

Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones

Marisa Bucheli



Oficina de Montevideo

**Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y
el Gobierno de Uruguay – Ministerio de Economía y
Finanzas**

Montevideo, mayo del 2005

Este documento fue preparado por Marisa Bucheli, consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1727-8686

ISSN electrónico 1727-8694

ISBN: 92-1-322691-8

LC/L.2260-P

LC/MVD/L.32

Nº de venta: S.05.II.G.50

Copyright © Naciones Unidas, mayo del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Montevideo, Uruguay

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
Introducción	7
I. El desempleo en Uruguay	9
II. Aspectos generales de las políticas activas de mercado de trabajo y sus evaluaciones	13
III. Asistencia a la búsqueda de empleo y servicios de colocación	17
IV. Programas de capacitación	19
a) La capacitación a jóvenes.....	20
b) La capacitación a adultos desempleados.....	22
V. Ayuda a la microempresa y al autoempleo	25
VI. La creación directa de empleo público	27
VII. Subsidios al empleo y/o salarios para empresas que emplean individuos desempleados	31
VIII. Conclusiones	33
Bibliografía	35
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	37

Índice de gráficos

Gráfico 1	Tasa de desempleo y variación del PIB.....	10
-----------	--	----

Resumen

En este documento se pretende hacer una revisión de las políticas activas de mercado de trabajo que se han venido implementado a nivel internacional. Además, se busca brindar un panorama de las principales conclusiones de sus evaluaciones. La motivación de esta recopilación proviene del crecimiento de la desocupación en Uruguay en los últimos años, país en que diversos diagnósticos señalan un alto desempleo estructural y cierto grado de persistencia del desempleo. El documento se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo, se presenta un panorama de la evolución del desempleo en Uruguay; en el segundo, se realizan algunas apreciaciones generales sobre las políticas activas de mercado de trabajo; en los siguientes capítulos, aparecen las características generales de los distintos programas, sus objetivos y justificaciones de implementación y los resultados de sus evaluaciones para otros países.

Introducción

Las políticas activas de mercado de trabajo comprenden una amplia gama de instrumentos que buscan mejorar la calidad del trabajo y su productividad, incrementar el número de empleos, agilizar el encuentro de la oferta y demanda laboral y aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones. Los programas implementados más habitualmente consisten en la asistencia a la búsqueda de trabajo y a la colocación, la capacitación y reconversión de trabajadores, el apoyo a pequeños emprendimientos, la creación de empleo público y el subsidio a la creación de empleo privado.

En la literatura de los países de la OCDE, las propuestas de políticas activas de mercado de trabajo se motivan fundamentalmente por el objetivo de reducir el desempleo estructural y la persistencia. En efecto, en varios de estos países existe una preocupación debido a que luego del crecimiento del desempleo producto de una recesión, el nivel de desocupación no reacciona rápidamente a la baja en la recuperación. Una de las vías de las políticas para disminuir el desempleo estructural y la persistencia es la mejora la eficiencia en el encuentro de la demanda de la oferta y demanda laboral. Otra de las vías es que en el mediano plazo, los programas incrementen la oferta efectiva laboral (por ejemplo atrayendo trabajadores que no compiten efectivamente en el mercado de trabajo) y por lo tanto, tengan un impacto positivo sobre el empleo a través de una mayor atracción de negocios rentables –en particular en economías abiertas–, una reducción de presiones salariales, etc.

Por otra parte, las políticas activas han sido analizadas en relación a las políticas pasivas, las cuales se plasman en programas de subsidios a desocupados. Estos programas suelen desincentivar los esfuerzos en la búsqueda de empleo, tendiendo así a reducir la oferta efectiva laboral. Por ello, se propicia la creación de un nexo entre políticas activas y pasivas, como por ejemplo, incorporando programas de entrenamiento laboral y asistencia en la búsqueda en los diseños de seguro de paro.

En América Latina, la implementación reciente de políticas activas de mercado de trabajo se ha motivado fundamentalmente por el crecimiento del desempleo de los años noventa. Los distintos programas mencionan la necesidad de amortiguar los efectos del desempleo sobre el bienestar, en particular de la población pobre y de mejorar las oportunidades de acceso de la población con desventajas a empleos de buena calidad.

El crecimiento de los recursos asignados a este tipo de programas en los últimos años incentivó sus evaluaciones, tanto en lo que refiere al beneficio obtenido por los participantes, al impacto neto sobre el empleo y desempleo agregado y al análisis costo-beneficio de las distintas alternativas de línea de acción.

El presente documento se propone realizar una presentación de las políticas activas de mercado de trabajo que se han venido implementado a nivel internacional y brindar un panorama de las principales conclusiones de sus evaluaciones. La motivación de esta recopilación proviene del crecimiento de la desocupación en Uruguay en los últimos años, país en que diversos diagnósticos señalan un alto desempleo estructural y cierto grado de persistencia del desempleo.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo, se presenta un panorama de la evolución del desempleo en Uruguay; en el segundo, se realizan algunas apreciaciones generales sobre las políticas activas de mercado de trabajo; en los siguientes capítulos, aparecen las características generales de los distintos programas, sus objetivos y justificaciones de implementación y los resultados de sus evaluaciones para otros países.

I. El desempleo en Uruguay

En las últimas décadas, la desocupación ha concitado especial interés cuando la tasa de desempleo superó los dos dígitos. Desde los años setenta, ello ocurrió en tres períodos. El primero se dio entre 1976-78, en que alcanzó un promedio de 11,6%, luego de haber oscilado en torno al 8% entre 1968 y 1974.¹ El segundo período corresponde a los años 1982-86 con un pico en 1983; el alza del desempleo fue consecuencia de la crisis que caracterizó a la región latinoamericana a comienzos de la década de los ochenta. Posteriormente, el desempleo se estabilizó entre 1987 y 1994 en una tasa de alrededor de 9%, para volver a crecer a dos dígitos en 1995. Se ingresó entonces en el tercer período de tasas de dos dígitos y en particular, desde 1999 ha presentado un crecimiento sostenido alcanzando valores sin precedentes en la serie (gráfico 1).

Existe sin duda un componente de desempleo asociado a las recesiones y crisis económicas con caídas de actividad que contribuye a explicar al menos algunos picos de la tasa. En una cuantificación del desempleo por insuficiencia de vacantes *vis à vis* otros componentes para los años 1976-87, Rama (1988) estima que dicho componente contribuyó en forma positiva en 1982-1986 pero no en el resto del período analizado. Es posible conjeturar que la insuficiencia de

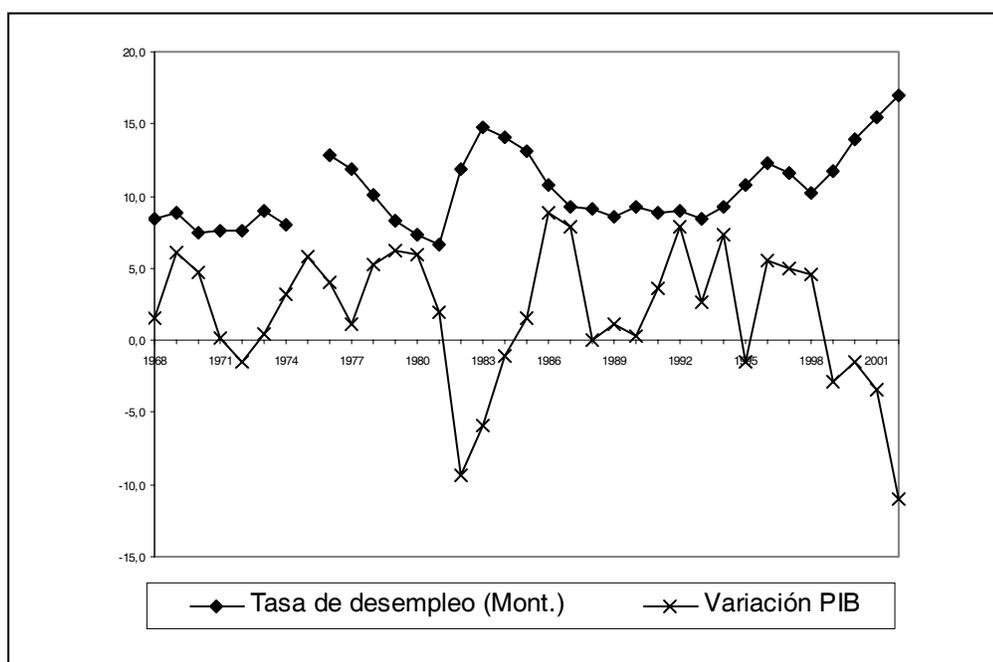
¹ Datos para Montevideo provenientes de las Encuestas de Hogares relevadas por el Instituto Nacional de Estadística. El país cuenta con una serie de Montevideo desde el año 1968; desde 1981, también dispone de información para el Interior urbano, observándose que el nivel y evolución de su tasa de desempleo han sido similares a los de Montevideo. A pesar de que ambas series están en principio afectadas por cambios en la cobertura y diseño muestral y una redefinición del desempleo en el año 2001, la serie más larga de Montevideo proporciona información con una calidad suficiente como para presentar un panorama general de la situación global del desempleo en el país.

vacantes contribuye también a explicar el crecimiento del desempleo a partir de 1998, año a partir del cual el producto acumula una caída de 17% hasta 2002.

