

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago, diciembre de 2016

Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina

**¿Por qué unas Políticas son exitosas y otras no?, ¿Cómo
mejorar su eficacia?**

Daniel Martínez

Este documento fue preparado por Daniel Martínez, Consultor de la Unidad de Estudios de la Dinámica y Coyuntura del Empleo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto: “Fortalecimiento de las capacidades de América Latina y Asia para desarrollar y mejorar los sistemas de capacitación laboral y proteger a los trabajadores del desempleo” (ROA-236-8), financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El ámbito de las políticas activas de mercado de trabajo: empleo, desempleo, sector informal, economía informal, empleo precario.....	9
A. Definiciones	9
1. Políticas Activas de Mercado de Trabajo.....	9
2. Sector Informal, Economía Informal y empleo precario:.....	10
3. La evolución del desempleo y del tamaño del sector y de la economía informal en América Latina.....	11
II. El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo para generar empleo, mejorar la calidad de los empleos existentes y la “empleabilidad” de los trabajadores de América Latina	15
A. El impacto de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y combatir el desempleo en América Latina	15
1. Programas de generación de empleo público.....	15
2. Programas de incentivos a la mayor contratación en el sector privado.....	18
3. Políticas de acción positiva para promover la mejor inserción laboral de las mujeres	23
4. Políticas de acción positiva para mejorar la inserción laboral de las minorías	25
5. Servicios Públicos de Empleo	26
6. Políticas de fomento del “emprendedurismo”	27
B. El impacto de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo para mejorar la calidad de los empleos existentes y la “empleabilidad” de los trabajadores	30
1. La formalización del empleo informal.....	31
2. La expansión de la protección social	34
3. Programas de Formación, Capacitación y Acreditación de Competencias.....	37
C. Síntesis.....	51
III. Hipótesis sobre las posibles causas del heterogéneo impacto de las políticas de empleo y “empleabilidad”.....	55

IV.Recomendaciones para mejorar la eficacia de las políticas de empleo y de “empleabilidad”	59
A. Para la eficacia de las Políticas Activas, generar empleo, mejorar la calidad del mismo e incrementar la “empleabilidad” de los trabajadores de la región.	59
B. Sobre la creación de mecanismos para proteger el nivel de empleo en periodos de crisis económica y contracción de la demanda laboral.....	61
Bibliografía	65
Anexo: Relación de Programas de PAMT y de instituciones de formación mencionados en el Informe	72
 Cuadros	
Cuadro 1 Evolución de la informalidad en América Latina y el Caribe	13
Cuadro 2 Componentes y resultados finales de los programas de emprendimiento juvenil	30
Cuadro 3 Principales impactos de Programas de Capacitación de jóvenes	39
Cuadro 4 Componentes y resultados de los programas de capacitación laboral de los jóvenes en América Latina y el Caribe	41

Resumen

El presente documento tiene por finalidad reseñar el impacto de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) a partir de evaluaciones institucionales divulgadas por diferentes medios, así como dejar constancia de su eficacia o ineficacia en términos de generación de empleo o mejoría de la calidad del mismo y, en base a ello, plantear distintas hipótesis acerca de por qué unas políticas son exitosas y otras no y a formular recomendaciones para mejorar la eficacia de las mismas. Es decir en el presente Informe no se pretende describir o reseñar las características de todas y cada una de las diferentes políticas activas de mercado de trabajo que se aplican en América Latina y en el resto del mundo para generar empleo y/o mejorar la calidad del mismo, sino más bien reseñar los resultados de las mismas y de explicar las posibles causas de esos resultados.

Debe señalarse, sin embargo, que tras una revisión de la literatura existente sobre Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) se podría llegar a la conclusión de que en esta materia se habla mucho pero se escribe, se analiza y se propone poco. El paso por las principales librerías de las más importantes ciudades permite constatar que sobre Políticas Activas de Mercado de Trabajo o sobre las Políticas de Empleo no existe casi nada publicado por investigadores y expertos, o lo poco que existe se encuentra dentro del rubro de Relaciones Laborales o Legislación Laboral. Una excepción, sin embargo, la constituye el trabajo propositivo y de evaluación que realizan organismos multilaterales mundiales o regionales (CEPAL, OIT, BID, OCDE, OIT, por ejemplo) o los propios Ministerios de Trabajo y Universidades de los países.

Introducción

Las Políticas Activas de mercado de Trabajo o Políticas Activas de generación de empleo a que se refiere el presente documento son básicamente las dos siguientes: i) las políticas para generar empleo, en especial en periodos de crisis económica y/o medioambiental (inundaciones, terremotos,, etc.); ii) las políticas destinadas a mejorar la calidad de los empleos existentes, en especial los de baja productividad, y aumentar la “empleabilidad” de los trabajadores mediante, principalmente, la capacitación laboral, la formación profesional en sus distintas modalidades y la acreditación o certificación de competencias laborales.

En el capítulo I de este Informe se definen las políticas activas de empleo, el desempleo (abierto y oculto), el Sector Informal, la Economía Informal y el empleo precario. También se presenta en este Capítulo la evolución del desempleo y del tamaño de la economía Informal en América Latina y el Caribe.

En el Capítulo II se presentan los resultados de la evaluación de los resultados de las diferentes Políticas Activas de Mercado de Trabajo. Como es obvio, no es propósito del Informe hacer una reseña de todos los Programas que se ejecutan en la región, ya que son tan numerosos que hubiera resultado imposibles. Es por ello que en el Informe se reseñan solo los resultados de los Programas más relevantes por su cobertura y sobre los cuales se dispone de información confiable.

Debe notarse que no se analizan en este capítulo II las políticas consistentes en cambios a la legislación y reglamentación de las relaciones laborales y que se han aplicado en varios países con la finalidad de promover la contratación de jóvenes y mujeres o de formalizar las unidades económicas informales, por entender que es un tema muy amplio que requiere dedicarle un informe especial. Sin embargo, en ítem final de este Capítulo (II.5.) se resumen los principales resultados extraídos de la bibliografía existente sobre el impacto de esta legislación sobre el empleo de los jóvenes y la formalización del empleo informal.

En el Capítulo III se plantean algunas hipótesis a cerca de las posibles causas o motivos por los cuales unas Políticas y Programas son eficaces en relación al logro de sus objetivos y otros no. Las hipótesis formuladas pretenden explicar tanto el mayor o menor impacto de cada una de las Políticas y Programas como la posible incidencia de factores de carácter estructural en los resultados de dichas Políticas y Programas.

En el Capítulo IV se presentan recomendaciones para mejorar la eficacia de las políticas y programas para generar empleo, mejorar la calidad del mismo e incrementar la “empleabilidad” de los trabajadores de la región, así como recomendaciones para la creación de mecanismos para estabilizar

el nivel de empleo durante los periodos de contracción de la demanda laboral como consecuencia de procesos de crisis y recesión económica.

Al igual que en el caso de las hipótesis formuladas para explicar las posibles causas del mayor o menor éxitos de las Políticas y Programas, las recomendaciones que se formulan en este Capítulo se refieren tanto a aspectos de diseño y operación de dichos Programas como a factores estructurales que podrían contribuir al mayor impacto positivo de los mismos y a mantener el nivel de empleo durante los períodos de recesión económica.

Al final del documento se incluye el listado de publicaciones consultadas y de lectura recomendada, así como un Anexo con la relación de Programas de PAMT y de instituciones de formación mencionados en el Informe.

Finalmente, debe advertirse que con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que, para marcar la existencia de ambos sexos, supondría utilizar en español tanto el grafismo “o/a” como las expresiones “hombres y mujeres”, “trabajadores y trabajadoras”, etc. se ha optado en este Informe por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan a hombres y mujeres siempre que corresponda.

I. El ámbito de las políticas activas de mercado de trabajo: empleo, desempleo, sector informal, economía informal, empleo precario

El concepto de política de empleo es muy amplio. Se suele considerar como tal tanto a la política macroeconómica en la medida en que ella incide en el comportamiento del nivel de ocupación y de la composición del mercado de trabajo, como a la política de innovación tecnológica que también puede incidir sobre dicha composición, o la de flexibilización de las relaciones laborales buscando incentivar la contratación de más trabajadores mediante, principalmente, la reducción de costos laborales, el “abaratamiento” del despido y la flexibilización de las modalidades de contratación, o la de creación de regímenes laborales especiales (jóvenes, microempresas, etc.), así como la política de intervenciones activas para generar empleo, en especial en períodos de crisis económica o medioambiental, o la de actuaciones para mejorar la calidad de los empleos existentes y la “empleabilidad” de los trabajadores mediante, principalmente, la capacitación laboral, la formación profesional en sus distintas modalidades y la acreditación o certificación de competencias laborales.

Como se señaló en la Presentación, en este Informe se analizarán los principales resultados de los dos últimos tipos de políticas: las políticas activas para generar empleo y las políticas para mejorar la calidad de los empleos existentes y la “empleabilidad” de los Trabajadores. Sin embargo, como ya se señaló en la Presentación, en el ítem de síntesis (II.3) se incluye una breve reseña de los principales resultados de las políticas de flexibilización laboral y de los regímenes laborales especiales, a pesar de no ser estas Políticas analizadas en este Informe.

A. Definiciones

1. Políticas Activas de Mercado de Trabajo

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, las políticas activas para generar empleo a las que se refiere el presente Informe se componen, básicamente, de: i) intervenciones públicas o público-privadas para crear empleos que beneficien a sectores sociales muy desfavorecidos (en especial jóvenes y mujeres pobres, personas con algún tipo de discapacidad, minorías étnicas, etc.) o a zonas geográficas afectadas bien sea por el atraso económico y productivo o por fenómenos naturales como

pueden ser inundaciones o terremotos; de ii) la aplicación de diferentes incentivos a la contratación de personas que pertenecen a grupos sociales con altas tasas de desempleo (jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, personas pertenecientes a determinados grupos étnicos, etc.).

Generalmente son incentivos consistentes en una reducción temporal de las cargas sociales establecidas por ley o de una coparticipación del estado en el pago de los salarios; iii) fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo y iv) políticas de fomento del “emprendedurismo”.

Por su parte, las políticas orientadas a mejorar la calidad del empleo consisten básicamente en: i) políticas para formalizar el empleo informal y ii) políticas para expandir la protección social a todos los trabajadores; iii) políticas para incrementar la “empleabilidad” de los trabajadores, consistentes principalmente en: Programas de capacitación laboral, de formación profesional y de acreditación de competencias.

En el caso de las políticas para mejorar la calidad de los empleos existentes, buena parte de las mismas están enfocadas hacia la formalización de los empleos y puestos de trabajo de las unidades económicas informales. Sin embargo, en este campo (la informalidad) existe cierta confusión entre los que es el Sector Informal, la Economía Informal y el Trabajo Precario; confusión que se acrecentó tras el cambio de definición de informalidad adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión del año 2002, al abandonar el concepto de sector informal y sustituirlo por el de economía informal, tal como se explica en el ítem siguiente.

2. Sector Informal, Economía Informal y empleo precario:

La resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo definió en 1993 al sector informal como el grupo de unidades de producción que forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedades. Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende: i) las “empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia” y ii) un componente adicional, constituido por las “empresas de empleadores informales” (las denominadas microempresas o pequeñas empresas informales).

Es importante observar que tanto en el concepto teórico como en el estadístico de sector informal, este se refiere a la unidad de producción, y no al puesto de trabajo. Sin embargo, este enfoque se modificó en el año 2002 al asumir la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) una recomendación de la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo (CIET) según la cual se abandonaba el concepto de sector informal por el de *economía informal* relacionando esta última con un concepto más amplio basado en el puesto de trabajo y no en la unidad de producción.

Según la resolución de 2002 la economía informal “*está constituida por el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivo*”¹

Es evidente cómo el trabajo informal en unidades formales se yuxtapone con el concepto tradicional de trabajo precario, no registrado, etc. Concepto que ahora queda subsumido en el concepto general de economía informal. Sin embargo, en la Resolución de la CIT del año 2002, a pesar de esta subsunción; se intenta establecer una clara distinción entre el trabajo informal y el

¹ Párrafo 3º de la Resolución de la CIT de 2002.

empleo generado por la economía subterránea o sumergida y también respecto al trabajo precario (o trabajo “en negro” como se denomina en algunos países de América Latina). *“En algunos otros países, se considera (a la economía informal) sinónimo de economía «sumergida», «oculta» o «gris». Sin embargo, la mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal producen bienes y servicios lícitos, aunque a veces no cumplan los requisitos legales de procedimiento, por ejemplo en los casos de incumplimiento de los requisitos de registro o los trámites de inmigración..... Asimismo, puede haber zonas grises en las que la actividad económica tenga características de la economía formal y de la informal, por ejemplo, cuando los trabajadores formales perciben remuneraciones no declaradas, o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad.”*

Como se desprende del último párrafo de esta cita de la Resolución de la CIT, la OIT reconoce como informales a trabajadores que si bien trabajan en empresas formales lo hacen en condiciones propias de la informalidad, tal como ocurre con lo que anteriormente se denominaba trabajo “en negro” o precario.

Es evidente cómo en este nuevo enfoque se ha pasado de considerar a la unidad productiva como núcleo de la actividad informal al puesto de trabajo que el trabajador ocupa, de modo que, a diferencia del enfoque primigenio, ahora puede darse caso de que existan trabajadores informales dentro del sector formal. Se trata de un nuevo enfoque que, en ciertos casos, no permite diferenciar claramente entre el trabajador informal y el trabajador precario.

3. La evolución del desempleo y del tamaño del sector y de la economía informal en América Latina

Las diferentes Políticas Activas de Mercado de Trabajo, sean de generación de empleo o de mejora de la calidad del mismo, tienen como principales objetivos bien la reducción del desempleo, en especial el desempleo juvenil y el femenino, bien la formalización del empleo informal existente y la mejora de la “empleabilidad” de los trabajadores. Es por ello que en este ítem se examina brevemente la evolución reciente del desempleo y del tamaño del sector y economía informal en la región de América Latina y el Caribe.

Desempleo Abierto

Según la OIT² las personas desempleadas (desempleo abierto) son aquellas que tienen más de cierta edad especificada y que durante el periodo de referencia: (1) no estaban ocupadas, (2) habían llevado a cabo una búsqueda activa de un puesto de trabajo, y (3) se encuentran actualmente disponibles para ocupar un puesto de trabajo. Es preciso indicar que no todos los países aplican estos tres criterios para la estimación de las personas desocupadas, pues algunos también incluyen dentro de esta categoría a aquellas personas que no buscaron empleo activamente durante el periodo de búsqueda pero lo estuvieron buscando anteriormente (desempleo oculto).

La tasa de desempleo abierto (urbano) en América Latina y el Caribe se redujo sustancialmente entre los años 2005 y 2015, al pasar de 10,2% al 7,4%. La excepción fue el año 2009 cuando debido a la crisis económica en ese momento aumentó a 9,2%. Sin embargo, en el año 2015 se produce un ligero aumento respecto a 2014 (pasó del 7,0 al 7,4%); aumento que continúa en el 2016 (9,2% en el primer semestre) ya que se espera alcance una tasa para el promedio del año de 8,6%, similar a la de 2007 y 2010. Esta disminución del desempleo abierto urbano es acorde con el aumento

² OIT. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015. Notas Explicativas. Anexo Estadístico.

de la tasa de ocupación en la región que pasó del 55,7% en 2005 a 58% en 2015, si bien en el 2016 se espera una caída al 57%³.

La tasa de desempleo femenino también se redujo significativamente entre los años 2005 y 2014 (bajó del 10,6% al 7,3%), si bien en el primer semestre del 2015 aumentó a 8,2%. A pesar de la disminución entre los años 2005 y 2014, la tasa de desempleo femenino sigue siendo sensiblemente superior a la de los hombres (entre un 35% y un 65% más elevado, dependiendo del año).⁴

El desempleo es también particularmente elevado en la población joven entre 16 y 24 años. Así, la tasa de desempleo de los jóvenes de la región (15-24 años) fue en el 2014 algo más del doble de la tasa general (15,1% y 7,0% respectivamente). Sin embargo, la tasa de las jóvenes fue aún mayor (17,7% de las mujeres jóvenes y 15,1% de los varones jóvenes)⁵.

En muchos países la tasa de desempleo es especialmente alta en el caso de la población indígena o de origen afro, especialmente la femenina. Por ello puede afirmarse que en América Latina la población más desfavorecida en lo que a la inserción en el mercado de trabajo se refiere es la de las mujeres que son jóvenes y tienen un origen étnico indígena o afro.

Sector Informal y Economía Informal

La información estadística más reciente muestra que la informalidad se ha reducido levemente en América Latina en los últimos quince años, acompañando el fuerte crecimiento económico de la región en el período 2004-2014.

Es preciso tomar en cuenta, sin embargo, que no todos los países y organismos multilaterales miden la informalidad de manera similar. En algunos países (Uruguay es uno de ellos) trabajador informal es todo aquel que no cotiza a la Seguridad Social. En otros países y organismos (CEPAL) la medición es más amplia, pues incluye también a trabajadores de baja productividad, que no tienen contrato formal registrado y que no cotizan ni a los sistemas de salud ni de pensiones. Otros (la OIT, por ejemplo) incluyen, además de estos, a los empleadores no calificados profesionalmente y al servicio doméstico. En ocasiones se toma como sinónimo de informalidad al conjunto de unidades económicas informales, no al empleo informal⁶.

Los informes de los últimos años de la CEPAL y la OIT ilustran claramente la leve reducción del empleo informal en los últimos diez años. Según el informe “panorama Social de América Latina y el Caribe” de la CEPAL correspondiente al año 2015 el conjunto del empleo en los sectores de baja productividad, del empleo sin contrato formal o del empleo de quienes no contribuyen al sistema de salud y de pensiones se redujo en la región en algo menos de 5 puntos porcentuales entre los años 2002 y 2013, reduciéndose del 54% al 49,3%⁷.

En la información del Panorama Laboral de la OIT correspondiente al año 2014⁸ el empleo informal disminuyó en América Latina y el Caribe de un 50,0% del empleo total no agrícola en el año 2009 a un 47,7% en 2011 y 2013. Esta ligera disminución (cuadro n° 1) se observa en el servicio doméstico (del 5,7% del empleo informal total en 2009 al 5,2% en 2011 y 5,1% en 2013), en el

³ CEPAL / OIT Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe Octubre de 2016 Número 15 Cadenas mundiales de suministro y empleo decente, Octubre 2016.

⁴ OIT. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2015.

⁵ CEPAL. Anuario estadístico 2015.

⁶ Sobre la reducción de las unidades económicas informales pueden revisarse las publicaciones de la CEPAL sobre “desarrollo Inclusivo”, producto del acuerdo de cooperación entre la OIT y la CEPAL.

⁷ CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2015 (páginas 97 y siguientes).

⁸ OIT. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2014. Lima, Perú.

empleo en el sector informal (del 31,9% en 2009 al 31,0% en 2013) y en el empleo informal en el sector formal (del 12,4% al 11,7% respectivamente).

Cuadro 1
Evolución de la informalidad en América Latina y el Caribe
(porcentaje del total de ocupados urbanos)

	Servicio doméstico	Empleo informal en el Sector Informal	Empleo informal en el sector formal	Total
2009	5,7	31,9	12,4	50,0
2011	5,2	31,1	11,4	47,7
2013	5,1	31,0	11,7	47,7

Fuente. OIT. Panorama Laboral 2013.

En el siguiente Capítulo II se analiza si esta reducción de la informalidad se debió exclusivamente a las políticas activas de mercado de trabajo, o exclusivamente al comportamiento del mercado de trabajo en el que se generó empleo producto del crecimiento económico de los últimos años o al efecto combinado del crecimiento económico y de las políticas activas de empleo.

II. El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo para generar empleo, mejorar la calidad de los empleos existentes y la “empleabilidad” de los trabajadores de América Latina

A. El impacto de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y combatir el desempleo en América Latina

Las políticas orientadas a reducir el desempleo se componen, básicamente, de i) intervenciones públicas o público-privadas para crear empleos que beneficien a sectores sociales muy desfavorecidos (en especial jóvenes y mujeres pobres) o a zonas geográficas afectadas bien sea por el atraso económico y productivo o por fenómenos naturales como pueden ser inundaciones o terremotos); ii) la aplicación de diferentes incentivos a la contratación de personas que pertenecen a grupos sociales con altas tasas de desempleo (jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, personas pertenecientes a determinados grupos étnicos, etc.); iii) programas de incentivos para la reducción de despidos en el sector privado; iv) fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo y v) políticas de fomento del “emprendedurismo”.

A continuación se describen los resultados de la aplicación de las diferentes modalidades de políticas en cada uno de estos tipos de intervenciones de política, exceptuado el relacionado con los incentivos a la reducción de despidos, ya que no está muy extendido en la región.

1. Programas de generación de empleo público

En un estudio realizado por Marisa Buchelli en 2005 sobre este tipo de programas en diferentes partes del mundo se señala que *“los distintos relevamientos de las evaluaciones realizadas (en los países industrializados) 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”⁹.

En la misma línea de Buchelli, una investigación del año 2010 sobre los impactos de los programas de generación de empleo de emergencia en los países de la Unión Europea¹⁰ muestra que estos no contribuyen a reducir ni la tasa de desempleo ni la de la informalidad, debido a que muchos de los beneficiarios y beneficiarias de los mismos estaban económicamente inactivas al momento de vincularse a los programas, en especial en el caso de la mujeres, muchas de las cuales hacían trabajos en la economía del hogar. Sin embargo algunos de estos programas, como es el caso de construcción de caminos y carreteras, tiene un impacto muy positivo sobre el desarrollo local y la generación de externalidades económicas. También muestran resultados positivos los programas de empleo de emergencia en apoyo a personas desempleadas como consecuencia de desastres naturales como terremotos, tifones, inundaciones, etc. A una conclusión similar han llegado otras investigaciones realizadas en los últimos años¹¹.

En el caso de América Latina, en una investigación de la OIT publicada en el 2016¹² se señala que gran parte de las evaluaciones de estos programas en América Latina se concentran en determinar el impacto de los mismos en la reducción de la pobreza y poco se sabe acerca de sus resultados en materia de empleo.

Según esta investigación de la OIT, “de acuerdo con los estudios analizados, los programas de empleo público proporcionan un apoyo eficaz a los ingresos, lo que corrobora la orientación de este tipo de programas como medida encaminada a la reducción de la pobreza.”

Es importante notar la observación hecha por la OIT en este estudio en el sentido de que no ha sido posible encontrar evidencias concluyentes sobre la función anti cíclica de estos programas, observándose una correlación positiva entre tasa de crecimiento económico y empleo y negativa entre crecimiento y desempleo. De hecho, y refiriéndose al Perú, en el estudio se señala que “los efectos positivos asociados con la participación en el programa “Construyendo Perú” no fueron mayores en periodos de recesión, lo que minó la fortaleza del programa como herramienta contra cíclica. (Macroconsult S.A., 2012)”¹³.

Esta función pro cíclica de los Programas de empleo también ha sido observada en otros continentes. Así un estudio del National Bureau of Economic Research (NBER) Mundial en Asia¹⁴ concluyó que de los ocho Programas de empleo investigados, en cuatro de ellos se ha encontrado un componente pro cíclico relativamente grande. También se encontró que los Programas de crédito son los más pro cíclicos.

Sin embargo, más allá del carácter pro cíclico o no y del sesgo hacia objetivos de reducción de la pobreza más que de generación de empleo, las evaluaciones realizadas a programas nacionales específicos en América Latina han mostrado que han sido relativamente exitosos no solo en reducir la

⁹ Marisa Buchelli. CEPAL, Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. (páginas 28 y 29). Serie Estudios y Perspectivas n2. Montevideo 2005.

¹⁰ Unión Europea. Estudio sobre los métodos de empleo intensivo en infraestructuras y en otros programas sectoriales no sociales, 2010.

¹¹ Ver Crépon, Bruno and Gerard J. van den Berg. Rev. Active Labor Market Policies The Annual Review of Economics 2016. 8:521–46.

¹² OIT. Soluciones eficaces. Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe (Capítulo 3). Ginebra, 2016.

¹³ MACROCONSULT S.A. Evaluación del programa “Construyendo Perú”. En <http://www.trabajaperu.gob.pe/index.php/comunicados/213-version-final>.

¹⁴ Card, David, Jochen Kluge y Andrea Weber 2015, What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, NBER Working Paper Series 21431.

pobreza sino también en generar empleo en algunos países (Argentina y Colombia, entre ellos), pero sin evidencias de que haya ocurrido lo mismo en otros países (México y Bolivia, por ejemplo). Sin embargo, los resultados positivos en materia de empleo se observan solo en el corto plazo sin que haya evidencias de que esos empleos se sostendrán en el mediano y largo plazo. Se examinan a continuación cuáles han sido los resultados de algunos de los principales programas recientes de generación de empleo en los países de la región: “Jefes y Jefas de Hogares” en Argentina, “Empleo en Acción” en Colombia, el PRONAE de Costa Rica, el “programa de Empleo temporal” de México, “Construyendo Perú” y PLANE en Bolivia.

