
macroeconomía del desarrollo

P

olíticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú

Stefano Farné



División de Desarrollo Económico
Santiago de Chile, noviembre de 2009



Este documento fue preparado por Stefano Farné, Consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del Programa de Cooperación CEPAL/AECID: "Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe, Políticas de Empleo (AEC/08/003)"

E-mail: diobservatorio@uexternado.edu.co. El autor agradece a Carlos Garzón por su colaboración en la elaboración de este documento. 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.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323348-1

LC/L.3118-P

N° de venta: S.09.II.G.97

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
1. Introducción	7
2. Políticas de mercado de trabajo y su evaluación	9
3. Las PAMT en Colombia, México y Perú	13
3.1 Colombia.....	14
3.2 México.....	18
3.3 Perú	22
4. Consideraciones Finales	27
4.1 Integración e integralidad de las PAMT	27
4.1.a Integración entre programas	27
4.1.b Integración al interior de los programas.....	28
4.1.c Integralidad en los proceso de capacitación.....	28
4.2 Competencias laborales y certificación y acreditación de la formación.....	29
4.2.a Modalidad de capacitación	29
4.2.b Certificación de la formación.....	29
4.2.c Acreditación.....	29
4.3 Focalización de la PAMT	29
4.4 Descentralización en la ejecución.....	30
4.5 Participación de los agentes sociales	30
4.6 Incorporación de nuevos oferetes	30
4.7 Programas flexibles	31
4.8 Coordinación institucional	31
4.9 Sistema de información, monitoreo y rendición de cuentas.....	32
4.10 Ciclo económico.....	32

Bibliografía	35
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	37
Índice de cuadros	
CUADRO 1: PAMT EN COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ	14

Resumen

En este documento se revisa la literatura internacional sobre el impacto de las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) y se analizan las más importantes PAMT adoptadas recientemente en tres países latinoamericanos - Colombia, México y Perú.

Se concluye que las PAMT deben consistir en un sistema coherente e integrado de iniciativas que, a través de la mutua consistencia, aprovechan las potenciales sinergias y se complementan entre sí. La integración e integralidad debe darse entre y al interior de los programas. La focalización cuidadosa de los programas de PAMT permite obtener mejores resultados que las intervenciones dirigidas a grandes grupos de beneficiarios.

Cuando se involucran los gobiernos territoriales en la administración de los programas de empleo, estos se ajustan mejor a las realidades locales y se perfecciona su pertinencia. Además, la descentralización puede evitar el desplazamiento fiscal y amplía los recursos disponibles para la ejecución de los programas.

El impacto y pertinencia de los programas de empleo tienden a aumentar cuando las partes sociales pueden incidir en el diseño y gestión de los mismos, en la evaluación de sus resultados y en la asignación de los recursos disponibles. Por otra parte, la participación social compromete a las partes, fomenta la cultura del cumplimiento, garantiza un adecuado mecanismo de vigilancia y suele dar mayor legitimidad, transparencia y visibilidad a las PAMT, contribuyendo así a su éxito y a su continuidad en el mediano plazo.

La participación de organismos sin fines de lucro y empresas privadas en las actividades de intermediación, capacitación y apoyo a trabajadores independientes, micro y pequeñas empresas puede ayudar a ampliar la cobertura y a llegar a colectivos hasta entonces no atendidos. También, puede ser una fuente de prácticas innovadoras y alentar una mayor competencia por calidad de servicios o de eficiencia en el uso de los recursos. La incorporación de los diferentes agentes privados en la confección y administración de las PAMT y la descentralización territorial deben darse bajo la égida del sector público central que debe conducir la formulación y la aplicación de las diferentes iniciativas, mediar intereses, definir un marco regulatorio de la oferta de servicios, etc.

Es imprescindible que se establezcan sistemas de información, monitoreo y rendición de cuentas para mantener alineada la gestión con los objetivos y metas de los programas, corregir desviaciones de manera oportuna, mejorar la información sobre el mercado laboral, aprender de la experiencia y determinar si se continuarán, eliminarán o perfeccionarán las diversas iniciativas en aplicación. Las iniciativas de empleo deben ser lo suficientemente flexibles para permitir readecuar programas y reasignar recursos con agilidad de acuerdo con los cambios en la coyuntura económica, las condiciones sociales y los resultados de las evaluaciones

1. Introducción

El presente documento hace una revisión de las más importantes políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) adoptadas recientemente en tres países latinoamericanos –Colombia, México y Perú– con el propósito de determinar sus principales fortalezas y debilidades.

La evaluación de dichas políticas se basa en información primaria y en estudios económicos ya existentes, así que el resultado de este trabajo debe interpretarse como una recolección de buenas prácticas y de indicaciones de política en materia de PAMT, no necesariamente identificadas con un programa en particular.

De igual forma, es importante resaltar desde un principio que las evaluaciones presentadas en las siguientes secciones se fundamentan en criterios estrictamente económicos. Esto implica que el interés se ha concentrado en los efectos de las PAMT sobre la probabilidad de empleo y los ingresos de sus beneficiarios, o sobre algún indicador alternativo como, por ejemplo, la duración del desempleo, la calidad de los empleos o el horario de trabajo. Es evidente, sin embargo, que las políticas activas también contienen un importante componente social que hace referencia, por ejemplo, a la autoestima de los participantes, a su confianza en las instituciones y en las demás personas, a la adquisición de hábitos sociales y laborales, a la reducción de la criminalidad y drogadicción, entre otras. Estos aspectos no han sido tomados en consideración.

Complementariamente, se ha indagado acerca de las características y del funcionamiento de las PAMT en los tres países considerados, matizando los aspectos más relevantes e intentando agruparlos en torno a unos ejes más importantes que puedan servir de modelo para futuras iniciativas en materia de mercado laboral. En síntesis, las consideraciones aquí avanzadas se fundamentan en tres tipos de evaluaciones económicas: de impacto, de costo-beneficio y de procesos.

El documento se organiza en el siguiente orden: en la sección 2 que sigue a esta introducción se propone un criterio de clasificación de las PAMT y se menciona la problemática que implica su evaluación. También se hace una sucinta revisión de la literatura económica internacional referente al impacto sobre el mercado de trabajo de las PAMT. La sección 3 recopila y examina las principales PAMT vigentes en Colombia, México y Perú según información disponible al año 2008. Se describen los objetivos, los contenidos y el funcionamiento de cada una de ellas, al tiempo que se presentan los más destacados resultados de las evaluaciones económicas consultadas. Finalmente, una última sección de consideraciones finales sintetiza y enumera algunas de las enseñanzas más destacadas que se derivan del análisis conjunto de la literatura internacional y de las experiencias de los tres países latinoamericanos en materia de oportunidad, conveniencia circunstancial, diseño, estructura y funcionamiento de los programas de políticas activas.

2. Políticas de mercado de trabajo y su evaluación

En el marco de una estrategia global a favor del empleo nacional los gobiernos utilizan una combinación de políticas activas y pasivas de mercado de trabajo con el propósito de potenciar los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas.

Por un lado, las políticas pasivas se caracterizan por el hecho de que su objetivo primordial no es el de volver empleable al trabajador cesante, sino que están fundamentalmente dirigidas a mantener el nivel de vida de los desempleados. Es siempre más común, sin embargo, condicionar las políticas pasivas a medidas de “activación” que tienen como objetivo inducir a sus beneficiarios a tomar acciones concretas para vincularse al mercado de trabajo y para capacitarse. Paradigmas de una política pasiva son el subsidio de desempleo o la jubilación anticipada para quienes pierden su empleo a edades avanzadas.

Por el otro, las PAMT involucran una amplia batería de intervenciones del Estado que, siguiendo una categorización empleada por la Organización Internacional de Trabajo (OIT), están destinadas a:

- Mejorar y fortalecer la oferta de trabajo, mediante programas de capacitación, formación y promoción de la inserción laboral.
- Incrementar la demanda de trabajo, a través de subsidios al empleo o salario, programas de empleo temporal, o de iniciativas destinadas al fortalecimiento de la micro y pequeña empresa y la promoción de emprendimientos económicos.
- Mejorar el funcionamiento del mercado laboral, mediante la prestación de servicios de información, orientación e

intermediación laboral y promoción de servicios de desarrollo empresarial. Se colige, entonces, que las PAMT tienen como objetivo aumentar la probabilidad de los desempleados de encontrar un empleo, mejorar la productividad y los ingresos de los subempleados, apoyar la inserción laboral de grupos de personas que presentan ciertas desventajas en el mismo (mujeres, jóvenes, individuos de bajos recursos, pequeños productores, desempleados de larga duración, etc.), y en general, corregir las imperfecciones del mercado de trabajo; por sí solas las PAMT no pretenden resolver el problema del desempleo en un país.

En la literatura económica la metodología empleada en la evaluación de las PAMT se enmarca en cuatro principales enfoques¹:

- La supervisión de desempeño o monitoreo administrativo;
- la evaluación de impacto, a nivel micro y macroeconómico;
- los estudios costo-beneficio; y,
- la evaluación de procesos.

La supervisión de desempeño generalmente utiliza datos ex-post sobre la situación laboral de los participantes del programa, indicadores de satisfacción de los agentes y otros resultados brutos. Nos informa cómo está operando un programa y hasta qué punto sus metas se han alcanzado. En concreto, abarca básicamente datos financieros (presupuestos y ejecuciones) y datos sobre participantes (número de beneficiarios, sus características, tasas de colocación, etc.). Si bien esta información es muy útil y constituye la base de cualquier otro tipo de evaluación, el monitoreo no determina relaciones de causalidad. En especial, no es posible determinar la influencia del ciclo económico y de una serie de efectos compensatorios sobre las condiciones laborales de los beneficiarios y de la población económicamente activa en general².

La evaluación de impacto busca relaciones de causalidad comparando los resultados obtenidos del programa con lo que hubiera ocurrido en ausencia de él o con una variante del mismo. A nivel microeconómico se concentra en medir los efectos de una PAMT en los individuos que resultaron beneficiados por ella, generalmente en términos de probabilidades de empleo y de mayores ingresos. Los beneficiarios del programa constituyen el grupo de tratamiento. Los efectos sobre este grupo se comparan con lo que reporta un grupo de individuos que no participaron en el programa y que presentan características similares (grupo de control). De la evaluación de impacto microeconómico obtenemos indicaciones acerca de si los beneficiarios, al final del “tratamiento”, tienen mayores probabilidades de emplearse, ingresos más altos, una duración del desempleo más corta, mayor estabilidad laboral, etc.

Ahora bien, mejores perspectivas ocupacionales para el grupo de tratamiento no garantizan que el programa sea efectivo en términos agregados. En primer lugar, porque podría ser que los beneficiarios hubieran en todo caso encontrado trabajo, independientemente de su participación en el programa (efecto peso muerto). En segundo lugar, porque este mejor posicionamiento laboral de los beneficiarios puede conseguirse a costa del empleo de otros trabajadores de la empresa que no se beneficiaron del programa (efecto sustitución); igualmente otros trabajadores no beneficiados, en otras empresas u otros sectores de la economía, pueden estar siendo afectados (efecto desplazamiento). Adicionalmente, puede existir un efecto sustitución fiscal cuando las administraciones locales se aprovechan de los fondos estatales para crear empleos que podrían crear de igual modo con fondos propios. Así que, cuando el número de beneficiados lo amerite, a través de matrices de contabilidad social y modelos de equilibrio general es oportuno verificar el impacto del programa en las variables agregadas de la economía, en especial en el empleo y el desempleo. En esto consiste la evaluación de impacto a nivel macroeconómico.