Las altas tasas de desempleo en contextos recesivos han captado la atención de diversos estudios del mercado de trabajo. Pero tampoco ha pasado desapercibido que su nivel ha sido relativamente elevado en la comparación internacional aún en períodos de crecimiento, tal como se refleja en el gráfico presentado. Por ejemplo, la tasa de desempleo fue 7% en 1980 luego de un crecimiento del producto del orden de 4,7% anual acumulado desde 1974; a su vez, en 1994 la tasa de desempleo fue 9,2%, observándose un crecimiento del producto de 4% anual acumulado entre 1986 y 1994.

Los estudios de series temporales señalan que existe cierto grado de persistencia en la tasa de desempleo. Spromolla (2002) encuentra que los choques transitorios perduran en la memoria de la variable por lo que sus efectos se diluyen lentamente en el tiempo.

Gráfico 1
TASA DE DESEMPLEO Y VARIACIÓN DEL PIB



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay.

Nota: En 1968, 1972 y 1973, los datos corresponden a octubre-diciembre, enero-mayo y febrero-junio, respectivamente. En 1975, año censal, no se realizó Encuesta de Hogares.

A su vez, los estudios del perfil de los desempleados dan cuenta de la distinta vulnerabilidad de diferentes grupos poblacionales. Desde el punto de vista socio-demográfico, la probabilidad de estar desocupado decrece con la edad y es mayor para las mujeres. En cuanto a la calificación de los trabajadores, la probabilidad de desempleo disminuye con el nivel educativo, brecha que se habría ampliado durante los años noventa y principios del milenio (Bucheli y Casacuberta, 2002; Amarante y Reggio, Labadie y De Brun, 1997).

En este contexto, las políticas de empleo, laborales y de mercado de trabajo han sido objeto de discusión, de propuestas y de implementación. Gran parte de las discusiones ha girado en torno a las políticas de empleo, esto es, aquellas que se realizan a nivel macroeconómico y se vinculan con las políticas económicas y sociales en general (política salarial, fiscal, monetaria, entre otras). Por otra parte, fundamentalmente desde mediados de los años noventa, existe un cierto énfasis en los cuestionamientos y propuestas en materia de políticas laborales, esto es, las que refieren a las relaciones laborales, el salario mínimo, la seguridad social, el derecho de huelga y la normativa laboral en general.

Por último, el país ha incursionado en la implementación de políticas de mercado de trabajo. Como política pasiva, cuenta con un seguro de paro. Entre las activas, ha venido implementado los distintos programas usuales en los diferentes países: la asistencia a la búsqueda de trabajo y a la colocación, la capacitación y reconversión de trabajadores, el apoyo a pequeños emprendimientos, la creación de empleo público y el subsidio a la creación de empleo privado. En términos institucionales, una diferencia importante con respecto a otros países consiste en que el seguro de paro es administrado por otro organismo que el encargado de llevar a cabo las políticas activas.

El cometido de las primeras está a cargo de la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo. Las principales líneas de acción de la DINAE/JUNAE se centran en la colocación laboral y la capacitación. El programa de colocación laboral se dirige a los trabajadores en seguro de paro que fueron despedidos. La capacitación en cambio, está prevista para un grupo mayor de población, estando concebida en base a diferentes programas que apuntan a distintos grupos: trabajadores en seguro de paro, mujeres con problemas de empleo, discapacitados, jóvenes desertores del sistema educativo (en este último caso, en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud), trabajadores rurales y ocupados en empresas que detectan carencias de calificaciones de sus empleados (para una reseña de las características de estos programas, ver Rodríguez, 2002). En la mayoría de estos programas, el organismo tomó las decisiones estratégicas pero la implementación quedó a cargo de instituciones de capacitación externas, lo que requirió una alta articulación con el sector privado y con otros organismos públicos.

La DINAE cuenta además con programas específicos para pequeños emprendimientos. En particular, existe un programa de apoyo financiero y otro de servicios de capacitación en un contexto integral, brindando apoyo a la detección de los problemas de la empresa, asistencia técnica y evaluación de resultados.

En cuanto al empleo subsidiado, el país ha incursionado recientemente en la creación de empleo público de carácter temporal, tanto a través de un programa propuesto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como de iniciativas de autoridades municipales. A su vez, la implementación de subsidios a la creación de empleo en el sector privado se ha realizado a través de exoneraciones selectivas de las cargas laborales por períodos determinados a sectores en dificultades.

A pesar de la variedad de líneas de acción emprendidas, la literatura nacional sobre sus evaluaciones y sobre el nexo entre las causas del desempleo y las políticas no es muy abundante en comparación con la de los países desarrollados.

De todas maneras, más allá de los estudios sobre el desempleo y las crisis económicas, dos grandes cuerpos de diagnósticos sobre los orígenes de la desocupación y su persistencia pueden ser identificados. Uno de ellos refiere principalmente a explicaciones que dirigen la atención a las políticas laborales, ya que el hincapié está puesto en la rigidez de los salarios ocasionada por la actividad sindical y las formas de negociación salarial (Allen, Cassoni y Labadie, 1994; de Brun y Labadie, 1998). En el contexto de este tipo de explicaciones, ante una reducción del empleo ocasionada en problemas de demanda agregada, el comportamiento sindical y las instituciones de

negociación impiden (o enlentecen) alcanzar el nivel de desempleo previo al choque. Los cambios institucionales operados en el año 1985 darían entonces lugar a mayores tasas de desempleo y mayor persistencia a partir de ese año y estarían por detrás de las dificultades de su descenso en épocas de crecimiento.

Un segundo cuerpo de la evidencia nacional pone mayor énfasis en diagnósticos del desempleo más asociados a aspectos sobre los que pueden influir políticas activas de mercado de trabajo. Así, por ejemplo, Rama (1988) menciona dos raíces del desempleo diferentes a la anterior en un análisis para el período 1976-87. Por un lado, un componente del desempleo vinculado prioritariamente a quienes ingresan por primera, estaría asociado al carácter insatisfactorio de los puestos de trabajo disponibles; Rama conjetura que las expectativas de estos desempleados podrían incluir aspectos como encontrar un empleo acorde a la experiencia y calificación, las perspectivas futuras en el puesto, etc. Por otro lado, otra raíz del desempleo estaría asociada a la segmentación del mercado de trabajo y por ende, a dificultades de ajuste de sus distintos micro-mercados. A su vez, en una actualización de este análisis que incluye el período 1991-95, Urreztarazu (1997) encuentra que el desempleo de segmentación creció en la década de los noventa.

Basado en este tipo de diagnóstico, Rama concluye que se requiere favorecer los ajustes entre los micromercados y aumentar la comunicación entre ellos, articulando tres aspectos: información, calificación y adaptación de las condiciones de trabajo. Obsérvese que en este tipo de explicaciones, las políticas laborales y sus diseños no tienen por qué ser ajenas a las dificultades de los ajustes; pero asimetrías en la información e incompatibilidades entre requerimientos demandados y ofrecidos conducen a desajustes pasibles de ser aliviados con políticas activas de mercado de trabajo.

II. Aspectos generales de las políticas activas de mercado de trabajo y sus evaluaciones

Las políticas activas de mercado de trabajo comprenden diversos instrumentos y programas con los que se busca alternativa o complementariamente disminuir el desempleo, aumentar el empleo y los ingresos del trabajo, mitigar las consecuencias negativas del desempleo y apoyar a los ocupados en riesgo de desocupación. Las distintas políticas ofrecen diversas vías de lograr estos objetivos, las cuales se basan en un diagnóstico de la raíz del problema que motiva la intervención. Así por ejemplo, un programa de apoyo a la búsqueda de empleo es adecuado al objetivo específico de atemperar las ineficiencias provenientes de problemas de información; en cambio, un esquema de subsidios a la capacitación es más adecuado cuando se busca responder a imperfecciones del mercado de capitales que limitan el acceso de los trabajadores a la formación. De todas maneras, los programas suelen tener múltiples objetivos que comprenden no solamente resultados relacionados estrictamente con el mercado de trabajo sino además, cuestiones de equidad o moderamiento de los efectos de las fases recesivas. Por ello, las clasificaciones en función de objetivos presentan ciertas dificultades para su presentación y en este documento se ha optado por utilizar una clasificación basada en tipos de programa. A pesar de la multiplicidad de objetivos de cada programa, se ha procurado distinguir los puntos sobre los que cada uno enfatiza, en el entendido que esta identificación facilita los análisis de evaluación.