En el caso del programa argentino “Jefes y Jefas de Hogares”, se observa que según la evaluación de Galasso y Ravillion realizada en el año 2003¹⁵ el programa redujo en ese entonces la tasa de desempleo en alrededor de 2,5 puntos porcentuales. El programa tuvo un efecto pequeño sobre el nivel general de la tasa de pobreza, pero sí fue efectivo en relación a la extrema pobreza ya que, según la evaluación del mismo, un 10% de los participantes habrían caído bajo la línea de indigencia sin el programa. En suma, el programa “Jefes y Jefas de Hogares” de Argentina tuvo un impacto apreciablemente positivo en términos de reducción de la pobreza extrema, pero no tanto en términos de generación de empleo, en especial de empleos sustentables a mediano y largo plazo.

Posteriormente, del programa “Jefes y Jefas” se desagregaron dos componentes, lo que limitó fuertemente el potencial del mismo. Uno de los componentes desgajado fue un Seguro de Capacitación y Empleo. Otro, el “plan Familias”. Ninguno de ellos fue especialmente exitoso y ambos fueron objeto de críticas por una supuesta politización de los mismos. Sin embargo, la posterior puesta en marcha de una Asignación Universal por Hijo, compensó el escaso éxito del plan Familias. En cuanto al Seguro de Capacitación y Empleo, fue transformado en el Plan “Jóvenes con más y mejor Trabajo” cuyos resultados han sido bastante positivos.

Algo diferente a lo observado en los programas argentinos parece haber sucedido con el programa “Empleo en Acción” de Colombia, en el cual se obtuvieron impactos de corto plazo significativos sobre el empleo (horas de trabajo por semana), si bien la evaluación del programa no logró evidencias del impacto del mismo sobre el empleo en el mediano y largo plazo.

En Costa Rica existe el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), creado mediante Decreto Ejecutivo 29044-MTSS-COMEX de fecha 30 de octubre de 2000. Constituye en sí mismo un sistema técnico de protección de los desocupados involuntarios, procurando su integración al mercado laboral y funciona mediante un “subsidio laboral” en ausencia del seguro de desocupación (previsto en el artículo 72 de la Constitución Política). Este aporte económico es una contraprestación por la participación de personas de bajos recursos económicos y desocupadas en proyectos comunales, socio productivos y de desarrollo rural¹⁶

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. En una investigación realizada por Norma Samaniego¹⁷ se señala que “la evaluación del PET realizada por la Universidad de Colima (2002) reporta externalidades positivas asociadas a la construcción de caminos rurales, el fortalecimiento de la infraestructura social y el abatimiento de la tasa de mortalidad infantil. Se consolidó la participación de los comités de beneficiarios y se logró una mayor participación de la mujer, el impulso a la inversión productiva, la retención de la propiedad de la tierra y los pagos se dispersaron entre un amplio número de beneficiarios. Una proporción

¹⁵ CEPAL. *Ibíd*

¹⁶ OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. *Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana*. 2013.

¹⁷ CEPAL. *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina* (página 64). Norma Samaniego. Serie macroeconomía del Desarrollo n° 19. 2002.

importante de las obras se destinó a mejoras ambientales, inducción de tecnologías en conservación de recursos naturales y atención a la escasez de agua”¹⁸

Posterior evaluación del PET muestran que su impacto se circunscribe a la creación de activos productivos, al aumento del consumo y a la mejoría de condiciones de vida, sin efectos apreciables en la creación de empleo perdurable en el mediano y largo plazo. Se trata, por tanto, de un programa que aunque se oriente a la creación directa de empleo público acaba actuando más como programa para el abatimiento de la pobreza y la extrema pobreza y de creación de externalidades tanto sociales como económico-productivas.

En el año 2009 el PET fue ampliado pasando a denominarse Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA), ampliando la cobertura del mismo de las áreas rurales a las urbanas. El PETA aporta un ingreso temporal a los beneficiarios del mismo en periodos de baja demanda laboral y en emergencias naturales, siempre que los beneficiarios trabajen en proyectos de beneficio familiar o comunitario en el área de salud, educación y preservación del medio ambiente entre otros.

La meta del Gobierno de México era beneficiar a unas 250,000 personas. Sin embargo, la evaluación de resultados a mediados del 2009 mostró que había beneficiado a 301.260 personas desempleadas, tanto hombres como mujeres, que participaron en proyectos de infraestructura básica, reforestación, manejo de residuos y mantenimiento de áreas verdes, conservación y reconstrucción de caminos rurales, entre otras obras.

Si bien el Programa ampliado incrementó sustancialmente el número de empleos creado anteriormente por el PET, se trata de empleos de emergencia y, por tanto, difícilmente perdurables pasada dicha emergencia. Aunque se presenta como un programa de empleo es fundamentalmente, al igual que los demás programas, una estrategia contra la pobreza.

En cuanto al programa PLANE en Bolivia, la evaluación realizada en 2011 por Hernani-Limarino y otros¹⁹ muestra que tuvo un efecto positivo en lo que a reducción de la pobreza se refiere pero que no tuvo ningún impacto positivo sobre el empleo, debido, muy posiblemente, a la rigidez del mercado de trabajo boliviano.

2. Programas de incentivos a la mayor contratación en el sector privado

A pesar de que, como se acaba de señalar, no parece que los programas de generación de empleo público cumplan una función anti cíclica, muchos Gobiernos sí han diseñado y ejecutado políticas contra cíclicas orientadas a fomentar la contratación en el sector privado en periodos de crisis y contracción de la actividad económica. Es el caso de los programas para incentivar la contratación de jóvenes y la generación de empleo juvenil.

Sobre estos Programas de incentivos, el Banco Mundial elaboró en el año 2007 un “Inventario Mundial de Intervenciones para Apoyar el Empleo Juvenil” (IIEJ) que incluye evidencia de 289 estudios sobre intervenciones llevadas a cabo en 84 países de todas las regiones del mundo.

El inventario permite constatar que el tipo más común de intervención orientada a facilitar la contratación (o el autoempleo) de los jóvenes es la capacitación en competencias. A este tipo de intervención corresponde el 39% del total de intervenciones, porcentaje que es mucho más elevado en América Latina y el Caribe: 56%. Las intervenciones que además de capacitación, en el aula y/o en el trabajo, incluyen subsidios salariales a los empleadores representan el 32% del total a nivel mundial.

¹⁸ CEPAL. *Ibidem* (página 64).

¹⁹ BID. *Unemployment in Bolivia: Risks and Labor Market Policies* Werner L. Hernani-Limarino María Villegas Ernesto Yáñez. Diciembre 2011.

Finalmente, las intervenciones destinadas a facilitar la contratación únicamente mediante subsidios salariales a los empleadores o a otorgar subsidios para el autoempleo representan el 24% del total de intervenciones inventariadas (12% del total cada una). Otro tipo de intervenciones difícilmente clasificables representan el 5% del total.

En América Latina, por su parte, también hay un gran número de programas de incentivos para la contratación de jóvenes. Estos programas representan el 24% del total de programas de este tipo inventariados a nivel mundial.

El inventario de intervenciones elaborado por el Banco Mundial muestra que *“el nivel de evaluación de los programas ha sido deficiente, especialmente en los países en desarrollo.... Alrededor del 40% de los programas incluidos en el inventario no cuenta con ningún tipo de información evaluativa con respecto a los resultados o los impactos. El 35% de los programas dispone de estudios que cubren sólo los resultados brutos, es decir que no utilizan una metodología que permita estimar el impacto neto (como por ejemplo el uso de un grupo de control). En otras palabras, sólo alrededor de la cuarta parte de los programas incluidos en el inventario cuenta con alguna evidencia del impacto neto. Además, la mayoría de los programas (45 de 73) que cuentan con evaluaciones del impacto neto, no tienen ningún tipo de análisis de costo-beneficio. En términos generales, sólo uno de cada diez programas incluidos en el inventario cuenta con una evaluación que mide tanto el impacto neto como el costo-beneficio.*

El análisis basado en los programas con indicadores de resultados (netos y brutos) permite concluir que alrededor del 44% de las intervenciones califican como exitosas de acuerdo a esta definición. Sin embargo, cuando los cálculos se restringen a los programas con evaluaciones de impacto neto solamente, la tasa de éxito estimada corresponde al 33%”²⁰.

Otro estudio realizado por diferentes expertos de Universidades europeas y norteamericanas y coordinado por Jochen Kluge de ESSEN, Alemania, para la Unión Europea²¹ acerca de la utilidad de estas políticas activas concluye que si bien las políticas activas de mercado de trabajo son efectivas para fomentar el empleo registrado, las políticas orientadas a otorgar incentivos a las empresas privadas, a proveer servicios de búsqueda de empleo y a aplicar sanciones son más efectivas que las demás políticas activas y las políticas orientadas a programas de entrenamiento y recalificación de los trabajadores.

Los resultados de este estudio confirman que los programas que tienen un impacto más positivo sobre la creación de oportunidades de trabajo para los desempleados son los de Orientación y Seguimiento y los de subsidios al sector privado. Por detrás de éstos, se encuentran los de formación, para los que no se encuentra un impacto significativamente positivo. De hecho, en promedio, la probabilidad de encontrar trabajo tras programas de Seguimiento y Control o tras subsidios al sector privado es entre 30 y 50% mayor que tras los programas de formación. Por último, los programas de creación pública directa de empleo son los que arrojan un balance más negativo para la generación de empleo para los desempleados una vez que la creación directa de empleo cesa.

Como se ha señalado, en América Latina, también se aplican políticas de incentivos a la contratación en el sector privado en casi la totalidad de los países, tratando de contrarrestar los efectos negativos de las crisis económicas sobre el empleo. Se trata de decenas de programas, la mayoría de los cuales no cuentan con otra evaluación que la sucinta información recogida en los informes de las instituciones ejecutoras. A modo ilustrativo se puede consultar la amplia cantidad de programas de incentivos a la contratación de jóvenes existentes en el MERCOSUR, detallados por el Observatorio

²⁰ Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil. Informe de síntesis. Gordon Betcherman, Martin Godfrey, Friederike Rother y Antoneta Straveska. SP Discussion Paper n° 0715. (páginas 73 y siguientes) World Bank, octubre 2007.

²¹ ESSE, Alemania. Study on the effectiveness of ALMP,s. For European Union, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2005.

del mercado de Trabajo de los países integrantes del Tratado²². Como es obvio, en este Informe no se analiza el impacto de todos estos programas sino de aquellos que son más relevantes en términos de cobertura y sobre los cuales existen evaluaciones de resultados.

Son programas que proliferan en periodos de crisis y contracción de la actividad económica y que, por tanto, aplican medidas de carácter anti cíclico que suelen priorizar a los jóvenes, a las mujeres, a los adultos desempleados mayores de 45-50 años y a los integrantes de determinadas minorías étnicas. Se describen a continuación los resultados de las experiencias más relevantes en diferentes países de la región: “Primer paso” en Argentina, “Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo” en Brasil, “formalización y generación de empleo” y “Programa 40,000 primeros empleos”, ambos en Colombia, “Subsidio al Empleo Joven” “Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes”, ambos en Chile, “Programa primer empleo” en México y programa “PROJOVEN” en Panamá.

En Argentina, la evaluación del programa “Primer Paso”, ejecutado en Córdoba, hecha en el año 2015 por la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, señala que *“Los resultados (de la evaluación) indican que el PPP genera importantes mejoras en la calidad del empleo de los jóvenes. En junio de 2014 -a un año de haber concluido el paso por el PPP-, la fracción de beneficiarios del PPP 2012 registrada como trabajador formal era 40% superior a la de los no beneficiarios. Además, para ese entonces estos beneficiarios empleados formalmente tenían salarios 6% más altos que los de sus pares no beneficiarios (también trabajadores formales). Este estudio también midió el cambio en el empleo total, ya sea formal o informal, con una encuesta hecha en mayo de 2014. Los resultados indican que el paso por el PPP redujo la probabilidad de estar desempleado en 10% (6 puntos porcentuales). Sin embargo, los datos de esa encuesta señalan que la desocupación entre los ex PPP sigue siendo muy alta y ronda el 60% un año después de concluida la participación en el programa (la tasa de desocupación reportada por los no beneficiarios fue de 66%)”*.²³

En el caso de Brasil, un informe de la OIT del año 2015²⁴ sintetiza las características del “Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo” (PNPE) que funcionó entre 2003 y 2007. Su objetivo era promover la contratación de jóvenes desempleados de entre 16 y 24 años o prepararlos para el mercado de trabajo y empleos alternativos, generadores de renta, buscando al mismo tiempo que los jóvenes mejorasen su “empleabilidad” al desarrollar competencias en el puesto de trabajo. Los jóvenes debían ser miembros de familias con una renta mensual per cápita menor a medio salario mínimo, y que estuvieran matriculados en la escuela elemental o secundaria o que participasen de cursos de educación de jóvenes o adultos.

Según el citado informe de la OIT, el PNEP benefició a aproximadamente 600,000 jóvenes. Sin embargo, no se lograron encontrar evidencias de cuantos fueron los empleos creados para las 600,000 personas beneficiadas y cuántos de esos empleos podrían mantenerse en el mediano y largo plazo.

En Colombia existe una Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429) que se viene implementando desde 2010. El objetivo de la ley es promover la formalización de las empresas a través de beneficios tributarios y parafiscales, pero considera también incentivos tributarios a la contratación de nuevos trabajadores. La ley no considera ningún tipo especial de contrato laboral ni para los jóvenes ni para ninguno de los otros colectivos comprendidos en los beneficios de la misma

En un informe de la OIT del año 2015 sobre Colombia se señala que *“en cuanto a la promoción del empleo, la ley establece que las empresas que generan nuevos puestos de trabajo pueden utilizar los aportes al SENA, ICBF, Cajas de Compensación Familiar, aporte en salud*

²² MERCOSUR. Informe sobre empleo juvenil en el Mercosur. Observatorio del mercado de trabajo del MERCOSUR. 2012.

²³ Impacto del programa Primer Paso (PPP) sobre la “empleabilidad” de los jóvenes. (páginas 3 a 5) CAF Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Inclusión Social, 2015

²⁴ OIT, ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?, Lima, Perú 2015.

subcuenta FOSYGA y Fondo de Garantía de Pensión Mínima como descuento tributario para el cálculo de pago de impuesto a la renta. Los aportes deben haber sido pagados para que se pueda aplicar el descuento. Los reemplazos de personal contratado con anterioridad no son beneficiarios del descuento. Este descuento se puede obtener si la empresa contrata nuevo personal de varios colectivos: jóvenes hasta los 28 años de edad; personas en situación de desplazamiento, reintegración o discapacidad; mujeres mayores de 40 años de edad; personas con ingresos menores a 1.5 veces el salario mínimo. La evidencia existente acerca de los impactos de la ley 1429 se concentra en estadísticas generales de evolución del empleo. Sin embargo, resulta difícil establecer con claridad cuántos empleos se han generado como resultado de la ley, y en particular cuántos empleos para jóvenes. Si bien los registros indican que 6000 empresas beneficiarias de la ley han solicitado el crédito tributario, no hay evidencia que permita establecer que estas empresas han contratado jóvenes. De otro lado, la reducción de costos mercantiles establecida en la ley es relativamente baja como para esperar que se genere un impacto significativo en el empleo”²⁵.

También en Colombia se creó en abril de 2015 el Programa 40,000 primeros empleos. Es un Programa que incentiva la contratación de trabajadores jóvenes en empresas formales privadas. Para ello se le otorga a la empresa contratante un subsidio consistente en que el Estado asume el salario, las cargas laborales del joven contratado así como o una subvención para transporte, por un periodo de seis meses. La empresa beneficiada con estos incentivos a la contratación de jóvenes se compromete a mantener en la misma por otro periodo de seis meses a al menos a 60% de los jóvenes contratado, una vez que concluye el subsidio y subvención otorgados por el Estado²⁶.

Debido al corto tiempo transcurrido desde que el programa fue puesto en marcha, todavía no es posible disponer de una evaluación de los resultados del mismo

En Chile existe el Subsidio al Empleo Joven (SEJ). Este subsidio se otorga a la contratación de jóvenes de entre 18 y 24 años desde 2009 cuando fue creado mediante la Ley 20.338, y opera a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE, con la participación del Instituto de Previsión Social y el Servicio de Impuestos Internos. Desde 2011 el apoyo al joven trabajador puede discontinuarse si al cumplir los 21 años el joven no ha culminado los estudios medios obligatorios. El subsidio consiste en un monto que puede llegar hasta 30% del salario percibido por el joven (equivalente a un 30% de un salario mínimo); dos tercios que se entrega al trabajador y un tercio al empresario. El subsidio se va reduciendo de manera progresiva a medida que aumenta el salario del joven, extinguiéndose cuando el salario alcanza los 360,000 Pesos mensuales.

En cuanto a los resultados, según la evaluación del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile en el año 2012²⁷, “se observa un efecto positivo sobre la oferta de trabajo, específicamente en el aumento en la tasa de empleo y participación laboral sobre la población elegible (jóvenes entre 18 y menores de 25 años que cumplen con el criterio de puntaje en la Ficha de Protección Social), especialmente en 2009. Así, se obtuvo que para la variable de ocupación el efecto estimado fue de 4,5 puntos porcentuales en promedio para 2009 y de 2,1 puntos porcentuales en promedio para el 2010. En tanto para el estudio de la variable de participación, se tiene que para el 2009 el efecto estimado promedio es de 3 puntos porcentuales, mientras que para el 2010 es de 2.7 puntos porcentuales. Específicamente se aprecia que el impacto estimado en ocupación presenta una caída en el efecto para el año 2010 en comparación con el año 2009. Esta situación permite (pensar) que el subsidio tendría un impacto contra cíclico”.

²⁵ OIT. *Ibídem.*

²⁶ OIT. *Ibídem.*

²⁷ Universidad de Chile “Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven” (página 171) Centro de Microdatos. Departamento de Economía, 2012.

Otro Programa de incentivos a la contratación de jóvenes en Chile es el Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes. Se comenzó a otorgar a partir del año 2008 (ley 20.255) y consiste en un subsidio a la cotización previsional para los trabajadores jóvenes y otro subsidio que se le otorga a las empresas que contratan a estos jóvenes.

El primero de los subsidios (a la cotización previsional) se otorga a trabajadores jóvenes de 18 a 35 años que sean contratados en el marco del Programa, que perciban un salario inferior a 1.5 veces el salario mínimo y que hayan cotizado a su Administradora de Fondos de Pensiones, AFP, menos de 24 veces sea de modo continuo o discontinuo. El monto del subsidio equivale al 50% de una cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. Este subsidio se otorga hasta alcanzar un máximo equivalente a 24 cotizaciones previsionales.

El segundo de los subsidios (el otorgado a la empresa contratante) se le da a la empresa por cada trabajador entre 18 y 35 años que contrate y siempre y cuando la empresa esté al día en el pago de las cotizaciones previsionales a sus trabajadores. El valor de este subsidio es el equivalente a la mitad de una cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. El subsidio se entrega durante las primeras 24 cotizaciones que el trabajador haga en su AFP, continuas o discontinuas.

Los resultados del programa parecen ser positivos, al menos en lo que al empleo de jóvenes en el corto plazo se refiere. Así, solo en el año 2010 el Programa atendió a cerca de 67 mil jóvenes beneficiarios. Al igual que en otros programas no hay evidencias concluyentes sobre el impacto del programa en el empleo a mediano y largo plazo.

En México existe desde 2007 el Programa de primer empleo, gestionado por Instituto Mexicano de Seguridad Social IMSS. Al igual que los Programas del Cono Sur de la región otorga un subsidio a las contribuciones a la seguridad social que los empleadores deben realizar al IMSS cuando contratan a jóvenes que tengan así un empleo por primera vez.

Inicialmente el programa no era exclusivamente para jóvenes, pero al exigir que los beneficiados por el subsidio a la contratación fueran trabajadores sin experiencia de trabajo en empresas formales, en la práctica resultaba que solo los jóvenes eran elegibles. A fines de 2011 la elegibilidad se extendió adicionalmente a los trabajadores que habían tenido un trabajo permanente registrado en el IMSS siempre que no hubieran trabajado más de nueve meses seguidos con un mismo empleador a partir del marzo de 2008.

Por su parte, a las empresas se les exigen una serie de requisitos como estar registradas ante el IMSS, dedicarse a actividades económicas que no fuesen temporales, disponer de firma electrónica y contar con una cuenta bancaria en la que recibir el subsidio, estar al corriente en sus contribuciones a la Seguridad social y en el pago de impuestos y tributos.

El monto del subsidio es escalonado. La empresa recibe un subsidio equivalente al 100% de las contribuciones a la seguridad social cuando contrata nuevos trabajadores con un salario base inferior a 10 veces el salario mínimo; 60% cuando ese salario es entre 10 y 14 mayor al salario mínimo y 20% cuando es entre 14 y 20 veces superior, y 10% cuando contratan supera 20 veces el salario mínimo. El periodo máximo por el que la empresa puede recibir el subsidio es de 12 cuotas.

La evaluación del Programa muestra resultados positivos. Un informe de la OIT del año 2015 señala que *“Según los registros administrativos del IMSS, durante el primer año de funcionamiento del programa participaron cerca de 11 mil empresas que registraron algo más 15 mil trabajadores. Para fines de agosto de 2011 algo más de 22 mil empresas participaban del PPE y se registraron 83,081 trabajadores”*.²⁸

²⁸ OIT. *Ibidem*.

En Panamá existe desde el año 2015 el Programa PROJOVEN, operado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, MITRADEL. Son elegibles para beneficiarse del Programa los jóvenes panameños que hayan cumplido 17 años, que estén cursando el último año del bachillerato técnico y vocacional y tengan buen rendimiento escolar.

El Programa consiste en pasantías laborales, contando con un tutor que supervisa el plan de pasantías. Las empresas que reciben a los pasantes reciben un subsidio del Estado (300 dólares mensuales por pasante), a cambio de que, además, de recibir a los pasantes, se comprometan a contratar a al menos el 50% de estos cuando concluyan las pasantías, cuya duración es de tres meses.

Dado el escaso tiempo transcurrido desde que este programa se comenzó a ejecutar, aún no hay resultados sobre la efectividad del mismo en generar empleo para los jóvenes. Sin embargo, el objetivo del MITRADEL es atender a unos 1000 jóvenes en el primer año, cantidad que se iría incrementando hasta alcanzar la meta de 11,000 pasantes por año²⁹

En suma, si bien muchos de los programas de incentivos a la contratación de jóvenes no son adecuadamente evaluados, y de los evaluados solo la mitad podrían considerarse exitosos según el Banco Mundial, las evaluaciones realizadas en países desarrollados muestran que se trata de programas más efectivos que otros tipo de Políticas Activas de Mercado de Trabajo al contribuir a reducir el desempleo juvenil y a aumentar las oportunidades de que los jóvenes se mantengan empleados. En el caso de los Programas en países de América Latina también se observan resultados positivos, si bien no hay evidencias suficientes ni de la cantidad efectiva de contrataciones que se han hecho gracias a cada uno de los Programas ni de que la mayoría de los empleos generados puedan perdurar en el mediano y largo plazo.

3. Políticas de acción positiva para promover la mejor inserción laboral de las mujeres

La información sobre políticas y Programas de generación de empleo para las mujeres es muy escasa y, por tanto, la información sobre los resultados es también escasa. Muy posiblemente se deba a que tales políticas se aplican en muy pocos países y que el tema de género no es considerado como algo específico en las políticas y programas de incentivos a la contratación, de creación de empleo público, etc.

Si bien las mujeres de la región (y, en general, de buena parte de los países del mundo) han logrado progresos importantes en su inserción laboral, en la lucha contra la discriminación, en el acceso a la educación, y por ello han avanzado en el proceso de “empoderamiento”, este progreso es, sin embargo, lento, por lo que la sociedad reclama adoptar medidas de acción positiva tanto de corto como de largo plazo para avanzar decididamente hacia la inserción laboral de la mujer y la igualdad entre géneros.

Como se señala en un informe de diferentes Agencias de las Naciones Unidas del año 2013, *“en este escenario, las políticas hacia la igualdad de género en el trabajo son fundamentales y, dentro de estas, las políticas de empleo con dimensión de género desempeñan un papel crucial. Sin embargo, la mayoría de los países de la región registra escasos avances tanto en materia de institucionalidad y políticas de empleo, como en la puesta en marcha o fortalecimiento de sistemas públicos de empleo estructurados y en coordinación con las políticas económicas. Además, las políticas de empleo en general no abordan –o lo hacen de una forma no sistemática y evaluable– los principales asuntos relacionados al trabajo femenino: el acceso al mercado de trabajo y a la ocupación; la segmentación ocupacional que mantiene a las mujeres mayoritariamente en los sectores de servicios y cuidados; la brecha de remuneración y las barreras al desarrollo de carrera y*

²⁹ OIT ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?(páginas 34 y 35) , Lima, Perú 2015.