¹ Ver, por ejemplo, a Dar y Tzannatos (1999).

² Estos factores pueden tener impactos considerables sobre los resultados netos de las PAMT. Por ejemplo, Robinson (2000: 21) reporta que “durante el auge económico de finales de los años 80, tres de cada cuatro egresados de programas de capacitación en Suecia encontraban un trabajo. En el año de recesión 1993 sólo uno de cada cuatro”. De igual forma, en algunos casos de PAMT a menudo se han estimado efectos sustitución y peso muerto muy elevados, del orden del 80-90%. Ver, por ejemplo, Dar y Tzannatos (1999), Table 5.4 : 30.

Los estudios costo-beneficio, a su turno, estiman el valor monetario de los beneficios que se derivan del programa y lo comparan con el valor monetario de los costos del mismo. En la práctica, este tipo de evaluación requiere la introducción de numerosos y complejos supuestos que se hacen necesarios para la cuantificación económica de todas las fuentes de costos y beneficios.

Las evaluaciones de impacto (que determinan la tasa de retorno privada de una PAMT) y de costo-beneficios (que precisan la conveniencia social de la misma) nos indican si un programa funciona o no, pero no nos dicen el por qué. Lucas a este respecto nos las dan las evaluaciones de procesos. Las evaluaciones de procesos indagan en la estructura y el funcionamiento de los programas de empleo, bajo la hipótesis de que la formulación, diseño e implementación de un programa son elementos claves en el éxito o fracaso del mismo, al igual que una adecuada asignación de personal y una oportuna retroalimentación entre los diferentes agentes.

Un sucinto examen de la literatura económica internacional referente al impacto laboral de las PAMT evidencia cierto consenso acerca de los siguientes puntos³:

- Los programas de formación pueden resultar muy costosos y no funcionan para todo mundo. Al parecer, las mujeres adultas derivan mayores beneficios de ellos. Cuatro aspectos son importantes para el éxito de estos programas:
 - Estricta focalización.
 - Actuación a escala relativamente pequeña.
 - Deben conducir a una calificación o diploma reconocido y valorado en el mercado laboral.
 - Deben contener un fuerte componente de práctica en la empresa, logrado a través de una estricta colaboración con los empresarios locales.

En general, se afirma que los efectos de la capacitación sobre el empleo son positivos, pero modestos; en cuanto a los ingresos, las ganancias que se registran suelen ser consecuencia del mayor número de horas trabajadas, más que de una mejora en el salario por hora.

La capacitación es poco contundente cuando las oportunidades de trabajo para los trabajadores capacitados son limitadas, es decir, en períodos de baja demanda laboral. En América Latina los programas de capacitación para jóvenes han funcionado y han tenido un impacto positivo tanto sobre el empleo como sobre los ingresos de los participantes. A pesar de este resultado, el desempleo juvenil puede ser enfrentado de una forma más eficaz a través de políticas preventivas que mejoren la calidad de la educación escolar y reduzcan la deserción.

- Los Servicios Públicos de Empleo - SPE, y en especial la asesoría a la búsqueda de un empleo, constituyen una opción de PAMT comparativamente poco costosa. El impacto sobre el empleo y los ingresos de los participantes es generalmente positivo; sin embargo es una herramienta afectada por un importante efecto peso muerto y debe ser combinada con un adecuado monitoreo del comportamiento de los desempleados asistidos que verifique su activa búsqueda de un empleo. La intermediación no crea vacantes ni empleos; su objetivo principal es relacionar a oferentes y demandantes de trabajo, por lo que su efectividad se reduce drásticamente en las fases adversas del ciclo económico. Cuando los beneficiados son personas jóvenes, la asistencia no parece producir ganancias, ni en términos de perspectivas ocupacionales, ni en términos de ingresos. Adicionalmente, la eficacia de los SPE y de los servicios de asesoría puede ser minada por la presencia de un dilatado sector informal y por métodos tradicionales de búsqueda de empleo todavía basados en relaciones personales

³ Esta sección se basa en las conclusiones a las que llegan Auer et. al. (2005), Betcherman et al. (2004), Boone y van Ours (2004), Darr y Tzannatos (1999), Godfrey (2003), Mato (2003), Martin y Grubb (2001) y Mazza (2001).

(amigos, vecinos, familiares), como es característico de los mercados laborales latinoamericanos⁴.

- Los subsidios al empleo o al salario se asocian con cuantiosos efectos de peso muerto y sustitución que reducen sustancialmente las ganancias netas de empleos. A pesar de que no adicionan muchos empleos, pueden resultar efectivos para mejorar la posición relativa de los grupos más desfavorecidos en el acceso al empleo (desempleados de larga duración, mujeres jefe de hogar, trabajadores de bajos recursos y calificación, etc.). Existe el riesgo de que las empresas conciban estos programas como un subsidio permanente a su fuerza de trabajo. Para evitar lo anterior y la sustitución de trabajadores no subsidiados, esta modalidad de PAMT debe ser diseñada con cuidado y sometida a un adecuado monitoreo. Los subsidios al empleo son más efectivos cuando se combinan con otros componentes, como la capacitación y la asesoría en la búsqueda de un empleo.
- Los programas de empleo temporal ayudan a solventar las angustias económicas del desempleo en el corto plazo, pero no son exitosos a la hora de generar empleabilidad de largo plazo. En países donde no existen sistemas de protección al desempleo aseguran la subsistencia de los segmentos poblacionales más pobres. El impacto sobre la empleabilidad y los ingresos en el largo plazo es insignificante y hasta puede ser negativo si los beneficiarios no encuentran un trabajo inmediatamente después de haber salido del programa o en los casos en que la participación en el programa sea estigmatizada socialmente. Estos programas se materializan en servicios sociales o en labores de limpieza, y construcción y mantenimiento de infraestructura física que resultan de utilidad para la comunidad.
- Los servicios a favor del autoempleo, el emprendimiento y las microempresas prometen mejores rendimientos cuando se integran los diferentes servicios ofrecidos. Las evaluaciones existentes de estos programas no son numerosas y tienden a concentrarse en la supervivencia de las iniciativas productivas y no en el impacto sobre el empleo y los ingresos de los beneficiados. Hay consenso que estos programas se asocian a elevadas pérdidas por peso muerto, sustitución y desplazamiento y que a los pocos años de operación la tasa de insucesos es alta. Sirven sólo para una minoría de los trabajadores desempleados interesados en empezar un negocio propio y, en especial, parecen dar mejores resultados cuando los beneficiarios son personas adultas, motivadas y con un relativo alto nivel educativo.
- El hecho de encontrarse en una fase expansiva del ciclo económico potencia los alcances de las PAMT.

⁴ A pesar de ello, las evaluaciones de impacto de los SPE mexicano y peruano que se analizan más adelante, muestran que este servicio tiene efectos importantes sobre los ingresos de los que acuden a ellos, respecto a los individuos que consiguen un trabajo por otros medios.

3. Las PAMT en Colombia, México y Perú

En términos generales podemos afirmar que las PAMT implementadas en años recientes en Colombia, México y Perú tienen rasgos similares, al ser en muchas ocasiones propiciadas y financiadas por las mismas agencias internacionales.

El Cuadro 1 presenta, de forma esquemática y según los criterios de fortalecimiento de la oferta laboral, incremento de la demanda de trabajo y funcionamiento del mercado laboral, los principales programas de políticas activas vigentes en los tres países en el año 2008. Con base en la información encontrada en la página web de los respectivos programas o de sus entidades administradoras o financiadoras, en los acápites sucesivos se describen de forma sucinta las principales características, los objetivos y el funcionamiento de cada uno de ellos. Sólo para una minoría de los programas reseñados se han identificado evaluaciones económicas formales. En este capítulo se precisan los resultados de las evaluaciones de impacto y costo-beneficio indagadas y en el capítulo de reflexiones finales se presentan ulteriores consideraciones relacionadas con la evaluación de procesos.

CUADRO 1
PAMT EN COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ

PAMT	Colombia	México	Perú
Fortalecimiento Oferta Laboral	Aprendizaje Jóvenes en Acción Jóvenes Rurales	Becate Programa de Apoyo a la Capacitación	Projovent APROLAB Contratos de formación
Incremento Demanda de Trabajo	Fomipyme Fondo Emprender Incubadoras de Empresas Mujeres cabeza de familia microempresarias Oportunidades Rurales Mujeres Ahorradoras en Acción CERES Jóvenes con Empresa	Primer Empleo Fomento al Autoempleo	A Trabajar – Construyendo Perú Mi Empresa Ley Mype
Funcionamiento Mercado Laboral	SPE-Sena	Portal de Empleo Boltrab Ferias de Empleo Abriendo Espacios Empleo Formal Movilidad laboral interna y Externa Repatriados	Red CIL-ProEmpleo PEEL Servicio de Orientación Vocacional

Fuente: Elaboración propia

Nota: Las PAMT son clasificadas según su componente principal

3.1 Colombia

En Colombia, Jóvenes en Acción, Jóvenes Rurales y el contrato de aprendizaje son programas formativos a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA⁵ –que se dirigen fundamentalmente a la población joven. Al terminar la fase lectiva de la formación, para poderse graduar los beneficiarios tienen la obligación (Jóvenes Rurales) o la opción (Jóvenes en Acción y Aprendizaje) de presentar un proyecto productivo. En este proceso son orientados por unidades de emprendimiento⁶ que los asesoran en la elaboración de su iniciativa productiva. Eventualmente, el acompañamiento se extiende hasta la definición de un plan de negocios e incluye asesoría sobre como acceder a fuentes de financiación específicas para proyectos de pequeña escala como el Fondo Emprender, la Banca de Oportunidades, Finagro, entre otros.

Jóvenes en Acción ofrece a desempleados urbanos de escasos recursos programas de capacitación de una duración total entre 300 y 700 horas⁷ que comprenden un componente teórico en centros de formación y uno práctico en empresas, y la elaboración de un proyecto de vida. Cuando los jóvenes

⁵ El SENA es la institución pública encargada de la intermediación laboral y de la formación para el trabajo en Colombia.

⁶ Las Unidades de Emprendimiento están conformadas por los Centros de Formación del SENA, Instituciones de Educación Superior aprobadas por el Estado, las Incubadoras de Empresas, Fundaciones y demás entidades públicas o privadas, quienes presentan un certificado de compromiso al SENA en el que se responsabilizan de realizar asesoría y acompañamiento en la etapa de formulación del plan de negocio y en la ejecución del mismo.

⁷ Por lo general se trata de formación complementaria, es decir, no conducente a un título académico acreditado y que tiene como principal objetivo desarrollar habilidades básicas para el trabajo y específicas en un oficio dado, hasta alcanzar el nivel de trabajador semicalificado.

finalizan los cursos de formación que ellos mismos escogen, el programa los vincula a una empresa para que realicen sus prácticas laborales. Igualmente, al terminar la etapa lectiva, los jóvenes pueden presentar un proyecto productivo.