La recopilación de las políticas y sus evaluaciones presentadas en este documento refieren a los países desarrollados y la región latinoamericana. Para cada tipo de programa, se incluye sus características y las conclusiones sobre sus evaluaciones, procurando recoger aspectos generales y perdiendo por lo tanto las especificidades de los diseños en cada país. Los cinco tipos de programas distinguidos son: i) la asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación; ii) los programas de capacitación; iii) el apoyo a la microempresa y al autoempleo; iv) la creación directa de empleo por parte del Estado y v) los subsidios a empresas que emplean individuos desempleados.

Si bien el primer tipo comprende dos servicios diferentes, se les presenta conjuntamente debido a su alta integración en diversos países. En términos generales, estos programas buscan agilizar un encuentro de buena calidad entre demandantes y oferentes del mercado de trabajo; se espera entonces acortar la duración de los episodios de desempleo y conseguir una correcta afinidad entre los requerimientos de la vacante y las habilidades del trabajador.

Cabe señalar que a menudo –y en forma creciente en los países de la OCDE– también están integrados con el segundo tipo de programas, los de capacitación, conformando el conjunto de servicios de intermediación laboral. Con la capacitación, se busca elevar la productividad y competitividad de los participantes al programa; por lo tanto, sus objetivos se concentran en acortar el período de búsqueda de empleo, incrementar el salario, superar restricciones de carga horaria y en general, aumentar las probabilidades de empleabilidad.

El apoyo al autoempleo y a empresas de pequeño porte, que comprenden a menudo servicios de capacitación, está orientado a promover negocios de pequeña escala y la creación de empleo en general. Este último objetivo es prioritario en los dos últimos programas: la creación de empleo público y los subsidios al empleo privado. Con ambos se busca subsidiar empleo temporal a grupos que presentan desventajas para competir en el mercado laboral, a efectos de mantenerlos en contacto con el mundo del trabajo y permitirles obtener un ingreso. En términos generales, en los primeros se realiza mayor énfasis en las oportunidades de obtener ingresos para las personas más vulnerables a la pobreza; en los segundos, parece existir una mayor connotación en las ventajas que brinda un empleo para adquirir experiencia y calificación y, por ende, aumentar la empleabilidad futura.

En cuanto a las conclusiones de las evaluaciones recogidas en este documento, se ha recurrido a algunos trabajos específicos (en particular para los programas latinoamericanos) y a diversas recopilaciones (Fay, 1996; Dar y Tzannatos, 1999; Heckman, Lalonde y Smith, 1999; Betcherman et al, 2000; Martin y Grubb, 2001; Samaniego, 2002(b); Mato Díaz, 2003). Para cada tipo de programa, se recogen tres aspectos de las evaluaciones: los efectos directos de los programas, los efectos indirectos y los resultados de análisis de costo-beneficio. La evidencia más abundante refiere a los primeros y la que más escasea es el análisis de costo-beneficio.

Con la medición de los efectos directos, se busca evaluar si los participantes del programa tuvieron un mejor desempeño como resultado de esta participación. Estas evaluaciones miden el impacto del programa en términos de la duración del desempleo pos-programa, el salario obtenido en el empleo pos-programa, etc., *vis à vis* los no participantes.

A su vez, las evaluaciones sobre impactos indirectos están interesadas en los efectos de las políticas sobre el conjunto de la economía. Habitualmente, las mediciones refieren a los impactos indirectos sobre el empleo o desempleo agregado y la mayoría se concentra en los análisis de los

programas de empleo subsidiado y en particular en la detección de la magnitud de “peso muerto”, “sustitución” y “desplazamiento”.²

Por último, las consideraciones de las evaluaciones de costo-beneficio se deben a que no solamente importa la eficacia del programa sino la medida en que la línea de acción emprendida es la menos costosa para alcanzar los resultados obtenidos. Los análisis de costos involucran diversos niveles. Para los individuos, los costos refieren a los directos que deben desembolsar para participar en el programa y el de oportunidad, proveniente de que esta participación posterga la búsqueda directa del empleo. Los beneficios pueden medirse en función de las ganancias salariales en el empleo obtenido gracias al programa. A su vez, los costos del gobierno son los de funcionamiento del programa y los beneficios pueden medirse en función de los objetivos buscados y la disminución de los gastos públicos ocasionados por el desempleo como por ejemplo, el subsidio a los desocupados. Por último, los costos a nivel social toman en cuenta los directos del programa y los efectos negativos indirectos; sus beneficios, de mayor dificultad de medición, comprenden externalidades positivas como por ejemplo, incentivar la educación, disminuir las consecuencias sociales negativas del desempleo, etc.

Es conveniente señalar algunos aspectos generales que limitan el alcance del análisis de una recopilación de evaluaciones. Cuando se evalúa un programa en particular, se busca comparar su resultado con otros emprendimientos, identificar las raíces de su éxito o fracaso y por lo tanto, apoyar su rediseño. Con las sistematizaciones de evaluaciones de programas de diversas realidades también se procura ayudar a identificar las líneas de acción más adecuadas, aun cuando las especificidades de cada país condicionan los resultados.

En este sentido, cabe señalar que en general no existen análisis detallados de la medida en que los resultados dependen de las circunstancias macroeconómicas en que se aplican, aún cuando habitualmente se señala que el impacto y la eficiencia en términos de costos dependen del entorno económico general y del mercado de trabajo en particular. El análisis del entorno sí ha sido enfatizado para el caso de los programas de creación de empleo público temporal.

También es relevante recordar que existe una variedad de contextos institucionales, de funcionamiento general de los organismos y de sus procedimientos, pero es poca la evidencia sobre el grado en que estos aspectos específicos condicionan los resultados de los programas. De todas maneras, cabe señalar que algunas recomendaciones y tendencias en las reformas recientes se basan en consideraciones sobre efectos positivos de algunos contextos. En términos generales, en los países de la OCDE se encuentra una tendencia a ampliar el rol del sector privado y a reforzar la integración de los distintos programas debido a una evaluación que considera exitosas esas características (OCDE, 1997). En los países latinoamericanos, al menos en lo que refiere a la intermediación laboral, existe una tendencia a reforzar la articulación entre el sector público y privado y a descentralizar los servicios (Mazza, 2002).

En particular, a menudo el contexto institucional en que se inserta un programa hace que este forme parte de un conjunto de servicios más amplio, dificultando su evaluación en forma aislada. Ello ocurre en varios países de la OCDE, donde los Programas de Servicios de empleo implementan y coordinan diversas políticas activas. La alta integración dificulta aislar los costos de cada uno de los programas; a su vez, el impacto de cada programa está afectado por la previsible

² Existe un efecto “*peso muerto*” cuando el resultado de una política es similar al obtenido en ausencia de la misma: por ejemplo, cuando se subsidia el salario de un trabajador que de todas maneras hubiera sido contratado de no haber existido el subsidio. El efecto de “*sustitución*” refiere a que un trabajador contratado en el marco de una política sustituye a otro no amparado en la misma; puesto que algún trabajador siempre hubiera sido contratado, el efecto del programa sobre el empleo queda neutralizado. El “*desplazamiento*” implica que quienes contratan trabajadores en el marco del programa (por ejemplo por un subsidio) aumentan su producción pero desplazan o reducen la producción y el empleo de empresas que no gozan del beneficio.

sinergia de la integración.³ Por ejemplo, la adecuación de la capacitación a los requerimientos demandados crece cuando existen programas de colocación que informan sobre las características de las vacantes; a su vez, la capacitación potencia la asistencia en la búsqueda de un empleo ya que habilita a mantener un listado de vacantes. Si a ello se suma una articulación de la capacitación y colocación con el seguro de paro (política pasiva), se facilita el control del beneficiario de esta prestación con respecto a si está realizando acciones concretas para buscar un empleo. En la medida en que no se pueda distinguir el efecto de esta combinación, se debe ser cuidadoso en adoptar el diseño de un programa específico exitoso en ese tipo de contextos: esta advertencia es de particular relevancia para el caso uruguayo, donde no solamente las políticas activas y el seguro de paro son administrados por diferentes organismos sino que además se ha advertido problemas de coordinación en las primeras (Rodríguez, 2002).