*de ascenso profesional; la discriminación étnica y racial que se agrega a las desigualdades de género; la ausencia de protección social y de sistemas de cuidados. Existe también todo un conjunto de problemas asociados que incide en las menores oportunidades de autonomía de las mujeres, como su acceso a la tierra, a los insumos productivos y al crédito y la tecnología, entre otros factores productivos*³⁰.

Debe mencionarse, sin embargo, que, a contrapelo de lo señalado en los párrafos precedente y como se menciona más adelante en el ítem II.2.3., muchas instituciones de Formación Profesional desarrollan programas y cursos específicos para las mujeres.

En el informe que el Director General de la OIT presentó durante la 91ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003 se mencionó que *“la influencia de la acción afirmativa o positiva parece variar según los países e incluso dentro de ellos, y según los motivos que provoquen la discriminación y sus manifestaciones ... Los países nórdicos han tenido más éxito que otros países de la OCDE en la reducción de las desigualdades de remuneración entre hombres y mujeres, pero han sido menos eficaces en lo que respecta a la segregación profesional”*³¹.

Existen evidencias de que algunos Programas de generación de empleo son particularmente exitosos en el caso de las mujeres, mientras que otros no. Así, según un estudio realizado en el año 2014 en países desarrollados y en desarrollo³², parece que los microcréditos tienen un efecto positivo en el desempeño de los micronegocios de subsistencia pero no cuando estos son propiedad de mujeres. La explicación de las autoras del estudio es que, por una parte, los micronegocios de las mujeres enfrentan restricciones para el crecimiento especialmente severas y, por otra, que las mujeres podrían enfrentar presiones de los varones para utilizar parte del dinero del microcrédito con otros fines distintos al negocio.

Por el contrario, según este estudio los programas orientados a proveer a las mujeres de cuentas de ahorro han mostrado ser muy exitosos facilitando el desarrollo de los negocios propiedad de mujeres. Una posible explicación de este éxito es que gracias a las cuentas de ahorro las mujeres ya no deben extraer recursos del negocio para atender necesidades de alimentación o atención de la salud.

También hay evidencias (evaluación de Programas en 20 países en desarrollo) de que la capacitación empresarial asociada a programas de crédito y de asistencia técnica tiene un impacto positivo sobre el buen funcionamiento de negocios y empresas de propiedad de mujeres (en especial las pequeñas y medianas empresas), si bien estos programas no parecen asegurar la sobrevivencia de estos emprendimientos en el mediano plazo.

Los resultados reseñados sugieren que las Políticas y programas de generación de empleo pueden ser eficaces y exitosos en el caso de los negocios y empresas propiedad de mujeres, en especial si son multidimensionales, combinando formación, crédito y asistencia técnica y, sobre todo, si van acompañados de intervenciones en el campo de la salud y la vivienda. Sin embargo, es evidente que los esfuerzos que en materia de PAMT se están haciendo para mejorar la inserción laboral de la mujer y avanzar en la equidad de género siguen siendo totalmente insuficientes como lo demuestran las altas tasas de desempleo femenino en la mayoría de los países del mundo, la feminización de la pobreza y la persistencia de la discriminación laboral.

³⁰ CEPAL, FAO, UNU Mujeres, OIT, PNUD. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. (páginas 191, 192). 2013.

³¹ OIT. *La hora de la Igualdad en el Trabajo*. Informe del director General a la 91ª sesión de la CIT. 2003.

³² Buvinic, Mayra y Rebecca Furst-Nichols 2014, *Promoting Women's Economic Empowerment: What Works?* World Bank Policy Research Working Paper No.7087.

4. Políticas de acción positiva para mejorar la inserción laboral de las minorías

En relación a los programas de empleo en beneficio de minorías étnicas son pocos los que se ejecutan con esta finalidad, si bien sí se adoptan por parte de los Gobiernos acciones denominadas de “afirmación positiva” para facilitar una adecuada inserción de estas minorías en el mercado de trabajo.

Las evaluaciones de los resultados de estas “acciones positivas” son muy escasas. Una excepción es el ya citado Informe que el Director General de la OIT presentó en la 91ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003. En él se señala que *“en una serie de casos, la acción afirmativa o positiva ha subsanado las desigualdades del mercado de trabajo entre los grupos dominantes y aquéllos a quienes iba dirigida y ha elevado la productividad y el rendimiento de las acciones de las empresas...”*³³

Algunos países de América Latina también han promovido desde tiempo atrás la adopción de medidas de acción positiva” contra la discriminación racial en el mercado de trabajo. En un informe de la CEPAL del año 2000 se señalaba que *“la no discriminación respecto del trato en el trabajo y en los salarios es insuficiente para revertir una situación desigual que tiene raíces estructurales y de larga data. Por lo mismo, para promover mayor igualdad en acceso al empleo y condiciones de trabajo será necesario contemplar, allí donde sea posible, medidas de acción afirmativa o discriminación positiva. Este tipo de medidas permitirá no sólo abrir opciones de empleo a las minorías, sino también institucionalizará mecanismos que prevengan contra la discriminación y segregación a futuro en el empleo. La acción positiva no sólo considera la reserva de “cupos” en las empresas para personas de minorías étnicas y la prohibición de ingresos diferenciados a igual productividad; también pueden contemplarse, a fin de compensar las desigualdades en los niveles de educación, un mejor acceso a la capacitación en el trabajo”*³⁴

Una de las más reciente medidas de “acción positiva” en la región ha sido la ley 19122 aprobada por el Parlamento de Uruguay en el año 2014 estableciendo un cupo de 8% de los nuevos empleos públicos, de los programas del INEFOP y de las becas “Carlos Quijano” para beneficiar a la población afrodescendiente. Sin embargo, los diferentes colectivos de afrouruguayos consideran que no hay una aplicación efectiva de la ley aprobada y que la discriminación de la población afro en el mercado de trabajo no se ha reducido.

En relación a las políticas de acción positiva para facilitar la inserción laboral de los discapacitados, se observa que son muchos los países del mundo en los que se han promulgado leyes y adoptado diferentes tipos de medidas para facilitar la inserción laboral de los mismos. En América Latina, la exigencia de cuotas de contratación para discapacitados es una de las medidas más utilizada por los países para la inclusión de personas con discapacidad en el empleo formal. Así, 12 países contaban en el año 2015 con legislación en esta materia. La reglamentación sobre cupos se aplica especialmente al Sector Público pero en algunos países también al Sector Privado, con porcentajes de contratación desde el 2% al 5% del total de la plantilla de trabajadores. En el caso del Sector Privado, los cupos se han establecido en Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.³⁵

Además de lo anterior, en algunos países los Servicios Públicos de Empleo llevan a cabo programas específicos para facilitar la inserción laboral de la población discapacitada. Es el caso,

³³ OIT. Ibidem (Paginas 93 y 94).

³⁴ CEPAL. Tendencias generales, prioridades y obstáculos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en América latina y el Caribe. (página 26). Martín Hopenhayn y Alvaro Bello. Octubre 2000.

³⁵ OIT. Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe. Lima, Perú, 2015.

entre otros, de Guatemala, donde existe un servicio de Intermediación Laboral para la Persona Trabajadora con Discapacidad

En Honduras también existe un Programa de Formación e Inserción Laboral para Personas Con Discapacidad que está a cargo de La Secretaria de Trabajo y Seguridad Social (STSS), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), la Federación Nacional de Personas con Discapacidad de Honduras (FENOPDIH), y otras instituciones vinculadas a la problemática de la discapacidad³⁶.

En Uruguay, una ley aprobada en octubre de 2016 establece un cupo mínimo de 4% del empleo en el sector privado que debe ser desempeñado por discapacitados, y que complementa una ley del año 2010 (Ley 18.651) que estableció un cupo similar en el sector público. Sin embargo, durante la discusión parlamentaria de la reciente ley hubo un reconocimiento generalizado de que el Estado uruguayo no había cumplido con asignar a discapacitados el 4% del empleo público.

Similar situación ha sido denunciada reiteradamente por las organizaciones de personas con discapacidad de otros países de la región (Argentina, Ecuador, Perú, entre otros), lo que lleva a concluir que las acciones positivas a favor de la inserción laboral de las personas discapacitadas no están dando, hasta ahora, los resultados esperados.

5. Servicios Públicos de Empleo

En cuanto a los Servicios Públicos de Empleo -importantes a la hora de facilitar la inserción laboral de los desempleados, en especial jóvenes de ambos sexos- las evaluaciones disponibles muestran que estos Servicios logran resultados positivos, si bien existen muchas dudas sobre la cobertura de estos servicios en los países en desarrollo y de economías en transición así como sobre su capacidad operativa y sobre la calidad de los empleos ofrecidos a través de estos servicios³⁷.

En el caso de América Latina también se observan resultados positivos como lo demuestran, a modo de ejemplo, la evaluación de estos servicios en Colombia y México.

En un reciente informe de la OIT, 2016, se señala³⁸, refiriéndose a los SPE en Colombia, que los SPE mitigan el desempleo y reducen la cantidad de vacantes sin cubrir, creando de manera eficaz un vínculo entre los solicitantes de trabajo y los empleadores; reducen la informalidad en el mercado de trabajo promoviendo mejores correspondencias entre solicitantes de empleo y empleadores; y, pueden garantizar la coordinación y complementariedad entre una gran variedad de intervenciones del mercado de trabajo.

En el caso de México también existen estudios que muestran la eficacia de los SPE. Uno de ellos del año 2014 señala que *“la efectividad del Servicio de Empleo en México se puede evaluar al considerar la tasa de colocación de los servicios que brinda, la cual pasa de 31 por ciento en el periodo 1994-2000 a 29 por ciento en 2001-2006 y finalmente a 23 por ciento en 2007-2012. Dentro de estos resultados cabe destacar que la bolsa de trabajo y el Bécate, es decir dos programas tradicionales y de mayor antigüedad son los que colocan al mayor número de personas. Aunque los resultados del programa de becas deben considerarse con ciertas reservas pues hasta el año 2011 existía el compromiso por parte de las empresas de contratar al 70 por ciento de los becarios. Cabe señalar que lo anterior se modificó para 2012 pues en las reglas de operación del programa se establece como requisito para las empresas que en la modalidad de capacitación mixta, contratar al*

³⁶ OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. 2013.

³⁷ Banco Mundial. Betcherman G, Olivas and Dar A. Impacts of Active Labour Market Programmes: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. 2004.

³⁸ OIT. Soluciones eficaces. Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. (Capítulo 3). Ginebra, 2016.

*menos al 80% de los beneficiarios egresados del curso de capacitación, con un salario bruto igual o mayor al monto de la beca otorgada*³⁹

A pesar de estos resultados positivos de los SPE, una reciente investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015)⁴⁰ concluye en que *“en general, la capacidad a nivel local (de los SPE) es más bien diversa. Si bien algunos encuestados (se refiere a países en los que se realizó la investigación) parecen tener una masa crítica de oficinas y de personal trabajando a nivel local – así como acceso a datos desagregados relevantes–, cerca de un 20% aseguró no tener un nivel organizacional local. Por lo tanto, las situaciones varían en términos de las oficinas locales que tienen la capacidad de su personal para cumplir efectivamente con los servicios y aplicar la flexibilidad necesaria para elaborar programas a la medida e integrar el trabajo”*.

Además, según el ya citado informe de la OIT, 2016, sobre las políticas activas de mercado de trabajo, los estudios de evaluación del impacto de los SPE son muy escasos, lo que sugiere que ello pueda deberse a limitado uso de estos Servicios como un componente de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo⁴¹.

Sin embargo, aún reconociendo la utilidad y la eficacia de muchos de los SPE a pesar de los problemas existentes en lo que se refiere a su implantación territorial y cobertura, estos Servicios enfrentan también retos que si no son enfrentados adecuadamente afectarán la calidad del Servicio en el futuro. En el ya citado informe del BID del año 2015 se señalan no solo las limitaciones de los actuales SPE sino también los retos que enfrentan en el futuro inmediato. *“Los servicios tendrán que adaptarse para satisfacer mejor las necesidades de los trabajadores de mayor edad, lo que implica ofrecer oportunidades para actualizar las habilidades a lo largo de la vida, orientación profesional centrada en cambios laborales en la edad mediana y apoyo para aumentar los vínculos con el mercado laboral después de la jubilación”* También deberán adaptarse para ayudar *“a grandes poblaciones de migrantes internacionales a fin de que se integren en el mercado laboral”*⁴²

6. Políticas de fomento del “emprendedurismo”

Los programas de apoyo a la creación de pequeños negocios o emprendimientos de los jóvenes han sido ampliamente difundidos en el mundo, incluida América Latina y El Caribe. Una buena reseña de las principales características de los programas de fomento del “emprendedurismo” así como de los programas más relevantes que se ejecutan en los países miembros de la OCDE se encuentra en el documento sobre *“Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional”*⁴³.

En un estudio de la OIT de 2016⁴⁴ se señala que la mayor parte de los programas de apoyo al “emprendedurismo” en América Latina y el Caribe muestra resultados positivos en materia de empleo y de salarios y ganancias de los negocios de los emprendedores.

³⁹ Botello Triana, Jaime. *Servicios de intermediación en mercados de trabajo*. Análisis Económico, vol. XXIX, núm. 71 (página 207), mayo-agosto, 2014, Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México.

⁴⁰ BID. *El mundo de los servicios públicos de empleo Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral*, (página 86). 2015.

⁴¹ OIT. *Ibidem*

⁴² BID. *Ibidem* (páginas 149-150).

⁴³ OCDE. *Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional*. Jacobo Pastor García Villarreal. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública No. 18, 2010.

⁴⁴ OIT. *Soluciones eficaces. Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe* (Capítulo 3). Ginebra, 2016.

En el mencionado estudio se sostiene que los Programas Microemprendimientos Productivos de la Argentina, “TechnoServe” de América Central y “Atención a Crisis” de Nicaragua contribuyeron a que los beneficiarios creasen su propio negocio, mientras que otro programa en Perú orientado a apoyar a mujeres emprendedoras – “capacitación empresarial para mujeres microempreendedoras”- logró mejoras en el salario de las beneficiarias. Algo similar ocurrió con los programas “TechnoServe” en América Central, Jóvenes Rurales Emprendedores en Colombia y Atención a Crisis en Nicaragua. Sin embargo, en el caso de los Programas argentinos, que sí tuvieron éxito en generación de creación de negocios, lograron aumentos muy poco significativos de las ganancias de los beneficiarios.

En Costa Rica se desarrolla desde 1974 el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (PRONAMYPE). Además del apoyo a las microempresas, el Programa da crédito, capacitación y asistencia técnica a personas de bajos recursos económicos para que creen su propio negocio. Asimismo, a partir del 2012, se promueven acciones dirigidas a apoyar aquellos emprendedores con ideas innovadoras, personas de bajos recursos económicos que necesitan un apoyo no reembolsable (capital semilla) para la incubación y desarrollo de su idea de negocio. (Este producto se desarrolla a partir del 2012).

Se lo considera un Programa exitoso por cuanto ha logrado colocar 14.671 millones de colones con un patrimonio actual de 5.387 millones de colones y una mora realmente baja (0,90% a más de sesenta días). Por otra parte, la evaluación del Programa ha mostrado que el componente de capacitación ha llegado a ser un elemento importante en el aseguramiento de la sostenibilidad de los negocios.

En Nicaragua, además del Programa “atención a crisis”, hay el Programa (PAE-BID) “Forjando Juventud Emprendedora. Managua-Rivas” mediante el que se pretende crear un medio que posibilite la inserción laboral de la juventud, con una sólida formación en formulación e implementación de su iniciativa de negocio.

En Nicaragua existe también otro programa denominado “Emprendedores” que proporciona alternativas de “empleabilidad” para propiciar mejores condiciones de vida para los beneficiarios; el proyecto implementará acciones de capacitación, aportará recursos y colaborará en la ejecución de los planes de negocio, contribuyendo a forjar microemprendedores⁴⁵.

Los programas mencionados en Argentina, Colombia, Costa Rica y Nicaragua no son los únicos. Hay programas como “Fondo Emprender”, “Colombia Joven Emprende”, ambos en Colombia; “Bono Empresa y Negocio” en Chile, “Start-up” en Brasil y Chile, “Red de Apoyo a Futuros Empresarios”, en Uruguay; “Venture Institute” y “Fondeadora”, ambos en México; “Kunan” en Perú, por citar algunos, muchos de los cuales son promovidos por el sector privado y se financian con recursos de las empresas que patrocinan dichos Programas. También hay grandes empresas que financian su propio programa de apoyo al “emprendedurismo”.

La evidencia empírica de los estudios realizados por la OIT y mencionados en el estudio antes citado sugiere que los programas que combinan asistencia técnica y apoyo financiero aumentan las posibilidades de iniciar una actividad empresarial, lo que refuerza la hipótesis de que en estos países las limitaciones de capital constituyen un gran obstáculo para los beneficiarios.

Por otra parte, en una muy reciente publicación conjunta de la OCDE, CEPAL y CAF⁴⁶ se analiza la efectividad de 17 componentes de las políticas de apoyo al “emprendedurismo” de los jóvenes (componentes relativos al financiamiento, la capacitación, la asesoría técnica y la provisión de

⁴⁵ OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. 2013.

⁴⁶ OCDE, CEPAL, CAF. *Juventud, Competencias, Emprendimiento en América Latina y el Caribe* (página 36) En Perspectivas económicas de América Latina 2017.

servicios) en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México y Perú: El análisis concluye con que 6 de esos 17 componentes (el 35%) han sido efectivos en promover el autoempleo mientras que 5 han tenido un efecto neutro y los 6 restantes no habrían tenido efecto. Sin embargo, de los 17 componentes, 10 (el 59%) habrían sido efectivos en promover la creación de empresas, 5 habrían tenido un efecto neutro y solo 1 habría sido no efectivo. Por otra parte, de esos 17 componentes solo 3 habrían tenido un efecto positivo en materia de formalización del empleo y 7 un efecto neutro. De igual modo, 8 componentes habrían sido efectivos sobre los ingresos mientras que 6 habrían sido neutros. Sin embargo, de los 17 componentes, 19 habría sido efectivos en la creación de empresas.

Es importante notar que los componente más efectivos en promover bien el autoempleo bien la creación de empresas, han sido los de capacitación, asesoramiento, apoyo a la búsqueda de empleo. Llama la atención sin embargo, que los componentes relacionados con el otorgamiento de financiamiento y subvenciones no hayan sido efectivos ni en el autoempleo ni en la creación de empresas. (véase el cuadro 2).

A pesar de la existencia de esta multiplicidad de Programas y del relativo éxito de muchos de ellos (o de sus componentes), la evidencia disponible muestra que, en general, el apoyo al “emprendedurismo” aun no forma parte de las prioridades ni de las organizaciones sindicales y empresariales ni de la banca comercial, por lo que la cobertura de los programas existentes es bastante limitada, aun incluyendo a los Programas públicos⁴⁷ Tampoco en el sector público se observa un interés suficiente por la promoción del “emprendedurismo”. Como se señala en un documento de la OIT del año 2010, “muchos de éstos (Programas) se han caracterizado en general, por ser temporales y, aunque algunos han tenido impactos cuantitativos y cualitativos importantes, no forman parte en muchos casos, de una política pública integrada y coherente sobre empleo juvenil”⁴⁸.

Un ejemplo de esta escasa de cobertura de los programas de apoyo al emprendedurismo es Uruguay, uno de los países más pequeños de la región y en el que la expansión de estos programas no debería presentar mayores dificultades. En Uruguay unos 350,000 uruguayos habían emprendido un negocio propio durante el año 2012 según Global Entrepreneurship Monitor de la Universidad de Montevideo. Esta cantidad es un 15% superior a la de 2011, año en el que los emprendedores habían aumentado un 17% en relación a 2010. Sin embargo, el porcentaje de estos emprendedores que contaron con la ayuda de algún Programa, público o privado, fue mínimo ya que la población beneficiaria de estos programas no pasó de unos pocos centenares.

Por otra parte, debido a que gran parte de los emprendedores son trabajadores por cuenta propia (otros son personas que buscan trabajo por primera vez o trabajadores cesantes), y que muchos de estos cuentapropistas operan en el sector de la economía informal podría ocurrir que algunos de los programas de apoyo al “emprendedurismo” acaben fomentando la creación de negocios informales. Esta posibilidad fue planteada por diferentes agencias de las Naciones Unidas en un documento conjunto del año 2013: “*Sin embargo, debido a la estrecha relación entre el trabajo por cuenta propia y la informalidad, y al hecho de que en numerosas ocasiones las microempresas y las empresas pequeñas funcionan en el sector informal con niveles bajos de productividad, podría pensarse que los programas destinados a fomentar el trabajo por cuenta propia incentivan la informalidad laboral*”⁴⁹.

⁴⁷ OIT. Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes en América Latina y el Caribe. Lima, 2016.

⁴⁸ OIT. *Trabajo decente y juventud* (página 144). Guillermo Dema. Lima, Perú, 2010.

⁴⁹ CEPAL, FAO, UNU Mujeres, OIT, PNUD. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. 2013.

Cuadro 2
Componentes y resultados finales de los programas de emprendimiento juvenil

Capacitación empresarial	Autoempleo	Creación de empresa	Formalización	Ingresos
Técnico y vocacional	+	--	+	=
Capacitación para la gestión empresarial	+	+	=	+
Capacitación financiera		=		
Financiamiento				
Crédito para empresas o préstamos al consumidor		=		=
Subvenciones en especie y en efectivo		=		
Acceso a productos financieros		=		=
Asesoramiento				
Tutoría empresarial	=	+	=	+
Apoyo psicosocial	=		=	=
Asesoramiento y asesoría in situ		+	=	+
Otros				
Apoyo a la búsqueda de empleo	+	+		=
Escuela más experiencia profesional	=	+	=	
Para el autoempleo		+	=	+
Basados en la demanda	=	=	+	=
Basados en la oferta	+	+	=	+
Financiado públicamente	+	+	+	+
Provisión de servicios				
Pública	+	+		+
Privada	=	+		+

Fuente: OCDE, CEPAL, CAF. *Juventud, Competencias, Emprendimiento en América Latina y el Caribe*. En Perspectivas económicas de América Latina 2017.

Nota: +:efectivo; =:neutro; -:no efectivo.

B. El impacto de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo para mejorar la calidad de los empleos existentes y la “empleabilidad” de los trabajadores

Las políticas para mejorar la calidad del empleo que están consideradas en el presente ítem son aquellas que se engloban en el conjunto de medidas destinadas a formalizar el empleo o los puestos de trabajo informales y aquellas que se orientan a expandir la protección social al conjunto de los trabajadores.

Las medidas de formalización del empleo adoptadas por los Gobiernos apuntan a la formalización de las empresas (especialmente micro y pequeñas empresas) y también apuntan a la formalización del trabajo por cuenta propia donde los niveles de informalidad son bastante altos, en especial de los cuenta propias con bajo nivel de calificación técnica.

En cuanto a la formalización de las empresas informales es evidente que ello conlleva la formalización también de los empleos por ellas generados. Es por ello que en esta sección se asume que la política de formalización de las unidades económicas informales tiene efectos directos sobre la formalización del empleo informal. Ello no niega la existencia de medidas específicas orientadas directamente a la formalización del empleo informal como es el caso del registro de trabajadores, las inspecciones laborales, etc. que se analizan más adelante.

Por su parte, las políticas destinadas a mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores que serán consideradas en esta sección son las políticas de capacitación laboral, formación profesional y de acreditación de competencias.

1. La formalización del empleo informal⁵⁰

Existe abundante documentación de las evaluaciones de los resultados de las políticas de formalización del empleo hechas por organismos nacionales, públicos o privados, así como por Organismos Multilaterales, Universidades y ONGs. Sin embargo, la mayoría de estas evaluaciones no abarcan la integralidad de las políticas de formalización sino que se limitan a medir los impactos de programas muy concretos en países o zonas muy específicas de un país.

De entre los pocos informes globales sobre los resultados de estas políticas de formalización del empleo hay uno de la CEPAL en el que se señala que: *“los costos de la formalidad solo tienen sentido en relación a los beneficios de la misma. Desafortunadamente, son pocos los estudios que han analizado este tema. Uno de los pocos estudios al respecto ha sido desarrollado por el IFC del Banco Mundial en varios países de la región. Dicho estudio preguntó a los propios empresarios, que ya son formales, por qué preferían ser formales antes que informales,.... (de) las respuestas (recibidas) destaca notoriamente que las primeras respuestas tienen que ver con aspectos que en realidad no son beneficios propiamente dichos (“no pagar multas” o para “cumplir con la Ley” o “no pagar sobornos”). Recién en cuarto lugar aparece la respuesta que se esperaría estuviera primero: la obtención de nuevos clientes o mercados para las empresas. Esto pareciera indicar que los beneficios de la formalidad no parecen ser muy evidentes para las empresas pequeñas, lo cual plantea la necesidad de impulsarlos.*

Estos es importante ya que si los beneficios de la formalidad son muy bajos, se podría llegar al extremo de reducir los costos de la formalidad y aun así la formalidad no sería atractiva”⁵¹.