Además de la formación, ofrecida de forma gratuita, Jóvenes en Acción reconoce a sus participantes una pequeña suma de dinero, por día de asistencia, para gastos de alimentación y transporte y los ampara con un seguro de responsabilidad civil y accidentes laborales.

La formación se imparte directamente en los centros de formación del SENA o a través de las Entidades de Capacitación ECAPs, entidades públicas o privadas que diseñan y ejecutan los cursos financiados por el Programa en los términos, condiciones y plazos establecidos en cada una de las convocatorias.

Existe una evaluación de impacto de la cuarta convocatoria del programa, cuyos cursos empezaron en enero de 2005, la cual registra repercusiones positivas sobre la consecución de empleo, la calidad del mismo y los ingresos de los jóvenes que participaron en ella, a raíz de la formación que recibieron (ver IFS et al., 2007). La evaluación reporta ganancias especialmente para las mujeres, las cuales incrementan tanto la probabilidad de conseguir un empleo formal, como las oportunidades de encontrar trabajos más estables y con mejores condiciones. Para los hombres, al contrario, Jóvenes en Acción no tiene efectos positivos significativos sobre la probabilidad de estar empleados, aunque mejora la calidad de los trabajos obtenidos. Adicionalmente, los ingresos aumentan para los beneficiarios que, una vez terminado el programa, se desempeñan como asalariados, mas no para los que ejercen como trabajadores autónomos. Otra vez, son las mujeres, y no los hombres, quienes toman ventaja de estos mejores salarios. La evaluación de impacto se complementó con un análisis de costos-beneficios. Según los evaluadores, la rentabilidad de Jóvenes en Acción estaría entre el 11,9% y el 16,6% que serían “valores muy satisfactorios para un programa de capacitación de corta duración como el evaluado” (IFS et al., 2007: 142).

Jóvenes Rurales es un programa de formación y empresarismo dirigido a jóvenes de familias de bajos ingresos, residentes en áreas rurales. Los cursos de formación están enfocados a las áreas agrícola, pecuaria, pesquera o agroindustrial y se concertan con las autoridades locales consultando en cada región la vocación productiva, las necesidades de capacitación, los planes de desarrollo territoriales y los proyectos de infraestructura que demandarán mano de obra local. Cumplen con una duración de 200 a 450 horas, impartidas de forma flexible respetando la disponibilidad de tiempo de los estudiantes, a su vez condicionada por los ciclos productivos del campo. Se dictan en los Centros de Formación Profesional del SENA, quienes además de proporcionar la formación teórico-práctica, tienen la responsabilidad de asesorar a los jóvenes en la formulación y elaboración de su proyecto productivo.

A diferencia del programa Jóvenes en Acción, los beneficiarios no reciben apoyo de sostenimiento; sino que se les entrega material de formación representado por animales de cría, cuadernos, libros, semillas, abonos, etc que se constituyen en un capital semilla fundamental para el desarrollo del proyecto productivo.

Bajo la modalidad del contrato de aprendizaje, un alumno - aprendiz se capacita y recibe formación titulada, en entidades de educación autorizadas con el patrocinio de una empresa. La formación es teórico-práctica y se desarrolla en dos fases: una fase lectiva, durante la cual el alumno recibe formación teórica dentro de las aulas, y una fase práctica. Existen tres formas en las que el aprendiz puede realizar su etapa práctica: (i) ser contratado en una empresa obligada a acoger aprendices; (ii) conseguir una pasantía en una empresa obligada o no a contratar aprendices; (iii) formular un proyecto productivo sin patrocinio de una empresa, asesorado por una unidad de emprendimiento.

La duración del contrato de aprendizaje no puede ser mayor a dos años e involucra cursos desde unas 800 horas totales que llevan a una certificación de operario auxiliar, técnico, técnico profesional, tecnólogo..

Durante la vigencia del contrato, el aprendiz recibe de la empresa patrocinadora una suma mensual en dinero que va desde un 50% hasta un 75% del salario mínimo legal vigente, de acuerdo a la fase en la que se encuentre. Los alumnos de escasos recursos, sin patrocinio y que hayan inscrito una

idea de negocio en una unidad de emprendimiento, reciben del SENA un apoyo de sostenimiento de entre un 30 y un 50% del salario mínimo.

Sarmiento et al. (2007) estiman que la incidencia que tienen los cursos de formación titulada del SENA – entre los cuales se cuentan los cursos de aprendizaje - en la probabilidad de ser empleado y en los ingresos laborales es positiva: respecto a otras personas con características socioeconómicas similares que no han recibido formación en la entidad, la probabilidad de inserción laboral aumenta en un 8% y sus ingresos mejoran en un 10%.

El Fondo Emprender es una cuenta adscrita al SENA que tiene como objetivo la financiación de proyectos empresariales que permitan a los aprendices integrar la formación teórico-práctica adquirida con el desarrollo de nuevas empresas. Más precisamente, asigna recursos económicos en calidad de capital semilla no reembolsable de hasta el 100% del valor de las iniciativas empresariales que sean propuestas y desarrolladas por aprendices o asociaciones de aprendices, practicantes, estudiantes universitarios y egresados.

Los potenciales beneficiarios deben presentar al momento de la apertura de la convocatoria un plan de negocios avalado por una unidad de emprendimiento, el cual es evaluado y eventualmente aprobado por el Consejo Directivo del SENA. Las iniciativas productivas financiadas por el Fondo están sujetas por un año a la interventoría externa de una universidad y cuentan con la asesoría y el acompañamiento por tres años de una unidad de emprendimiento.

Las Incubadoras son empresas dedicadas a solucionar problemas de diversa índole relacionados con la puesta en marcha de una actividad productiva, a través de la prestación de servicios que van desde acceso a instalaciones físicas hasta asesoría legal, administrativa, financiera, laboral y de orientación sobre fuentes de financiación, con el fin acelerar el proceso de creación, crecimiento y consolidación de las empresas.

El SENA desde 1999 ha apoyado la creación de 37 incubadoras, de cuales, hoy, 20 están en operación. También ha liderado la implementación del Programa Nacional de Creación e Incubación de Empresas de Base Tecnológica que está orientado a fortalecer el Sistema Nacional de Incubación de Empresas.

La participación del SENA en el Sistema Nacional de Incubación incorpora tres líneas de apoyo:

- A la creación de incubadoras
- Al fortalecimiento de incubadoras
- A la creación de empresas de base tecnológica⁸

El Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas –FOMIPYME– es una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, administrada a través de un encargo fiduciario. Cofinancia entre el 65 y el 85% del valor total de los proyectos de mejoramiento productivo ganadores de convocatorias periódicas. Los recursos, no reembolsables, son aplicables a siete líneas de servicios de desarrollo empresarial: apoyo a minicadenas, comercialización, creación de empresa, fomento a la exportación, innovación y desarrollo, mejoramiento empresarial y mejoramiento productivo.

Una reciente evaluación de impacto que involucró a una muestra de micro, pequeñas y medianas empresas beneficiarias del programa entre 2001 y 2005 (DNP, 2008), encontró que solamente la línea de intervención “innovación y desarrollo” afectó de forma estadísticamente significativa y positiva al empleo y al capital humano (la proporción de profesionales, técnicos y obreros especializados sobre el total de trabajadores) de las empresas que recibieron financiación. No se detectó ningún impacto específico del FOMIPYME sobre la

⁸ Estas son empresas muy pequeñas que, aprovechando las tecnologías, producen bienes y servicios con alto valor agregado. Tienden a desarrollarse bajo el marco de universidades y centros de investigaciones donde se desarrollan tecnologías innovadoras.

productividad laboral de las empresas intervenidas y la rentabilidad resultó negativamente afectada por la financiación de servicios de apoyo a exportaciones y de gestión empresarial⁹.

La intermediación laboral en Colombia es prestada, de forma independiente y desconectada, por entidades del sector privado y por el SPE administrado por el SENA. En especial, el SPE proporciona a empresarios y trabajadores los servicios de intermediación laboral nacional e internacional, asesoría en la búsqueda de un empleo, orientación ocupacional y análisis de la información laboral, esta última a través de su Observatorio Laboral y Ocupacional. El servicio de intermediación laboral se desarrolla vía internet y, de forma personalizada, en cada una de las 134 oficinas del SPE en todo el país. Sólo recientemente el SENA ha pactado una alianza con unas entidades privadas sin ánimo de lucro –las Cajas de Compensación Familiar– con el fin de mejorar la cobertura del sistema de intermediación.

Mujeres Ahorradoras en Acción busca dar una oportunidad a mujeres pertenecientes a familias pobres para que fortalezcan sus negocios a través de un ahorro programado, contribuyendo así a la bancarización de sus beneficiarias y a la generación de mayores ingresos. Las participantes se comprometen a ahorrar unos 15 dólares mensuales y como incentivo reciben del Estado 50 centavos por cada dólar ahorrado. El capital así acumulado podrá ser retirado sólo a los nueve meses de pertenecer al programa. Al mismo tiempo, las mujeres reciben formación teórico práctica para el fortalecimiento de sus planes de negocio y asesoría para definir propósitos de ahorro, para la apertura de cuentas bancarias y para tener acceso a microcréditos.

Oportunidades Rurales tiene como finalidad mejorar las habilidades para competir de los habitantes del campo e integrar a los mercados sus microempresas rurales, mediante el fortalecimiento de sus capacidades empresariales y el ofrecimiento de recursos financieros, servicios técnicos y la difusión de experiencias y conocimientos. Los recursos de este programa son administrados por cinco fondos:

- Fondo de oportunidades para el desarrollo de negocios rurales. Mediante concursos anuales busca que las organizaciones de microempresarios campesinos, formalmente constituidas y conformadas por al menos 20 familias, tengan acceso a la financiación para contratar los servicios técnicos de apoyo a sus actividades
- Fondo de incentivos al ahorro para jóvenes rurales. Pretende estimular en los jóvenes estudiantes de los grados 9º, 10º y 11º de colegios agropecuarios el espíritu empresarial y la cultura del ahorro. Por cada peso ahorrado, el Estado entrega a los jóvenes un subsidio de 50 centavos; lo anterior por un período máximo de tres años y por un monto que no exceda los 160 dólares anuales. A la salida del sistema escolar el monto de dinero ahorrado puede ser destinado a educación, salud o para iniciar proyectos productivos
- Fondo de oportunidades para acceso a microcrédito rural. Este Fondo asigna cupos de crédito a instituciones financieras especializadas en microcrédito y éstas a su turno prestan recursos a los microempresarios rurales para sus necesidades de capital de trabajo e inversión
- Fondo de incentivos a la protección familiar. Busca proteger el patrimonio familiar de los microempresarios rurales. Financia hasta un 90% del costo de la póliza de un seguro de vida
- Fondo de oportunidades para la generación de conocimiento. Tiene como finalidad la de propiciar intercambios de conocimientos, divulgar experiencias y buenas prácticas en temas microempresariales para replicarlas a otras microempresas. Opera bajo la modalidad de concurso.