Ante la diversidad de contextos institucionales, macroeconómicos y de funcionamiento de los mercados de trabajo, sería deseable contar con abundantes evaluaciones en escenarios distintos. Sin embargo, la mayoría de la literatura refiere a los países de la OCDE, con un peso muy alto del análisis de los programas llevados a cabo en Estados Unidos y Canadá. Para el caso uruguayo, es de interés una recopilación de la experiencia latinoamericana, región que a diferencia de los países mencionados se caracteriza por importantes fluctuaciones macroeconómicas, un extendido sector informal y una menor integración de sus políticas y programas. Pero en América Latina, la práctica de evaluación rigurosa es reciente y no está generalizada, por lo que en la presente recopilación se recoge relativamente poca evidencia de la región.

³ En este contexto, a menudo las evaluaciones de las políticas refieren al funcionamiento global de los programas de servicios de empleo (ver por ejemplo, Wilson y Fretwell, 1999).

III. Asistencia a la búsqueda de empleo y servicios de colocación

La asistencia en la búsqueda se plasma en un conjunto de actividades destinadas a brindar información sobre las vacantes y el mercado de trabajo en general, apoyar el desarrollo de estrategias de búsqueda, asistir en la preparación de entrevistas de trabajo, etc. Es común que la asistencia a la búsqueda se articule con los servicios públicos de colocación ya que estos requieren registros actualizados tanto de las vacantes y de sus requerimientos específicos como de las características de los buscadores de trabajo. Así, la integración de ambos programas se complementa y potencia la eficacia y eficiencia de los dos servicios. En los últimos años, se percibe una tendencia a la mejora de estos servicios, tanto en los países en la región latinoamericana como en la OCDE, incorporando las nuevas tecnologías de información (gestión informatizada, difusión a través de portales en internet, acceso público a redes y bancos de datos, implementación de “bolsas de trabajo electrónicas” no solo en base al país sino vinculada a redes regionales, etc.).

Estos programas tienen como objetivo ayudar al desocupado a encontrar más rápidamente un empleo y acelerar el proceso de cobertura de las vacantes, procurando no solamente la reducción de estos períodos sino además una concordancia adecuada entre los requerimientos del puesto y las habilidades del trabajador. Los beneficios a obtener son múltiples: reducción de la pérdida de producción por vacantes no cubiertas, disminución del período sin ingresos del trabajador, incremento de la productividad del trabajo,

descenso de los costos sociales del desempleo y subempleo, contracción del gasto en prestaciones de seguro de paro, entre otros.

La integración de estos programas es característica de los países de la OCDE en donde los servicios públicos de empleo gestionan y administran no solamente distintos programas activos de mercado de trabajo sino además, los seguros de desempleo. En particular, la coordinación con el seguro de paro minimiza el riesgo de dirigir estas prestaciones a ocupados o a personas con baja disposición a trabajar; por otra parte, algunas innovaciones para mejorar el desempeño de los programas de asistencia a la búsqueda y la colocación fueron motivadas por los altos gastos ocasionados por el seguro.

Las evaluaciones de impacto directo refieren fundamentalmente al efecto del programa sobre la duración del desempleo de los participantes, la calidad del empleo encontrado, el salario y la carga horaria *vis à vis* las habilidades del trabajador. Los resultados obtenidos para los países de la OCDE suelen coincidir en que los programas de asistencia a la búsqueda tienen impactos positivos; a su vez, son usualmente costo-efectivos en relación a otros programas (Fay, 1996; Dar y Tzannatos, 1999; Martin y Grubb, 2002).

Los programas públicos de intermediación laboral que incluyen diferentes formas de asistencia a la búsqueda y colocación existen en casi todos los países de América Latina pero no están tan extendidos ni desarrollados como en los países de la OCDE. En una recopilación del estado de los servicios de empleo en la región latinoamericana, Mazza (2002) encuentra que las experiencias de reformas de la última década incluyeron la implementación de cambios en los servicios de empleo cuyas principales características comunes han sido modernizar los sistemas de información, desarrollar la relación entre sector público, privado y organización sin fines de lucro y enfatizar en la mejora del desempeño de servicios específicos. A pesar de la implementación de estas reformas, la literatura sobre estos programas y sus evaluaciones (en términos de impactos directos, indirectos y análisis de costo beneficios) es limitada. En una recopilación de las evaluaciones de las políticas activas de mercado de trabajo en América Latina, Samaniego (2002(b)) señala la ausencia de análisis de impacto de los programas de intermediación.

Ramos (2002) releva los resultados de una evaluación del programa de intermediación brasileño que midió los efectos directos sobre la probabilidad de encontrar un empleo. En términos generales, la evaluación no encontró impactos significativos; solamente en dos de las seis regiones metropolitanas, el programa incrementó la probabilidad de estar ocupado. Un segundo aspecto de la evaluación refirió a la calidad del empleo en términos de su grado de formalización: con respecto a esta variable, el estudio arrojó que el programa tenía efectos positivos.

Así, los resultados de esta evaluación no fueron tan alentadores como los encontrados para los países de la OCDE, quedando abierta una interrogante sobre sus razones. Entre las posibles raíces a explorar, podría ser de interés analizar en qué medida los resultados están afectados por los contextos institucionales y macroeconómicos. Cabe señalar con respecto a este último aspecto que en su análisis de evaluaciones, Dar y Tzannatos señalan que los programas que dieron buenos resultados en los países de la OCDE se implementaron en condiciones macroeconómicas favorables.

IV. Programas de capacitación

Los países suelen tener programas de capacitación abiertos a la población en general y que en cierta medida compiten con otras opciones educativas; además, existen programas de capacitación dirigidos a grupos específicos con carencias, que buscan mejorar su productividad y su competitividad. Son estos últimos programas los que han merecido mayor atención en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo.

En los países europeos, a menudo los programas de capacitación se dirigen a amplios colectivos de beneficiarios, percibiéndose una tendencia al desarrollo de programas focalizados. A su vez, en la mayoría de los países latinoamericanos, el sistema de capacitación se desarrolló en base a un instituto abierto a la población en general, habitualmente un organismo público con dirección tripartita inserto fuera del sistema de enseñanza regular.⁴ Estos institutos han enfrentado importantes críticas por sus dificultades para adaptarse a los requerimientos demandados, pero las evaluaciones de efectos directos e indirectos no son abundantes. Existe por ejemplo una evaluación para el caso colombiano: Medina y Núñez (2001) realizaron una evaluación de la capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual combina la formación con servicios de información para empleadores y asistencia en la búsqueda de trabajo. La evaluación consistió en la medición de los efectos directos sobre los ingresos, no encontrando impactos significativos ni en el corto ni

⁴ Con estas características generales fueron creados, entre otros: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia (1957), el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) en Venezuela (1957), el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) en Perú (1961), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica (1963) y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) en Ecuador (1966).

largo plazo, excepto para las mujeres adultas en el largo plazo (con efectos positivos pero de baja significación). Un análisis similar para los institutos privados arrojó resultados más favorables, encontrando efectos positivos para los jóvenes hombres y para los adultos, en particular las mujeres.

En un contexto de importantes críticas de sus sistemas de capacitación, varios países latinoamericanos han introducido modificaciones que se traducen en reestructuras de dichos organismos y/o implementación de nuevos programas, con las cuales se busca una mayor focalización, menor escala y diseños que permitan un mayor acercamiento con la demanda.

Este tipo de iniciativas concuerda con las recomendaciones generales que en los últimos años aparecen en forma reiterada, tanto para la implementación de programas en los países de la OCDE como en la región latinoamericana: i) la conveniencia de focalizar a los participantes y diseñar programas de escala relativamente pequeña; ii) la recomendación de que los programas culminen con una calificación o certificado reconocido y valorado en el mercado, de forma de proveer una señal clara de las calificaciones ofrecidas; iii) el beneficio de establecer un componente que permita un vínculo con los empleadores, por ejemplo a través de entrenamiento, aún cuando existe el riesgo de incentivar el desplazamiento.

Bajo estas ideas generales, distintos países han adoptado diseños de programas que varían según las especificidades de vulnerabilidad de diferentes grupos poblacionales. Estos grupos son básicamente tres: los jóvenes con desventajas debido a su baja calificación, los ocupados en riesgo de perder su empleo o con baja productividad ocasionada por insuficiencias en la calificación (por ejemplo debido a cambios tecnológicos) y los desocupados con dificultades de inserción.