Analizando los resultados de los diferentes tipos de medidas para la formalización del empleo informal (sin incluir la legislación sobre regímenes laborales especiales y similares) se observa lo siguiente.

- Registro de trabajadores en la seguridad social, las instituciones impositivas y el Ministerio de Trabajo.

La documentación existente sobre los resultados de las políticas de fomento del registro de contratos laborales en el Ministerio de Trabajo o en la institución de Seguridad Social, y de registro de los trabajadores en la institución impositiva ha mostrado claramente su carácter pro cíclico. Cuando la actividad económica está en crecimiento, aumenta la población trabajadora registrada. Cuando hay estancamiento o contracción económica, disminuye.

Por otra parte, el aumento de la cantidad de trabajadores registrados no quiere decir necesariamente que el número de trabajadores informales o de trabajadores precarios disminuye. Las encuestas de hogares muestran desde hace muchos años que una importante proporción de trabajadores realizan trabajos en dos empleos diferentes. Puede darse el caso, por tanto, de que un trabajador formalice su empleo principal, pero que tenga un empleo secundario sin contrato de trabajo, sin cotización a la seguridad social y sin pagar impuestos y tributos.

- Simplificación de los trámites de inscripción de empresas, abaratamiento de los mismos, regularización de la propiedad, monotributo y creación de la ventanilla única.

Un estudio del Banco Mundial del año 2013 analiza diferentes estudios de evaluación de impacto de las políticas de formalización, en especial en América Latina y Asia, centrándose en las políticas de

⁵⁰ El contenido de este ítem está tomado en parte del informe (no publicado) que preparé para la OIT en el año 2014. Organismos multilaterales e informalidad. Enfoques, propuestas acciones y logros. Daniel Martínez. Enero 2014.

⁵¹ CEPAL. Chacaltana J. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua (página 16). Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 88. Chile, 2009.

simplificación de los trámites de registro de empresas y reducción del costo de registro, y encuentra que tras aplicarse esas políticas fueron muy pocas las empresas informales que decidieron formalizarse⁵².

La explicación que dan los investigadores del Banco es clara: los informales evalúan el costo-beneficio de la inscripción de sus empresas y en su mayoría concluyen que el beneficio de facilitar y abaratar el costo de registro es inferior a los nuevos costos (laborales, impositivos, etc.) que tendrán que asumir una vez que se registren formalmente. Además, una vez registrada la empresa, esta podrá ser visitada por los inspectores del trabajo y los inspectores fiscales, algo que no desean, por más que generalmente estas visitas no concluyen con la aplicación de multas elevadas.

A similar conclusión se llega en otro estudio del Banco Mundial del año 2012⁵³ para el caso de Sri Lanka donde sólo una cuarta parte de las empresas informales estudiadas se formalizaron acogándose a las medidas gubernamentales de simplificación de trámites y abaratamiento del costo de registro de la empresa.

Sin embargo, en otra publicación anterior (2009) del Banco Mundial⁵⁴ se hace referencia a los resultados del proyecto “*Doing Business*” que mostrarían que la simplificación y el abaratamiento de los trámites de registro de empresas ha mostrado buenos resultados en Montenegro, México (sistema SARE), Colombia (Centros CAE), Uganda (programa de simplificación de registro de empresas en Municipio de Entebbe financiado por DFID)⁵⁵. Una conclusión similar a la de “*Doing Business*” planteaban ya en el año 2005 los autores de un estudio conjunto de USAID y la OCDE⁵⁶, refiriéndose a países tan diferentes a los de América Latina como son Montenegro, Uganda o Tanzania.

También un estudio de la Universidad de Rio de Janeiro del año 2011 sobre el impacto de la simplificación y abaratamiento del registro de empresas muestra que este ha sido positivo en Brasil, habiendo aumentado el registro de empresas formales en 13 puntos porcentuales⁵⁷.

Sin embargo, los académicos reunidos en el Foro sobre “*Formalización de la Informalidad*” organizado por OIT-IDRC en Lima en Junio de 2014 concluyeron que las políticas relacionadas con el reconocimiento de la propiedad, la simplificación de exigencias y trámites para la inscripción de empresas así como el abaratamiento del mismo y otras medidas como la aplicación del “monotributo” o la “ventanilla única” no estaban dando todos los buenos resultados esperados, por lo que si bien son políticas necesarias para fomentar la formalización y existen evidencias que mostrarían su utilidad en ciertos casos, no son suficientes, por cuanto los beneficios que producen no superan las desventajas derivadas de los altos costos de la formalidad o no logran otorgar beneficios tales como el acceso al crédito.⁵⁸

En suma, la simplificación de trámites de registro de empresas y otras medidas de carácter administrativo, si bien ayudan a la formalización de empresas informales, los resultados son diversos

⁵² Banco Mundial. Miriam Bruhn y David McKenzie. Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries. 2013.

⁵³ Banco Mundial. Mel et al. The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka, 2012.

⁵⁴ Banco Mundial. Economic Informality: Causes, Costs, and Policies A Literature Survey of International Experience. Background Paper prepared by Ana-Maria Oviedo for Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies June 2009.

⁵⁵ Deben tenerse en cuenta, sin embargo, las fuertes críticas existentes en muchos países e instituciones sobre la metodología y la base de datos utilizadas por el programa “*Doing Business*” del Banco Mundial.

⁵⁶ USAID-OCDE. Removing barriers to formalization: The case for reform and emerging best practices, 2005.

⁵⁷ Monteiro J. y Assuncao JJ. Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises. Department of Economics, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2011.

⁵⁸ OIT-IDRC. Foro sobre “*Formalización de la Informalidad - Aportes de la academia*” Informe de relatoría (35 y 36). Lima, Perú – 24 de junio 2014.

entre países y en cantidades no suficientemente significativas en el universo total de las empresas y negocios informales.

- Fortalecimiento institucional (Inspecciones laborales y tributarias)

En materia institucional, en un estudio del Banco Mundial en Turquía en el año 2009 se señala que existen evidencias concretas de que la mejoría en la labor de la inspección del trabajo contribuye a reducir la cantidad de trabajadores no declarados aumentando la de trabajadores formales. En ese documento se cita el estudio de Ronconi⁵⁹ sobre Argentina en el que también se concluye que el aumento de la aplicación de esta política contribuye a que afloren puestos de trabajo formales, sin costos significativos para los trabajadores.

A similar conclusión se llega en otro estudio del Banco Mundial⁶⁰ en el que, a propósito de Bangladesh, se señala la intervención controladora de la Inspección (laboral y tributaria) hizo aumentar la tasa de registro de las empresas informales, en especial las empresas con ingresos más elevados.

Sin embargo, los académicos reunidos en el mencionado Foro sobre “*Formalización de la Informalidad*” organizado por OIT-IDRC en Lima en Junio de 2014 concluyeron que el fortalecimiento de la Inspección del Trabajo no estaba dando los resultados esperados, salvo en materia de reducción del trabajo infantil informal⁶¹

- El impacto de las Políticas microeconómicas para formalizar el empleo informal

Una publicación de la CEPAL del año 2010, refiriéndose al rol del salario mínimo, señala que “se debate si los incrementos del salario mínimo afectan solo a los trabajadores del sector formal o si, por el contrario, se transmiten a los del sector informal. Las evidencias disponibles en la región parecen indicar que esas alzas influyen en ambos sectores (Gindling y Terrel, 2005; Maloney y Nuñez Méndez, 2003). En algunos casos, los efectos, incluso parecen ser mayores en el sector informal que en el formal”⁶².

Hay, sin embargo, estudios que concluyen que los aumentos del salario mínimo contribuyen a un aumento general de los salarios (y de los costos de producción) que no va acompañado de aumentos proporcionales de la productividad, alentando de esa manera la informalidad y el trabajo no declarado⁶³.

En cuanto a las políticas para facilitar a los informales el acceso a fuentes de financiamiento de activos productivos, los documentos de evaluación muestran resultados disímiles. Así, un estudio de en 58 países de África, América Latina y Asia realizado por investigadores de la Universidad de Londres en 2011⁶⁴ concluye que en India y Sudáfrica no se ha encontrado evidencia convincente sobre el impacto positivo de las intervenciones de micro finanzas en el bienestar de la gente.

En esos países las microfinanzas tienen un impacto en las actividades comerciales, pero afectan el bienestar sólo indirectamente. Por el contrario, en otros nueve países se encontró un impacto significativo de las microfinanzas. En dieciséis países se encontró un efecto positivo de las

⁵⁹ Ronconi, Lucas. Enforcement and Compliance with Labor Regulations. Ph.D. thesis paper, UC Berkeley.2007.

⁶⁰ Banco Mundial. Small Firms’ Formalization The Stick Treatment Giacomo De Giorgi Matthew Ploenzke Aminur Rahman Policy Research Working Paper 7318, año 2015.

⁶¹ OIT-IDRC. Foro sobre “Formalización de la Informalidad - Aportes de la academia” Informe de relatoría (35 y 36). Lima, Perú – 24 de junio 2014.

⁶² CEPAL. Políticas para la generación de empleo de calidad. En Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. (página 71).

⁶³ OECD. Promoting Pro-Poor Growth. Removing Barriers to Formalization, Paris, 2006.

⁶⁴ Duvendack, M. Palmer-Jones, R., Copestake, JG, Hooper, L., Loke, Y. y Rao, N. ¿Cual es la evidencia del impacto de las microfinanzas en el bienestar de la gente pobre? , Unidad de Investigación de Ciencias Sociales, Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2011.

microfinanzas en la actividad de las microempresas si bien, los autores consideran que las evaluaciones realizadas exageran el impacto de los microcréditos en el bienestar de la gente pobre. Los estudios sobre los restantes países muestran resultados mixtos, que van desde impactos muy positivos a otros muy negativos.

Sin embargo la OIT ha expresado en alguno de sus documentos oficiales una opinión mucho más positiva sobre los programas de micro crédito. *“Las instituciones de micro financiación han demostrado ser un mecanismo eficaz para dar apoyo a las empresas más pequeñas, muchas de las cuales pertenecen a mujeres; por ello, es crucial que se mantenga su liquidez, a fin de que puedan seguir ofreciendo crédito a las microempresas”*.⁶⁵

En suma, si bien en el ítem I.2 de este Informe se mostró cómo en los últimos doce años ha habido una reducción de la informalidad de entre 3 y 5 puntos porcentuales del total de ocupados en América Latina y el Caribe, los resultados de las distintas evaluaciones de impacto de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo tendientes a formalizar el empleo y las empresas y negocios informales muestran que si bien estas políticas pueden haber contribuido en algo a esa reducción de la informalidad, no habría sido una contribución muy significativa, por lo que dicha reducción parecería deberse más al aumento del empleo formal producto del alto crecimiento económico en el período que al propio éxito de las políticas de formalización.

Un buen ejemplo de la importante contribución del crecimiento económico sobre la reducción de la informalidad ha sido Brasil. En dicho país *“la estructura ocupacional comenzó a recibir los impactos positivos de la pérdida relativa de participación en las peores ocupaciones..., la mejora de esas ocupaciones y el mayor incremento de ocupaciones calificadas y formalizadas...; estas últimas aumentaron en conjunto su participación en poco más de cuatro puntos porcentuales dentro de la estructura ocupacional. Así, además del aumento del salario y de la formalización, también benefició a la estructura ocupacional la caída de las ocupaciones precarias, informales e ilegales... En ese contexto, el aumento de la formalización también fue influenciado positivamente por la mejora de la situación económico-financiera de las firmas, con el retorno del crecimiento del empleo en las grandes y medianas. Además, es necesario destacar la gran importancia que asumen la notoria reducción de los índices de desempleo y la fuerte ampliación de nuevas oportunidades ocupacionales en el proceso de formalización del empleo. A mediados de 2000, la composición de los trabajadores que buscaban trabajo se alteró: la mayoría se transformó en trabajadores ocupados en busca de una mejor ocupación. Considerando los más de 15 millones de empleados asalariados informales, ese contexto de ampliación de oportunidades de empleo permitió que una mayor proporción de desempleados no aceptara ocupar un puesto de trabajo informal y sin protección social, y que los trabajadores ya ocupados (y sin registro) intentaran aprovechar las mejores oportunidades para encontrar un empleo formal y protegido por la legislación laboral y la previsión social. Es decir, la fuerte ampliación del empleo y la caída del desempleo revirtieron una situación muy común hasta 2003, en la cual los trabajadores aceptaban cualquier tipo de trabajo y vínculo laboral, en un contexto de desempleo récord, lo que ampliaba la participación del trabajo informal y precario”*.⁶⁶

2. La expansión de la protección social

En América Latina hay múltiples experiencias de intentos de expandir la Protección Social en beneficio de los sectores más vulnerables, desde políticas macro como la pensión mínima no contributiva hasta experiencias micro como algunos programas municipales para cofinanciar las

⁶⁵ OIT. Enfrentando la crisis mundial del empleo La recuperación mediante políticas de trabajo decente. (párrafo 92). Conferencia Internacional del Trabajo. 98.ª reunión 2009.

⁶⁶ Dari J. y Dos Santos AL. Formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales. (páginas 94 y 97). Revista Nueva Sociedad n° 239; 2012.

contribuciones a la Seguridad Social por parte de trabajadores pobres (Perú), pasando por subsidios a las cotizaciones a la Seguridad Social en el caso de algunos colectivos sociales, en especial jóvenes.

En un estudio de Garganta y Gasparini del año 2012 se señala que “en toda América Latina se han extendido los sistemas de protección social no contributivos, con destacables logros en términos de reducción de pobreza y desigualdad. Sin embargo, la evidencia sugiere que la estructura de incentivos que enfrentan los trabajadores y empleadores frente a estos esquemas puede modificarse, generando resultados no deseados...Estos resultados no implican de ningún modo abandonar las iniciativas para extender la protección social a toda la población, sino que alertan sobre la necesidad de evaluar y discutir costos y beneficios de distintas alternativas, con el objeto de aspirar a sistemas que representen una efectiva ayuda al nivel de vida corriente de las personas, y a la vez no limiten las posibilidades de progreso y generación de ingresos en el futuro”⁶⁷.

En este esfuerzo por extender la Protección Social, la OIT y los Gobiernos de gran número de países impulsan desde el año 2002 una estrategia de “Pisos de Protección Social” que además de la protección clásica contra el desempleo y del Sistema de Pensiones y jubilaciones, incorpora objetivos en materia de protección de los ingresos y protección de la salud, entre otros.

En un documento de la OIT del año 2014 sobre los “Pisos de Protección Social” en América Latina⁶⁸ se hace hincapié en el hecho de que la OIT nunca ha considerado al Piso de Protección Social como un “sustituto” de los regímenes clásicos y universales de seguridad social, “sino como una vía para ampliar rápidamente la protección social en situaciones aún no cubiertas por los regímenes tradicionales – por las dificultades que los regímenes contributivos presentan para cubrir a la economía familiar y a los trabajadores no asalariados, que no cuentan con una base de ingresos constante. Asimismo, se considera al Piso de Protección Social como una etapa en la introducción de regímenes de protección social en aquellos países y en aquellas situaciones en las que todavía no se dispone de una protección social formal. De esta forma, se busca introducir progresivamente los regímenes de protección social y aumentar su cobertura”

En el marco de esta estrategia de expansión de la Protección Social, muchos países de la región han desarrollado mecanismos de protección a los ingresos de la población vulnerable, en gran parte no cubierta por los Sistemas de Protección Social clásicos. Muchos de estos mecanismos son incluso anteriores a la propuesta de la OIT de “pisos de protección Social” del año 2002. Entre estos mecanismos destaca sin duda el de las asignaciones familiares (no en todos los países reciben la misma denominación. Por ejemplo, en Bolivia se las conoce como “Renta Dignidad” y en Argentina como “Asignación Universal por Hijo”); asignaciones o subsidios familiares cuyo monto varía en función del número de menores que integran la familia, y que pueden ser asignaciones condicionadas o no. Este régimen de asignaciones existe en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, y Uruguay. Se trata, además, de un piso de Protección Social (las Asignaciones) que favorecen el aumento del empleo, en especial el femenino, ya que la contribución que recibe la familia permite a muchas mujeres bien iniciar un negocio bien pagar los costos de un jardín de Infantes o guardería en el que dejar a sus hijos y poder trabajar.

No obstante estos esfuerzos, que deben ser mantenidos e incrementados, un gran número de trabajadores todavía no se encuentran cubiertos por los regímenes de seguridad social formales. Según la información del Panorama Laboral 2013 de la OIT aproximadamente un tercio de los trabajadores urbanos asalariados y no asalariados (el 33%) no estaban afiliados en 2012 a los regímenes de pensiones

⁶⁷ CEDLAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Santiago Garganta y Leonardo Gasparini. El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina, (páginas 16 y 17). 2012.

⁶⁸ OIT. *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. (página 24) Helmut Schwarzer Pablo Casalí Fabio Bertranou (coordinadores) 2014.

y/o de salud. Hay incluso países de la región en los que aún no existe un régimen de seguro social obligatorio establecido para determinadas ramas, como, por ejemplo, el desempleo (solamente siete países de América Latina y tres del Caribe cuentan con un régimen que cubre esta contingencia social).

Aún así, son evidentes los avances de la región en materia de cobertura de la Protección Social. Según el ya citado estudio de la OIT del año 2014, “Este indicador (la cobertura de los sistemas de Protección Social) representa un importante crecimiento de 12,7 puntos porcentuales en el período 2000-2012, fundamentado en el crecimiento del mercado de trabajo formal y en las políticas de inclusión adoptadas. La cobertura urbana de los regímenes formales de asistencia médica es del 59,8 por ciento y la de los regímenes formales de pensiones del 60,5 por ciento.

Desde este punto de vista, se puede decir que aproximadamente seis de cada diez latinoamericanos urbanos ocupados se encuentran cubiertos administrativa y legalmente por los regímenes de asistencia médica y de pensiones. Ahora bien, si se aplica el análisis a la totalidad de la población económicamente activa, incluyendo a los desempleados y a todos los trabajadores urbanos y rurales, considerando un promedio de 22 países de ALC (SSI/ OIT), la cobertura es tan solo del 38 por ciento”⁶⁹.

Al comprar estas cifras con las de la reducción de la informalidad en el mismo periodo (4,7 puntos porcentuales) se puede concluir que si bien la reducción de esta última se debió en alto grado al fuerte crecimiento del empleo producto del alto crecimiento económico y en menor medida a las PAMT, habría sido la política de expansión de la Protección Social la que, dentro de las PAMT, realmente habría contribuido a reducir la informalidad y a mejorar la calidad del empleo. De hecho, la expansión de la Protección habría contribuido en el periodo a mejorar la calidad del empleo de algo más de uno de cada diez ocupados de América Latina

Estas cifras muestran, por tanto, que la región está haciendo grandes esfuerzos para expandir la protección Social y que estos esfuerzos son exitosos. Sin embargo, no en todos los países se observa la misma expansión de la Protección Social. Según el citado documento de la OIT del 2014 “es evidente que los países del mundo (y de América Latina y del Caribe) se encuentran en momentos distintos del desarrollo de sus sistemas de protección social. Cada país posee sus particularidades, sus modelos y experiencias y algunos ya han alcanzado niveles de cobertura altos en algunas o en todas las garantías mencionadas por la Recomendación n° 202 (de la OIT), con niveles de eficiencia, de coordinación entre las políticas y de participación social en la supervisión muy elevados.

Distintos países han optado por desarrollar su sistema de protección social sobre la base de regímenes contributivos, otros posiblemente con menor tradición en seguros sociales ponen un mayor acento en políticas no contributivas, e incluso algunos han optado por transitar hacia modelos universales financiados con cargo a los impuestos. En los países de la región, estos programas se han desarrollado en la década de los años 2000 de modo simultáneo y convergente con los regímenes contributivos. Estos, a su vez, han realizado importantes esfuerzos por incorporar a los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos y los trabajadores rurales, además de la ampliación de la cobertura administrativa procedente del notable crecimiento de la población asalariada formal en la región durante el mismo período (como la recaudación sobre las exportaciones de gas y petróleo en Bolivia para financiar la universalización de las pensiones del programa Renta Dignidad)”⁷⁰.

⁶⁹ OIT. *Ibidem* (página 66).

⁷⁰ OIT. *Ibidem* (páginas 65 y 66).

3. Programas de Formación, Capacitación y Acreditación de Competencias

El sistema educativo formal se orienta a proveer una educación “general” y no está preparado en la mayoría de los países del mundo para responder eficientemente a las demandas de calificaciones que provienen de la actividad productiva⁷¹. Es por ello que tanto desde el Estado como desde el propio sector empresarial así como de organizaciones sindicales y de la sociedad civil se promueven cada vez más programas de capacitación laboral y de formación profesional, de formación continua y de acreditación de competencias para facilitar la inserción laboral de quienes buscan empleo por primera vez y para elevar la “empleabilidad” de los trabajadores y responder a las demandas de las empresas y a los cambiantes requerimientos de mano de obra resultantes de las continuas innovaciones tecnológicas.

Un informe de la OIT sobre políticas activas de mercado de trabajo del año 2015⁷² describe a los servicios de formación profesional como parte importante de la estrategia para mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores. En el caso de América Latina, señala dicho informe, *“Los servicios de formación profesional surgieron en la región en la década de 1940 en Brasil y Argentina y se expandieron en durante 1960 y 1970 ... (SENA en Colombia, SENAI y SENAC en Brasil, SENATI en Perú, SENSE en Chile, SNPP en Paraguay, INA en Costa Rica, INAFORP en Panamá, INFOTEP en República Dominicana) Los IFP cumplieron una doble función, por un lado formaron mano de obra que los sectores productivos demandaban, y por otro sirvieron como una alternativa educativa a la que podían acceder jóvenes de bajos recursos sin acceso a la educación terciaria. Algunas de las iniciativas de promoción de empleo juvenil más recientes se implementan a través de o en coordinación con los IFP”*.

Según un documento de la OIT del año 2016⁷³ la formación y capacitación es el tipo de Política Activa más frecuente y extendido en la región. Así, por ejemplo, la proporción de programas de formación y capacitación respecto del total de PAMT varía de 36% en la Argentina a 62% en el Perú. En cuanto a los principales grupos de destinatarios, el 38% de los Programas de formación se focaliza en los jóvenes, mientras que el 20% está destinado a la población activa en general y el 16% a las personas desempleadas

Sin embargo, como se señala en un estudio de la CEPAL del año 2016⁷⁴ hay cierto solapamiento entre las diferentes modalidades de Formación y Capacitación debido a la similitud entre las principales características de estas, todo lo cual genera una amplia diversidad en la clasificación y análisis del impacto de cada una de esas modalidades.

En el presente informe se distinguirá, por tanto, entre: i) Formación o Capacitación para el primer empleo o de personas con escasa experiencia laboral; ii) Formación de Aprendices; iii) Formación en el Centros formativos (también denominada Formación en el aula) y iv) Formación Dual (en la empresa y en el aula).

Además de estas modalidades de Formación y Capacitación también se analizará en este ítem la experiencia, relativamente reciente, de los Sistemas de Certificación o Acreditación de competencias laborales.

⁷¹ Quizás no sea ese, además, el objetivo de la formación general escolarizada.

⁷² OIT, ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?, Lima, Perú 2015.

⁷³ OIT. Soluciones eficaces. Las políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe (página 73). Ginebra, 2016.

⁷⁴ CEPAL Protección y formación Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia. Alberto Isgut y Jurgen Weller 2016.

- Formación o Capacitación para el Primer Empleo o para personas jóvenes con escasa experiencia laboral

Las primeras evaluaciones de este tipo de programas realizadas a nivel mundial no presentaron resultados netamente positivos. Por ejemplo, en una revisión de realizada en 2004 de las experiencias de 49 países en desarrollo, de economías en transición y de la OCDE, Betcherman, Olivas y Dar (Banco Mundial)⁷⁵ observaron que si bien varios programas tenían resultados positivos ya que habían posibilitado un aumento de la probabilidad de encontrar empleo (aunque no encontraron un impacto positivo en los salarios), estos correspondían casi exclusivamente a países desarrollados y a economías en transición, mientras que en un número significativo de países en desarrollo los beneficios aparecían como marginales. La evaluación mostró también que la capacitación realizada dentro de la empresa era mucho más efectiva que la realizada en aulas.