El Ministerio de Educación Nacional, en alianza con los gobiernos locales, el SENA y organizaciones del sector productivo (empresas, gremios, cámaras de comercio), organiza en todo el territorio nacional los Centros Regionales de Educación Superior –CERES– es decir, programas de carácter técnico, tecnológico, universitario y de postgrado que responden a la vocación productiva y a los requerimientos específicos de

⁹ Lo cual se explicaría por el hecho de que “lograr convertirse en una empresa exportadora o simplemente crecer en volumen y mercados, implica sacrificios de rentabilidad dados los altos costos que significa el aumento de competitividad” (DNP, 2008: 83).

mano de obra de las zonas rurales con baja o nula cobertura académica, con el propósito de favorecer la inserción laboral de los jóvenes egresados en su lugar de origen.

El programa Mujeres Cabeza de Familia Microempresarias se dirige a mujeres de estratos económicos bajos con un negocio en funcionamiento con al menos 1 año de vigencia. Les ofrece una breve capacitación empresarial, a través del SENA o de universidades con las cuales el programa tiene convenio, y microcréditos a tasas preferenciales con el fin de fortalecer sus actividades productivas y generar empleo e ingresos. Igualmente, con el apoyo logístico de las Cámaras de Comercio y el aporte económico de empresas públicas y privadas, el programa financia la participación de las mujeres microempresarias en la Feria Nacional de la Mujer Empresaria –Expoempresaria– con lo cual se pretende consolidar la comercialización de sus productos.

La Fundación Corona, con financiación del BID y en alianza con el SENA y 28 universidades del país, coordina el programa Jóvenes con Empresa que acompaña a jóvenes emprendedores en la creación de empresas. Se dirige a estudiantes de último año de instituciones técnicas o tecnológicas y a estudiantes que están cursando como mínimo el segundo año de una carrera universitaria, que sean mayores de edad. A través de actividades que se desarrollan de forma extracurriculares en las universidades participantes, Jóvenes con Empresa contribuye a desarrollar capacidades empresariales entre sus estudiantes y brinda asesoría, desde la elaboración de un plan de negocios por parte de los jóvenes hasta la constitución de una empresa. La asesoría incluye todo lo relacionado con la puesta en marcha de una empresa. Así, se les facilita a los jóvenes la asesoría de expertos en mercadeo, derecho, incoterms, etc.; se les colabora a registrarse en la Cámara de Comercio (pero no se les paga el registro). La asesoría puede ser general (como se lleva la contabilidad) o específica (como se exporta un producto específico) e incluye ayuda para la consecución de financiación y recursos.

3.2 México

Buena parte de las principales PAMT en México se encuentran coordinadas por la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social y desarrolladas por intermedio del Sistema Nacional de Empleo –SNE– el cual proporciona una amplia gama de servicios de intermediación laboral, algunos de los cuales se circunscriben a información y orientación laboral o proporcionan apoyo económico para la búsqueda de empleo; otros ofrecen capacitación laboral y subsidios para iniciar o consolidar pequeños proyectos productivos. Los programas de empleo que promueve actualmente el SNE se concentran en dos ejes fundamentales: el Programa de Vinculación Laboral y el Programa de Apoyo al Empleo. El primero se dedica a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, a través de la construcción de espacios de interacción entre la oferta y demanda. El segundo consiste en un conjunto de mecanismos enfocados a la atención de los desempleados. A continuación se describen los componentes de estos dos Programas.

El Programa de Vinculación Laboral es constituido por herramientas virtuales, telefónicas o presenciales de información, a través de las cuales, consolida la información de las características de los oferentes, recibe las demandas empresariales y relaciona la oferta con la demanda. El Programa se concentra en la prestación de servicios laborales a través de los siguientes subprogramas:

- Servicio Nacional de Empleo por Teléfono. El anteriormente llamado Chambatel es un servicio que presta información telefónica gratuita (disponible las 24 horas) sobre todos los servicios que ofrece el SNE. A través de personal especializado, desde un call center, centra su atención en personas que solicitan empleo y en empresas que requieren personal; evalúa los perfiles de los solicitantes; y por medio de su base de información comparte los datos telefónicos de hasta tres posibilidades laborales que coincidan con el perfil del solicitante, articulando la oferta y la demanda. El servicio también realiza seguimiento a empleadores, a buscadores de empleo y a los resultados de las búsquedas.
- Portal del Empleo (Chambanet). A través de una plataforma tecnológica (<http://www.empleo.gob.mx>) el Portal asesora gratuitamente en un espacio virtual (durante las 24 horas) en información sobre el mercado laboral, capacitaciones virtuales existentes, conveniencias de estudio, conecta con otros sitios relacionados con el empleo en México y

publica estadísticas del mercado laboral. A los buscadores de empleo les permite ingresar los datos de su perfil laboral y acceder a las convocatorias abiertas, a las cuales pueden aplicar desde la página web; y a los empleadores publicar directamente las vacantes, así como reclutar los candidatos que consideren pertinentes.

En la búsqueda por un acceso público, se encuentran instalados en puntos de concurrencia los Kioscos de Información sobre Ofertas de Empleo. Los cuales son módulos informáticos individuales de pantalla de tacto donde se puede tener acceso al Portal. Adicionalmente, se han habilitado los Centros de Intermediación Laboral, que son centros informáticos donde las personas reciben asistencia técnica para consultar por Internet o por teléfono las diferentes bolsas de trabajo, contactar con las ofertas, imprimir y fotocopiar sus documentos, o utilizar el fax. Otra fuente de información está relacionada con el Periódico de Ofertas de Empleo (Mi Chamba) que busca generar una base de información sobre las vacantes disponibles quincenalmente y sobre las actividades que las personas realizan.

- Bolsa de Trabajo (Boltrab) es otro servicio gratuito que presta cada oficina del SNE, donde unos consejeros especializados se entrevistan con las personas que buscan empleo y realizan un esquema de características socioeconómicas, antecedentes laborales, conocimientos, habilidades, experiencia y expectativas. Con base en la información obtenida canalizan los candidatos hacia opciones de trabajo más adecuadas a su perfil. La información, tanto del buscador de empleo como de las empresas que requieren personal, es capturada en la base de datos de Boltrab, y el sistema permite asociar candidatos con vacantes.

En una evaluación de impacto realizada a Chambatel, Chambanet y Boltrab Flores (2007) encontró que las personas desempleadas que utilizan estos servicios tienen una mejora significativa en el ingreso mensual, casi del doble, y tienen la posibilidad de trabajar más horas a la semana; pero no hay efecto en el tiempo que duran desempleados, ni en la probabilidad de conseguir empleo. El estudio también insinúa que ninguno de los servicios considerados favorece la colocación de las mujeres en el mercado laboral.

- Las Ferias de Empleo brindan a los buscadores de empleo la oportunidad para contactar directamente a los empleadores y a las empresas captar de primera mano la información de los perfiles laborales existentes. Las Ferias pueden ser presenciales o virtuales. Para que un empleador pueda participar en una Feria, es requisito que su empresa se encuentre legalmente establecida, tener vacantes de inmediata contratación, ofrecer prestaciones legales, no ofrecer menos de un salario mínimo, al menos uno y medio para trabajos operativos y al menos dos y medio para trabajos técnicos y profesionales. Finalmente, las empresas participantes deben proveer información de las contrataciones veinte días después de la Feria.
- Abriendo espacios. Es un programa dirigido a la población mayor de edad, desempleada o subempleada, que presenta alguna discapacidad con vida independiente o semi independiente, y a los adultos mayores desempleados o subempleados. El Programa se encarga de evaluar las habilidades con que cuentan las personas con alguna discapacidad o los adultos mayores que buscan integrarse al sistema productivo, para que con esta información los beneficiarios acudan a bolsas de trabajo especializadas en donde serán apoyados en su búsqueda.
- Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá. Se encuentra dirigido a agricultores o campesinos entre 22 y 45 años en situación de desempleo para trabajar en granjas canadienses. Los trabajadores deben tener amplia experiencia laboral en el cultivo de vegetales, cereales, flores, frutas y tabaco, en invernaderos y viveros. Se busca que los trabajadores preferiblemente tengan estudios mínimos de tercero de primaria y máximo preparatoria. Es un programa exclusivo de las zonas rurales. A los trabajadores inicialmente se les valora médicamente y se les apoya económicamente para su estadía previo a la salida a Canadá para garantizar su seguridad.
- Talleres para Buscadores de Empleo. Son talleres virtuales o presenciales que sirven para capacitar a la población en las etapas del proceso de búsqueda de empleo. Los talleres virtuales

se desarrollan a través del Portal de empleo, mientras que los presenciales proveen capacitación en la aplicación de las solicitudes, construcción de la hoja de vida y presentación de entrevistas. También capacitan a las personas empleadas en estrategias para presentar entrevistas exitosas, conservar el empleo y para el mejoramiento laboral.

El programa de Apoyo al Empleo comprende los subprogramas Bécate, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo, de Movilidad Laboral y de Repatriados. Los primeros dos abarcan alrededor del 75% de su cobertura y presupuesto.

Bécate es un programa que tiene por objeto apoyar, a través de becas, la capacitación de desempleados y subempleados urbanos mayores de 16 años y a población localizada en zonas de alta marginación (microrregiones), con el propósito de facilitar el acceso a un empleo formal o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Son en general cursos de corta duración. El apoyo incluye gastos de transporte, materiales y seguros de accidentes. En el momento de finalizar el curso respectivo, si lo requiere el participante, se le ofrecen los servicios de empleo del SNE. Bécate otorga apoyos económicos y capacita a los buscadores de empleo de todo el país a través de tres estrategias:

- Capacitación Productiva. Modalidad que comprende cursos de una duración de uno a dos meses dirigidos a trabajadores que requieren mejorar sus conocimientos y habilidades, tanto técnicas como administrativas, para fortalecer un negocio propio.
- Capacitación mixta. Modalidad que se orienta a impulsar la adaptación de personas desempleadas a un puesto de trabajo a través de cursos de capacitación de la duración de uno a tres meses, que son organizados y desarrollados conjuntamente con las empresas y en ocasiones dentro de las mismas empresas.
- Capacitación en la Práctica Laboral. Modalidad que ofrece a los desempleados, preferentemente jóvenes, la oportunidad de aprender haciendo prácticas por un periodo máximo de dos meses en pequeños negocios, con el fin de que adquieran experiencia laboral y en lo posible una opción de contrato.
- Las modalidades de Vales de Capacitación y Capacitación para el Autoempleo que se están extinguiendo.

Sobre Bécate se han realizado varias evaluaciones de impacto. La más reciente fue llevada a cabo en 2005 por Analítica Consultores (2006) y registra impactos positivos en la probabilidad de conseguir empleo: los empleados apoyados por el programa tienen un 25% más de probabilidad con respecto al grupo de control. También se encontró una mejora en el nivel de ingresos de aproximadamente 1.150 pesos mensuales adicionales por persona “tratada”. Estos mayores beneficios en términos de ingreso son superiores para los hombres que para las mujeres, así como para los trabajadores menores de 20 años de edad.

Al evaluar los factores asociados al mejoramiento de la empleabilidad, el estudio muestra que un mayor impacto se encuentra relacionado positivamente con niveles de escolaridad más altos. Adicionalmente, encuentra que las modalidades con mayor impacto fueron “aquellas que tienen un vínculo claro entre empleadores y trabajadores; es decir, las modalidades de capacitación mixta, capacitación basada en normas de competencia laboral y capacitación orientada a la competencia laboral” (Analítica Consultores, 2006: 65).