Las evaluaciones de impacto directo de los programas de capacitación refieren fundamentalmente a la medida en que el participante logró una inserción más rápida, de mayor salario y de tiempo completo que el no participante; también a veces, refieren al status laboral o a algún índice de competencia laboral o de suficiencia en los conocimientos y destrezas. Uno de los aspectos a dilucidar en este tipo de evaluaciones es el plazo que debe transcurrir desde que el participante egresó del programa al momento de la medición. Por ejemplo, si el programa incentivó a un joven desertor a volver al sistema educativo, este efecto positivo se puede ver oscurecido en una medición de corto plazo debido a la consecuente postergación de su entrada al mercado de trabajo. La interrogante sobre el período de la medición no está definitivamente respondida y plazos distintos podrían conducir eventualmente a resultados diferentes.

A su vez, las mayores debilidades de estos programas son sus altos costos y el temor a que den lugar a importantes efectos indirectos negativos, en particular de desplazamiento de trabajadores no capacitados por capacitados. Por ello, las evaluaciones enfatizan en la necesidad de realizar análisis de impactos indirectos y de costo-beneficio.

a) La capacitación a jóvenes

Los programas destinados a jóvenes desempleados desertores tempranos del sistema educativo se sustentan en la idea general de que la baja calificación ocasiona problemas relativamente severos para la inserción laboral, agravados por falta de experiencia y de motivación para la capacitación. Por ello, es común que los programas contemplen incentivos específicos para la participación y prevean medios para adquirir experiencia, por ejemplo a través de un empleo temporal subsidiado.

En la mayoría de los países de la OCDE, las evaluaciones arrojan tasas de rentabilidad negativas, tanto en el corto como en el largo plazo, observándose en particular que la capacitación no tiene impacto en los ingresos ni perspectivas de empleo en el futuro del participante. Martin y

Grubb (2001) señalan que en varios casos de rentabilidad positiva, las ganancias toman la forma de una mejora en las oportunidades de empleo y no de salarios más altos, de forma que las remuneraciones no alcanzan para sacar al participante (y su familia) de la pobreza. Lo poco frecuente de programas exitosos ha sugerido que los déficits educativos no consiguen ser compensados; así, las desventajas en el mercado de trabajo causadas por una deserción temprana no son fácilmente superables.

En América Latina, desde los años noventa varios países han venido implementando programas de capacitación para jóvenes desertores del sistema educativo, los cuales tienen características comunes y han sido financiados en su mayoría –al menos originalmente– por el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde el punto de vista institucional, son coordinados y financiados por el Estado, mientras que la formación y su contenido están a cargo de centros de capacitación públicos o privados, para cuya selección se buscan mecanismos que incentiven la competencia y el ajuste con los requerimientos de calificación demandados por el sector productivo. El rango de edad hacia quienes están dirigidos varía entre países pero tienen en común estar destinados a jóvenes de bajos recursos, no asistentes al sistema educativo y que no tienen una inserción plena en el mercado de trabajo (desocupados, inactivos o en algunos casos, subempleados). Generalmente, los programas ofrecen diferentes modalidades que se distinguen por su distinto énfasis en la orientación laboral, la fase lectiva, la experiencia laboral en empresa y la colocación. Para tres países, ha sido posible recoger los resultados de evaluaciones: Chile, Argentina y Perú.

Para el caso chileno, los resultados fueron los más desalentadores. García-Huidobro (2002) releva que la magnitud y signo de los efectos fue diferente para las distintas modalidades; en términos generales, el programa tuvo efectos positivos sobre el empleo y su calidad pero no sobre las remuneraciones.⁵

En el caso argentino, los efectos fueron positivos para algunos grupos (Aedo y Núñez, 2001). En términos de ingresos, la evaluación encontró impactos positivos para los hombres menores de 21 años y las mujeres mayores de esa edad, adjudicando este efecto diferencial a las condiciones del mercado de trabajo más que a las distintas modalidades. En cuanto a la probabilidad de encontrar un empleo, el impacto fue positivo sólo para las mujeres de mayor edad. En términos del análisis de costo-beneficio, el período de beneficios necesario para obtener un valor actual neto positivo del programa fue relativamente largo: doce años de beneficios, obteniéndose nueve al considerar solamente a los hombres menores de 21 años y mujeres mayores de esa edad, grupos para los que se había encontrado impactos directos positivos.

Los mejores resultados fueron obtenidos para el caso del programa PROJoven de Perú. Ñopo, Robles y Saavedra (2002) encontraron impactos positivos sobre la inserción laboral, el ingreso por hora y las horas semanales de trabajo. Además, el programa resultó efectivo para reducir la segregación ocupacional por género e incrementar la probabilidad de inserción en empresas medianas *vis à vis* en microempresas. En el análisis costo-beneficio, para el cual se trabajó con distintos escenarios, encontraron que para cualquiera de ellos se requería cinco años de beneficios para obtener un valor actual neto positivo.

⁵ Luego de cuatro años de implementación, el programa introdujo un incentivo monetario a los centros de capacitación, consistente en una suma de dinero por cada participante que, a través de un contrato con una empresa, realizara una experiencia de trabajo. Bravo y Contreras (2000) evaluaron esta modificación encontrando un impacto positivo sobre la probabilidad de que el participante tuviera un contrato en su experiencia laboral, al tiempo que disminuyó la deserción en esta fase del programa probablemente debido a un esfuerzo de los centros de capacitación motivado por el incentivo monetario.

b) La capacitación a adultos desempleados

En el caso de la capacitación a adultos desocupados, los programas se dirigen a poblaciones con problemas particulares de inserción: por ejemplo, desempleados de larga duración, los que perdieron su fuente de trabajo por ajustes estructurales, los afectados por despidos masivos, etc. Además, en algunos países se observa una tendencia a desarrollar programas que atienden los requerimientos específicos de grupos que padecen de algún grado de exclusión social, como por ejemplo las personas con discapacidad, las poblaciones indígenas, etc.

En la OCDE, para la mayoría de estos programas, los impactos sobre salarios y oportunidades de empleo son prácticamente nulos; cuando se obtienen resultados positivos, los altos costos tornan negativas las tasas de rentabilidad. Asimismo, se ha encontrado que una parte significativa de quienes encuentran colocación corresponden al efecto del llamado “peso muerto”, es decir, de aquellos que de todas maneras se hubiesen colocado, aun en ausencia de capacitación. Sin embargo, existen experiencias con resultados positivos para algunos grupos poblacionales, destacándose que los éxitos presentan mayor frecuencia cuando las participantes son mujeres o personas de edad avanzada. Mientras, la reconversión para los despedidos en masa tiene usualmente bajo impacto y por sus altos costos, es considerada en varias evaluaciones una línea de acción poco eficiente, en particular en comparación con la asistencia a la búsqueda.

Este tipo de resultados no es compartido con los países de Europa y Asia Central. Sus programas de capacitación han arrojado impactos positivos tanto para mujeres como para hombres, aunque con un beneficio mayor para las primeras. Por otra parte, a diferencia de los países de la OCDE, los grupos beneficiados no son las personas de edad avanzada sino los de edad media y jóvenes, al tiempo que la capacitación tiene impacto positivo para los trabajadores de menor nivel educativo. Por último, los costos unitarios de estos programas no son particularmente altos; por el contrario, son considerablemente menores que la creación de empleo público, los subsidios a la creación de empleo privado y los programas de apoyo al trabajo independiente (Fretwell, Benus y O’Leary, 1999).

Diversos países de la región latinoamericana implementan también programas de capacitación a desocupados adultos. Sin embargo, no se ha podido encontrar para todos ellos evaluaciones de impactos directos, indirectos y de análisis de costo-beneficio a la usanza de las que se realizan en la OCDE.