La evidencia existente a nivel de los países de la OECD en materia de capacitación de jóvenes que buscan su primer empleo o de personas con escasa experiencia laboral también señala que, al igual a lo que mostró el estudio del Banco Mundial de 2004, los programas manifiestan resultados bastante heterogéneos, dificultando la relación diseño/resultado de un programa. Primero, los programas de capacitación a los jóvenes muestran una baja probabilidad de ser instrumentos costo-efectivos en reducir el desempleo. Dentro de este tipo de programas, sólo los implementados dentro de la empresa muestran resultados alentadores. Segundo, los programas de intermediación laboral son en general más costo-efectivos que los programas de capacitación. Tercero, existen nichos en los que es posible introducir un grado de sustitución entre ambos tipos de programas (capacitación versus intermediación), sobre todo cuando las características de la población beneficiaria son similares entre programas. Cuarto, el ciclo económico influye en la efectividad de los programas: programas de capacitación son más efectivos en períodos en que la economía está creciendo. Típicamente, los programas de capacitación se introducen en períodos de crisis económica, lo cual ayuda a que éstos muestren malos resultados. Quinto, los efectos de los programas de capacitación laboral son de corto plazo: cuando logran ser efectivos, sus efectos se disipan en el tiempo.

Sin embargo, en un estudio de la CEPAL de esa misma época (2002)⁷⁶ se sostiene lo contrario y se defiende la validez y eficacia de estos programas, los que *“suelen ser ampliamente aceptados por todas las partes, quienes reconocen su potencial positivo en cuanto a la productividad, la estabilidad laboral, las trayectorias laborales ascendentes y los salarios. En particular, se reconoce la importancia de contar con mano de obra calificada que permita mejorar la competitividad sistémica de la región, a la vez que se valora la adquisición de conocimientos como componente indispensable para la “empleabilidad”, que facilita la inserción laboral en general y especialmente la reinserción de cesantes.*

La evaluación reciente de diferentes programas de capacitación laboral, ya ejecutados o en ejecución en América Latina, destinados a quienes buscan su primer empleo o a quienes tiene muy escasa experiencia laboral (y muy bajas calificaciones técnicas y profesionales) muestra que la Capacitación Laboral en la región es más exitosa de lo que sugieren los estudios de la OCDE y del Banco Mundial de los primeros años de la década del 2000 respecto a los países en desarrollo en el que se señalaba que en estos países los beneficios de este tipo de Programas eran marginales.

Así, y en una línea similar a la del informe ya citado de la CEPAL del año 2002, una evaluación de los Programas de capacitación para jóvenes presentada en un documento del Banco Mundial del año 2012 mostró que *“las evaluaciones sugieren que los programas de capacitación para los jóvenes*

⁷⁵ Banco Mundial. Betcherman G, Olivas and Dar A. Impacts of Active Labour Market Programmes: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. 2004.

⁷⁶ CEPAL. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Norma Samaniego. Serie macroeconomía del Desarrollo n° 19. 2002.

*aumentan las oportunidades de empleo, los ingresos y, en menor grado, la probabilidad de conseguir un empleo formal. Es importante destacar, sin embargo, que la mayoría de los empleos creados por estos programas son probablemente en el sector informal y que estos programas no operan en gran escala en América Central. Sin embargo, estos programas deben enfrentar ciertos desafíos: son costosos, la tasa de éxito (medida en términos de ingreso o asignación de empleos) suele ser modesta y los países no han logrado aún ampliarlos lo suficiente para absorber la demanda real*⁷⁷.

Es interesante notar las discrepancias entre esta evaluación del Banco Mundial publicada en el año 2012 y la publicada en el 2004, donde se señalaba que el impacto positivo sobre las oportunidades de conseguir empleo se observaban solo en los Programas de los países desarrollados. Se trata de una discrepancia que podría deberse tanto a diferencias en la metodología de evaluación como a la mejora en el diseño y operación de los Programas de capacitación laboral de América Latina en los últimos años.

En el siguiente cuadro n° 3 extraído del citado documento del Banco Mundial del año 2012 se sintetizan los impactos de los programas de Capacitación de jóvenes en siete países de la región a fines de la década del 2000, en relación a las oportunidades de conseguir empleo por parte de los jóvenes capacitados, de mejoría de sus ingresos y de oportunidades de tener un empleo en el sector formal de la economía.

Cuadro 3
Principales impactos de Programas de Capacitación de jóvenes
(hasta 2008)

	Oportunidades conseguir un empleo	Mejoría de los ingresos	Oportunidades de conseguir un empleo formal
República Dominicana	Positivo, no significativo	Positivo (+17%), marginalmente significativo, más para los hombres menores de 19 años	Positivo para los hombres (9% más cuenta con seguro de salud)
Colombia	Positivo y significativo sólo para las mujeres	Positivo (+22% para las mujeres, +10% para los hombres)	Positivo y significativo (5-9% para los hombres, 6-7% para las mujeres)
Panamá	Positivo y significativo sólo para las mujeres, especialmente en la Ciudad de Panamá	Positivo para las mujeres (+38%) y en la Ciudad de Panamá (%)	No significativo
Perú	Positivo y significativo sólo para las mujeres	Positivo (+12 % a 30%)	14% para las mujeres, 5% para los hombres
Argentina	Efectos positivos para los menores de 21 años	No significativo	Positivo para los más jóvenes
México	Sólo la capacitación en el empleo ha tenido efectos positivos	No significativo	Positivo (desde 2002)
Chile	Positivo para los grupos más jóvenes	No significativo	Positivo para los más jóvenes

Fuente: Ibarrán y Rosas (2008), del estudio de país de Costa Rica. Tomado de publicación del Banco Mundial. *Mejores empleos en Centroamerica, El Rol del Capital Humano*. (páginas 28 y 29) Sajitha Bashir, T. H. Gindling y Ana Maria Oviedo, 2012.

⁷⁷ Banco Mundial. *Mejores empleos en Centroamerica, El Rol del Capital Humano*. (páginas 28 y 29) Sajitha Bashir, T. H. Gindling y Ana Maria Oviedo. 2012.

En esta misma línea del informe del Banco Mundial del año 2012, un reciente estudio (2016) de la OIT⁷⁸ ofrece un buen resumen sobre la eficacia de este tipo de programas de capacitación laboral en América Latina y el Caribe. “Tras un análisis más detenido de los 29 estudios que evalúan la efectividad de los programas de capacitación, se observa que buena parte de la bibliografía destaca que la capacitación profesional y otras medidas de apoyo al desarrollo de capacidades resultan en experiencias más exitosas en el mercado de trabajo. En efecto, los programas de capacitación, en general, suelen tener un impacto positivo en el aumento de las oportunidades de empleo de los beneficiarios. Según 15 de los 23 estudios en los que se evalúa el impacto de la capacitación sobre los resultados en materia de empleo, la capacitación produce efectos positivos sobre las oportunidades de empleo a corto y mediano plazo.

Una cantidad considerable de estudios analiza el impacto de este tipo de programas sobre cuestiones como la probabilidad de obtener un empleo formal o la cantidad de horas trabajadas. Con respecto al efecto sobre la formalidad del trabajo, la gran mayoría de los estudios revelan que los programas de capacitación tienen un impacto positivo sobre el empleo formal. Algunos ejemplos son particularmente interesantes, como el programa Juventud y Empleo de la República Dominicana, que mostró persistentes efectos a largo plazo sobre la formalidad del empleo, pero no sobre el empleo en general (Ibarrarán et al., 2015); y el programa Jóvenes en Acción de Colombia que, pese a tener un escaso impacto sobre la “empleabilidad” de los hombres, mostró efectos significativos sobre la probabilidad de obtener un contrato de trabajo en el mercado formal (Attanasio et al., 2011). Las únicas excepciones a esta tendencia generalizada se observan en los programas PROIMUJER del Uruguay (Alesina et al., 2005) y “Galpão” del Brasil (Calero et al., 2014), ya que en ambos casos el impacto sobre el empleo formal fue no significativo.

Una clara mayoría de estos estudios (16 de 18 estudios) tiene un impacto positivo sobre el desempeño de los participantes en el mercado de trabajo (p. ej., aumento de las probabilidades de empleo o disminución del desempleo). Solo los estudios que evalúan el programa Proyecto Joven de la Argentina (Alzúa y Brassiolo, 2006) y PROCAJOVEN de Panamá (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2006) registran efectos no significativos. Este hallazgo difiere considerablemente de los datos empíricos sobre los países de la OCDE, que concluyen que los jóvenes constituyen un grupo de destinatarios al que resulta particularmente difícil asistir de manera eficaz (Betcherman et al., 2004; Kluge, 2016)”.

En una línea un poco menos optimista, en la más reciente publicación (2017) conjunta de la OCDE, CEPAL y CAF⁷⁹ se examinan los resultados de 22 componentes de los programas de capacitación en América Latina; componentes que corresponden a la intermediación laboral, las obras públicas, la capacitación para desempleados, la formación y Capacitación, los subsidios a los jóvenes que se capacitan, y se concluye que de ellos solo 11 (el 50%) tienen un impacto positivos sobre la “empleabilidad” de los jóvenes, 9 tienen un efecto neutro y 2 no son efectivos. De esos mismos 22 componentes, 15 tienen un impacto positivo sobre el aumento de la formalidad, mientras que 5 tienen un impacto neutro y 2 no son efectivos. El impacto sobre los salarios ha sido efectivo en 14 de los 22 componentes, neutro en el de 7 y no efectivo sólo en 1 (véase el cuadro 4).

⁷⁸ OIT. Soluciones eficaces Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Capítulo 3. Ginebra, 2016.

⁷⁹ OCDE, CEPAL, CAF. *Juventud, Competencias, Emprendimiento en América Latina y el Caribe* (página 33) En Perspectivas económicas de América Latina 2017.

Cuadro 4
Componentes y resultados de los programas de capacitación laboral de los jóvenes en América Latina y el Caribe

Servicios de intermediación laboral	Empleabilidad	Formalidad	Salarios
Información/asesoramiento	+	=	=
Apoyo para la búsqueda de empleo	=	+	+
Inserción laboral	+	+	+
Obras públicas	=	=	=
Formación para desempleados			
Formación en el aula	=	=	=
Escuela + experiencia laboral	=	+	+
Formación en el puesto de trabajo	=	+	=
Para el autoempleo	+	+	+
Formación de competencias	+	+	+
Formación para trabajadores activos	=	=	=
Prestación de servicios			
Formación dual e intermediación laboral	+	+	+
Formación dual	=	=	=
Opción formación única	-	-	-
Basados en la demanda	+	+	+
Basados en la oferta y la demanda	+	+	+
Basados en la oferta	-	-	-
Estipendio para participantes			
Transporte/comida/seguro médico	+	+	+
Prestación complementaria	=	+	+
Formación financiada públicamente	+	+	+
Provisión de cursos de formación			
Públicos	+	+	+
Privados	+	+	+
Prácticas organizadas por proveedor de formación	=	+	+

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en evaluaciones de programas de competencias (Tomado de OCDE, CEPAL, CAF. *Juventud, Competencias, Emprendimiento en América Latina y el Caribe* (página 33). Perspectivas Económicas de América Latina 2017.

Nota: + efectivo; = neutro; -no efectivo

En suma, si bien pueden existir programas de Capacitación Laboral para quienes buscan su primer empleo o para quienes una escasa experiencia laboral que no han alcanzado el éxito esperado, las mayoría de las evaluaciones hechas a diferentes Programas en la región muestra que, a diferencia de lo señalado en los mencionados estudios del Banco Mundial y de la OCDE del año 2004, buen parte de los Programas alcanzan resultados positivos o muy positivos y constituyen un medio eficaz para mejorar generar empleo y la “empleabilidad” de los trabajadores de la región, así como para el aumento de la formalidad y los salarios.

Sin embargo, según un estudio de la OIT del año 2016⁸⁰, “es posible que los efectos del mercado de trabajo relacionados con la participación en programas de capacitación se materialicen a largo plazo debido a la acumulación de capital humano (Card et al., 2010; Lechner et al., 2011). Sin embargo, según los resultados del meta-análisis, la eficacia de los programas de capacitación no aumenta con el paso del tiempo. Esto puede deberse a que prácticamente todos los estudios analizados evaluaron el impacto de los programas de capacitación únicamente a corto y mediano plazo. La única evaluación disponible a largo plazo halló que los efectos del programa Juventud y Empleo puesto en marcha en la República Dominicana se mantuvieron durante un largo periodo y, lo que es más importante aún, el impacto se incrementó con el tiempo (Ibarrarán et al., 2015).

A continuación se describen brevemente las principales características e impactos de diez programas relevantes (Argentina, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay y República Dominicana), utilizando como información de base un documento de la OIT del año 2013 sobre Políticas activas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana⁸¹, otro del año 2015 sobre los programas de primer empleo en América Latina⁸², también de la OIT, y un estudio de la CEPAL sobre políticas para mejorar la calidad del empleo⁸³.

Argentina: “Programa Jóvenes con más y mejor trabajo (JM y MT)”

El Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS, atiende a jóvenes de 18 a 24 años de edad con educación formal incompleta que se encuentren en situación de desempleo.

Las prestaciones de carácter formativo se complementan con ayudas económicas para incentivar la permanencia y culminación de objetivos. Estas ayudas económicas incluyen, entre otros, estipendios condicionados a la participación en las prestaciones educativas o formación profesional, incentivos adicionales como capital inicial para la generación de emprendimientos, así como subsidios a las prácticas laborales y a la inserción laboral.

Un aspecto resaltante de esta estrategia es que se implementa de manera descentralizada a través de los municipios (gobiernos locales) que gestionan los servicios de empleo, mismos que se utilizan como mecanismo de contacto, orientación y derivación a hacia los servicios o prestaciones específicas más adecuados para cada beneficiario.

Los resultados del Programa son bastantes positivos. Según información del MTESS, entre junio de 2008 y diciembre de 2011 se adhirieron a al programa algo más de 438,000 jóvenes, de los cuáles 380,000 estuvieron cubiertos por alguna de las diferentes prestaciones ofrecidas y recibieron ayudas económicas. Unos 265,000 jóvenes participaron en talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo y 275,000 jóvenes participaron de las prestaciones de culminación de estudios básicos o medios. De otro lado, entre 2008 y 2012, un total de 230 municipios en 23 provincias participaron de la operación de JMyMT.

⁸⁰ OIT. Soluciones eficaces, Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. (página 78). Ginebra, 2016.

⁸¹ OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. 2013.

⁸² OIT. Que sabemos sobre los Programas y Políticas de primer empleo en América Latina. ¿ (páginas 26 y 27). Lima, Perú, 2105.

⁸³ CEPAL. Políticas para la generación de empleo de calidad. En: “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”. 2008-2009.

Chile: Programa Más Capaz (+Capaz)

El Programa Más Capaz fue creado en 2014 y es ejecutado por SENSE. Tiene el objetivo de apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral de tres grupos de personas: hombres de 18 a 29 años de edad; mujeres de 18 a 64 años de edad; y mujeres y hombres entre 18 y 40 años de edad que sufran discapacidad. El programa es focalizado en la población en situación de vulnerabilidad económica, definida por encontrarse dentro del 60% más vulnerable de la población según Ficha de Protección Social, y con baja vinculación con el mercado de trabajo, definida por presentar una densidad de cotizaciones igual o menor al 50% en los doce meses previos.

En cuanto a la promoción de la “empleabilidad” el programa ofrece capacitación e intermediación laboral y certificación de competencias laborales. La capacitación tiene una duración entre 180 y 300 horas entre teóricas y prácticas. La intermediación laboral busca lograr la colocación laboral en puestos de trabajo formal. El componente de certificación de competencias laborales considera la evaluación de competencias laborales a través del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales de un porcentaje de las personas capacitadas previa experiencia laboral.

El programa muestra importantes avances. Durante el año 2014 el programa se implementó como experiencia piloto en 7 regiones, pero se espera que al 2018 beneficie a 423,000 personas en 15 regiones del país.

En Costa Rica el programa “EMPLEATE” surgió en el año 2011 como una estrategia para propiciar el empleo y la “empleabilidad” de la población joven costarricense, poniendo particular énfasis en los sectores más vulnerables. Aspira a la articulación de la oferta programática del Estado en la materia y a la creación de sinergias con el sector público y privado, para el impulso de programas integrales e integrados con una visión de mediano y largo plazo. El objetivo del Programa es beneficiar a unos 41,000 jóvenes de entre 17 y 24 años de edad que o bien estén desocupados o bien están fuera del mercado de trabajo pero estudian, o bien a aquellos que ni estudian ni trabajan. La evaluación realizada al concluir el primer año del programa mostró que hasta ese momento (2012) se estaba muy lejos del objetivo ya que el Programa solo había beneficiado a 500 jóvenes.

En Honduras existe el subprograma “Promoción al Empleo” que promueve la inserción laboral de jóvenes con edades entre 19 y 29 años, quienes son capacitados en empresas durante 3 meses y reciben un subsidio para cubrir sus gastos. Del año 2006 al 2010 el proyecto logró que 5,133 jóvenes consiguieran un empleo. La meta para el año 2011 fue capacitar y emplear a 6,150 jóvenes en empresas privadas. No se disponen de información sobre si se alcanzó es meta así como sobre la evolución del Programa con posterioridad a 2011.

En Honduras también existe otro programa, “mi primer empleo”, consistente en actividades de capacitación laboral dirigida a jóvenes de áreas urbanas y rurales, en edades entre 15 y 19 años, que se encuentran fuera del sistema de educación formal, que no trabajan o lo hacen en actividades informales y se encuentran en riesgo social. Reciben un subsidio durante el periodo de capacitación cubrir los costos del transporte y el alimento por cada día de asistencia. Hasta el año 2012 el Programa había beneficiado al 62% de los jóvenes que se habían inscrito en los inscritos en el programa. Este porcentaje incluye a jóvenes indígenas Garífunas, Misquitos, Tolupanes, Lencas y Xicaques.⁸⁴

Otro programa de capacitación laboral relevante es el de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) -actualmente, BECATE- creado en México en 1984 para enfrentar los efectos negativos de la crisis de la deuda en el mercado laboral. *“Este programa ha sido evaluado en cuatro oportunidades desde su creación, con resultados positivos en dos de ellas, no significativos en otra y variables según las características personales, regiones e instituciones en la*

⁸⁴ OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. 2013.

última. La primera evaluación fue realizada por el Banco Mundial (Revenga, Riboud y Tan, 1994) y la segunda, por el Ministerio de Trabajo (STPS, 1995). Las dos evaluaciones señalan que los participantes lograban reducir la duración del período de búsqueda de empleo con relación a los no participantes y recibían posteriormente salarios mayores. Sin embargo, ambos resultados se observaron solo en el caso de los hombres. En la tercera evaluación, también realizada por el Banco Mundial, se utilizó una metodología distinta que en las anteriores (Wodon y Marinowa, 1999). En este estudio, no se encontraron resultados positivos significativos sobre el empleo ni sobre los salarios. Por el contrario, se detectaron efectos negativos en la búsqueda de empleo en el caso de los hombres capacitados en salas de clase. En la cuarta evaluación, se analizó el período 1984-1998 y se observaron resultados positivos pero diferenciados según las características personales, las regiones, las modalidades y las instituciones (Calderón-Madrid y Trejo, 2001). Los incrementos de salario de los participantes, en comparación con los no participantes, parecen ser superiores para las mujeres que para los hombres. El entrenamiento en el trabajo resulta más efectivo que la capacitación en clase y las instituciones manejadas por el sector privado muestran un mejor resultado que las operadas por el gobierno”⁸⁵

En Panamá existe desde el año 2011 el Programa “Mi Primer Empleo es Oportunidad” que capacita a jóvenes de 18 a 29 años que tienen carencias para competir en el mercado laboral, a fin de dotarles de mayores posibilidades de empleo en una actividad productiva y estable, ya sea como autoempleo o como asalariados. No se pudo obtener información sobre los resultados del Programa.

En Paraguay los “convenios de capacitación laboral” están regulados por la Ley n°4.951/13 y tienen por finalidad promover la formación en la empresa de jóvenes que buscan trabajo por primera vez o que cuentan con escasa experiencia laboral. Los beneficiarios pueden ser jóvenes entre 18 y 29 años de edad. Los convenios de capacitación laboral no son remunerados y no se otorga ningún tipo de subsidio. Los convenios se establecen en empresas que deben definir anualmente un programa de capacitación laboral, especificando las ocupaciones a ser cubiertas mediante estos convenios y los requisitos exigidos a los potenciales beneficiarios.

Las limitaciones y riesgos encontrados al sistema paraguayo de capacitación laboral en la empresa es, por una parte, la escasa capacidad de gran número de empresas de llevar a cabo los procesos de capacitación en la empresa así como para certificar las competencias adquiridas por los beneficiarios de la capacitación y, por otra, el riesgo de que el sistema sea utilizado por parte de las empresas para utilizar mano de obra prácticamente sin costo laboral mediante el sencillo procedimiento de cambiar de denominación el oficio que el capacitando desempeña pero sin que efectivamente cambie de oficio.

En Perú existió el Programa “ProEmpleo” cuya evaluación concluyó que tuvo efectos positivos tanto en el caso del empleo como de los ingresos. En particular, se observó que los impactos sobre el empleo eran significativos y duraderos y que los efectos producidos en los primeros 6 meses duraban entre 12 y 18 meses. El impacto sobre los ingresos fue positivo para quienes ya habían trabajado antes: su salario por hora aumentó entre un 7 y un 10 por ciento respecto de su salario anterior una vez finalizado el programa (Chacaltana y Sulmont, 2004)⁸⁶.

En República Dominicana existe desde el año 2009 el Programa de “Juventud y empleo” con el objetivo de capacitar a los jóvenes mediante educación técnica y vocacional, teórica y práctica. No se dispone de información sobre los resultados del Programa

⁸⁵ CEPAL. *Políticas para la generación de empleo de calidad*. En: “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”. 2008-2009. (Capítulo 2, páginas 84 y siguientes).

⁸⁶ OIT. *Soluciones eficaces. Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. (Capítulo 3). Ginebra, 2016.

- Formación de Aprendices

Una de las más extendidas modalidades de Formación Profesional y Capacitación es la de Formación de Aprendices. Esta modalidad está tan extendida en el mundo que son pocos los países que no cuentan con legislación al respecto⁸⁷.

En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicado en 2016 se señala que “existen varias diferencias clave que destacan cuando se comparan los programas de capacitación tradicionales de ALC con los programas de aprendices, a saber, que i) los programas de aprendices no tienden a dirigirse a la juventud con la base de habilidades más baja; ii) están financiados de forma pública y privada; iii) tienen un costo más elevado por la duración más prolongada y la intensidad más alta de la capacitación dentro y fuera del lugar de trabajo; y iv) duran, como mínimo, un año para ver resultados en los niveles de productividad del aprendiz”⁸⁸.

En la ley del aprendiz de Brasil (Ley 10.997 del año 2000 (modificada en 2005 por el decreto 5.598) se introduce un contrato especial de trabajo para jóvenes bajo la modalidad de aprendizaje que puede tener una duración máxima de dos años. La ley establece que todas las empresas medianas y grandes están obligadas a contratar aprendices entre 14 y 24 años de edad, asignando entre 5% y 15% de su nómina a puestos para aprendices.

Courseuil y otros realizaron una evaluación de los impactos de esta ley del Aprendiz⁸⁹ comparando el empleo y los ingresos de los aprendices beneficiarios de la Ley con otros trabajadores temporales. Los resultados sugieren que los aprendices tienen una mayor probabilidad de conseguir un empleo formal no temporal luego de haber pasado por un contrato de aprendizaje. También encontraron ligeras mejoras en los ingresos laborales de los jóvenes aprendices.

El Programa Aprendices de Chile fue gestionado por el Ministerio del Trabajo y de Previsión Social y operado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, entre 1998 y 2013. El Programa tuvo como objetivo promover la formación y capacitación de jóvenes entre 15 y 21 años de edad (extendible hasta 24 años si se tiene alguna discapacidad) bajo una modalidad de formación dual para la adquisición de las competencias que demanda el sector productivo y que se inserten de manera adecuada en el mercado de trabajo. El Programa, en el que podían participar todas las empresas, que no estuviesen con denuncias por infracciones a la legislación laboral, tributarias y de la Seguridad Social, otorgaba subsidios a las empresas para que contratasen jóvenes bajo la modalidad de aprendices (por un máximo de 2 años por aprendiz). El subsidio se dividía en dos partes. Un subsidio para complementar la remuneración de los jóvenes aprendices, que equivale a 50% del salario mínimo, y un subsidio para financiar las actividades de capacitación ofrecidas a los aprendices en la misma empresa o para cubrir costos de la capacitación.

En Guatemala existe el Programa “*Beca Mi Primer Empleo*” que promueve la contratación de los jóvenes en calidad de aprendices durante un período de aproximadamente ocho meses, en el cual adquieren experiencia laboral, se les paga un porcentaje del salario mínimo, y reciben capacitación por parte de la empresa colaboradora.

En Paraguay la Ley 4.951/13 de inserción al empleo juvenil introduce varias modalidades contractuales para jóvenes, entre ellas la del contrato de aprendizaje. Estos pueden tener una duración

⁸⁷ OIT, ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina? (páginas 17 a 22), Lima, Perú 2015.