Fomento al Autoempleo se creó con el fin de apoyar a personas interesadas en crear, mantener o fortalecer una actividad productiva por cuenta propia que carezcan de garantías suficientes para acceder a créditos financieros. El Programa entrega en custodia condicionada por un año herramientas, equipo, maquinaria y otros bienes para que los beneficiarios puedan desarrollar o consolidar proyectos productivos viables, especialmente en regiones marginadas¹⁰. Transcurrido satisfactoriamente el periodo de prueba y verificada la adecuada ejecución del proyecto, se entrega a los beneficiarios la propiedad de

¹⁰ Por su lado, los beneficiarios del programa deben tener experiencia o estar capacitados en el giro del proyecto a financiar y deben comprometer recursos propios.

los bienes. Los proyectos que iniciaron entre 2002/05 y que requieren de un apoyo adicional, se les incorporó en el programa de Proyectos de Inversión de Segunda Generación.

Aumada (2005) en un estudio realizado para el periodo 2002-2004, evaluó el desempeño de los negocios apoyados y el impacto del programa en los beneficiarios. En él estima que existe un efecto positivo del 15,5% sobre el ingreso de los socios apoyados y hasta del 25% sobre las ventas de los negocios. Sin embargo, concluyó que no era posible demostrar la existencia de un resultado positivo en términos de costos-beneficios.

Empleo Formal otorga a la población desempleada una ayuda financiera con el fin de facilitar su incorporación a un empleo productivo. Esta consiste en una suma de dinero destinada a cubrir gastos pertinentes en la búsqueda de empleo, como transporte, llamadas telefónicas, fotocopias y otros consumos básicos.

En el análisis de impacto realizado por Analítica Consultores (2006) se encuentra que la mayor parte de la población atendida no sólo obtuvo un empleo, sino que éste fue formalmente celebrado. El estudio también revela que hay un impacto positivo en el nivel de ingreso del cual se benefician especialmente los grupos vulnerables, específicamente las mujeres, los menores de 20 años y los mayores de 40.

Movilidad Laboral Interna (Migratorios) y Externa (Jornaleros). Son dos programas que apoyan económicamente a la población móvil laboralmente, bien dentro del país o bien en el exterior. El primero facilita información sobre las alternativas y condiciones de trabajo en regiones con actividades productivas en expansión y escasez de recursos humanos, proporciona apoyos económicos para traslados de las zonas expulsoras hacia las zonas receptoras, y capacitación para el trabajo tanto en las primeras como en las segundas. Auxilia con hasta 6 apoyos económicos para traslado y capacitación en los sectores agrícola, industrial y de servicios. El segundo Programa brinda atención a la población que por primera vez se incorpora al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá.

Según una evaluación de impacto reciente de Analítica Consultores (2006) el Programa de movilidad laboral externa ha cumplido con la finalidad de ser facilitador en la empleabilidad –en el sentido de que ha incrementado el tiempo de estancia efectiva y disminuido la tasa de retorno prematuro de los trabajadores mexicanos en Canadá– y en el crecimiento de los ingresos de los campesinos.

Repatriados Trabajando se dirige a nacionales repatriados de los Estados Unidos de América que se encuentran registrados en el Instituto Nacional de Migración o en los consulados de la frontera norte. El Programa apoya al repatriado a encontrar un empleo y con recursos para cubrir sus necesidades básicas durante un mes o para el transporte a su lugar de origen. Adicionalmente, busca vincularlo con las estrategias Bécate y Programas de Inversión Productiva, de forma que se reincorpore a la vida económica.

Otros destacados programas de PAMT que se desarrollan por fuera de la esfera del SNE son el Programa de apoyo a la capacitación y Primer Empleo.

El Programa de apoyo a la capacitación –PAC– busca contribuir a elevar la productividad y los salarios de los trabajadores afiliados a la seguridad social de talleres familiares y mipymes formales, así como la productividad y competitividad de las mismas mediante la cofinanciación de cursos de capacitación de corta duración. El Programa reconoce parte del costo de la capacitación concediendo un subsidio cuyo valor depende del sector económico y que disminuye al aumentar el tamaño de la empresa apoyada. A partir de 2008 estos apoyos se complementan con asesorías técnicas para la detección de necesidades de recursos humanos de las empresas, la identificación de trabajadores a capacitar y el diseño de los respectivos programas de capacitación.

Evaluaciones de impacto que se realizaron al Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO), antecedente del PAC, “no muestran que este Programa haya elevado la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, ni que haya repercutido en mayores salarios. Se detectaron efectos positivos en indicadores intermedios como inversión en capacitación por trabajador y utilización de la capacidad instalada (Evaluaciones de Impacto del CIMO elaboradas por la STPS en 1995 y 1997)... [un estudio posterior del Banco Mundial] confirmó los efectos en indicadores

intermedios y concluyó que los impactos finales en productividad y salarios no se pueden determinar de manera conclusiva” (Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, 2008a: 5)¹¹.

El Programa Primer Empleo quiere contribuir a la generación de nuevos empleos permanentes y a la formalización de las empresas. Subsidia hasta por 12 meses la parte de la cuota obrero patronal de seguridad social que corresponde a los empleadores al crear fuentes de trabajo permanentes. El subsidio empieza cubriendo el 100% del valor de la contribución obrero patronal y disminuye hasta un 10% en el caso de salarios más elevados. En el año inicial, 2007, se reconocía a partir del noveno mes continuo de contratación.

Según Ruíz, (2008: 34) “La expectativa que generó este apoyo no fue la esperada, ya que los empresarios consideraron que el mecanismo era burocrático y, por lo mismo, la demanda de apoyo ha sido sumamente baja...[a pesar de ello] el Gobierno Federal ha insistido que este mecanismo puede funcionar”. Y en diciembre de 2007 expidió un Decreto modificando algunas características del Programa para permitir que los trabajadores que ya hubieran laborado y sido registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social pudieran participar en él¹² y para reducir de nueve a tres meses el periodo de espera para el otorgamiento del subsidio.

3.3 Perú

En Perú existen 4 modalidades de *Contratos de Formación*, a saber, de:

- Aprendizaje (para jóvenes con estudios primarios completos) y Prácticas Pre-profesionales (para estudiantes de educación superior).
- Prácticas Profesionales (para jóvenes egresados de educación superior).
- Capacitación Laboral Juvenil (para jóvenes que no hayan terminado sus estudios escolares).
- Pasantías en Empresas (para jóvenes de últimos años de secundaria).

Todas estas modalidades no originan un vínculo laboral pero aspiran a incentivar la contratación de jóvenes reduciendo algunos beneficios en relación al régimen de contratación laboral general. A las cuatro modalidades descritas se le suma la posibilidad de “Actualización para la Reinserción Laboral” para desempleados entre 45 y 65 años.

Si bien no existe un sistema nacional de acreditación que certifique la formación que a través de estos contratos las empresas otorgan a los jóvenes, la Ley 28518 de 2005, sobre Modalidades Formativas Laborales, ha atribuido al Ministerio de Trabajo el ejercicio de una labor de fiscalización sobre los programas de formación.

El Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral, APROLAB - Capacítate Perú, es un programa piloto de cooperación entre la Unión Europea y Perú que tiene como objetivo buscar estrategias y mecanismos para articular mejor la oferta formativa con la demanda del mercado de trabajo.

El programa consta de 6 ejes temáticos:

- Definir los lineamientos de una política nacional de formación profesional.
- Montar un sistema integrado y articulado de información del mercado laboral y de la oferta formativa. Poner en marcha los observatorios socio económico laboral (OSEL) regionales.
- Apoyar la realización de experiencias innovadoras y replicables de formación profesional para la inserción laboral (Fondos Concursables Regionales). En ese contexto el programa financia proyectos que atienden a las necesidades de la población rural e indígena, con alta participación femenina.

¹¹ También esta evaluación, sin embargo, remonta a datos de la primera mitad de los años 90.

¹² Siempre y cuando dicho período no sea superior a 9 meses consecutivos con un mismo patrón.

- Realizar planes de capacitación y perfeccionamiento para docentes y directivos de centros de formación profesional.
- Fortalecer el sistema de inserción laboral.
- Diseñar un plan de formación continua.

Según Toyama (2008a: 192), “aún cuando en términos numéricos los resultados del programa pueden no resultar alentadores, su real importancia radica en haber dejado un sendero marcado en cuanto a los mecanismos y estrategias necesarios para lograr una mejor articulación entre la oferta formativa y la demanda del mercado laboral, además de ubicar en agenda de los gobiernos regionales y la sociedad civil la importancia de esta materia”.

ProJoven promueve la formación por competencias para ocupaciones semicalificadas de jóvenes pobres residentes en las principales ciudades del país. Incluye una fase teórica, de la duración de aproximadamente 3 meses (entre 120 y 300 horas), y una fase práctica de otros 3 meses que los jóvenes desarrollan bajo la supervisión de un tutor en una empresa y durante la cual reciben de las empresas una compensación. ProJoven gerencia el Programa y la formación es impartida por Entidades de Capacitación (ECAPs), es decir, por entidades que operan en el mercado de la capacitación de manera regular y pueden demostrar contactos con empresas de su entorno y conocimiento de la situación laboral de su localidad.

El programa ha sido objeto de numerosas evaluaciones de impacto¹³. En todos los casos, en mayor o menor medida, los jóvenes beneficiarios registran ingresos más elevados y mejor inserción laboral (mayor probabilidad de estar ocupado, en particular de tener un empleo asalariado, y mayor número de horas trabajadas por semana) de manera comparativa con el grupo de control. A pesar de lo anterior, sólo los jóvenes que culminan ambas fases de la capacitación derivan retornos de su capacitación. Aquellos que de algún modo interrumpen el proceso, no tienen ningún tipo de beneficio (Chacaltana, 2005a).

A Trabajar es un programa de empleo temporal dirigido a jefes de hogares pobres y desempleados. Mediante la realización de obras públicas muy intensivas en mano de obra, engancha a trabajadores poco calificados con contratos de corta duración (entre 2 y 6 meses) y salarios comparativamente bajos, inferiores al mínimo¹⁴. Opera mediante concurso de proyectos cofinanciados por los operadores proponentes o la misma comunidad, cuya elección final es delegada a unos comités conformados por miembros de la sociedad civil (comités vecinales, iglesias, ONG) y representantes del Estado y los gobiernos locales. Contempla un componente urbano¹⁵, administrado por el Ministerio de Trabajo, y un componente rural, ejecutado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Socio-Foncodes.

El componente urbano fue objeto de una evaluación de impacto en el año 2002. Según Chacaltana (2005a) este programa ha generado no sólo un número notable de empleos pocos calificados, sino que ha dado trabajo a varios proyectistas, maestros, evaluadores y supervisores, con la ventaja de que estos empleos calificados, en muchas ocasiones, fueron pagados por los organismos proponentes y no por el Programa. La focalización hacia los pobres ha sido adecuada, sin embargo el programa no ha beneficiado exclusivamente a los desocupados, pues el 66% de los participantes tenía un empleo precario al momento de entrar al programa¹⁶. Los beneficiarios de A Trabajar urbano obtuvieron importantes ganancias de ingresos: si no hubieran participado, sus salarios hubieran sido entre un 25% y un 40% inferiores. Finalmente, los residentes en las zonas donde se llevaron a cabo las obras atribuyeron una alta valoración a las obras ejecutadas.

El programa Mi Empresa surge de la fusión progresiva, entre octubre de 2006 y mayo de 2007, de cuatro programas existentes de apoyo al desarrollo de las mype y a su formalización: Bonopyme, Prodame, Prompyme y Profece.

¹³ Para una reseña ver Hoyle (2006) y Chacaltana (2005a), entre otros.

¹⁴ Y se hace cargo de un seguro contra accidentes de trabajo.

¹⁵ Recientemente convertido en Construyendo Perú.

¹⁶ Lo cual implica que debe haber habido un elevado efecto peso muerto.

A cargo del Ministerio de la Producción, Mi Empresa promueve y facilita la formalización e impulsa el desarrollo y la competitividad de la mype, a través de un servicio integral compuesto de dos áreas y siete componentes.

El área de formalización, a través del programa ID Empresarial, promueve la constitución de empresas y asociaciones empresariales ofreciendo servicios que reducen tiempos y costos de la formalización municipal, tributaria, laboral y sectorial. Las mype formalizadas pueden acceder al área de servicios de desarrollo empresarial que a su turno comprende los programas de:

- Mype Competitiva, que, a través de bonos de cofinanciamiento ofrecidos por el Estado, facilita servicios de diagnóstico, capacitación y asistencia técnica orientados a mejorar la productividad y la capacidad de gestión de las empresas, con el objetivo de lograr su acceso a nuevas oportunidades de negocio.
- Compras Estatales, que organiza talleres, proporciona información y asistencia técnica y legal para la articulación de las mype con el mercado de compras del Estado.
- Contacto Comerciales, que organiza ferias y ruedas de negocios y presta asesoría para la articulación de las mype con los mercados interno y de exportación.
- Asociándonos, que pretende impulsar la asociatividad del sector.
- Nuevas Iniciativas Empresariales, que presta asesoría para el desarrollo de ideas y planes de negocios y facilita el acceso a servicios de incubación.
- Mype Net, que pretende agilizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación por parte de las mype.

La Ley 28015 de Julio 2003 –Ley Mype– introduce un régimen laboral especial que, respecto al régimen general y previo registro de las empresas en el Ministerio de Trabajo, reduce las prestaciones y recargos que deben pagar las micro y pequeñas empresas, en un monto que se estima entre un 23% y un 30%. Beneficiarias, por cinco años hasta julio de 2008, son las empresas con hasta 50 trabajadores y ventas que no superan los 950.000 dólares anuales. La Ley 28815 de Julio 2006 extiende estos beneficios por cinco años adicionales, hasta julio de 2013, sólo en el caso de las microempresas¹⁷. En materia de seguridad social, mientras la afiliación a salud sigue siendo obligatoria y a cargo del empleador, el trabajador puede decidir no afiliarse a pensiones. Con estas disminuciones de los costos laborales se esperaba fomentar la formalización de las micros y pequeñas empresas, la cual, a su turno, redundaría en mejores salarios y mayor protección social para sus trabajadores.

En una evaluación de impacto llevada a cabo al vencerse el término previsto por la Ley 28015, Chacaltana (2008: 44 y 45) concluye que “aunque no mejora el porcentaje de trabajadores que gana más del salario mínimo, sí mejora significativamente el porcentaje de trabajadores con seguro de salud”. También observa que “las empresas registradas... tienen márgenes de ganancia menores. Esto se debe probablemente al hecho que estar en la Ley Mype genera... costos adicionales para asegurar a su mano de obra. Y eso probablemente sea la explicación principal del bajo número de empresas registradas hasta la fecha¹⁸. La ley no otorga ningún beneficio en otras áreas que no sean las laborales, como las de productividad, tecnología o comercialización. Así, de no hacerse nada en estas áreas, la sostenibilidad o permanencia de estas mype en el registro podría volverse insostenible en el tiempo”.

No obstante los avances poco claros en materia de formalización registrados durante los cinco primeros años de vigencia de la Ley Mype, el Gobierno peruano emitió el 1° de octubre de 2008 el Decreto Legislativo No 1086 que volvió permanente el régimen laboral especial para micro y pequeñas empresas. Al mismo tiempo, estableció para el caso de las microempresas un régimen de salud y pensiones semisubsidiado por el Estado y una ulterior reducción de los beneficios sociales de los trabajadores de las pequeñas empresas, en comparación con los del régimen laboral común. Adicionalmente, el Decreto Legislativo redefine el tamaño exigido a las empresas para clasificar como

¹⁷ Empresas que tienen hasta 10 trabajadores y cuyas ventas anuales no superan los 160.000 dólares.

¹⁸ Apenas el 4% del total de mype con personal asalariados existentes en Perú.

pequeñas que pasa de un máximo de 50 a uno de 100 trabajadores por establecimiento. De esta forma el régimen laboral especial termina abarcando a más del 80% de las empresas peruanas.

“En términos generales, los trabajadores de las microempresas (hasta 10 trabajadores) sólo tienen derecho a las vacaciones (15 días, la mitad de las previstas para el régimen general) y protección frente al despido arbitrario (1/3 del previsto para el régimen general). En el caso de las pequeñas empresas (hasta 100 trabajadores), se prevé, en términos generales, la reducción del 50% de los beneficios laborales establecidos para los trabajadores del régimen laboral general” (Toyama, 2008a: 177).

La Red CIL-Proempleo es responsable de la intermediación laboral en Perú y funciona mediante una alianza público-privada. Los servicios se prestan a través de los centros de colocación del Ministerio de Trabajo –ProEmpleo– ubicados en las principales ciudades del país, y de los centros de colocación e información laboral –Centros CIL– en los que participan entidades públicas y privadas relacionadas con la promoción del empleo y la capacitación. Operan en municipios, Centros Educativos Ocupacionales, Institutos Superiores Tecnológicos, ONG, agencias de empleo etc.

Los servicios de colocación, nacional e internacional, se complementan con servicios de asesoría para la búsqueda de empleo, opciones de capacitación, orientación ocupacional, e información a empleadores y trabajadores de carácter legal y sobre las tendencias del mercado laboral.

El sistema es más que una red de proveedores de servicios de intermediación coexistentes. Los centros públicos y privados operan coordinadamente y usan los mismos programas informáticos y las mismas clasificaciones ocupacionales; además adoptan mecanismos conjuntos de promoción, reglamentación e incentivos para garantizar unos estándares de calidad.

Existe una evaluación de impacto del año 2002 que ha encontrado importantes efectos sobre la trayectoria laboral de quienes consiguieron un empleo a través de la Red CIL-Proempleo: “el programa habría producido un incremento de 27% en los ingresos de los beneficiarios en relación con los de control después de un año de haber sido colocados... [provocando]... un efecto ingreso permanente, a través probablemente de una mejora de la empleabilidad. El mecanismo a través del cual operaría este efecto sería el acceso a una red de instituciones que ayuda a establecer relaciones sociales y laborales que trae consigo una incorporación al mercado laboral” (Chacaltana y Sulmont, 2003: 280 y 281).

La Red CIL-Proempleo es calificada por la OIT como “un ejemplo de cómo los servicios de empleo pueden ser algo más que un clásico sistema de colocación” (OIT, 2006: 70).

El Programa de Estadísticas y Estudios Laborales –PEEL– es un programa del Ministerio de Trabajo cuyo objetivo es brindar información sobre las principales variables del mercado de trabajo, realizar y promover análisis y estudios sobre aspectos coyunturales y estructurales del mismo mercado y proveer información sobre tendencias de la fuerza laboral. Sus principales actividades son:

- Elaboración de un conjunto de publicaciones especializadas en el mercado de trabajo y temas de empleo a las cuales se puede acceder a través de la página web.
- Procesamiento de base de datos de las principales encuestas laborales elaboradas por la Dirección Nacional de Promoción del empleo y Formación Profesional.
- Fomento a la creación y desarrollo de los Observatorios Socio Económico Laborales en el ámbito nacional y territorial.

El Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional es ofrecido por el Ministerio de Trabajo a través de sus direcciones regionales y tiene como propósito facilitar a todos los jóvenes peruanos entre 16 y 24 años (o que están cursando por lo menos el cuarto año de educación secundaria) la elección de una carrera profesional o ocupacional a través de la evaluación de sus capacidades intelectuales, aptitudes, preferencias profesionales y características personales. También brinda información acerca de los programas de empleo para jóvenes, y más en general de los mercados laborales en las regiones, al igual que datos acerca de las opciones formativas disponibles en las regiones. Todo lo anterior con el fin de orientar a los jóvenes a que tomen decisiones óptimas respecto a su futuro profesional y ocupacional.

4. Consideraciones finales

Del resumen de la literatura internacional que revisa el impacto de las PAMT sobre las principales variables del mercado de trabajo y de las experiencias analizadas en este informe para el caso de Colombia, México y Perú¹⁹ podemos derivar algunas buenas prácticas para tener en cuenta en el momento de decidir la conveniencia de adoptar una determinada política de empleo y de definir su diseño, estructura e implementación. Ellas son:

4.1 Integración e integralidad de las PAMT

Idealmente, las PAMT deberían consistir en un sistema coherente e integrado de iniciativas que, a través de la mutua consistencia, aprovechan las potenciales sinergias y se complementan entre sí. Al respecto es oportuno distinguir entre:

4.1.a Integración entre programas

La integración entre las diferentes iniciativas a favor del empleo permite obtener mejores resultados de los que se obtendrían de la aplicación separada de las respectivas medidas.

Por ejemplo, la capacitación debería ser precedida por la orientación laboral de los participantes y debería concluir con períodos de práctica en las empresas y con la inscripción a un servicio de intermediación laboral. Igualmente, el apoyo al emprendimiento debe comprender el acompañamiento en la formulación del plan de negocio, el apoyo en la consecución de financiación, la asesoría en los diferentes campos de la gestión del negocio, los servicios de incubadoras y un seguimiento durante algún tiempo prudencial después de la creación de la empresa.

¹⁹ Complementadas también con los informes de Hoyle (2006) y Ljubetic (2007) que revisan las PAMT en numerosos países latinoamericanos, incluidos Colombia, México y Perú.

4.1.b Integración al interior de los programas

La integración al interior de un mismo programa es aconsejable por las mismas razones avanzadas con anterioridad. Por ejemplo, los servicios de intermediación ahorran recursos y consiguen mejores resultados si los sistemas públicos y las agencias privadas se integran. En especial, los SPE deberían complementar las labores de las agencias privadas allí donde éstas no encuentran suficientes incentivos para operar: en los mercados laborales locales, pequeños y de baja calificación. La competencia entre agencias públicas y privadas, además, puede mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. Naturalmente, la integración de los sistemas público y privado debe darse en un marco en el cual el Estado desempeña un papel de promotor y, a la vez, de regulador.

Adicionalmente e independientemente de lo anterior, un SPE debe convertirse en el articulador de una batería de servicios para sus potenciales clientes, los buscadores de empleo, algunos grupos de inactivos y las empresas. Esto corresponde a un desarrollo natural de los SPE. De hecho, ellos inicialmente surgieron para facilitar la intermediación laboral propiamente dicha, pero, con el tiempo y la experiencia, han venido incorporando servicios de asistencia en la búsqueda de un empleo, de orientación ocupacional y evaluación de perfiles profesionales, de remisión a capacitación, de información sobre el mercado laboral, de investigación, encuesta y monitoreo del mercado de trabajo, y de intermediación laboral con el exterior. Hoy en día, la totalidad, o cuando menos la mayoría, de estos servicios son proporcionados regularmente por los SPE de los países latinoamericanos. Empero, hay que avanzar en ello. Incluyendo, por ejemplo, servicios de carácter social –principalmente los relacionados con la prestación de un subsidio al desempleo–, de credenciales laborales, de clubes de empleo, de información y remisión a las entidades competentes en materia de programas de emprendimiento, trabajo autónomo y microcrédito, de orientación laboral para estudiantes de los últimos años de educación secundaria, de certificación de la capacitación impartida por las empresas y las instituciones de formación privadas, de reglamentación y coordinación de los servicios de intermediación privados, de selección y examen de los solicitantes de empleo, de evaluación de las necesidades de recursos humanos por parte de las empresas, y de asesoramiento jurídico a las mismas, entre otros. No necesariamente el SPE debe proporcionar directamente la totalidad de estos servicios, pero puede funcionar como una ventanilla única (one-stop-shop) o simplemente informar y remitir a las entidades prestadoras de estos servicios. A pesar de las mejoras que puedan todavía introducirse para acrecentar la eficiencia de los SPE, tanto en México como en Perú, se encontró que las personas que han conseguido un empleo recurriendo a los servicios públicos de intermediación han derivado un significativo aumento de sus ingresos.

4.1.c Integralidad en los procesos de capacitación.

Para obtener resultados tangibles en términos de empleo e ingresos, los programas de capacitación deben contener un componente teórico en aulas y uno práctico en empresas. Sólo cuando culminan estas dos fases los participantes obtienen retornos positivos a la capacitación. Además, el requisito de práctica laboral como componente obligatorio de la capacitación tiene un efecto positivo sobre la pertinencia de la oferta formativa.

Cuando los beneficiarios de estos cursos son personas de bajos recursos, la integralidad requiere que se les ofrezcan ayudas económicas por día de clase atendido, comidas, material didáctico, asistencia médica, seguro de accidentes, asesoría en la formulación de un proyecto de vida y en la búsqueda de un empleo. Lo anterior con el fin de controlar la deserción. De hecho, las responsabilidades familiares y los escasos recursos económicos de la familia no les permiten asistir a programas de alguna duración sin contar con alguna ayuda económica. Alternativamente, los programas deben ser de corta duración, llevados a cabo cerca de las residencias de los beneficiarios, en días y horarios establecidos con criterios de extrema flexibilidad. Por su parte, la asesoría en la formulación de un proyecto de vida mejora las habilidades de comunicación, la autoestima y la integración de los individuos, lo cual permite forjar mejores ciudadanos, trabajadores más productivos y facilitar su acceso al mercado de trabajo.

4.2 Competencias laborales y certificación y acreditación de la formación

La formación incrementa la productividad y la empleabilidad de los individuos. Sin embargo, ella tiene efectos limitados cuando las oportunidades de trabajo capacitado son escasas, es decir, en períodos de baja demanda laboral. También presenta un límite natural constituido por la calidad de la educación formal. De hecho, resulta muy costosa si tiene que compensar las carencias de una educación escolar poco pertinente. En materia de formación son cruciales tres factores: el tipo de capacitación, la certificación de la formación y la acreditación de programas e instituciones de formación.

4.2.a Modalidad de capacitación

De la capacitación tradicional, caracterizada por la transferencia de conocimiento y destrezas para la realización de un determinado oficio, hay que pasar a la capacitación por competencias. Esta transfiere no sólo habilidades específicas, sino también capacidades para hacer las cosas que sirvan en diversas circunstancias y permitan adaptarse al cambio. Las competencias, a diferencia del conocimiento de un determinado oficio, pueden transferirse de un empleo a otro, favoreciendo la empleabilidad.

4.2.b Certificación de la formación

La posibilidad de certificar los conocimientos y las competencias adquiridos, mediante la obtención de un título reconocido en el mercado de trabajo, aumenta la valoración social de los programas formativos. Es de esperar que la formación tenga los efectos esperados sólo si el contenido de la misma puede ser certificado. En efecto, la formación integral e integrada, certificada y por competencias laborales ha brindado buenos resultados ocupacionales en cada uno de los países examinados.

4.2.c Acreditación

La certificación de los conocimientos tiene sentido si existe un sistema de acreditación de programas e instituciones de formación que asegure la calidad y pertinencia de la capacitación impartida. Así aun, en presencia de un número creciente de proveedores, siempre más heterogéneos y diversificados, y con una alta dispersión en términos de calidad, la existencia de un sistema de acreditación se hace imprescindible. Este sistema debe contar con entidades certificadoras que evalúen y atesten la formación que imparten las instituciones educativas públicas y privadas. Lo anterior, al igual que la creación de un registro nacional de calidad para las entidades de capacitación contribuye a proporcionar información a empleadores y trabajadores e incrementa la transparencia del mercado.

4.3 Focalización de las PAMT

La focalización cuidadosa permite obtener mejores resultados que las intervenciones dirigidas a grandes grupos de beneficiarios. Una adecuada focalización requiere, en primer lugar, una correcta identificación de la población objetivo, la cual, a su turno, se basa en la disponibilidad de información pertinente acerca de las características socioeconómicas de los potenciales beneficiarios, su distribución geográfica y su historia de acceso a programas. Una vez precisado su perfil, es necesario traducirlo en criterios de selección y priorizar aquellos que sean objetivos, verificables y poco susceptibles de manipulación, como por ejemplo las tasas locales de desempleo o de pobreza. Cuando la oferta es menor que la potencial demanda, la inclusión de aspectos subjetivos –como la motivación– puede ayudar a un mayor impacto.

En algunas ocasiones, como es el caso de los programas de empleo temporal, es importante provocar la autofocalización de los participantes, es decir, lograr que el monto entregado del beneficio sea inferior a lo que puede obtener una persona con características similares a los potenciales beneficiarios en el mercado de trabajo en las condiciones vigentes, y así evitar atraer individuos no pobres o que ya se encuentran ocupados. En programas de apoyo al emprendimiento un criterio adicional de focalización puede hacer referencia a los sectores productivos que, por razones de carácter social (actividades agrícolas) o de estrategia económica (actividades que involucran nuevas tecnologías),

se quieren favorecer prioritariamente. En programas de capacitación a ocupados y de subsidio a la contratación, a su turno, la focalización puede ser doble: por tamaño de empresa y por perfil del beneficiario. Un factor de focalización a considerar especialmente en zonas rurales es la estacionalidad de la producción prevaleciente en el territorio de intervención, en función de la cual debería fijarse la iniciación y finalización de las iniciativas de empleo.

Por el contrario, la masividad se convierte en una debilidad de los programas de empleo. Un elevado número de participantes no permite proporcionar una atención adecuada y efectuar un seguimiento minucioso de las iniciativas y de los beneficiados.

4.4 Descentralización en la ejecución

Cuando se involucran los gobiernos territoriales en la administración de los programas de empleo, estos se ajustan mejor a las realidades locales y se perfecciona su pertinencia. La descentralización puede evitar el desplazamiento fiscal y amplía los recursos disponibles para la ejecución de los programas. Para incentivar la participación de los gobiernos locales es útil hacer recurso al mecanismo de subasta, según el cual por cada dólar que aporta el gobierno local, el Estado hace una contribución proporcional.

La tendencia hacia la descentralización genera una diversidad de ejecutores que obliga al gobierno central a ejercer esfuerzos de coordinación y supervisión con el fin de retener la capacidad de monitorear e incentivar la buena marcha de las políticas y programas.

4.5 Participación de los agentes sociales

El impacto y pertinencia de los programas de empleo tienden a aumentar cuando las partes sociales pueden incidir en el diseño y gestión de los mismos, en la evaluación de sus resultados y en la asignación de los recursos disponibles.

Empresarios y trabajadores pueden tener una mayor claridad sobre las demandas futuras y los requerimientos actuales del mercado laboral, y su experiencia puede guiar la adopción de prácticas exitosas. En especial, involucrar el sector empresarial en programas de capacitación mediante, por ejemplo, la confección de los currícula, o el pago de las prácticas y pasantías de los estudiantes, tiene un impacto favorable en los costos por participante, mejora el perfil y la pertinencia de la capacitación ofrecida y aumenta la probabilidad de contratación laboral al final del curso. Además, muchas de las iniciativas de formación para jóvenes hacen parte de las políticas de responsabilidad social de las empresas.

De la misma forma, comprometer las organizaciones de la sociedad civil en los programas de empleo temporal, a pesar de que ellas presentan algunas debilidades en sus capacidades de priorización, garantiza que las obras realizadas respondan a las necesidades insatisfechas de la población. En general, la participación de las administraciones locales en la formulación, financiación y gestión de las PAMT mejora el concepto que tiene la comunidad de sus propios gobernantes.

Otros agentes sociales, por ejemplo, las instituciones sin ánimo de lucro, pueden ampliar la cobertura e incrementar el impacto de los programas –especialmente de intermediación y formación–, si se les regula de manera adecuada.

Por otra parte, la participación social compromete a las partes, fomenta la cultura del cumplimiento, garantiza un adecuado mecanismo de vigilancia y suele dar mayor legitimidad, transparencia y visibilidad a las PAMT, contribuyendo así a su éxito y a su continuidad en el mediano plazo.

4.6 Incorporación de nuevos oferentes

La participación de organismos sin fines de lucro y empresas privadas en las actividades de intermediación, capacitación y apoyo a trabajadores independientes, micro y pequeñas empresas puede ayudar a ampliar la cobertura y a llegar a colectivos hasta entonces no atendidos. También, puede ser una fuente de prácticas

innovadoras y alentar una mayor competencia por calidad de servicios o de eficiencia en el uso de los recursos. En último término, puede ayudar a diversificar y especializar la oferta de servicios.

La incorporación de nuevos oferentes (ONG, universidades, centros privados de formación) y la participación de los empresarios en el diseño de los instrumentos de capacitación facilitan la adopción de un enfoque de formación por competencias y un mejor ajuste entre demanda y oferta de formación.

El desarrollo de una oferta privada amplia y de calidad requiere, en primer lugar, de una separación de las funciones de regulación y entrega de servicios, para garantizar condiciones equitativas de desarrollo. En segundo lugar, para aprovechar en pleno los beneficios de una mayor competencia es necesario contar con un marco normativo claro y capacidad de fiscalización suficiente para salvaguardar la calidad de la oferta, prevenir abusos y evitar la segmentación de los beneficiarios, para que puedan materializarse los beneficios de una mayor competencia.

4.7 Programas flexibles

Las iniciativas de empleo deben ser lo suficientemente flexibles para permitir readecuar programas, perfeccionar procesos y reasignar recursos con agilidad de acuerdo con los cambios en la coyuntura económica y las condiciones sociales.

Es así como los programas de creación directa de empleo se deben aplicar en periodos de crisis profunda, para paliar la emergencia ante la ausencia o insuficiencia de otras políticas de protección social, en cuanto se trata de herramientas poco efectivas para mejorar la trayectoria laboral de largo plazo de los participantes. Una vez pasada la emergencia y la crisis, deben ser desactivados progresivamente, generando incentivos para que los beneficiarios se pasen a otros programas con inserción laboral productiva y de largo plazo. La experiencia latinoamericana indica que, una vez puestos en marcha, estos programas son difíciles de redimensionar y suspender, así que su flexibilidad (desactivación) debería ser contemplada desde un principio.

Asimismo, en el caso de los subsidios a la contratación en el sector privado, el mejor momento para su activación es el inicio de una recuperación del ritmo de actividad económica: si hay un periodo de recesión las empresas no contratarán nuevos trabajadores incluso subsidiados, porque en este caso la restricción es de demanda más que de costos de contratación; si se está en una fase expansiva de la economía se corre el riesgo de subsidiar empleos que de todos modos se habrían creado sin subsidio. Entonces, con el fin de potenciar los efectos sobre el empleo y de reducir el riesgo de subsidiar la contratación de trabajadores que de todas maneras habrían encontrado empleo, es deseable que el diseño de estos programas contemple la posibilidad de partir con un subsidio inicial mayor, cuyo valor disminuye a medida que la reactivación se consolida.

La flexibilidad es un aspecto vital de los programas de capacitación en un mundo laboral globalizado y sujeto a un acelerado cambio tecnológico. En él, la organización de los programas, cursos y curricula debe ser lo suficientemente flexible para realizar las modificaciones requeridas por un mundo en continuo cambio que, por un lado rápidamente hace obsoletas algunas capacidades y competencias de la fuerza de trabajo, y por el otro genera nuevas expectativas por parte del sector empresarial. De igual forma, el desarrollo de los cursos por módulos formativos flexibles, en reemplazo de los cursos tradicionales, permite optimizar la duración e intensidad horaria de las asignaturas impartidas, reduce los costos de la capacitación y admite la construcción de itinerarios de formación personalizados y que mejor apuntan a los perfiles ocupacionales establecidos.

4.8 Coordinación institucional

La incorporación de los diferentes agentes privados en la confección y administración de las PAMT y la descentralización territorial deben darse bajo la égida del sector público central que debe conducir la formulación y la aplicación de las diferentes iniciativas, mediar intereses, definir un marco regulatorio de la oferta de servicios, etc. Para ello es indispensable que el Gobierno cuente con un efectivo sistema de monitoreo sobre los programas de empleo financiados.

4.9 Sistema de información, monitoreo y rendición de cuentas

Estos sistemas son imprescindibles a la hora de mantener alineada la gestión con los objetivos y metas de los programas, mejorar la información sobre el mercado laboral y determinar de manera oportuna si se continuarán, eliminarán o perfeccionarán las diversas iniciativas en aplicación.

Cuando el monto de los recursos involucrados y el número de beneficiarios son suficientemente elevados, el monitoreo debe ser acompañado por evaluaciones de impacto y de costos-beneficios. Por razones de transparencia, es indispensable que éstas sean llevadas a cabo por evaluadores externos. El carácter externo de las evaluaciones permite que los análisis y conclusiones se expresen con objetividad e independencia de criterio. Idealmente, el monitoreo y la evaluación empírica de las iniciativas de empleo deben concebirse desde el diseño mismo del programa y no cuando su aplicación está avanzada. Para facilitar las evaluaciones de los programas es oportuno solicitar, como parte de los requisitos para recibir los beneficios, que los participantes se comprometan a proporcionar la información relevante en el momento en que se estime necesario. También es útil contar con sistemas en red que entreguen información en tiempo real, mecanismos de control automáticos, indicadores de desempeño y auditorías para verificar la veracidad de la información entregada.

Los sistemas de información son de vital importancia en presencia de programas descentralizados, que generan diversidad de ejecutores, tales como los que apoyan a los pequeños empresarios, y en el caso de iniciativas que suponen un importante grado de discrecionalidad en los entes que asignan los recursos, como es el caso de los programas de creación directa de empleo.

Con el fin de evitar un aprovechamiento indebido de los subsidios a la generación de empleo en el sector privado (y por ende reducir al mínimo el alto impacto en los efectos no deseados de peso muerto y sustitución) también es conveniente mantener bajo estricto monitoreo a este tipo de programas.

4.10 Ciclo económico

Si bien el tema de la utilización de las PAMT con respecto al ciclo económico se ha tocado en reiteradas ocasiones a lo largo de los párrafos anteriores, es oportuno reorganizar las ideas en una sección aparte.

Las PAMT no están concebidas para resolver situaciones de desempleo masivo, sino que sirven para potenciar los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas. Es más, en términos generales podemos afirmar que su efectividad se reduce notablemente en las fases adversas del ciclo. Así, el fomento del trabajo independiente y a las microempresas como alternativa a los empleos asalariados en periodos de crisis difícilmente tendrá un desenlace exitoso, pues un contexto económico adverso afecta la demanda laboral asalariada como las oportunidades de negocios a causa de la baja demanda agregada. A su turno, la intermediación laboral no crea vacantes ni empleos; su objetivo principal es relacionar a oferentes y demandantes de trabajo, y consecuentemente su efectividad se reduce drásticamente en economías deprimidas. Igualmente, la capacitación es poco contundente cuando las oportunidades de trabajo para los trabajadores capacitados son limitadas.

A pesar de lo anterior, si se tienen identificados los sectores con falta estructural de personal, durante los periodos de crisis la capacitación puede ser aprovechada para preparar la fuerza de trabajo calificada que se necesita, con la ventaja de que, al mismo tiempo, ella retiene oferta y por ende contiene las presiones sobre el mercado de trabajo.

Definitivamente, los programas de empleo temporal deberían activarse sólo en periodos de crisis. Al proporcionar un empleo y un ingreso a la población de menores recursos, ellos funcionan como subsidios al desempleo y al mismo tiempo contribuyen con la prestación de servicios y la construcción de pequeñas obras de infraestructura de utilidad para la comunidad. Sin embargo, dado que los programas de empleo temporal no aumentan la empleabilidad de sus beneficiarios, una vez pasada la emergencia hay que suprimirlos prontamente. En el caso de los subsidios al empleo/salario, el momento más oportuno para su activación es el inicio de una recuperación económica. De hecho, en periodos de crisis las empresas no contratan nuevos trabajadores aún si se les subsidia y en periodo de auge el Estado

corre el riesgo de reconocer incentivos para empleos que de todos modos se generarían. Estos, entonces, al igual que los programas anteriores, deberían tener un carácter temporal y prever su desactivación progresiva al mejorar las condiciones económicas del país, liberando recursos para otras iniciativas de inserción laboral productiva y de largo plazo.

Bibliografía

- Ahumada I. (2005), “Estudio de Evaluación de Impacto del Programa PIP. Período 2002 – 2004. Informe Final, octubre.
- Analítica Consultores (2006), “Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo”, octubre.
- Auer P., Efendioglu U. y Leschke J. (2005), “Active Labour Market Policies Around the World”, ILO, Geneva.
- Betcherman G., Olivas K. y Dar A. (2004), “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, Social Protection Discussion Paper Series, No 0402, The World Bank, Washington, January.
- Boone J. y van Ours J.C. (2004), “Effective Active Labour Market Policies”, CEPR Discussion Paper Series, No 4707, October.
- Chacaltana J. (2008), “Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia”, mimeo, OIT, Lima, julio.
- ___(2005a), “Programas de Empleo en el Perú: Racionalidad e Impacto”, CEDEP y CIES, Lima.
- ___(2005b), “Políticas de Empleo para Jóvenes en Perú”, mimeo, Lima, septiembre.
- ___(2002), “Políticas Laborales Activas en Perú”, mimeo, Lima, noviembre.
- Chacaltana J. y Sulmont D. (2003), “Políticas Activas en el Mercado Laboral Peruano: el Potencial de la Capacitación y los Servicios de Empleo”, en García N. (Coord.), Políticas de Empleo en Perú, CIES, Lima.
- Darr A. y Tzannatos Z. (1999), “Active Labor Market Programs: a Review of the Evidence from Evaluations”, Social Protection Discussion Paper Series No 9901, The World Bank, Washington, January.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP - (2008), “Evaluación de Impacto de FOMIPYME”, Evaluación de Políticas Públicas No 8, Bogotá, septiembre
- Estevao M. (2007), “Labor Policies to Raise Employment”, IMF Staff Papers, Vol. 54, No 1.

- Farné S. (2008), “Inventario de Políticas y Programas Exitosos de Empleo en la Unión Europea y en América Latina”, Centro de Formación de la OIT, Torino, marzo.
- Flores R. (2007), “Innovaciones en Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México”, BID, febrero.
- Godfrey M. (2003), “Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries – Prevention as well as Cure”, Social Protection Discussion Paper Series, No 0320, World Bank, Washington, October.
- González L. (2007), “Notas sobre Proyectos de Emprendimiento en América Latina y Caribe”, PREJAL, julio
- Hoyle J. (2006), “Inventario de Políticas y Programas de Empleo en el Perú, Bolivia y Ecuador”, Centro de Formación de la OIT, Torino, mimeo, octubre.
- IFS, SEI y Econometría (2007), “Consultoría para la Evaluación de Impacto del Subprograma Jóvenes en Acción. Informe Final Revisado”, Bogotá, agosto.
- Ljubetic Y.A. (2007), “Inventario de Políticas y Programas Exitosos de Empleo en Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Uruguay”, Centro de Formación de la OIT, Torino, mimeo, mayo.
- Martin J.P. y Grubb D. (2001), “What Works and for Whom: a Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies”, Swedish Economic Policy Review, No 8.
- Mato F.J. (2003), “Estudio sobre las Experiencias Europeas con los Instrumentos de Evaluación de las Políticas del Mercado de Trabajo”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No 21, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Mazza, J. (2001), “Servicios de Intermediación Laboral: un Análisis para los Países de América Latina y el Caribe”, mimeo, BID.
- OECD (2005), “Employment Outlook”, Ch. 4, july.
- _____(1993), “Employment Outlook”, Ch. 2, july.
- OIT (2006), “Trabajo Decente en las Américas: una Agenda Hemisférica, 2006-2015”, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo.
- Robinson P. (2000), “Active Labour-Market Policies: a Case of Evidence-Based Policy-Making?”, Oxford Review of Economic Policy, Vol.16, No 1, spring.
- Ruiz C. (2008), “México: las Dimensiones de la Flexibilidad Laboral”, CEPAL, mimeo, Santiago de Chile, diciembre.
- Sarmiento A., González J.I, Mina L., Marcelo D., Álvarez S., Alonso C. y Plazas E. (2007), “Evaluación del Impacto del SENA en el Capital Social”, Bogotá, mimeo, agosto.
- Toyama J. (2008a), “Últimas Reformas Laborales: la Experiencia Peruana”, documento presentado al Seminario OIT Políticas de Empleo, Erradicación de la Pobreza y Cohesión Social, 26 y 27 de noviembre, La Paz, Bolivia.
- _____(2008b), “Retos Pendientes para Implementar la Flexibilidad en el Perú”, mimeo, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.
- Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco (2008a), “Informe Final de La Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)”, marzo.
- _____(2008b), “Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)”, marzo.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

96. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú, Stéfano Farné (LC/L.3118-P), N° de venta: S.09.II.G.97, (US\$10.00), 2009.
95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. el caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P), N° de venta: S.09.II.G.89, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.87, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Masombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G. XXX (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), No de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:..... Fax:.....E.mail:.....