Existen varias evaluaciones para México, donde el sistema de capacitación está coordinado con los servicios de intermediación y se estructura bajo distintas modalidades que atienden diferentes grupos de trabajadores. En particular, los programas prevén la capacitación de desocupados y en suspensión temporal acordada y fueron analizados por diferentes evaluadores que utilizaron distintos métodos de medición de impactos y en algunas ocasiones, refirieron a períodos diferentes. Baker (2000) sintetizó los métodos y resultados de tres evaluaciones: dos de ellas encontraron impactos positivos del programa; la tercera, con una metodología perfeccionada con respecto a las anteriores, obtuvo resultados distintos. No se encontró impactos positivos en el mediano o largo plazo en el empleo ni en los salarios; a su vez, el análisis de costo-beneficio arrojó resultados desfavorables. La evaluación fue por lo tanto negativa, al menos en términos de los objetivos buscados con la capacitación, aunque consideró que el programa tenía la virtud de funcionar como una red de seguridad temporal debido a la remuneración percibida por los participantes. La sugerencia de que estos programas de capacitación funcionaban más como un sustento temporal para los desocupados que como instrumentos para mejorar su productividad y capital humano fue discutida por Calderón-Madrid y Trejo (2000). Debido a que en México un importante grupo de trabajadores tiene más de un empleo a lo largo del año, esta última evaluación esgrime la relevancia de analizar el impacto del programa no solamente sobre el primer empleo

pos-programa de los participantes sino sobre un horizonte más largo de su futuro laboral. Concluyen que los participantes se benefician por estar empleados períodos más prolongados a pesar de que su búsqueda inicial es mayor que la de los no participantes. Además, encuentran que los participantes obtienen una ganancia en remuneraciones debido no a un efecto sobre el salario por hora, sino a través de un incremento de su probabilidad de trabajar períodos más prolongados.

Esta discusión sugiere resultados con concordancias a los obtenidos para los países de la OCDE, en el sentido que no parecen muy optimistas (al menos no son robustos) con respecto a los impactos de la capacitación para el conjunto de los adultos desocupados. Además, los distintos análisis para el caso de México tienen en común señalar que los impactos son heterogéneos entre grupos sociodemográficos –en particular, son positivos para las mujeres–, área geográfica y tipo de institución capacitadora, tal como ocurre en los países de la OCDE.

V. Ayuda a la microempresa y al autoempleo

Los programas de ayuda a la microempresas y autoempleo comprenden incentivos a la creación de emprendimientos pequeños o apoyo a los ya existentes, buscando resolver entre otros problemas, sus dificultades de acceso al crédito. Contemplan habitualmente la realización de un análisis de la factibilidad del proyecto y combinan a menudo capacitación específica en el manejo de microempresas. El apoyo financiero suele brindarse como un monto de recursos para echar a andar la empresa o a través de apoyos periódicos. A veces estos programas están abiertos a la población en general pero habitualmente se dirigen a grupos específicos, particularmente a quienes han estado desempleados por períodos largos.

Entre los elementos de discusión en los diseños, los más importantes refieren a: i) el nivel adecuado del monto de apoyo, tasas de interés y esquemas de pago y ii) la orientación del crédito y la selección de los participantes.

La evidencia sobre el éxito de esos programas en la OCDE es variada, aunque parece haber acuerdo en que estos programas cuentan con importantes efectos de peso muerto y desplazamiento, al sustituir pequeños negocios que no reciben ayuda financiera o asistencia técnica. De acuerdo al relevamiento realizado por Dar y Tzannatos (1999), las evaluaciones de los incentivos a la creación de microempresas indican una alta tasa de fracaso en estos negocios. Fay (1996) en cambio, encuentra impactos directos positivos para algunos grupos, como los menores de 40 años con niveles educativos altos y períodos de desempleo cortos. Fretwell, Bneus y O’Leary (1999)

encuentran que en los países de Europa y Asia Central tienen efectos positivos para las personas de bajo nivel educativo, lo que explican por un contexto económico de crecimiento de las oportunidades de pequeños emprendimientos para este grupo.

Para América Latina, las evaluaciones recogidas no son particularmente desalentadoras. En el caso de Chile, García Huidobro (2002) recoge que los análisis de impacto directo realizados no arrojan resultados en términos de productividad ni utilidades; sin embargo, tienen un efecto positivo en el crecimiento de las empresas y disminuyen la probabilidad de quiebra debido a que son exitosos en mejorar la gestión.

En el caso de México, el país cuenta con un programa dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas (CIMO) que se centra fundamentalmente en la capacitación de los trabajadores, mediante el cual busca aumentar la productividad, promover los sistemas de calidad y fortalecer las relaciones entre empresas. Dos evaluaciones encontraron que el programa tuvo impactos positivos sobre distintas variables de las que se espera que aumenten la productividad: inversión en capacitación, utilización de la capacidad instalada, el uso de sistemas de control de calidad, cambios en la organización de los procesos de producción y la organización del trabajo y reducción de la rotación (Tan, 2001; Samaniego, 2002b). El programa fue utilizado más intensamente por empresas con bajo desempeño, por lo que Tan (2001) analiza los resultados obtenidos por las evaluaciones sobre los cambios en la productividad de las empresas participantes, encontrando un impacto positivo.

También en el caso del programa FUNDES en Chile, se busca brindar capacitación a las pequeñas empresas. Bravo, Contreras y Crespi (2000) encontraron que el programa tenía un impacto positivo sobre las ventas y sobre la incorporación de mejoras en la administración del negocio (calidad de la administración, planificación estratégica, búsqueda de nuevas oportunidades y aspectos similares), interpretando que el primer resultado podía provenir del segundo. A su vez, el efecto global sobre el crecimiento de los beneficios por trabajador fue negativo, con una probabilidad mayor de ser positivo para los pequeños propietarios con nivel educativo alto.

VI. La creación directa de empleo público

Los programas de empleo público han sido mayoritariamente puestos en práctica en períodos de recesión económica con el objetivo de proveer un trabajo a los desocupados y de esta forma, asegurarles un ingreso. Así, con la implementación de estos programas se busca aliviar un problema de pobreza y sus fines son en cierta medida contra cíclicos. En el entendido de que se trata de un resguardo para una situación de corto plazo, luego de la cual el participante del programa se reinsertará al mercado laboral, el empleo creado es habitualmente de carácter temporal y con baja remuneración. No obstante, más allá de las características de las economías en el momento de su creación, los programas de empleo público subsisten en los países de la OCDE, enfocados hacia grupos específicos con dificultades de inserción como por ejemplo desplazados y desocupados de largo plazo.

Los objetivos buscados y las críticas teóricas que merecen estos programas sirven de marco para las evaluaciones de la evidencia internacional. En términos generales, estos programas procuran ayudar a grupos vulnerables a obtener ingresos salariales hasta que se reinserten en el mercado laboral. Como contrapartida, crean empleos de baja productividad lo que es criticado per sé y porque genera la sospecha de que esta característica, sumada al estigma de este tipo de trabajo, dificulta una reinsertión de calidad para los participantes del programa. Por ello, varias evaluaciones han apuntado a analizar la reinsertión pos-programa de los participantes, estimando los impactos directos sobre duración del desempleo, ingresos salariales, calidad del

nuevo puesto y carga horaria. Con respecto a los impactos indirectos, estos programas tienen teóricamente alta probabilidad de estar afectados por efectos de “peso muerto”, “sustitución” y “desplazamiento”.

Probablemente debido a los distintos contextos económicos en que estos programas han sido propuestos e implementados, la literatura de evaluación y recomendaciones realiza diferentes énfasis cuando refiere a países desarrollados o sub-desarrollados.

En la evidencia para los países industrializados, el impacto potencial de estos programas en las oportunidades de empleo futuras de los participantes se ha convertido en el aspecto de mayor interés. Los distintos relevamientos de las evaluaciones realizadas indican que aun cuando pueda obtenerse una disminución del desempleo en el corto plazo, estos programas no son efectivos para el logro de una reinserción permanente. Por otra parte, no presentan impactos positivos claros en la creación de empleo en el mediano plazo.

Sin embargo, existe alto grado de acuerdo en que estos programas son útiles cuando se debe enfrentar un aumento de la pobreza relacionada con la falta de trabajo; en particular, la literatura analiza con mayor detalle el crecimiento de la pobreza debido a crisis macroeconómicas o agroclimáticas en los países de ingresos bajos y medios. Así, a menudo estos programas son citados y relevados en los estudios sobre protección social y resguardo a las poblaciones pobres en países que atraviesan períodos de crisis (ver por ejemplo Hicks y Woodon, 2000). En los hechos, varios países de América Latina y otras regiones de bajo desarrollo –con el apoyo de organismos como el BID y el Banco Mundial– han recurrido a la creación de empleo público para proyectos de infraestructura en el marco de las políticas anti-pobreza implementadas en situaciones de emergencia. Los diseños de estos programas son similares y se ajustan a las recomendaciones generales (Ravallion, 1998) para la instrumentación de creación de empleo público en épocas de crisis caracterizadas por la correlación entre pobreza y desempleo.

Estos programas ofrecen una remuneración baja; más específicamente, las recomendaciones indican que su nivel no debería superar el salario imperante en el mercado de trabajo no calificado. Niveles salariales bajos tienen dos ventajas: i) hacen al programa poco atractivo para quienes no forman parte de la población pobre, ayudando a la focalización sin necesidad de procesos adicionales de selección de los participantes; ii) ayudan a evitar el abandono o rechazos de empleos de tiempo completo para ampararse al programa.