⁸⁸ BID. Aprendices para el siglo XXI. ¿Un modelo para América Latina? (página 9). María Victoria Fazio, Rael Fernández Coto, Laura Ripani. 2016.

⁸⁹ Courseuil, C, M. Foguel, G. Gonzaga, y E. Ribeiro (2012) “*The effects of a Youth Training Program on Youth Turnover in Brazil*”, Working Paper No. 042, Rede de Economia Aplicada.

mínima de 6 meses y máxima de 12 meses, una sola vez por cada oficio ejercido, y se establece la posibilidad de un subsidio al salario de hasta 35% del salario mínimo vigente.

En Uruguay existe la práctica formativa en empresas (la Ley 19.133). Esta práctica consiste en asistir a actividades de capacitación impartidas en la empresa por una institución especializada en formación y capacitación, previo acuerdo de ambos (empresa e institución capacitadora) con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre las condiciones laborales de las personas beneficiarias de las prácticas. Estas prácticas no pueden sobrepasar un máximo de sesenta horas ni representar más del 25% de la carga horaria del curso en el que participa el joven.

La ley uruguaya establece que no es necesario que el trabajo realizado bajo la modalidad de prácticas formativas en empresa sea remunerado y, además, por estas prácticas formativas en empresas no es necesario realizar aportes a la Seguridad Social. En la práctica estas prácticas formativas son una forma de subsidio a la contratación que es “financiado” por los propios capacitados a cambio de la formación que recibirán.

En cuanto a los resultados de los Programas de Aprendizaje, el mencionado estudio del BID⁹⁰ señala que “las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación a corto plazo para los jóvenes de ALC muestran que pueden generar impactos positivos en las condiciones de inserción laboral de los participantes. Dichos impactos a menudo están restringidos a ciertos grupos de la población, o a regiones concretas del país. La evidencia de Panamá (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2007) y Colombia (Attanassio, Kugler y Meghir, 2011) muestra los impactos en el empleo, horas de trabajo y los ingresos laborales para las mujeres. Existe evidencia de la República Dominicana (Ibarrarán et al., 2014) y Colombia de un aumento de la formalidad en los hombres. Algunos ensayos de control aleatorios realizados en ALC ahora cuentan con análisis a largo plazo y han descubierto que hay impactos prolongados en los programas a largo plazo. Aunque estos beneficios a menudo aumentan con el tiempo, todavía son pequeños.

Los programas de aprendices también pueden constituir un buen pasaporte hacia mejores empleos para los jóvenes que están fuera del sistema escolar. Algunos países han elaborado programas de aprendices como forma de promover el aprendizaje estructurado de una ocupación para las personas que ya han salido de la escuela. Estos programas han demostrado brindar acceso a empleos más estables y mejor pagados, en comparación con otros programas con menos capacitación en el lugar de trabajo (Reed et al., 2012; Tyan, 2001), acortar el periodo de desempleo antes de obtener un primer empleo (Ryan, 1998; Bonnal, Mendel y Sofer, 2002), tener, en general, un efecto positivo en la reducción de la duración del desempleo en comparación con los programas basados en aulas, y mejorar los salarios (Eichhorst, 2015)”.

En suma, los Programas y sistemas de aprendices han mostrado ser eficaces y útiles tanto para los jóvenes que se benefician de ellos como para las empresas que entrenan y forman a estos aprendices. Sin embargo, existe evidencia de los riesgos que conllevan estos procesos de aprendizaje en las empresas. En el documento de la OIT ya citado del año 2015⁹¹ se describen sucintamente cuales son los principales riesgos de estos procesos: “existen riesgos a los contratos de formación o aprendizaje que pueden limitar su aplicabilidad (BID, 2013). Un factor de riesgo clave es el posible mal uso de los contratos de aprendizaje. En tanto estos contratos establecen salarios o pagos no salariales por debajo del salario mínimo y por lo general no consideran una protección social completa, existe la posibilidad que estos contratos se mal utilicen como instrumentos para conseguir mano de obra barata. Para ello es necesario desplegar un sistema efectivo de monitoreo, supervisión y fiscalización”.

⁹⁰ BID. *Aprendices para el siglo XXI. ¿Un modelo para América Latina?*. (página 9-11) Maria Victoria Fazio, Raquel Fernández Coto, Laura Ripani. 2016.

⁹¹ OIT, *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?* (página 22), Lima, Perú 2015.

Otro riesgo es que el sistema de aprendizaje sea aprovechado por algunas (o muchas) empresas para proveerse de mano de obra calificada pero barata mediante el procedimiento de no invertir en capacitación ni formación en la propia empresa y contratar a jóvenes que fueron formados en otras empresas que sí invirtieron en formación de aprendices. Se trataría de una práctica de “deslealtad” empresarial por parte de algunas firmas.

- Formación en Centros formativos (formación “en el aula”)

La mayor parte de los países del mundo cuentan con Institutos o centros de Formación Profesional, sean estos públicos o privados o de naturaleza tripartita. La importancia de la Formación que se imparte en estos Centros o Institutos es universalmente reconocida ya que es de ellos de donde proviene gran parte de la mano de obra calificada de los países. A diferencia de los Programas de Capacitación para el Primer Empleo o para personas con escasa experiencia laboral, los programas de Formación desarrollados en estos Centros formativos se dirigen a personas que ya están o estuvieron insertas en el mercado de trabajo y tienen por finalidad adquirir competencias y habilidades para una actividad en la que no se tiene suficiente formación previa. En algunos países las personas que se forman en estos Centros, generalmente jóvenes, reciben una subvención proporcionada por la Institución que administra el programa, con una posterior pasantía en una empresa, la que le otorga al pasante una remuneración que generalmente es un salario mínimo, así como la cobertura de la Seguridad Social.

Aún así, la importancia de estas instituciones y la gran cobertura de los mismos no parecen ser suficientes para proveer toda la mano de obra especializada que el país, los sectores y las empresas necesitan. A este respecto, en un reciente documento de la UNESCO, refiriéndose a América Latina, se señala que *“se advierte, el profundo grado de desconexión que existe entre la formación que ofrece el sistema educativo, y las competencias demandadas por el sector productivo. Dentro de las regiones emergentes, América Latina y el Caribe es la que mayores dificultades registra, con un 36% de empresas del sector formal que declara tener problemas para encontrar una fuerza laboral adecuadamente formada. Este resultado contrasta con el 21% del promedio mundial y un 15% en los países de la OCDE. Las empresas con procesos productivos intensivos en competencias son las que enfrentarían las mayores dificultades, en particular las pertenecientes a sectores con mayor grado de sofisticación, conectividad y complejidad dentro del conjunto de industrias transables (OECD, 2014)”*.⁹²

En esta misma línea, en un documento de la OIT del año 2015⁹³ se señala que *“en América Latina y el Caribe se han desarrollado varias experiencias que han conseguido un éxito parcial. No obstante, ningún país ha logrado hacer funcionar un sistema que articule los diversos subsistemas de educación y capacitación bajo una misma gobernanza y ofrezca a las personas posibilidades de una formación continua. Por ello, persiste la fragmentación en la calidad de la oferta y una débil o nula articulación entre los mundos de la educación y del trabajo”*.

Una de las experiencias más exitosas a las que se refiere el mencionado documento de la OIT es la de los Cursos Sectoriales de Formación en Argentina durante la pasada década. Una evaluación realizada por Castillo, Oako y Schleser para la OIT⁹⁴ concluyó que los resultados de este Programa *“muestran que la política de formación profesional, a través de los cursos sectoriales, produce un impacto positivo en el conocimiento y en las habilidades de los trabajadores para acceder a empleos de calidad, debido a que la experiencia de quienes participan en ellos incrementa la probabilidad de*

⁹² UNESCO. La Enseñanza y Formación Técnico Profesional en América Latina y el Caribe. Una mirada regional hacia 2030. (páginas 8 y 9) Guillermo Dutra. 2016.

⁹³ BID-OIT. Hacia un sistema de formación continuo de la fuerza laboral de Perú (página 15). Díaz, Chacaltana, Rosas. 2015.

⁹⁴ OIT. Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional. (páginas 27 y 28) Victoria Castillo, Moira Ohaco, Diego Schleser. Oficina de la OIT para Argentina, 2014.

inserción laboral.....Sin embargo, el impacto positivo de la política tiene una magnitud moderada, ya que el aumento de la probabilidad de inserción laboral producido por los cursos es relativamente bajo. Este resultado no responde necesariamente a problemáticas derivadas de la política, sino a la existencia de factores económicos y sociales que explican la incorporación de las personas al empleo registrado y, sobre estas variables, las acciones de formación profesional no tienen incidencia. Asimismo, se verifica que la política se encuentra focalizada en personas que presentan altos niveles de vulnerabilidad para acceder a empleos de calidad, en función de sus características socio laborales.

Otro resultado de este estudio es que el impacto de la política es relativamente homogéneo sobre los distintos grupos ocupacionales (ya sea considerando género, edad, nivel educativo y la existencia o no de una experiencia formal anterior), si bien es levemente mayor sobre los grupos más vulnerables. Sin embargo, dadas las amplias brechas que existen entre los grupos, solo se alcanza una pequeña reducción. Es decir que, en la práctica, no se logra romper con las disparidades que existen entre los grupos con mayores y menores limitaciones para acceder a un empleo, lo que implica que se mantienen los niveles de heterogeneidad en la probabilidad de inserción laboral de las personas”

Algo similar existe en el Salvador con el Programa denominado “Hábil Técnico Permanente” (HTP) que consiste en la posibilidad de acceder a los Cursos Técnicos de la modalidad “Centro Fijo”, (formación en el aula), dirigidos a la población urbana y urbano-marginal de San Salvador y de las principales cabeceras departamentales. A esta modalidad se le denomina compra de participaciones, lo cual significa que las personas interesadas en capacitarse pueden seleccionar e inscribirse en el curso y centro de formación de acuerdo a sus propias expectativas de inserción productiva.

Es importante notar que muchas instituciones de Formación Profesional han desarrollado programas formativos específicamente dirigidos a mujeres. Así, en Nicaragua, desde 1991 el INATEC capacita a las mujeres para facilitarles el acceso al crédito. Los locales en los que se llevan a cabo las actividades de Capacitación pueden ser, además de las escuelas del INATEC, los locales comunales, talleres de mecánica, casas particulares, mercados etc. La capacitación se desarrolla en temas de microcréditos, administración de pequeños negocios, género, autoestima entre otros. 95

Un documento de la CEPAL del año 2016⁹⁶ resume las principales limitaciones que el sistema de formación enfrenta, a pesar de los éxitos parciales alcanzados, tanto en relación a la oferta formativa como a la demanda de formación y a la interrelación entre ambas, así como las limitaciones institucionales existentes.

En relación a la relación entre oferta y demanda formativa el estudio señala que es la oferta ya instalada la que guía los programas y actividades formativas sin suficiente conexión con las demandas que provienen de la actividad productiva. Esta inercia institucional hace que muchas empresas y sectores tengan dificultades para encontrar la mano de obra especializada que necesitan.

Otra limitación generada por esta desconexión entre la oferta y demanda formativa es la dificultad que genera para favorecer a la población más vulnerable. Es decir, en muchos países los Programas de Formación Profesional no llegan a quienes más los necesitan.

En materia institucional, el mencionado estudio de la CEPAL hace hincapié en la enorme limitante que significa el hecho de que las instituciones de Formación Profesional en la región no estén integradas de manera sistémica ni con las instituciones que formulan las políticas educativas

⁹⁵ OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. 2013.

⁹⁶ CEPAL Protección y formación Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia. Alberto Isgut y Jurgen Weller 2016.

generales ni con las que adoptan las políticas que condicionan la actividad productiva y el desarrollo económico. Esta falta de integración se debe tanto a la dispersión de la oferta formativa entre múltiples instituciones incluidas ONGs cuanto, en el caso de muchos países, al “aislamiento” institucional de Instituciones formativas de carácter nacional como los Institutos Nacionales o los Servicios Nacionales de Aprendizaje. Es por ello que en el estudio de la CEPAL se señala que: *“A más largo plazo, se observan debilidades evidentes respecto al diseño y la implementación de una política nacional de desarrollo de capacidades y su integración en una estrategia nacional de desarrollo. Las estrategias nacionales de desarrollo y la planificación requerida tanto para su elaboración como para su implementación se han descartado durante varias décadas y el interés en esos instrumentos solo ha resurgido en épocas recientes. Sin embargo, los planes nacionales de educación no están integrados en una estrategia nacional que oriente el desarrollo de las capacidades desde una perspectiva de pertinencia a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta aspectos como la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad, la convergencia productiva y la integración de la población vulnerable”*.

Además de lo señalado, el estudio de la CEPAL resalta el hecho de que en muchos países no exista una estructura de gobernanza que coordine los esfuerzos de las instituciones oferentes de formación, las organizaciones de empleadores y trabajadores y el propio Sector Público.

- Formación Dual

En esta modalidad de Formación, la capacitación se lleva a cabo exclusivamente en la empresa mediante pasantías de corta duración (de uno a tres meses). La administración del programa (principalmente la búsqueda de empresas interesadas en ofrecer pasantías) está a cargo de una institución estatal.

La Formación o aprendizaje dual se ha desarrollado principalmente en los países de habla alemana (Alemania, Austria y Suiza), así como en Dinamarca, Francia; Países Bajos y algunos países de Europa oriental. En América Latina este tipo de aprendizaje no está muy extendido

La evaluación de impacto de diferentes experiencias de Formación Dual en los países europeos desarrollados y con economías en transición muestra que la mayoría de ellos favorecen la mejora de la calidad de la inserción laboral (en unos casos de manera muy apreciable y en otros no tan significativa)⁹⁷, y que los países que impulsan esta modalidad de formación tienen tasas de desempleo juvenil inferior a la de los países que no cuentan con estos sistemas así como menores tasas de jóvenes que ni estudian ni trabajan. También se ha observado que la Formación Dual permite incrementar significativamente la productividad del trabajador así como sus ingresos.

Sin embargo, según se señala en el estudio de la CEPAL del año 2016 ya mencionado⁹⁸ *“podría decirse que la mayor fortaleza del aprendizaje dual, el aprendizaje en el lugar de trabajo, es al mismo tiempo su talón de Aquiles, ya que tiene una dependencia fuerte con relación al mundo empresarial y su disposición para ofrecer puestos de aprendizaje de modo estructurado, de buena calidad, con habilidades transferibles y supervisores de alta calidad, entre otros factores”*.

- Sistemas y Programas de acreditación de competencias laborales como componente esencial de la Formación continua

Además de los Programas de aprendizaje, desde los años 80 se desarrollan cada vez más Programas de acreditación de competencias, con la finalidad de evaluar y reconocer (certificar) las competencias

⁹⁷ Caliendo, Marco y Ricarda Schmidt 2015, Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe, IZA DP No. 9488.

⁹⁸ CEPAL. Protección y formación Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia. Alberto Isgut y Jurgen Weller 2016.

adquiridas por los trabajadores por su propia cuenta, y de forma continua, en el ejercicio de su oficio y no en un ambiente educativo o formativo. “*La certificación fue asociada en sus inicios a una vía para complementar la formación en sí misma, al permitir que se identificaran las capacidades ya demostradas en un perfil y se formara solamente en las partes o módulos que aún no fuesen aprobados en las evaluaciones. Este enfoque pronto pasó a representar un concepto de valorización de las ocupaciones y desde finales del siglo XX a ser considerado parte del camino ininterrumpido de la formación a lo largo de la vida*”⁹⁹.

Los Sistemas y los Programas de Acreditación de Competencias se orientan a: i) establecer procesos de actualización de la oferta de formación y capacitación por medio de la revisión y adaptación continua de los requisitos de las diferentes ocupaciones según la evolución de la demanda ii) transparentar las calificaciones, lo que podría aumentar la eficiencia de los procesos de selección y contratación, y iii) integrar los mecanismos formales e informales de formación y capacitación, como elemento clave de un enfoque sistémico.¹⁰⁰

Por su parte, la Recomendación 195 de la OIT (2004) exhortó a los Gobiernos a “*adoptar medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal*”

En América Latina hay experiencias de acreditación de Competencias en, al menos, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay. Las evaluaciones realizadas en las diferentes experiencias muestran que los Sistemas de acreditación de competencias en la región constituyen una eficaz herramienta de inclusión laboral, beneficiando tanto a las personas cuyas competencias son acreditadas como a las empresas que los emplean¹⁰¹.

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFOR) incluye entre sus responsabilidades la Certificación de Competencias para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los trabajadores que se sometan a las evaluaciones, en las áreas que imparta el Instituto, independientemente de la forma en que estos conocimientos y destrezas hayan sido adquiridos, previa observación del desempeño laboral de la persona para permite verificar si cumple con las especificaciones establecidas en la ley.¹⁰²

A pesar del auge que poco a poco va tomando la Certificación de Competencias en el Mundo, en el caso de América Latina sigue enfrentando dificultades para su expansión y enraizamiento en la cultura formativa de la región debido principalmente a la coexistencia de marcos institucionales múltiples para el otorgamiento de certificados de competencias, lo que limita la transparencia necesaria de un sistema de este tipo (Ricart, Morán y Kappaz, 2014). Además, en muchos casos, los certificados otorgados todavía no son suficientemente conocidos o reconocidos, de manera que no

⁹⁹ OIT-CINTERFOR- *La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación* (Pág. 1). Fernando Vargas Zúñiga (Coord.). Montevideo, Uruguay, 2015.

¹⁰⁰ CEPAL. *Protección y formación Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*. Alberto Isgut y Jurgen Weller 2016.

¹⁰¹ Para conocer las características y procedimientos de los diferentes Sistemas en América Latina ver: OIT-CINTERFOR- *La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación*. Fernando Vargas Zúñiga (Coord.). Montevideo, Uruguay, 2015.

¹⁰² OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. *Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana*. 2013.

pueden cumplir su función de facilitar el acceso a ciertos empleos, sobre todo cuando se trata de personas que adquirieron sus calificaciones de manera informal¹⁰³.

C. Síntesis

Parece evidente por los estudios realizados a nivel mundial, y en los referidos a América Latina, que hay una correlación positiva entre el crecimiento del PIB y la eficacia de los programas de empleo y “empleabilidad” y negativa respecto a la tasa de desempleo. Sin embargo, esta correlación positiva (y negativa) es mayor en el caso de América latina.

Por otra parte, al revisar las evaluaciones de los diferentes programas en los diferentes países de la región se observa que un programa o un tipo de PACMT pueden ser exitosos en un país o en un determinado contexto y no serlo en otro. Es por ello que en el caso de la región resulta imposible concluir qué tipo de Política es más eficaz que otro.

Sintetizando los resultados de las evaluaciones de las PAMT por tipo de Política o de intervención en América Latina se observa lo siguiente:

Las evaluaciones realizadas a los programas más relevantes de generación de empleo público concluyen que mientras que en el caso de unos programas el efecto empleo es positivo (aunque no en magnitudes significativas) en otros no. Incluso, en el caso de los programas que contribuyen a reducir el desempleo, este comportamiento se observa solo en el corto plazo, sin seguridad de que esos empleos generados se mantengan en el mediano y largo plazo. Por ello, no resulta posible observar que estos programas cumplan una función anti cíclica en materia de generación y/o defensa del nivel de empleo. Lo que sí se observa es un efecto positivo de estos programas sobre el ingreso y el consumo de la población beneficiada así como en la reducción de la pobreza. Ello ha llevado a muchos investigadores y a instituciones como la OIT a afirmar que se trata de programas de lucha contra la pobreza más que de generación de empleo.

Si bien sólo una parte de los Programas de incentivos a la contratación, especialmente de jóvenes, inventariados por el Banco Mundial en los diferentes continentes han sido evaluados, de entre aquellos que sí fueron evaluados solo una tercera parte parecen haber tenido un impacto neto positivo. Sin embargo, se trata de Programas más efectivos que otras PAMT al contribuir a reducir el desempleo juvenil y a aumentar las oportunidades de que los jóvenes se mantengan empleados.

Algo similar se observa en América Latina. Las políticas de incentivos a la contratación, especialmente de jóvenes en el Sector Privado muestran ser exitosas en general. Sin embargo, mientras que muchos programas muestran resultados positivos, al incrementar las posibilidades de empleo y al mejorar la calidad del mismos sobre todo de jóvenes menores de 25 años, en otros resulta difícil establecer con claridad cuántos empleos para jóvenes se han generado como resultado de la adopción de incentivos a la contratación de jóvenes, y en particular cuantos empleos para jóvenes se crean realmente y de ellos cuantos se sostienen en el mediano y largo plazo.

Lamentablemente, las políticas de empleo en general no abordan –o lo hacen de una forma no sistemática y evaluable– los principales asuntos relacionados al trabajo femenino: el acceso al mercado de trabajo y a la ocupación; la segmentación ocupacional que mantiene a las mujeres mayoritariamente en los sectores de servicios y cuidados; la brecha de remuneración y las barreras al desarrollo de carrera y de ascenso profesional; la discriminación étnica y racial que se agrega a las desigualdades de género; la ausencia de protección social y de sistemas de cuidados. Existe también todo un conjunto de problemas asociados que incide en las menores oportunidades de autonomía de

¹⁰³ CEPAL. *Ibidem*.

las mujeres, como su acceso a la tierra, a los insumos productivos y al crédito y la tecnología, entre otros factores productivos.

Sin embargo, se ha comprobado que las PAMT en materia de generación de empleo aportan beneficios a los negocios y empresas propiedad de mujeres, en especial si los Programas, además de capacitación, crédito y asistencia técnica, combinan intervenciones en el campo de la salud, la vivienda y el transporte. Aun así, es evidente la insuficiencia de las actuales PAMT para mejorar la inserción laboral de las mujeres y reducir la inequidad de género.

La política de discriminación positiva en beneficio de minorías étnicas si bien muestra algunos resultados positivos en los países de la OCDE, no parece ocurrir lo mismo en los países de América Latina, aun cuando las evaluaciones disponibles son muy escasas. Lo mismo ocurre con las acciones positivas (especialmente el establecimiento de cupos de empleo) a favor de la inserción laboral de las personas discapacitadas, ya que no hay evidencias de que estén dando los resultados esperados.

En cuanto a los Servicios Público de Empleo, las evaluaciones muestran que estos ofrecen resultados positivos, si bien en muchos países de la región su cobertura territorial es limitada y existen dudas sobre la calidad de los empleos ofrecidos a través de estos servicios.

Además, los SPE enfrentan grandes retos en el futuro próximo. Entre ellos adecuarse a las nuevas demandas de empleos con alto contenido de conocimientos y prepararse para incorporar a los inmigrantes internacionales a los servicios que estas instituciones prestan.

Son evidentes los resultados positivos de bastantes programas de apoyo al “emprendedurismo”, en especial cuando combinan el apoyo crediticio con la asistencia técnica. Sin embargo, no hay evidencia suficiente de que el apoyo al “emprendedurismo” sea una prioridad ni de las organizaciones de empleadores ni de trabajadores ni del sector financiero ni del propio Sector Público. Es por ello que las experiencias de los Programas de apoyo a los emprendedores son muy limitadas en cuanto a su cobertura.

A pesar de las políticas e intervenciones para formalizar el empleo informal, el costo de la formalidad (laboral y tributaria) sigue siendo alto en relación a las posibilidades y a los niveles de productividad de muchas empresas, lo que dificulta el tránsito desde la informalidad, con costos más bajos, hacia la formalidad. Por ello, las medidas legales y de control no surten todo el efecto deseado. Es decir, los informales no ven claramente cuál es el beneficio neto de la formalización, por lo que políticas normativas, de inspección y de simplificación de trámites tienen un impacto muy limitado en el proceso de formalización del empleo informal.

Lo anterior muestra claramente las dificultades de la formalización laboral y tributaria, ya que muchas unidades económicas informales surgen ante la necesidad de “inventarse” una actividad que genere ingresos en aquellas personas que no ven posibilidades de obtener un trabajo en el sector formal. Se trata del excedente estructural de fuerza de trabajo que constituye el sector de los hogares de la economía informal o las unidades productivas de subsistencia. Para este segmento de la informalidad la reducción de los costos de la informalidad es totalmente insuficiente para facilitar su formalización. Para este segmento la única solución parece ser el apoyo técnico, crediticio y de capacitación para aumentar la productividad y el ingreso; apoyos financiados en su mayor parte por la política social pública.

La limitada eficacia de las políticas de formalización permite concluir que la reducción de la informalidad observada en los últimos diez años en la región se debió especialmente al buen comportamiento del empleo formal que aumentó sensiblemente como consecuencia de las altas tasas de crecimiento económico y poco al impacto de las políticas de formalización del empleo. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de incentivo al registro de trabajadores, que han mostrado ser totalmente pro cíclicas, aumentando el número de trabajadores registrados en periodos de crecimiento económico y reduciéndose en periodos de contracción, algo similar a lo observado con la simplificación de trámites para el registro de empresas informales.

