saludables en jóvenes.	Jóvenes de municipios de extrema pobreza	

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

Programa	Ambito geográfico	Duración / Tipo de programa o proyecto	Fuente / Monto financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades	
Programas para la generación de empleo directo	Programa de Inversiones del Fondo de Inversión Social	Municipios y comunidades en situación de mayor pobreza, territorio nacional	1990-2000, 2002-2006, 2007-2008	Recursos del Tesoro, Rentas del Tesoro/ alivio a la pobreza, Donaciones externar (FKW, COSUDE, ACDI, OPEP) y Préstamos externos: Banco Mundial y BID. En el período 2002-2006, la inversión total fue de 2 mil millones de Córdoba (US\$125.596).	En el período 2002-2006, se ha invertido un total de 2 mil millones de Córdoba en la ejecución de 2.633 proyectos en los sectores de Educación, Salud, Agua y Saneamiento, Servicios Comunitarios y Protección Social. Los proyectos ejecutados cubren los 153 Municipios del país, con una inversión per cápita promedio de C\$537 córdobas por beneficiario. La inversión fue orientada a las categorías de pobreza severa y alta en un 60%, y a las categorías de pobreza media y menor en un 40%, localizando el 63% en el área rural y el 37% focalizando la inversión a la población más necesitada, contribuyendo al combate a la pobreza de acuerdo a los indicadores establecidos en la ERCERP, las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las Metas del Milenio.		1. Los proyectos financiados solo generan empleos temporales. 2. Para grandes obras contratan a empresas grandes que no siempre cumplen con la contratación de mano de obra local.
	Programa de Empleo comunitario Juvenil	Municipios de extrema pobreza, territorio nacional	2002-2003	US\$ 582.1 de Recursos del Tesoro	Se ejecutaron 40 proyectos y se generaron 289 empleos jóvenes. Por cada US\$ 2.000 de inserción se generó un empleo juvenil		1. Falta una formación continua que fortaleciera el aprendizaje obtenido. 2. No se hizo seguimiento a los participantes, se desconoce su situación actual.

(Continúa)

Cuadro A.5 (Continuación)

	Programa	Ejecutor o impulsor	Organismos vinculados	Componentes	Objetivos	Grupo meta
Educación básica y media	Programa de Alfabetización y Educación Básica en Nicaragua (PAEBANIC)	MECD, actual MINED	INATEC, Escuelas privadas de capacitación técnica y Alcaldías Municipales	Alfabetización y educación básica de adultos, habilitación laboral y apoyo institucional	Disminuir los índices de analfabetismo, contribuir a la reducción de las tasas de desempleo a través de la habilitación laboral y reforzar a la institución educativa a través del apoyo técnico y la formación del equipo docente que garantice la sostenibilidad del programa	Jóvenes y adultos entre 15 y 30 años, provenientes de zonas rurales y urbanas marginales, mujeres jefas de hogar con hijos a su cargo, población marginal (discapacitadas, excluidos del sistema educativo, etc.)
	Programa "Cuenta Reto del Milenio"	Fundación Reto del Milenio (FRM)	Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), MAGFOR, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Alcaldías de León y Chinandega y Programa de Desarrollo de Competencias Laborales del INATEC	Asistencia técnica y financiera, desarrollo de proyectos para mejorar el suministro de agua para la producción agrícola y forestal	Aumentar los ingresos y reducir la pobreza en los departamentos de León y Chinandega por medio del crecimiento económico	Habitantes rurales y pequeñas empresas urbanas
Otros	Programa de Mejoramiento de la Calidad de los servicios de las PYMES turísticas ATN/ME7594-NI, conocido también como Programa BID-INTUR-CANTUR	Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR)	Cámara Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Industria Turística (CANTUR)	Capacitación, establecimientos de un sistema nacional de calidad turística y fortalecimiento de CANTUR	Mejorar la calidad y competitividad de las MIPYMES turísticas a través del fomento de la cultura empresarial	Pequeñas y medianas empresas turísticas

(Continúa)

Cuadro A.5 (Conclusión)

Programa	Ambito geográfico	Duración / Tipo de programa o proyecto	Fuente / Monto financiamiento	Resultados	Fortalezas	Debilidades
Educación básica y media	15 Dptos. del país	1997-2007, Fase 1: 1997-2000; Fase 2: 2001-2004; Fase 3: 2005-2007	Cooperación Española, en el 2005 BID y aportes provenientes de la Renta del Tesoro/ Alivio a la pobreza. El presupuesto estimado para los 4 años fue de US\$ 4,01 millones	1999-2007 se capacitó a 12.803 personas entre 15 y 40 años. Ha habido una mejora gradual de los resultados del programa y se ha contribuido al aumento de los ingresos de los egresados y cambios y fortalecimiento de los valores éticos, morales y desarrollo profesional.	Capacidad de las instituciones involucradas con el proyecto de dotar al proyecto acciones de complementariedad que no estaban previstas pero que sí ayudaron a alcanzar los objetivos.	1. Limitaciones pedagógicas y metodológicas: vano intento de homogeneizar a los alumnos en el contexto de cursos, obviando las diferencias en sus niveles académicos. 2. Inexistencia de los participantes luego del periodo de formación.
			US\$ 175 millones, de los cuales US\$ 24,6 corresponden a "Desarrollo de Negocios Rurales" para los 5 años	En el proyecto de "Desarrollo de Negocios Rurales" desde 2006: generación de 1.945 nuevos empleos, elaboración de 3.391 planes de negocio (20% son mujeres), atención de 6.249 beneficiarios.	Adecuada implementación de estrategia de género ha posibilitado que las mujeres potencien y desarrollen su autoconfianza y se integren productivamente de manera importante.	
Otros	Territorio nacional	marzo 2004- mayo 2007	US\$1,2 millones del BID.	Capacitación de 3.195 mujeres y 2.862 hombres entre propietarios y trabajadores de 1.201 empresas turísticas. 44% corresponden a guías de turismo obteniendo la licencia de operación emitida por INTUR. Se logró mejorar la competitividad de las MIPYMES al elevar la calidad de los servicios, motivar a los beneficiarios y acercarlos al INTUR		Falta de una perspectiva de género y de considerar las demandas diferenciadas de las empresarias y empresarios.

Fuente: Gamboa N., Marbel 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Nicaragua, CEPAL, Documentos de proyectos, núm. 254.

Nota: El cuadro incluye información hasta 2007/2008. No se pretende una presentación exhaustiva de todos los programas.