La especificidad en la focalización de estos programas hace que sus evaluaciones contemplen otros aspectos a los más tradicionalmente analizados. Así, la cobertura de la población pobre, sus beneficios indirectos provenientes de los activos creados en el marco del programa y el éxito en reducir la pobreza formarían parte de la evaluación. Por otra parte, al evaluarlos *vis a vis* otros programas, toma relevancia no tanto la comparación en el contexto de las políticas activas de mercado de trabajo sino con los programas de emergencia frente a crisis o los más permanentes de alivio a la pobreza (por ejemplo, los programas de transferencia pura como la ampliación de la cobertura de la asignación familiar o la ampliación de las ofertas de comedores gratuitos).

En el contexto de programas con fines de abatimiento de la pobreza, un tópico de particular interés refiere al peso en el gasto del trabajo y del componente de inversión. Obsérvese que si el objetivo es suavizar la caída del consumo causada por una crisis debería minimizarse la inversión, ya que esta aumenta el costo de cada empleo creado, reduce el monto de la transferencia presente, redundando en un incremento de ingresos futuros y no en el momento en que se sufre el mayor impacto sobre la pobreza.

En principio, mayor proporción de remuneraciones tiene mayor impacto sobre la reducción de la pobreza actual; de todas maneras, la evaluación debe tomar en cuenta tanto si los activos creados se dirigen a la población pobre –ya sea para maximizar el valor dirigido hacia esta

población o para prever un co-financiamiento de los beneficiarios indirectos— como la magnitud de otros beneficios indirectos para dicha población, por ejemplo la experiencia de trabajo generada. Así, se plantea una interrogante respecto a los beneficios en el énfasis a dar al empleo inmediato en oposición a la creación de activos duraderos. A efectos de mejorar la relación costo-eficacia en términos de las transferencias de valores monetarios, Ravallion recomienda un alto nivel de participación del trabajo en los gastos totales.

Sin embargo, otros objetivos adicionales al de estrictamente mitigar la pobreza en la crisis pueden justificar un componente de inversión, poniendo en consideración la relevancia de las evaluaciones de la eficiencia del programa en términos de costo de cada empleo y de su eficiencia en que la transferencia se maximice en el momento de la crisis. En este sentido, Maloney (2001) discute algunos argumentos que justifican un componente de inversión, como ocurre con los programas que financian no solamente salario sino también materiales para proyectos de inversión física o capacitación. Por ejemplo, la generación de empleo puede ser simbólicamente importante, prevenir la depreciación del capital humano, evitar las repercusiones negativas de los programas asistenciales sobre el comportamiento e incentivos del beneficiario, entre otros.

Entre las experiencias llevadas a cabo en América Latina, el programa TRABAJAR de Argentina ha sido evaluado en forma positiva. Este programa comenzó a implementarse en 1996 y desde entonces ha tenido cambios tanto en el diseño como en los procedimientos, buscando en particular mejorar la focalización y la calidad de los proyectos de infraestructura realizados en el marco del programa. Las evaluaciones indicaron que los beneficios del programa se dirigieron hacia la población pobre; el ofrecimiento de un salario bajo resultó una estrategia adecuada para focalizar el programa a través de la autoselección de los participantes. En cuanto a los impactos del programa, el efecto sobre los ingresos del trabajo fue positivo; si bien la participación de las mujeres fue baja, sus ganancias fueron del mismo nivel que para los hombres; a su vez, el impacto fue mayor para los adultos que para los jóvenes (Baker, 2000).

En el caso de México, el Programa de Empleo Temporal fue creado a mediados de los años noventa con el objetivo de apoyar proyectos de carácter ambiental y de infraestructura en las zonas rurales. Samaniego (2002 a) reporta que la evaluación del programa arrojó un impacto positivo sobre los ingresos anuales de la familia y sobre el número de jornales trabajados en un año. A su vez, se encontró que el programa tuvo externalidades positivas asociadas a la infraestructura física y social y a la disminución de la mortalidad infantil.

VII. Subsidios al empleo y/o salarios para empresas que emplean individuos desempleados

Habitualmente estos programas buscan subsidiar la contratación de grupos poblacionales con dificultades de inserción como por ejemplo, jóvenes, mujeres, discapacitados o más en general, desocupados por un período largo. Generalmente, el gobierno paga parte del salario por un período determinado, luego del cual las empresas deben hacerse cargo de la totalidad del salario y decidir si dar continuidad a la contratación. En ocasiones este subsidio se da en forma de exoneraciones, en particular de los aportes a la seguridad social por parte del empleador, como ha sido en el caso de Uruguay con las contrataciones a jóvenes entrantes.

Los programas de subsidios buscan mejorar la empleabilidad de los participantes a través de facilitarles el acceso a un puesto de trabajo donde desarrollar sus habilidades productivas. Además, manteniendo a los desocupados en contacto con el mundo laboral, procuran ayudar a incrementar la oferta efectiva de trabajo en un mediano plazo.

En función de estos objetivos, las evaluaciones de impacto directo se dirigen fundamentalmente a estimar los efectos del programa sobre el empleo y salario de los participantes. Por su parte, las evaluaciones de impactos indirectos toman un carácter altamente relevante y el plazo en que estos se deben medir es un aspecto crucial. Asimismo, las evaluaciones también se ocupan de analizar si la

implementación del subsidio, instrumento de carácter temporal, se utiliza en forma permanente. Obsérvese que existe un fuerte incentivo para realizar este tipo de abuso del instrumento. Por ejemplo, al terminar el contrato subsidiado, la empresa obtendrá mayores beneficios si despide a ese trabajador y contrata a otro amparándose en el programa. Los diseños pueden adecuarse de forma de evitar este tipo de abusos y establecer algún mecanismo de control, con la consecuencia negativa de elevar el costo del programa.

Las conclusiones generales de las evaluaciones realizadas para los países de la OCDE sugieren resultados poco satisfactorios (Fay, 1996; Dar y Tzannatos, 1999; Martin y Grubb, 2001). Por un lado, en materia de impacto sobre el salario y empleo de los participantes, no se obtienen mejores resultados para los participantes que para el grupo de control excepto para trabajadores con desventajas, como las mujeres y los desocupados de larga duración. Por otro lado, los efectos de peso muerto, sustitución y desplazamiento toman a menudo dimensiones relevantes, en particular en el corto plazo. También cabe señalar que el diseño puede ayudar a minimizar los efectos indirectos no deseables. Por ejemplo, el efecto desplazamiento se reduce cuando el subsidio se dirige a empresas en sectores con demanda en expansión; el efecto peso muerto disminuye cuando el programa se enfoca hacia los desempleados de larga duración.

Sin embargo, las mismas recopilaciones advierten que estas conclusiones generales son menos relevantes cuando el subsidio tiene como objetivo redistribuir, al menos en el corto plazo, las oportunidades de empleo. Por ejemplo, por razones de equidad o eficiencia, las políticas pueden aspirar a disminuir la desocupación de larga duración aun cuando la contratación de estos trabajadores se realice a expensas de los de corta. En este contexto, la importancia de los efectos indirectos (en particular el desplazamiento) se minimiza y el aspecto crucial del programa pasa a ser la correcta selección del grupo objetivo cuya situación se desea mejorar.

Existen algunas experiencias de creación de empleo subsidiado en el sector privado en América Latina pero se cuenta con evaluaciones de impactos solamente para el caso de Argentina. El experimento denominado “Proempleo” consistió en escoger aleatoriamente a un grupo de inscriptos en el Programa Trabajar a efectos de que participaran en un programa de empleo privado subsidiado; a un segundo grupo, se le ofreció además una formación específica corta (de hasta dos semanas). Galasso, Ravallion y Salvia (2001) encontraron que el programa de subsidio tuvo un impacto positivo en la probabilidad de encontrar un empleo, mayor para las mujeres y para los jóvenes, mientras que no encontraron efectos sobre los ingresos; a su vez, la capacitación no tuvo impacto. La evaluación concluye que el subsidio fue costo – efectivo para ayudar a la transición del programa de empleo público a la inserción en el sector privado, dado el bajo monto del subsidio.

VIII. Conclusiones

Un aspecto crucial para el diseño de programas activos de mercado de trabajo es el diagnóstico de las raíces del desempleo y su persistencia, así como la correcta identificación del perfil de los desocupados, las probabilidades de salida de esta situación y la duración del desempleo en los distintos grupos poblacionales. Las evaluaciones de impactos directos, indirectos y de costo-beneficio permiten adecuar los diseños y reforzar las mejores líneas de acción en términos de costo-eficacia.