Tampoco hay evidencias suficientes de que el aumento del control de la Inspección del Trabajo contribuya mucho a la formalización, si bien en algunos países como es el caso de Argentina, sí parece haber sido efectivo, sobre todo en la reducción del trabajo infantil.

En materia de políticas para facilitar a los informales el acceso a fuentes de financiamiento de activos productivos, las evidencias a nivel mundial y de América Latina indican que los resultados son diversos.

En cuanto a la expansión de la Protección Social, se observa que la región está haciendo grandes esfuerzos para expandir la protección Social y que estos esfuerzos son exitosos. Así, seis de cada diez latinoamericanos urbanos ocupados se encuentran cubiertos administrativa y legalmente por los regímenes de asistencia médica y de pensiones. El fuerte aumento de la cobertura de la Protección Social a partir del inicio de la década del 2000 lleva a concluir que dentro de las PAMT ha sido la expansión de la Protección Social la que realmente ha contribuido a la reducción de la informalidad (no tanto como lo que contribuyó el propio crecimiento del empleo formal producto del alto crecimiento económico) así como a la mejoría de la calidad del empleo de algo más de uno de cada diez ocupados en la región. Sin embargo, aún hay una gran heterogeneidad entre países, habiendo algunos en los que la Protección Social es aún casi inexistente (Haití) o tiene una cobertura muy limitada (Guatemala, Honduras, entre otros)

En cuanto a los resultados de las evaluaciones de los programas de capacitación laboral, estos muestra resultados muy heterogéneos en los diferentes países del mundo, destacándose en algunas evaluaciones que los programas exitosos son solo los que se ejecutan dentro de las empresas. Sin embargo, hay instituciones como la OIT y la CEPAL que consideran que, en general, los programas de capacitación laboral son exitosos y ayudan a mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores beneficiados por los Programas.

Así, las evaluaciones concluyen que, en el corto plazo, los programas de capacitación para los jóvenes de América Latina pueden generar impactos positivos en las condiciones de inserción laboral de los participantes y permiten mejorar la transición de la escuela al trabajo, algo similar a lo que también ha sido observado en las evaluaciones realizadas en Europa.

Los Programas y sistemas de formación de aprendices han mostrado ser eficaces y útiles tanto para los jóvenes que se benefician de ellos como para las empresas que entrenan y forman a estos aprendices. Sin embargo, se debe ser muy cuidadoso en el diseño y ejecución de estos programas (también en los de Capacitación Laboral) para evitar que sean utilizados incorrectamente para sustituir mano de obra experimentada por mano de obra menos experimentada pero de menor costo laboral.

En cuanto a la Formación institucionalizada (en el aula) los resultados son relativos ya que si bien son eficaces para la adquisición de conocimientos técnicos y formación de trabajadores especializados, su cobertura es limitada como se comprueba por la incapacidad que existe en muchos países de proveer a las empresas de la mano de obra especializada que requieren.

Además, las instituciones de Formación Profesional en la región no estén integradas de manera sistémica ni con las instituciones que formulan las políticas educativas generales ni con las que adoptan las políticas que condicionan la actividad productiva y el desarrollo económico, y en muchos países no existe una estructura de gobernanza que coordine los esfuerzos de las instituciones oferentes de formación, las organizaciones de empleadores y trabajadores y el propio Sector Público.

La formación Dual, por su parte, pareciera favorecer la calidad de la inserción laboral, mientras que la acreditación de competencias favorece la inclusión laboral de los trabajadores.

La Certificación de Competencias va expandiéndose en los distintos países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, sigue enfrentando dificultades para su enraizamiento en la cultura formativa de la región debido principalmente a la coexistencia de marcos institucionales múltiples para el otorgamiento de certificados de competencias. Además, en muchos casos, los certificados otorgados

todavía no son suficientemente conocidos o reconocidos, de manera que no pueden cumplir su función de facilitar el acceso a ciertos empleos, sobre todo cuando se trata de personas que adquirieron sus calificaciones de manera informal

Resumiendo lo hasta aquí señalado, entre las políticas activas del mercado de trabajo, la Formación y Capacitación es uno de los instrumentos más efectivos y, en el largo plazo, el más eficaz para aumentar la “empleabilidad” del trabajador.

Sin embargo, subyacen algunos problemas en el conjunto de las diferentes modalidades de Formación Profesional y Capacitación. El primero es que la Formación Profesional en sus distintas modalidades no puede subsanar, en muchos países, las deficiencias educativas generadas por una educación inicial (primaria, secundaria, bachillerato, etc. de mala calidad). En segundo lugar, la desconexión entre la oferta y la demanda educativa. En tercer lugar, la falta de integración de la Formación y la Capacitación en una estrategia general educativa. En cuarto lugar, es posible que en muchos casos los subsidios se otorguen a personas que se hubiesen capacitado igual aun sin recibir ningún subsidio mientras que personas de grupos vulnerables, en especial jóvenes, no logran acceder a los beneficios del subsidio. Esto se debe en gran medida a que las instituciones de formación tienen que lograr una alta tasa de empleo de las personas capacitadas en dichas instituciones por lo que acaban privilegiando la selección de los más preparados.

Un resultado importante de las diferentes evaluaciones es que la Formación Profesional, la Capacitación y los Sistemas de acreditación de competencias no están integrados en una política general de educación, lo que limita la eficacia de este tipo de intervenciones. De igual manera, las instituciones de Formación no están suficientemente integradas de manera sistémica en el entramado institucional que formula las políticas educativas ni con las instituciones que adoptan políticas que condicionan la actividad productiva u el desarrollo económico.

Finalmente, una conclusión general importante a la que arriban buena parte de los estudios e informes de evaluación de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo es que, por una parte, son necesarios mayores esfuerzos para integrarlas en una estrategia más global de desarrollo de cada país y, por otra, que las combinaciones de diferentes tipos de intervención son importantes para lograr resultados exitosos así como la adaptación de esas intervenciones a las particularidades del grupo beneficiario y al contexto de cada país¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cho, Yoonyoung y Maddalena Honorati 2013, *Entrepreneurship Programs in Developing Countries. A Meta Regression Analysis*, Policy Research Paper no. 6402, Washington D.C., The World Bank.

III. Hipótesis sobre las posibles causas del heterogéneo impacto de las políticas de empleo y “empleabilidad”

Como se señaló en reiteradas ocasiones en el Capítulo II, la evaluación de impacto de los Programas de generación de empleo (principalmente público) ha mostrado que estos son exitosos en unos países y no en otros. Una de las hipótesis que explicaría las razones de esta heterogeneidad en el impacto de un mismo tipo de Programa es que dicho impacto resulta condicionado por el contexto (económico, social y cultural) del país o de la zona en la que se ejecuta el Programa, por el carácter del organismo ejecutor (público o privado, de beneficencia o no, etc.), por la mayor o menos eficacia de la gestión y por la adecuada focalización y selección de los beneficiarios. De ahí la importancia de “personalizar” el diseño y los procedimientos de ejecución de este tipo de Programas.

Las políticas de incentivos a la contratación de jóvenes muestran ser exitosas en muchos casos, si bien en muchos Programas no es posible medir con exactitud cuántos empleos han generado y si estos perduran o no en el tiempo. Una hipótesis que puede explicar esta dificultad de medición de impacto es el hecho de que haya empresas que estén recurriendo a este tipo de incentivos para abaratar costos de la mano de obra joven ya empleada o para sustituir mano de obra con experiencia y relativamente más cara por jóvenes con menos experiencia laboral pero con costos más bajos.

Que los empleos creados mediante incentivos a la contratación de jóvenes puedan perdurar o no en el tiempo depende sin duda en gran medida de la rigidez del mercado laboral de cada país. Como se señala en un informe del Banco Mundial¹⁰⁵ “la existencia de políticas de protección del empleo genera barreras para quienes desean ingresar al mercado laboral por primera vez. los programas destinados a apoyar el empleo juvenil no permiten superar significativamente estas barreras. El meta-análisis revela que la rigidez de las políticas de protección del empleo está asociada a una menor probabilidad de resultados positivos para los participantes en términos de condiciones laborales, aun que la magnitud del efecto es muy pequeña”.

¹⁰⁵ Banco Mundial. *Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil. Informe de síntesis*. Gordon Betcherman, Martin Godfrey, Friederike Rother y Antoneta Straveska. SP Discussion Paper n° 0715. octubre 2007.

El hecho de que el impacto de los programas destinados al empleo juvenil sea mayor en América Latina que en el mundo más desarrollado podría explicarse por las siguientes dos hipótesis formulada por el Banco Mundial: “*La primera es que los jóvenes desfavorecidos se encuentran en una situación tan "desventajosa" en los países desarrollados que las intervenciones para apoyar el empleo simplemente no son suficientes como para compensar las diferencias. La segunda es que existen diferencias sistemáticas en las instituciones y las políticas según el nivel de desarrollo, que podrían explicar la variación en el impacto de las intervenciones para apoyar el empleo*”¹⁰⁶.

La corta duración de muchos programas de incentivo y estímulo a la generación de empleo de jóvenes es otra de las hipótesis que explicarían¹⁰⁷ la poca efectividad de algunos programas. La experiencia acumulada tras las evaluaciones de dichos programas sugiere que no son efectivos cuando la duración de los mismos se limita a unos pocos meses.

Las causas de la ausencia de una perspectiva de género en las políticas de generación de empleo han sido suficientemente explicadas en la profusa literatura existente sobre los diferentes aspectos de la equidad de género. Básicamente, esas causas consisten en enfoques de una cultura laboral sexista, como sostener (sin fundamento) que el costo laboral de las mujeres es más alto que el de los hombres, o que hay que generar empleo para todos y las mujeres podrán beneficiarse de ello si hacen el suficiente esfuerzo para formarse y calificarse, algo que, en muchas ocasiones y en bastantes países, quienes diseñan y ejecutan estas políticas consideran que no es su responsabilidad si no de las propias mujeres.

Algo similar al empleo femenino ocurre con las diferentes minorías (étnicas, personas con discapacidad, etc.). Hay una cultura de que es el Estado quien se debe ocupar de ellas y para ello hay que fijar cuotas de empleo público en beneficio de estas minorías; cuotas que difícilmente se respetan porque los gestores públicos, con una visión cortoplacista que no suele ir más allá de la duración del período de Gobierno, priorizan otro tipo de asuntos en su política de empleo.

La explicación de por qué los programas de apoyo al “emprededurismo” tienen una limitada cobertura a pesar de mostrar resultados muy positivos es el limitado interés que aun siguen despertando este tipo de intervenciones en los gremios empresariales (Colombia es una de las buenas excepciones), sindicales y del sector financiero (a pesar de que muchos bancos incursionan en Programas de apoyo a los micro emprendedores, estos siguen siendo casi marginales en el conjunto de la cartera crediticia de los bancos). Tampoco en el Sector Público el apoyo a los emprendedores despierta suficiente interés. Este limitado interés por parte de unos y otros puede deberse a la escasez de recursos con los que se cuenta para financiar estos apoyos (caso de los gremios empresariales y el Sector Público) así como, en el caso de las organizaciones sindicales, a una priorización que se suele hacer del empleo asalariado y del mejoramiento de las relaciones laborales. En su visión, pareciera ser que los emprendedores son considerados como potenciales pequeños empresarios y no es al sector sindical al que le corresponde ocuparse de ellos.

El aumento de la cobertura de la Protección Social, por su parte, se habría debido principalmente al crecimiento del número de cotizantes al sistema de pensiones (pasaron del 49,6% de los ocupados cotizantes en 2005 al 62,8% en 2014)¹⁰⁸ y al desarrollo de sistemas de protección como las asignaciones familiares en sus múltiples modalidades y denominaciones.

En el caso de los Programas de Formación y Capacitación si bien son exitosos en general, son insuficientes para generar la mano de obra calificada que los países y las empresas necesitan. No solo

¹⁰⁶ Banco Mundial. *Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil. Informe de síntesis*. Gordon Betcherman, Martin Godfrey, Friederike Rother y Antoneta Straveska. SP Discussion Paper n° 0715. octubre 2007.

¹⁰⁷ Banco Mundial. *Ibidem*.

¹⁰⁸ OIT. *Panorama Laboral 2015*.

falta mano de obra calificada sino que parte de la que existe no tienen el nivel de calificación que las empresas demandan. La hipótesis que puede explicar esta situación es que, por una parte, la diversidad y heterogeneidad de la oferta formativa atenta contra la calidad de la formación y, por otra, la dificultad existente hasta ahora para identificar adecuadamente cuál es la demanda de formación y calificación que proviene de la actividad productiva y de las propias empresas (algo que también sucede en el caso del sistema universitario).

Si bien hasta aquí se han planteado hipótesis de por qué diferentes tipos de Programas pueden no ser exitosos en algunos casos (o poco exitosos), existen también, a nivel de hipótesis, otras causas de carácter estructural que afectan la eficacia de las Políticas activas de Mercado de Trabajo en general, más allá de la especificidad de cada Política y de cada programa.

En primer lugar, una hipótesis que puede explicar el heterogéneo impacto de los programas y, en el caso de América Latina, la limitación al corto plazo de los resultados positivos que se pueden obtener, es el carácter pro cíclico de la mayoría de estos programas. Es decir, cuando los programas se ejecutan en la fase alta del ciclo de crecimiento económico el impacto de los mismos es poco significativo ya que es el propio crecimiento económico el que impulsa el aumento del empleo y del salario real de los ocupados. Por el contrario, en la fase contractiva del ciclo si bien se pueden observar resultados positivos estos se limitan al corto plazo o no son suficientemente significativos dado el deterioro del mercado de trabajo que provoca la contracción de la actividad económica. De ahí la importancia de aplicar políticas contra cíclicas de protección del nivel de empleo.

En segundo lugar, si bien la evaluación del impacto de las medidas de carácter legislativo para crear empleo para jóvenes o para formalizar el empleo informal no es objeto de este informe, la revisión de la bibliografía existente sobre estos temas¹⁰⁹ sugiere que, en lo que se refiere a las leyes de promoción del empleo juvenil y las leyes de primer empleo, las escasas evidencias existentes hasta ahora (escasean las evaluaciones del impacto de este tipo de legislación) no han mostrado hasta ahora, y en la mayoría de los países que las aplicaron, resultados positivos en términos de una mayor tasa de contratación de trabajadores jóvenes. Es más, hay muchas interrogantes acerca de la capacidad institucional de las entidades responsables de la aplicación de estas leyes para garantizar el uso adecuado de las modalidades introducidas por estas legislaciones ya que puede ocurrir que las mismas sean utilizadas para sustituir mano de obra con experiencia, y más cara, por mano de obra de jóvenes sin experiencia, pero menos costosa. De otro lado, surgen también interrogantes acerca de la capacidad de las empresas participantes para cumplir con los requisitos que se establecen, en particular en el caso de los contratos de aprendizaje y convenios de prácticas. Ello no quiere decir, sin embargo, que tales medidas legislativas deban ser abandonadas, sino que es necesario revisar cuáles son los factores que afectan su efectividad y adoptar las medidas correctivas pertinentes, en especial las relativas a los costos laborales asociados a la contratación de jóvenes vis a vis la productividad de estos trabajadores.

¹⁰⁹ Véase, entre otros:

- OIT, ¿qué sabemos sobre los programas y las políticas de primer empleo en América Latina, Lima, Perú, 2015 .
- CEPAL. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Juan Chacaltana, Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 88, Santiago 2009.
- Banco Mundial. More and Better Jobs in South Asia. The Role of labor Market Regulations, Institutions and Programmes, 2012.
- OMC-OIT. Globalization and Informal Jobs in developing Countries. A joint study of the International Labor. Bacchetta M. Ekkehard Ernst. Juana P. Bustamante Office and the Secretariat of the World Trade Organization. 2009.
- OCDE. Estudios económicos de la OCDE: Colombia. Evaluación económica. Enero 2013.
- CAN. Gamero Requena JH. y Carrasco G. Trabajo informal y políticas de protección social. Sin fecha
- Chacaltana, J. Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia. CEDEP, Lima, Perú, 2008.
- Banco Mundial. Miriam Bruhn y David McKenzie. Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries. 2013.

En cuanto a los regímenes laborales especiales para las microempresas que buscan, como uno de sus principales objetivos, la formalización de las mismas, los estudios consultados muestran que la proporción de las microempresas que se acogieron a los beneficios de esta legislación es baja y que los índices de incumplimiento de la afiliación de los trabajadores al seguro social en salud son altos, lo que indicaría que los problemas de no reconocimiento de los derechos laborales persistirían en las empresas acogidas a los beneficios de la ley.

En tercer lugar, la dificultad para avanzar significativamente en el proceso de formalización del empleo parece sustentar la hipótesis de que los altos costos laborales que impone la formalidad (alto en relación a los niveles de productividad y otros factores de competitividad en las unidades productivas informales así como en la economía familiar) limitan la efectividad de las políticas de formalización. Operar al margen de la legislación laboral y tributaria resulta para muchos trabajadores por cuenta propias y microempresarios informales más rentable que asumir los costos de la formalidad, aun cuando ello conlleve la posibilidad (bastante remota, en muchos países) de ser detectado por los sistemas públicos de control y tener que afrontar el pago de la multa que estos les puedan imponer.

Si esta hipótesis fuera cierta, la condición para que la formalización del empleo surta efecto es bajar los costos de la formalidad, bien sea mediante reducciones de alcúotas bien mediante la optimización de medidas como el monotributo, la ventanilla única, etc. (medidas no muy exitosas hasta ahora). Aun así, la reducción del costo laboral y tributario es totalmente insuficiente para la formalización del sector de economía de los hogares de la informalidad (unidades económicas de subsistencia) debido a su productividad extremadamente baja. En ese caso la única política eficaz parecería ser la política social pública, básicamente la política de transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas.

Sin embargo, existen evidencias en algunos países, sobre todos en economías europeas emergentes, de que las medidas de formalización consistentes en el fortalecimiento de la inspección del Trabajo y en la simplificación del registro de empresas y del sistema impositivo han tenido resultados muy positivos en cuanto a la formalización. Estos diferentes resultados sugieren que la eficacia de las políticas de formalización para mejorar la calidad del empleo depende en gran medida de la capacidad de control por parte del Estado, de la cultura laboral y empresarial predominante en cada país y en el nivel en el que se sitúa el “costo de la formalidad”, relativamente bajo en algunos países y excesivamente alto en otros.

En cuarto lugar, las limitaciones que enfrenta la Formación y la Capacitación laboral para lograr calificar a la totalidad de la mano de obra calificada que la actividad económica de cada país necesita parecería deberse en gran medida a que, por una parte, la Formación y la Capacitación no pueden subsanar las deficiencias educativas de los egresados de la Educación escolar (primaria, secundaria y bachillerato) y, por otra, por la desconexión existente entre oferta y demanda formativa y, finalmente, por la no integración de la Formación y la Capacitación en una estrategia educativa global (en caso de que esta exista) en los diferentes países.

IV. Recomendaciones para mejorar la eficacia de las políticas de empleo y de “empleabilidad”

A continuación se presentan recomendaciones para mejorar la eficacia de las políticas activas y los programas para generar empleo, mejorar la calidad del mismo e incrementar la “empleabilidad” de los trabajadores de la región, así como recomendaciones sobre la creación de un mecanismo para estabilizar el nivel de empleo durante los periodos de contracción de la demanda laboral como consecuencia de procesos de crisis y recesión económica.

A. Para la eficacia de las Políticas Activas, generar empleo, mejorar la calidad del mismo e incrementar la “empleabilidad” de los trabajadores de la región.

De lo señalado en los Capítulos anteriores se desprende que deben mantenerse las actuales políticas y programas en materia de empleo, en especial aquellas que tienen que ver con los incentivos al empleo juvenil, las acciones de afirmación positiva en beneficio de las mujeres y de las minorías, con la capacitación laboral, la formación laboral, el autoempleo y el “emprendedurismo”, así como con desarrollar más aun las actuales estrategias de expansión de la protección social, poniendo en marcha programas que tratan de cerrar las brechas identificadas en materia de protección, utilizando una variedad de regímenes adecuados a cada situación nacional y haciendo posible una mayor coordinación entre los regímenes vigentes.

Sin embargo, de lo señalado a lo largo del presente documento también se desprende que deben generarse las condiciones que hagan posible que estas políticas y Programas sean mucho más eficaces que hasta ahora.

En primer lugar, es necesario desarrollar y aplicar adecuados mecanismos de evaluación de los resultados de las PAMT, tratando al máximo de que no queden Programas sin evaluar, al extremo incluso de que la evaluación forme parte del diseño mismo de cada Programa y esté considerada en el presupuesto de recursos asignados al mismo.

En segundo lugar, es recomendable promover intervenciones que combinen diferentes tipos de Políticas como pueden ser las de subsidios a la contratación, capacitación, crédito, asistencia

técnica, certificación de competencias, etc. Esta combinación de políticas ha mostrado obtener resultados que no se habrían obtenido ejecutando Programas por separado e inconexos entre sí.

En tercer lugar, es urgente incorporar la perspectiva de género en las Políticas activas; incorporación que debe ser efectiva, sistemática y evaluable y que debe ir más allá del mero discurso sobre la transversalidad de los componentes de las diferentes políticas.

En cuarto lugar, es necesario que las leyes de cuotas de empleo (público y/o privado) asignado a minorías y a la población con discapacidad se cumplan. Para ello los Observatorios de Empleo debieran cumplir una función de vigilancia y, de ser necesario, de denuncia de los incumplimientos de la ley que pudiera haber en cada país.

En quinto lugar, es recomendable fortalecer los programas de apoyo al “emprendedurismo” promoviendo el mayor interés de los actores sociales y de los Gobiernos.

En sexto lugar, es recomendable revisar los costos laborales y tributarios que gravan a los trabajadores y las empresas a efectos de eliminar aquellos que no benefician ni a unos ni a otros.

En séptimo lugar, y en el caso de la Formación Profesional tradicional¹¹⁰, es urgente mejorar la articulación oferta-demanda de calificaciones. Si bien los rápidos y profundos cambios tecnológicos hacen imposible determinar con exactitud cuáles serán las especialidades demandadas en el futuro, ello no quita que deba realizarse un monitoreo sistemático y continuado de las demandas que surgen de las empresas

Lo anterior pone de relieve la importancia de contar con procesos de diálogo y participación de los actores, incluida la colaboración del sector académico, ya que la determinación de los procesos que inciden en la demanda futura de formación profesional requiere del mayor número posible de fuentes de información y de participantes interesados. En la aplicación de estas técnicas orientadas a lograr una mejor articulación oferta-demanda formativa, *“no solo el Estado debe estar involucrado, sino también el sector empresarial, sindicatos, instituciones de formación pública y privadas (sobre todo aquellas que inmersas en zonas críticas son referente de las poblaciones más excluidas) y entidades vinculadas a la gestión de calidad”*¹¹¹. En este proceso de buscar una mayor y mejor articulación entre oferta y demanda formativa, debe prestársele una especial atención a la economía informal y a la pequeña agricultura.

En octavo lugar, es necesario avanzar en una mayor coordinación e integración de las instituciones de Formación y de Certificación de Competencias en cada país.

En noveno lugar, es importante integrar las Políticas Activas de Mercado de Trabajo en la estrategia de desarrollo de cada País, y en el caso de la Formación y la Capacitación en la estrategia educativa nacional.

Todas estas recomendaciones no pretenden promover una sustitución de las actuales Políticas y Programas en materia de empleo y “empleabilidad”, sino más bien, y como se señaló anteriormente, crear las condiciones para que estas Políticas y Programas sean más eficaces que en la actualidad.

¹¹⁰ La que se realiza en instituciones de Formación, no en las propias empresas.

¹¹¹ UNESCO. La Enseñanza y Formación Técnico Profesional en América Latina y el Caribe. Una mirada regional hacia 2030. Guillermo Dutra. 2016.

B. Sobre la creación de mecanismos para proteger el nivel de empleo en periodos de crisis económica y contracción de la demanda laboral¹¹²

A la vista de las conclusiones de gran número de evaluaciones de impacto de las PAMT que muestran el carácter pro cíclico de muchas de ellas, resulta evidente que resulta necesario generar las condiciones para que cuando lleguen períodos de contracción de la actividad económica, de mayor o menor calado, los países dispongan de los medios para fortalecer esas políticas y programas de empleo de modo que estas últimas no sufran también las consecuencias de la crisis. Se trata de crear mecanismos para la estabilización del nivel de empleo que cumplan una función contra cíclica de manera de revertir lo observado hasta ahora en cuanto a la existencia de una correlación negativa entre la evolución del PIB y de la tasa de desempleo, en especial de desempleo juvenil y femenino.

Uno de los mecanismos para la estabilización del nivel de empleo es el del “Trabajo Garantizado” (TG). Se trata de una propuesta desarrollada por economistas del Centro para el Pleno Empleo y la Igualdad (Centre of Full Employment and Equity - CoffEE) de la Universidad de Newcastle de Australia y de la Kansas City School of economists y el Centro para el Pleno Empleo y la Estabilidad de Precios, estos dos últimos de la Universidad de Missouri–Kansas City¹¹³.

La propuesta de TG consiste en garantizar que el Estado ofrezca un trabajo con salario fijo a cualquier persona que desee trabajar, pagando un salario no superior al salario mínimo a efectos de no distorsionar el funcionamiento del mercado de trabajo. Para disponer de esos trabajos el gobierno tiene que mantener siempre una *reserva de puestos de trabajos disponibles*. Esta reserva debe ser mayor cuando el empleo en el sector privado disminuye y menor cuando el empleo en este sector aumenta. Es decir, el Fondo de estabilización de puestos de trabajo disponible tendría una dinámica similar a la de los actuales Seguros de desempleo.

Al mantenerse constante la cantidad de empleos del país (por la absorción por el Estado del empleo destruido por el sector privado), la demanda privada proveniente de los ingresos de los trabajadores sería relativamente estable y, por ello, el impacto inflacionario del TG sería muy escaso o incluso nulo. A su vez, el salario fijo que se le otorga al trabajador beneficiado por este sistema actuaría como salario mínimo de la economía¹¹⁴.

Hasta ahora, en ningún país se ha aplicado una política de TG pero algunos sí se han puesto en marcha programas de empleo con algunas similitudes con las que tendría la política de TG¹¹⁵. Es el caso de “Jefes y Jefas de Hogar” de Argentina (2002); el Servicio de empleo de la Commonwealth en Australia (1940-1970); los Programas de Inversión Social (FIS) en diversos países de América Latina; el programa mínimo de trabajo en programas de obras públicas en Chile (1975-1987); el Plan maestro contra el desempleo en Corea (1997-1998); los Programas de trabajo público en el marco del New Deal (WPA, PWA, CWA) en los Estados Unidos de América (1933-1936) que llegaron a financiar unos ocho millones de empleo; el Esquema Maharashtra de Garantía de Empleo en la India (192-2005); el PAIT en Perú (1985-2000); el programa de expansión de trabajos públicos de Sudáfrica (2004 en adelante); el programa “socialización de la inversión” de Suecia (1938-1970), entre otros.

En los Estados Unidos existe una ley (Humphrey-Hawkins) aprobada durante la presidencia de Carter que autoriza al gobierno a crear una reserva de empleos públicos para garantizar empleo a

¹¹² Un mayor desarrollo de esta recomendación puede verse en: Martínez, Daniel. Cómo estabilizar el nivel de empleo durante la contracción de la actividad económica. Un debate pendiente en América Latina. Revista de Economía, Volumen XXXIX, n° 77. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016.

¹¹³ Ver “El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización”. Guzmán A, Trillo F. y otros. Editorial AKAL 2015.

¹¹⁴ Atkinson, A. Desigualdad. ¿qué podemos hacer?. (página 203). Fondo de Cultura Económica. México, 2016.

¹¹⁵ Ver Eduardo Garzón Espinosa «Experiencias internacionales de Empleo Garantizado». La Marea. Noviembre /2014.

trabajadores que no encuentran ocupación (o que la pierden) en el sector privado. Sin embargo, esa reserva de empleos nunca fue constituida por la oposición del Presidente Reagan.

Otra propuesta de política con ciertas similitudes a la de *Trabajo Garantizado* y que también está orientada a defender los niveles de empleo durante los periodos de crisis económica es la de los *Fondos de Estabilización del Empleo*

Estos Fondos desempeñarían un rol importante al actuar como un mecanismo financiado con ahorros generados durante el periodo de crecimiento del ciclo económico, destinado a financiar inversiones productivas para la generación de empleo en la fase contractiva del ciclo, y, si los proyectos están adecuadamente diseñados e implementados, a contribuir, vía demanda, a la propia recuperación de la actividad económica.

Si bien el Fondo de estabilización del Empleo puede constituirse en todos los países, es especialmente importante en aquellos países que no tienen Seguros de Desempleo (en América Latina son solo siete los países con este Seguro). Sin embargo, en aquellos que ya cuentan con el Seguro, la legislación de creación del Fondo de Estabilización tendría que determinar que tratamiento dar a los casos en los que las personas desempleadas que acceden a empleos financiados por el Fondo están percibiendo la prestación por desempleo.

Los ahorros fiscales para constituir el FEE pueden provenir bien de ahorros del gasto corriente del Estado (es decir, ahorros del presupuesto público) bien de la aplicación de un impuesto específico y temporal a las ganancias de las grandes empresas cuando, en la fase expansiva del ciclo, esas ganancias superen promedios históricos.

La administración del Fondo podría ser estatal o, si así se considerase conveniente, tripartita, involucrando no solo al gobierno sino también a los empresarios y a los trabajadores organizados.

La operación del FEE se puede realizar mediante la ejecución bien de proyectos públicos generadores de empleo “no público” (es decir, que los beneficiarios de esos proyectos no tendrían que convertirse en funcionarios públicos “de por vida”), o mediante la asignación de fondos *concurables* para financiar proyectos de empleo formulados y ejecutados por el sector privado y/o ONGs, o mediante el otorgamiento al sector privado de incentivos a la contratación de trabajadores con dificultades de acceso al mercado de trabajo (jóvenes y mujeres, principalmente) o mediante cualquiera otra modalidad que asegure una utilización rápida, transparente y eficiente de los recursos del FEE. También pueden destinarse recursos del FEE a financiar proyectos de capacitación y formación profesional vinculadas a mejorar la “empleabilidad” de las personas sin empleo.

No se trataría, por tanto, de un Fondo destinado a otorgar prestaciones individuales ni tampoco a asegurar una renta básica o mínima a las personas, tanto desempleadas como no. Se trata fundamentalmente de un mecanismo para garantizar inversiones productivas para la generación de empleo en periodos de contracción de la actividad económica. Se trataría de inversiones en actividades de producción, rentables y perdurables en el tiempo, de modo que no solo contribuyan a generar empleo sino que también cooperen en la recuperación de la actividad económica y, en lo posible, a impulsar el empleo en sectores de actividad que sean prioritarios en el marco de una estrategia de reestructuración o diversificación productiva si es que esta existe en el país.

Los empleos a generar debieran ser empleos con protección social siempre, tanto si son empleos permanentes como temporales o de emergencia, y muy preferiblemente en actividades económicas productivas y rentables, operando sin necesidad de subsidios permanentes. En el marco de la reestructuración o diversificación productiva en la que están enmarcadas (sin mucho éxito hasta ahora) las regiones de menor desarrollo relativo (América Latina y África) es de desear que las actividades productivas generadoras de empleo a ser financiadas por el FFE correspondan a sectores prioritarios en el marco de dicha estrategia de reestructuración en cada país en particular. Sin embargo, orientar los empleos a ser generados por el FEE hacia sectores priorizados en una estrategia de reestructuración productiva no es un objetivo fácilmente alcanzable, debido a que la mayor parte de las personas que ocupaban los empleos que son destruidos durante las crisis económicas (personas que

serían la población objetivo del FEE), tiene un muy bajo nivel de calificación, baja productividad y bajos salarios.

Una pregunta, sumamente pertinente, que se puede hacer en relación al FEE es cuál será su impacto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y sobre todo sobre los mecanismos de determinación del salario. Si el FEE se utiliza adecuadamente para generar empleo que sustituya al empleo destruido por efectos de la contracción de la actividad económica, entonces el nivel de empleo se mantendrá estable o constante sin que tenga efectos significativos sobre el consumo privado y, por tanto, sobre el nivel de precios (inflación). Tampoco debería tener mayor efecto, por las mismas razones, sobre el nivel de los salarios, salvo que el salario pagado por los programas de generación de empleo financiados por el FEE sea superior al salario de mercado, algo a lo que quienes dirijan la operación del FEE deben estar atentos para evitar que suceda.

El FEE sí puede tener un impacto positivo, además del de mantener el nivel de empleo previo a la recesión económica, sobre el nivel de desempleo (al generar empleo para trabajadores cesantes y evitar el aumento del desempleo) y sobre la composición del conjunto de trabajadores ocupados al evitar, en la medida de lo posible, que los trabajadores cesantes como consecuencia de la contracción de la actividad económica se auto empleen o se empleen en el sector informal, aumentando por ello el tamaño de este.

Las similitudes entre una política de “Trabajo Garantizado” y un Fondo de Estabilización del Empleo son evidentes. Sin embargo, existe una diferencia importante y es el hecho de que el FEE solo operaría en el momento contractivo del ciclo económico, mientras que la política de TG tiene una vocación de permanencia con el objetivo de mantener siempre estable el nivel de empleo y de precios. Es decir, la utilización del TG como mecanismo de control de la inflación es una de sus principales finalidades, lo que no ocurriría con el FEE, cuyo objetivo principal es mantener el nivel de empleo y evitar el aumento de la pobreza.

Para crear estas condiciones se requerirá el compromiso del Estado y la Sociedad, pero muy especialmente de los Gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores y las sociedad civil. Es decir, el Diálogo Social deviene en una condición necesaria para que la creación de las demás condiciones planteadas en este capítulo sea posible y tengan la necesaria legitimidad social.

Bibliografía

- Alesina, L., Espíndola, F., Espino, A., Sanromán, G. "Resultados de la evaluación de PROIMUJER". Serie Documentos de Trabajo / FCEA-IE; DT01/06. UR.FCEA-IE, 2005.
- Almeida, R.K.; Galasso, E. 2010. "Jump-starting self-employment? Evidence for welfare participants in Argentina", en *World Development*, Vol. 38, No. 5
- Alzua L, Brassiolo P. The impact of Training Policies in Argentina. An Evaluation of Proyecto Joven. Working Paper OVE/WP 15-06. Washington DC. Inter American development Bank. 2006
- Andrade, Gustavo Henrique de, Miriam Bruhn y David McKenzie 2013, A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms", World Bank Policy Research Working Paper No. 6435
- Atkinson, A. Desigualdad. ¿Qué podemos hacer? Fondo de Cultura Económica. México, 2016
- Attanasio, Orazio; Kugler, Adriana y Meghir, Costas. 2011. Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3
- Auer, Peter, Umit Efendioglu and Janine Leschke 2005, Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization, ILO, Geneva
- Baker, J. L. (2000) Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales. The World Bank. Washington. D. C.
- Banco Mundial. Betcherman G, Olivas and Dar A. Impacts of Active Labour Market Programmes: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. 2004
- _____ Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil. Informe de síntesis. Gordon Betcherman, Martin Godfrey, Friederike Rother y Antoneta Straveska. SP Discussion Paper n° 0715. octubre 2007el
- _____ Economic Informality: Causes, Costs, and Policies A Literature Survey of International Experience. Background Paper prepared by Ana-Maria Oviedo for Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies June 2009
- _____ Mejores empleos en Centroamérica. El Rol del Capital Humano. Sajitha Bashir, T. H. Gindling y Ana Maria Oviedo. 2012
- _____ Mel et alt. The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka, 2012.
- _____ More and better Jobs in South Asia. The role of labor Market Regulations, Institutions and Programs (Chapter 2), 2012
- _____ Miriam Bruhn y David McKenzie. Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries. 2013

- _____. Small Firms' Formalization The Stick Treatment Giacomo De Giorgi Matthew Ploenzke Aminur Rahman Policy Research Working Paper 7318, 2015
- Benjaminsen Tor A, Stein Holden, Espen Sjaastad (Norwegian University). The emerging formalization agenda and some empirical evidence from Africa. 2006.
- BID. The impact of public and private job training in Colombia, Medina, C.; Núñez, J. Research Network Working Paper No. R-484. 2005
- _____. El mundo de los servicios públicos de empleo Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral, 2015
- _____. Aprendices para el siglo XXI. ¿Un modelo para América Latina? Maria Victoria Fazio, Raúl Fernández Coto, Laura Ripani. 2016.
- _____. Unemployment in Bolivia: Risks and Labor Market Policies Werner L. Hernani-Limarino María Villegas Ernesto Yáñez. Diciembre 2011.
- BID-OIT. Hacia un sistema de formación continuo de la fuerza laboral de Perú. Díaz, Chacaltana, Rosas. 2015
- Botello Triana, Jaime. Servicios de intermediación en mercados de trabajo. Análisis Económico, vol. XXIX, núm. 71, mayo-agosto, 2014, Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México
- Brown, Alessio J.G. y Johannes Koettl 2012, Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?, Discussion Paper Series, IZA DP No.6880
- Buvinic, Mayra y Rebecca Furst-Nichols 2014, Promoting Women's Economic Empowerment: What Works? World Bank Policy Research Working Paper No.7087
- CAF. Documentos de Trabajo n° 2012/11. Impacto de las políticas de fomento al “emprendedurismo”: el caso de “Buenos Aires emprende”, Ruffo, Hernán; Butler, Inés; Galassi, Gabriela; González, Guadalupe. 2012
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. Impacto del programa Primer Paso (PPP) sobre la “empleabilidad” de los jóvenes. Serie Inclusión Social, 2015
- CAF. Impacto del programa primer Paso (PPP) sobre la “empleabilidad” de jóvenes. Resumen de Políticas Públicas. Inclusión social. Enero de 2015.
- Calderón-Madrid, Trejo. The Impact of Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment. Dynamics and on earnings. 2001
- Caliendo, Marco y Ricarda Schmidt 2015, Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe, IZA DP No. 9488
- CAN. Gamero Requena JH. y Carrasco G. Trabajo informal y políticas de protección social, Sin fecha
- Card, David, Jochen Kluge y Andrea Weber 2015, What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, NBER Working Paper Series 21431
- CEDLAS. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Santiago Garganta y Leonardo Gasparini. El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina. 2012.
- CEPAL. Tendencias generales, prioridades y obstáculos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en América latina y el Caribe. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello. Octubre 2000
- _____. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Norma Samaniego. Serie macroeconomía del Desarrollo n° 19. 2002
- _____. Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe. Jacqueline Mazza. Revista de la CEPAL 80 • AGOSTO 2003
- _____. Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. Marisa Bucheli. Serie Estudios y Perspectivas n2. Montevideo 2005
- _____. Políticas para la generación de empleo de calidad. En Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009.
- _____. Chacaltana J. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua (página 16). Serie macroeconomía del desarrollo n° 88. Chile, 2009.
- _____. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú. Stefano Farné. Serie macroeconomía del Desarrollo n° 96, 2009
- _____. El empleo en la crisis: efectos y políticas. Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 100. Víctor E. Tokman. 2010

- _____ Panorama Social de América latina y el Caribe, 2015
- _____ Eslabones de la desigualdad Heterogeneidad estructural, empleo y protección social. 2012
- CEPAL, FAO, ONU Mujeres, OIT, PNUD. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. 2013
- CEPAL-OIT. Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay. Amarante V. e Infante R. Editores. 2016.
- CEPAL / OIT Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe Octubre de 2016 Número 15 Cadenas mundiales de suministro y empleo decente, Octubre 2016
- CEPAL Protección y formación Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia. Alberto Isgut y Jurgen Weller 2016
- Cornell University ILR School. Chile: Políticas Hacia Las Personas Con Discapacidad y Minorías Étnicas: Acción Positiva Contra La Discriminación Social. 1995
- Chacaltana, J. Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia. CEDEP, Lima, Perú, 2008
- Chacaltana, J.; Sulmont, D. 2004. “Políticas activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la capacitación y los servicios de empleo”, en N.E. García (ed.): Políticas de Empleo en Perú, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Cho, Yoonyoung y Maddalena Honorati 2013, Entrepreneurship Programs in Developing Countries. A Meta Regression Analysis, Policy Research Paper no. 6402, Washington D.C., The World Bank
- Courseuil, C., M. Foguel, G. Gonzaga, y E. Ribeiro (2012) “The effects of a Youth Training Program on Youth Turnover in Brazil”, Working Paper No. 042, Rede de Economia Aplicada
- Crépon, Bruno and Gerard J. van den Berg Rev. Active Labor Market Policies The Annual Review of Economics 2016. 8:521–46
- Dari J. y Dos Santos AL. Formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales. Revista Nueva Sociedad n° 239, 2012
- Duvendack, M. Palmer-Jones, R., Copestake, JG, Hooper, L., Loke, Y. y Rao, N. ¿Cuál es la evidencia del impacto de las microfinanzas en el bienestar de la gente pobre?, Unidad de Investigación de Ciencias Sociales, Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2011
- ESSE, Alemania. Study on the effectiveness of ALMP,s. For European Union, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2005.
- Farias, Maria Lourdes. Reflexiones en torno al impacto de programas de empleo para jóvenes en Argentina. Un estudio de caso. ULTIMA DÉCADA N°35, CIDPA 2011
- 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.
- Galasso, E. Ravallion, M. y Salvia, A. (2001) Assisting the Transition from Workfare to Work. A randomized Experiment”. Policy Research Working Paper 2738. The World Bank. Washington. D. C.
- Galasso, E.; Ravallion, M. 2004. “Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, en The World Bank Economic Review, Vol. 18, No. 3, pp. 367-399.
- Gobierno de Chile. Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Evaluaciones de Impacto de los Programas de Capacitación Laboral: la experiencia internacional y de Chile. Andrés Muñoz, 2007
- Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Capacitación y empleo. Evaluaciones de impacto de los Programas de Empleo y “empleabilidad”. 2010
- Garzón Espinosa. Experiencias internacionales de Empleo Garantizado». Revista La Marea. Noviembre /2014
- Guzmán A, Trillo F. y otros. El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización”. Editorial AKAL 2015
- Hernani-Limarino Gary Mena . Intended and Unintended Effects of Unconditional Cash Transfers: The Case of Bolivia’s Renta Dignidad. IDB WORKING PAPER SERIES N° IDB-WP-631
- Ibarrarán, Pablo; Ripani, Laura; Taboada, Bibiana; Villa, Juan Miguel y García, Brígida. Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design. IZA Journal of Labor & Development, 3:10 - 2014
- Jalan, J., Ravallion, M. “Estimating benefit incidence for an anti-poverty program using propensity score matching”. Journal of Business and Economic Statistics 21. 2003
- Kluve, J.; Schneider, H.; Uhlendorff, A.; Zhao, Z. 2012. “Evaluating continuous training programs by using the generalized propensity score”, en Journal of the Royal

- Statistical Society: Series A (Statistics in Society), Vol. 175, No. 2
- Macroconsult S.A. 2012. Evaluación de impacto del programa Construyendo Perú, Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) (Lima, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú).
- Martínez, Daniel. Cómo estabilizar el nivel de empleo durante la contracción de la actividad económica. Un debate pendiente en América Latina. Revista de Economía, nº 77. Año 2016. Pontificia Universidad Católica del Perú
- MERCOSUR. Informe sobre empleo juvenil en el Mercosur. Observatorio del mercado de trabajo del MERCOSUR. 2012
- Monteiro J. y Assuncao JJ. Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises. Department of Economics, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2011
- Morrison, Andrew. Políticas activas de mercado laboral : experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los Países de la OCDE
- Ñopo, Hugo; Saavedra, Jaime y Roble, Miguel. Entrenamiento ocupacional para reducir la segregación de género: El impacto de Projoven. GRADE, Lima, Perú, 2007
- OECD. Promoting Pro-Poor Growth. Removing Barriers to Formalization, Paris, 2006
- OCDE. Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional . Jacobo Pastor García Villarreal. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública No. 18, 2010
- _____ Estudios económicos de la OCDE: Colombia. Evaluación económica. Enero 2013
- OCDE, CEPAL, CAF. Juventud, Competencias, Emprendimiento en América Latina y el Caribe. En Perspectivas económicas de América Latina 2017
- OIT. (PREALC). Varios autores. Empleos de emergencia. 1988
- OIT. The public employment service in a changing labour Market. , Thuy P.; Hansen, E.; Price, D. 2001
- OIT-CINTERFOR. Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas Opción Joven y Projoven a través de sus experiencias de evaluación. Naranjo Silva. Montevideo, Uruguay, 2002
- OIT. La hora de la Igualdad en el Trabajo. Informe del director General a la 91ª sesión de la CIT. 2003
- OIT. Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo. 98.ª reunión 2009
- OMC-OIT. Bacchetta M. Ekkehard Ernst. Juan P. Bustamante. Globalization and Informal Jobs in developing Countries. A joint study of the International Labor Office and the Secretariat of the World Trade Organization. 2009
- OIT. México, Programa de Empleo temporal Ampliado (PETA) Regina Galhardi, 2009
- _____ Trabajo decente y juventud. Guillermo Dema. Lima, Perú, 2010
- _____ Decent Work Indicators in Africa, Geneve, 2012
- _____ Rethinking Informality in Light of The Arab Uprisings. Mansour Omeira 2013
- OIT-OLACD-Red de Observatorios Mercado Laboral de Centroamérica y R. Dominicana. Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. 2013
- OIT-IDRC. Foro sobre “Formalización de la Informalidad - Aportes de la academia” Informe de relatoría. Lima, Perú – 24 de junio 2014
- OIT. La transición de la economía informal a la economía formal, 2014
- _____ Organismos multilaterales e informalidad. Enfoques, propuestas acciones y logros. Daniel Martínez. Enero 2014 (Documento no publicado)
- OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe. Helmut Schwarzer Pablo Casali Fabio Bertranou (coordinadores) 2014
- _____ Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional. Victoria Castillo, Moira Ohaco, Diego Schleser. Oficina de la OIT para Argentina, 2014
- _____ Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe. 2015
- _____ ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina? , Lima, Perú 2015
- _____ Panorama Laboral de América Latina y el Caribe. 2015. Notas Explicativas. Anexo Estadístico

- OIT-CINTERFOR- La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación. Fernando Vargas Zúñiga (Coord.). Montevideo, Uruguay, 2015
- _____ Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes en América Latina y el Caribe. Lima, 2016nn
- _____ Soluciones eficaces. Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Ginebra, 2016
- _____ A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. Kluve, Jochen. Geneve, 2016
- Presidencia de la República Argentina. Programa de Evaluación de Políticas Públicas. Resumen de la Evaluación: El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado. 2012
- Ravallion, M. y Jalan, J. (1999) Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Program. Working Paper 2149. The World Bank, Washington, D. C.
- Ronconi, Lucas. Enforcement and Compliance with Labor Regulations. Ph.D. thesis paper, UC Berkeley. 2007
- Sara de la Rica. Universidad del País Vasco. Fedea Policy Papers - 2015/01. Políticas activas de empleo: una panorámica.
- Sladogna M. Una mirada a la construcción de competencias desde el sistema educativo. La experiencia de Argentina. OIT-CINTERFOR. Sin fecha
- UNESCO. La Enseñanza y Formación Técnico Profesional en América Latina y el Caribe. Una mirada regional hacia 2030. Guillermo Dutra. 2016
- Unión Europea. Estudio sobre los métodos de empleo intensivo en infraestructuras y en otros programas sectoriales no sociales, 2010.
- Universidad de Chile "Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven". Centro de Microdatos. Departamento de Economía, 2012
- Universidad de Colima (2002) "Resultados de la Evaluación Externa del PET 2000". Evaluaciones Externas Realizadas a los Programas Administrados por la SEDESOL. Disco compacto. México, D. F.
- USAID-OCDE. Removing barriers to formalization: The case for reform and emerging best practices, 2005

Anexo

Relación de Programas de PAMT y de instituciones de formación mencionados en el Informe

Argentina	Jefes y Jefas de Hogares Primer paso Programas Microemprendimientos Productivos Programa Jóvenes con más y mejor trabajo (JMyMT) Proyecto Joven
Bolivia	PLANE Renta Dignidad
Brasil	Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo Start-up SENAI SENAC Galpão
Centroamérica	TechnoServe
Colombia	Empleo en Acción Formalización y generación de empleo Programa 40,000 primeros empleos Fondo Emprender Colombia Joven Emprende SENA Jóvenes en Acción
Costa Rica	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (PRONAMYPE) Programa Nacional de Empleo (PRONAE) INA EMPLEATE
Chile	Subsidio al Empleo Joven Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes Bono Empresa y Negocio Start-up SENSE Programa de Educación y Capacitación Permanente - Chile Califica Programa Más Capaz (+Capaz)
Ecuador	Socio empleo
El Salvador	Programa Hábil Técnico Permanente (HTP)
Guatemala	Programa Beca Mi Primer Empleo
Honduras	Subprograma Promoción al Empleo Mi primer empleo

México	Programa de Empleo Temporal Programa primer empleo Venture Institute Fondeadora Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) —actualmente, BECATE
Nicaragua	Atención a Crisis Forjando Juventud Emprendedora
Panamá	Projovent INAFORP Mi Primer Empleo es Oportunidad PROCAJOVEN
Paraguay	SNPP Convenios de capacitación laboral
Perú	Projovent Construyendo Perú Kunan SENATI
Rep. Dominicana	INFOTEP Juventud y Empleo Mi comunidad joven
Uruguay	Red de Apoyo a Futuros Empresarios PROIMUJER