En este sentido, una primera distinción a señalar refiere al alto desempleo estructural y a los intentos de respuesta al alza de desempleo provocada por crisis macroeconómicas. En este último caso, la región así como otros países subdesarrollados han incursionado en políticas de creación de empleo público temporal, más bien contextualizadas y evaluadas en el marco de las políticas anti-pobreza que en las de mercado de trabajo. Las evaluaciones realizadas para Argentina y México mostraron resultados alentadores en términos de focalización de los participantes e ingresos.

Las estrategias de intervención en otros contextos son motivadas por diferentes razones: probablemente las más citadas refieren a la necesidad de corregir alguna falla de mercado, como por ejemplo los problemas de información, la insuficiente calificación de la fuerza de trabajo o las dificultades de acceso al crédito que sustentan la intermediación laboral, los programas de capacitación y el apoyo a los pequeños emprendimientos, respectivamente. Adicionalmente, en países con extendidos programas de sostén a los desocupados como ocurre en los países de la OCDE, sus altos costos

aunados a diagnósticos de motivación de los beneficiarios han promovido el desarrollo de las políticas activas, con las cuales se espera que un diseño adecuado no solamente ayude a abatirlos sino además que incremente la oferta efectiva de trabajo. Por otra parte, los programas pueden estar motivados por el deseo de redirigir los resultados que se obtienen en el mercado de trabajo aun cuando estos no se deban a fallas en este mercado. Es el caso de los programas destinados a grupos con problemas específicos, en donde se involucran consideraciones de equidad, de buscar amortiguar los efectos negativos sobre algunos trabajadores de reformas de tipo estructural o de cambio tecnológico, etc. Nuevamente, en este tipo de motivaciones también está presente el objetivo de aumentar la oferta efectiva de trabajo, así como sus calificaciones.

En términos generales, en los países de la OCDE se enfatiza que los programas con mejores resultados son los de asistencia a la búsqueda y colocación, si bien el resto de los programas son exitosos para grupos específicos. En términos de grupos poblacionales, las mujeres se benefician por un amplio rango de intervenciones mientras que los jóvenes constituyen el grupo más difícilmente pasible de ayuda, al menos al evaluar el efecto sobre variables de mercado de trabajo. Estos resultados generales están sin duda afectados por los contextos macroeconómicos e institucionales, y de hecho existen disparidades en los resultados entre países.

De allí el interés por relevar la evidencia para América Latina, que no solamente ha experimentado importantes fluctuaciones macroeconómicas en los últimos años, sino que además presenta una menor integración institucional de sus políticas, menor calificación de sus trabajadores, y un extendido sector informal. Pero en América Latina, no existe una amplia práctica de evaluación de sus programas lo que imposibilita una recopilación de evidencia comparada. Las evaluaciones están concentradas en los programas de capacitación y los resultados encontrados son variados; incluso, para varios programas los resultados dependen de los diferentes métodos utilizados. En este contexto, las escasas recopilaciones de programas de países latinoamericanos hacen más hincapié en la necesidad de perfeccionar los métodos de evaluación que en los resultados generales obtenidos.

Bibliografía

- Aedo, Cristián y Núñez, Sergio (2001), “The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of Programa Joven”, *Serie Documentos de Investigación I-131*, mayo, Programa de Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Allen, Steven G., Adriana Cassoni y Gastón Labadie J. (1994), “Labor market flexibility and unemployment in Chile and Uruguay”, *Estudios de Economía*, Vol. 21, Número especial, pgs.127-146.
- Baker, Judy L. (2000), Evolución del impacto de los proyectos de desarrollo en pobreza. *Manual para profesionales*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Betcherman, Gordon; Amit Dar, Amy Luinstra y Makoto Ogawa (2000), “Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia”, *SP Discussion Paper 5*, Social Protection - Labor Market, Pensions, Social Assistance, The World Bank, January.
- Bjorklund, Anders (2001), “Comment of John P. Martin and David Grubb: What works and for whom: A review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, N.8, pgs. 57-60.
- Bravo, David; Dante Conteras y Gustavo Crespi (2000), “Evaluating Training Programas for Small-Scale Entrepreneurs: a pilot study”, Department of Economics, Universidad de Chile.
- Calderón-Madrid, Angel y Trejo, Belem (2000), “The Impact of Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment Dynamics and on Earnings”, *10th International Conference on Panel Data, Number A2-*, *International Conferences on Panel Data*, July 5-6, Berlin.
- Dar, A. & Z. Tzannatos (1999), “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluation”, *SP Discussion Paper 9901*, Social Protection - Labor Market, Pensions, Social Assistance, The World Bank, January.

- De Brun, Julio y Labadie Gastón J. (1998), “Rigidez salarial, precios relativos y ajuste estructural”, *Documento de Trabajo # 383*, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre.
- Fay, Robert G. (1996), “Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries”, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers N° 18*. OCDE/GD(96)/111, Organisation for Economic Co-operation and Development, París.
- Fretwell, David H., Jacob Benus y Christopher J. O’Leary J. (1999), “Evaluating the impact of active labor programas: results of cross country studies in Europe and Central Asia”, *SP Discussion Paper N° 9915*, Social Protection - Labor Market, Pensions, Social Assistance, The World Bank, June.
- Galasso, Emanuela, Martin Ravallion y Agustín Salvia (2001), “Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment”, *Policy Research Working Paper 2738*, The World Bank, Washington D.C.
- García-Huidobro, Guillermo (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile”. en *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 17*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Heckman, James J., Robert J. LaLonde y Jeffrey A. Smith (1999), “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”, en Eds. Orley Ashenfelter y David Card, *Handbook of Labor Economics*, Volume III, North-Holland, Amsterdam.
- Hicks, Norman y Wood, Quentin (2000), “Economic Shocks, Safety Nets and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America”, presentado en XII Seminario de Política Fiscal Chile (junio), World Bank, September.
- Ñopo, Hugo; Miguel Robles y Jaime Saavedra (2002), “Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven”, *Documento de Trabajo N° 36*, Grade, Perú.
- Martin, John P. & Grubb, David (2001), “What works and for whom: A review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, N.8, pgs. 9-56.
- Mato Díaz, Francisco J. (2003), “Estudio de las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 21*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Maloney, William (2001), “Evaluating Emergency Programs”, *Labor and Employment Working Papers, N 2767*, The World Bank.
- Mazza, Jacqueline (2002), “Labor Intermediation Services: A Review for Latin America and Caribbean Countries”, *Labor Markets Policy Briefs Series 7/02*, Sustainable Development Department, Social Development Division, International Development Bank.
- Medina, Carlos y Nuñez, Jairo (2001), “The Impact of Public Provided Job Training in Colombia”, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, IADB, Final report, January.
- OCDE (1997), *Labour Market Policies: New Challenges; Enhancing the Effectiveness of Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, OECD, Paris, 1997.
- Rama, Martín (1988), “¿Qué es el pleno empleo? Una cuantificación de la desocupación voluntaria, de desequilibrio y de segmentación”, *Suma N° 4*, CINVE, Uruguay.
- Ramos, Carlos Alberto (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 16*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ravallion, Martin (1998), “Evaluación de los programas de empleo”, N° POV – 102, BID.
- Rodríguez, Juan Manuel (2002), “Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa”, Oficina Internacional del Trabajo, 165, Santiago de Chile.
- Samaniego, Nora (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 19*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2002), “Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 18*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Spremolla, Alejandra (2001), “Persistencia en el desempleo de Uruguay”, *Cuadernos de Economía, Año 38, N° 113*, pgs. 73-89, abril.
- Tan, Hong (2001), “Evaluating SME Training Programs: Some Lessons from Mexico’s CIMO Program”, Labor Market Policy Course, April 23 – May 4, World Bank, Washington, DC.
- Urrestarazu, Martín (1997), “Desempleo de segmentación en Montevideo: 1981-1995”, Trabajo monográfico, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelAR, Uruguay.
- Wilson, Sandra y Fretwell, David, H. (1999), “Public Service Employment. A Review of Programs in Selected OECD Countries and Transition Economies”, Work Bank Discussion Paper, May 4.

**Serie**OFICINA
DE LA CEPAL
EN
MONTEVIDEO**CEPAL****estudios y perspectivas**

Números publicados

1. Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso, Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, (LC/L.2162-P; LC/MVD/L.31), N° de venta S.04.II.G.90 (US\$ 10), 2004. [www](#)
2. Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones, Marisa Bucheli, (LC/L2260-P; LC/MVD/L.32), N° de venta S.05.II.G.50 (US\$ 10), 2005. [www](#)

-
- 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@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail:

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile