

Políticas de empleo para los países andinos

Videoconferencia organizada por
la U. del Pacífico y la Carlton U.

Francisco Verdera V.

OIT, 20 octubre 2006

(Versión revisada)

Contenido

1. Antecedentes
2. Argumento, a modo de hipótesis
3. Tendencias del empleo y la economía
4. Experiencias de Políticas y Programas
5. Evaluación
6. Perspectivas

1. Antecedentes

- Formación de Ministerios de Trabajo (MT) como órganos rectores de la política de empleo.
- Creación y expansión de servicios públicos de empleo.
- Planes de empleo como parte de la planificación pública. MT versus Oficina de Planificación. Falta de implementación o de evaluaciones.
- Crisis, ajustes y reformas de los 90 → Aumento de pobreza, desigualdad, desempleo e informalidad.
- Experiencias de programas, y necesidad de políticas específicas para Países en Desarrollo (PED).

2. Argumento, a modo de hipótesis

2.1 Mayoría de políticas y programas de empleo (implementadas en los PED) responden a los tipos de desempleo de los PD:

- Desempleo friccional,
- Desempleo cíclico o coyuntural (keynesiano),
- Por inadecuación entre oferta y demanda o tecnológico.

Políticas activas (con recursos) contra estos tipos de desempleo en los PD:

- Servicios públicos de empleo;
- Programas de empleo temporal o incentivos al empleo;
- Reconversión laboral.

Políticas pasivas (seguro de desempleo), parte de componente anticíclico₄

Argumento, a modo de hipótesis

2.2 En los PED, el desempleo es principalmente estructural: por falta de demanda de trabajo (déficit de inversión) y, también, por inadecuación entre capacitación y requerimientos.

Existen rasgos de los componentes del desempleo de PD, pero como parte de otros procesos: falta de dinamismo y de información en el mercado de trabajo, falta de calificaciones, discriminación racial y social, informalidad urbana y pobreza extendida en el área rural. No obstante, el problema es distinto.

Argumento, a modo de hipótesis

2.3 La políticas y programas de empleo aplicados en los PED no atacan el desempleo estructural. La opción ha sido (y es) por buscar reducir la pobreza (inversión social, pequeñas obras, más oportunidades, bonos).

- La magnitud del problema en PED no puede ser atacado con políticas y programas de empleo similares a PD, aunque no deben abandonarse. Para enfrentarlo con esas políticas se requerirían enormes fondos y gran capacidad gerencial, que no se tienen.
- Sin aumentar el empleo y mejorar los ingresos no se reducirá la desigualdad ni la pobreza. Se requieren políticas sectoriales, específicas, para reducir el gran desempleo estructural y la informalidad que genera. 6

3. Tendencias del empleo

Países andinos se caracterizan por elevados y crecientes niveles de pobreza y desigualdad, reflejo de las tendencias de evolución de sus economías y de sus mercados de trabajo.

La suma del desempleo abierto y la informalidad urbana da cuenta de entre 67% y 75% de fuerza laboral urbana en 2004.

Las tasas de desempleo son altas y convergentes, incluso crecen con menores tasas de participación.

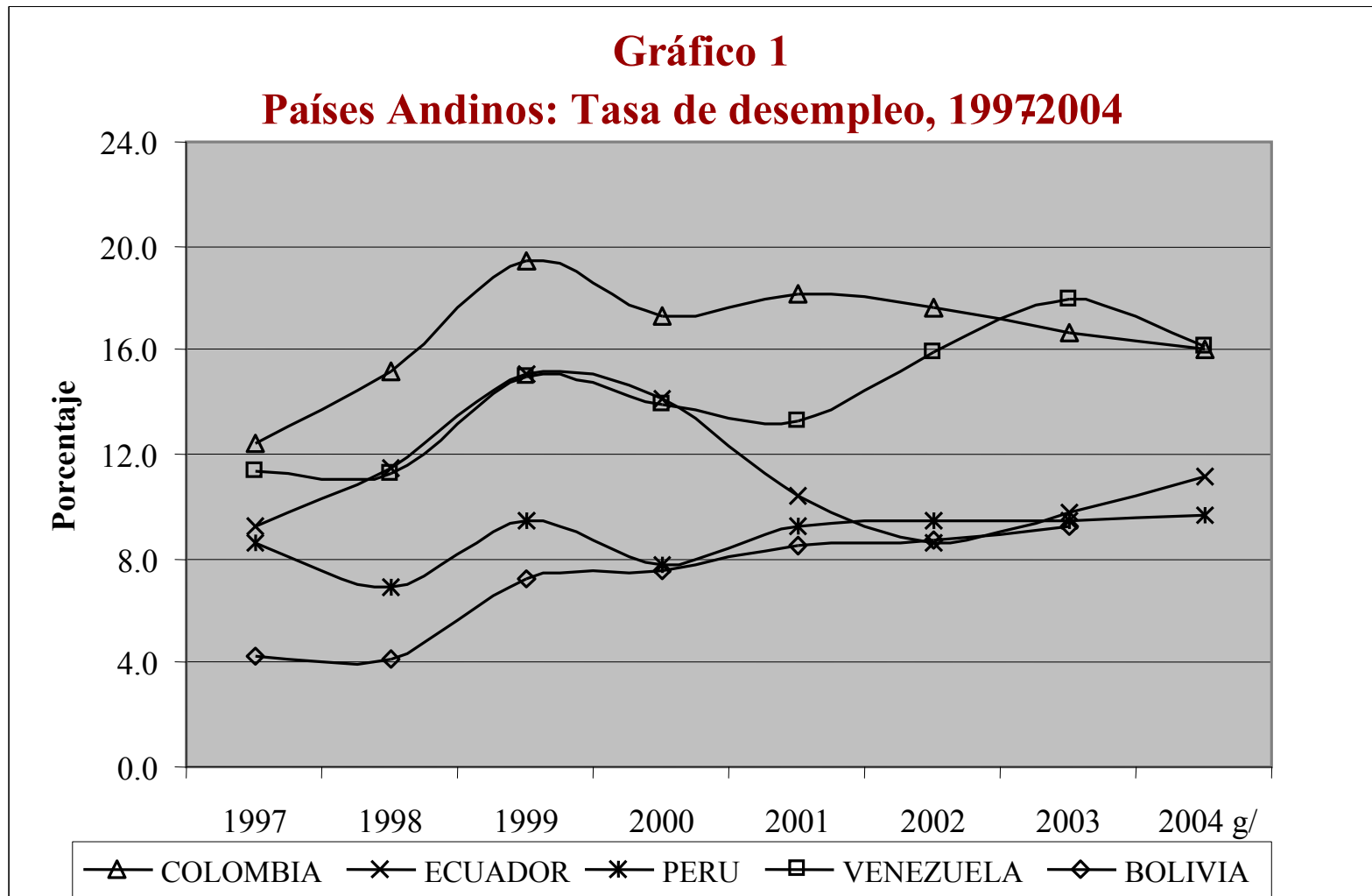
Informalidad y desempleo

Cuadro 1
Suma de tasa de informalidad y tasa de desempleo abiertos urbanos
(Porcentajes)

Países	2000	2002	2003	2004
Bolivia b/	ND	75.4	ND	ND
Colombia c/	72.9	ND	78.1	75.3
Ecuador d/	69.2	63.6	66.3	68.6
Perú e/	67.0	65.6	65.3	67.4
Venezuela f/	64.5	67.7	71.6	67.3

Fuente: OIT, Panorama Laboral 2005 I Sem.

Tasa de desempleo



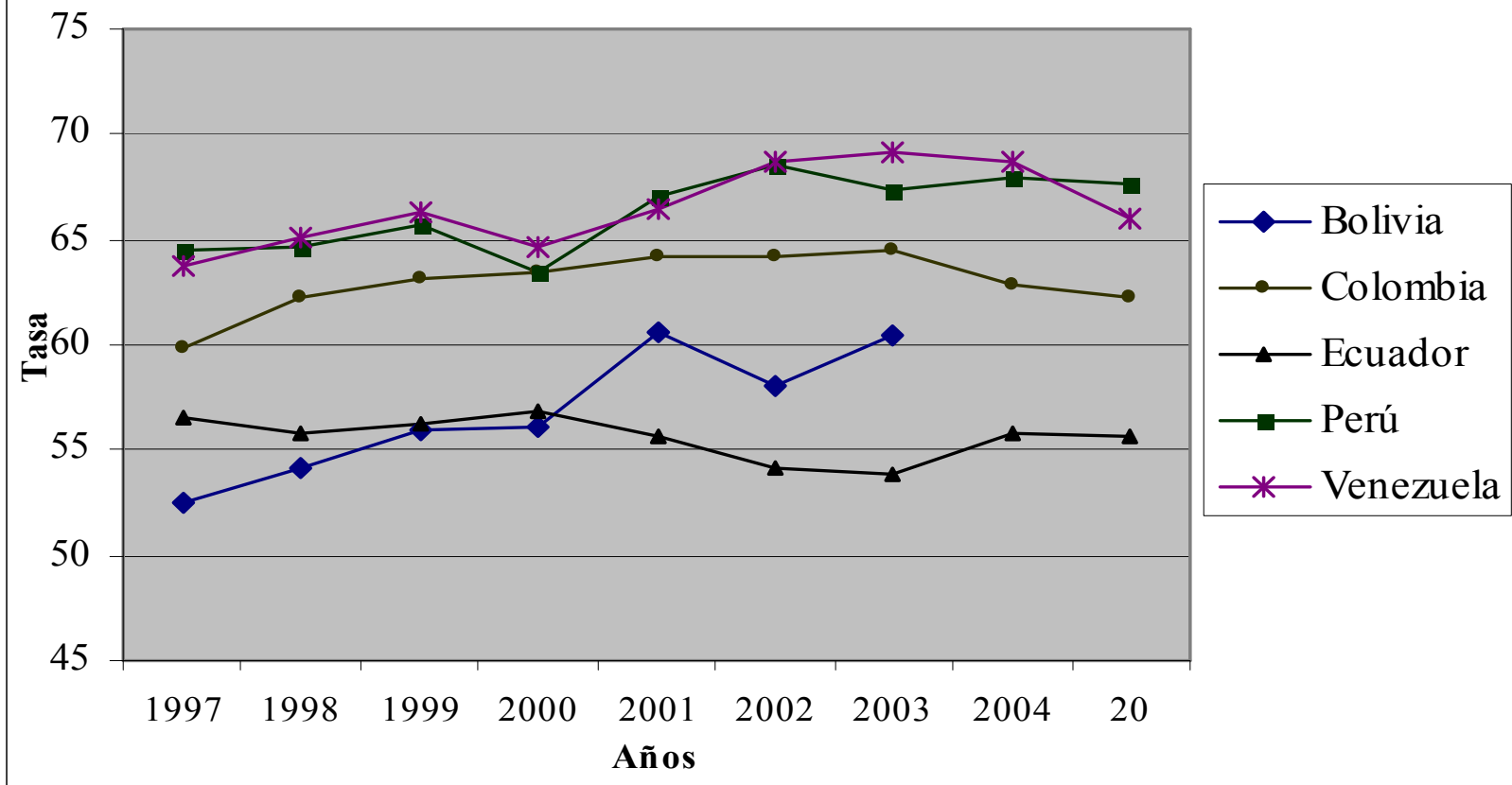
Tasa de desempleo

Cuadro 2
Países andinos: Evolución de la tasa de desempleo abierto urbano
(Porcentajes)

Países	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004-I	2005-
Total a/	9.2	9.8	13.2	12.1	11.9	12.0	12.6	11.9
Bolivia b/	3.7	4.1	7.2	7.5	8.5	8.7	9.2	8.7
Colombia c/	12.4	15.2	19.4	17.3	18.2	17.6	16.7	15.4	16.5	15.0
Ecuador d/	9.2	11.5	15.1	14.1	10.4	8.6	9.8	11.0	11.3	11.1
Perú e/	8.6	6.9	9.4	7.8	9.2	9.4	9.4	9.4	10.1	10.5
Venezuela f/	11.4	11.3	15.0	13.9	13.3	15.9	18.0	15.1	16.6	13.2

Tasa de participación

**Gráfico 2: Países Andinos,
Tasa de participación urbana, 1997-2005-I**



Tasas de participación y ocupación

Cuadro 3
Países andinos: Evolución del mercado de trabajo urbano, 1997-2005
(Porcentajes)

Países	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005-I	Tend.
Tasa de participación (PEA/PET)										
Bolivia	52.5	..	55.9	56.1	60.6	58.0	60.4	+
Colombia	59.9	62.2	63.1	63.5	64.2	64.2	64.5	62.9	62.2	+/-
Ecuador	56.6	55.8	56.3	56.8	55.6	54.1	53.8	55.8	55.7	-/+
Perú	64.5	64.6	65.7	63.4	67.1	68.5	67.4	68.0	67.7	+
Venezuela	63.8	65.1	66.3	64.6	66.5	68.7	69.1	68.7	66.0	+/-
Tasa de ocupación (Ocupados/PET)										
Bolivia	50.2	..	51.9	51.9	55.4	53.0	54.9	+
Colombia	52.5	52.7	50.9	52.6	52.5	52.9	53.7	53.2	52.9	=
Ecuador	51.3	50.1	47.8	48.8	49.8	49.4	48.6	49.7	49.5	=
Perú	58.0	60.0	61.6	59.7	60.9	62.0	61.2	61.6	60.6	+
Venezuela	56.5	57.8	56.4	55.6	57.1	57.9	56.5	58.2	57.2	+

Tendencias del empleo

- Características del mercado de trabajo en PED diferentes: desempleo estructural, informalidad urbana y pobreza.
- Gran peso del trabajo independiente no calificado e importante presencia de MYPE (con heterogeneidad).
- Atraso tecnológico, déficit de calificaciones, déficit de infraestructura y de servicios públicos sociales.

Informalidad urbana

Cuadro 4
Países Andinos: tasa de informalidad urbana
(Porcentajes)

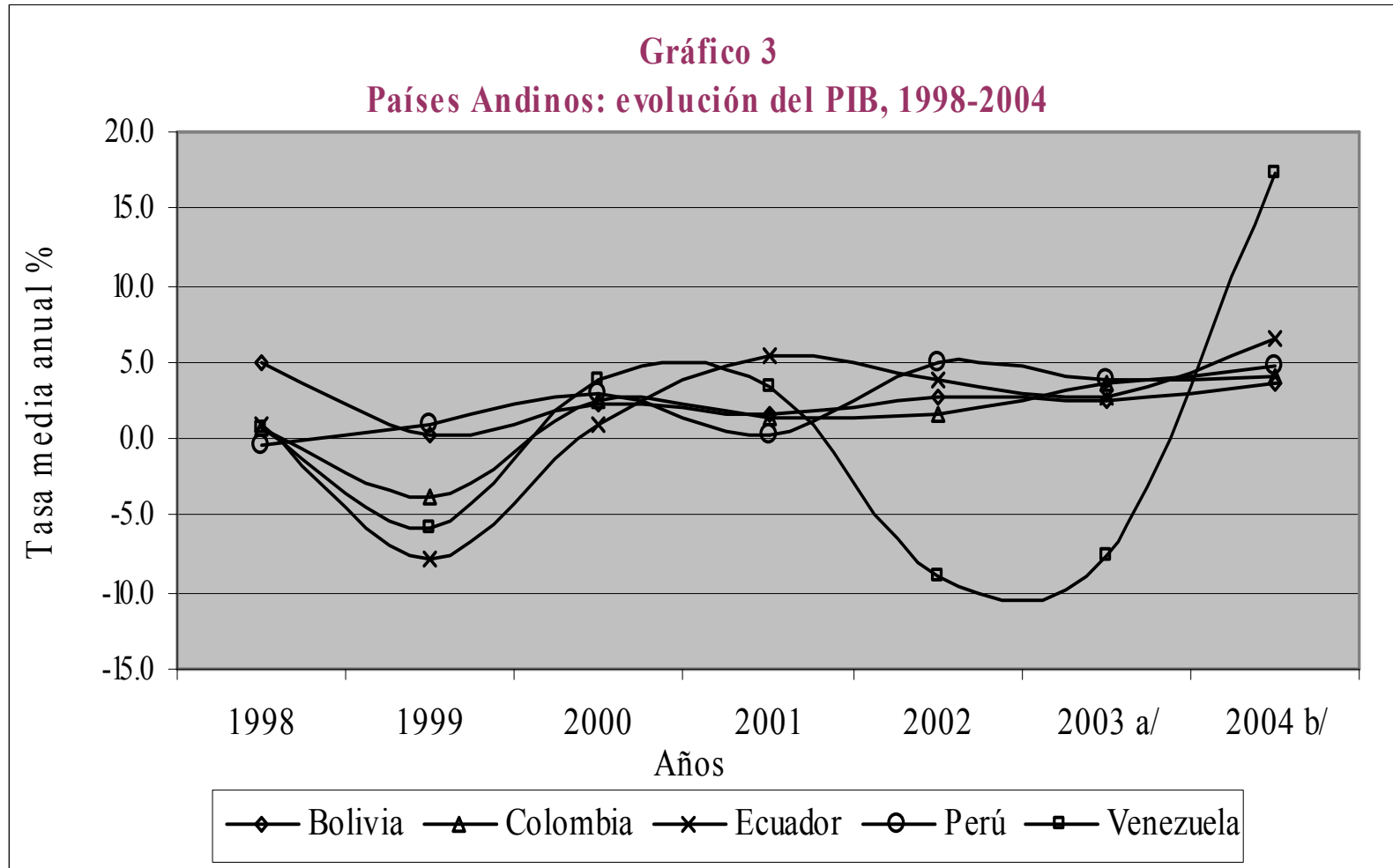
Años	1995	2000	2002	2003	2004
Bolivia	ND	ND	66,7	ND	ND
Colombia (1990)	45,7	55,6	ND	61,4	59,9
Ecuador	63,7	55,1	55,0	56,5	57,6
Perú	55,1	59,2	56,2	55,9	58,0
Venezuela	44,5	50,6	51,8	53,6	52,2
Promedio (4 países)	52,2	55,1	57,4	56,8	56,9

Fuente: Panorama Laboral 2005 de OIT.

Tendencias de la economía

- Recuperación del crecimiento por factores de demanda externa; cierta estabilidad del crecimiento, a partir de 2002, luego de gran fluctuación.
- Bajo coeficiente de FBK sobre PBI. Último pico en 1998. Debilita perspectivas de crecimiento sostenido.
- Estabilidad de precios, salvo Venezuela, hasta 2004.

Recuperación del crecimiento



Formación Bruta de capital Fijo

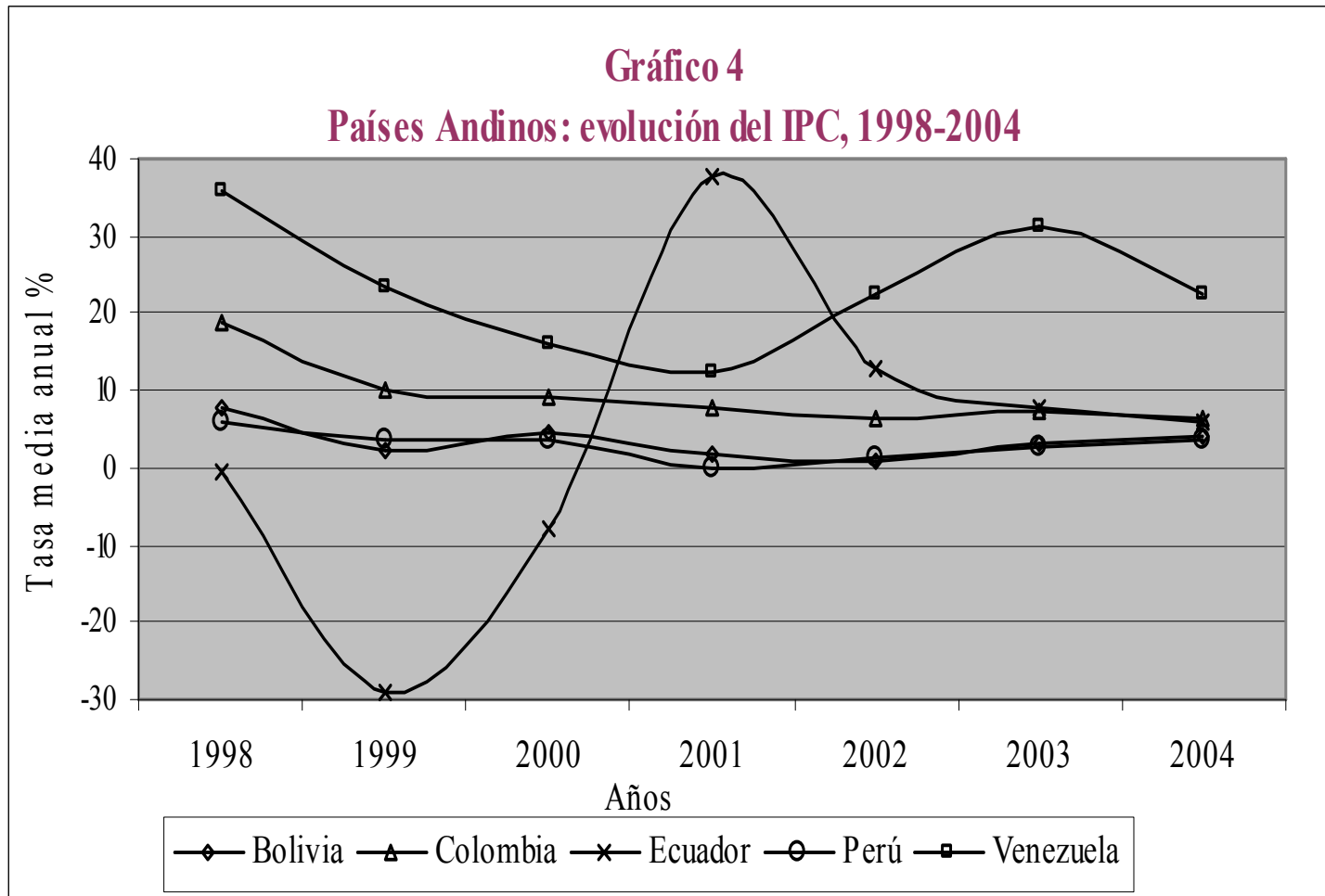
Cuadro 5
Países Andinos: Coeficientes de Formación Bruta de Capital Fijo,
1990-2002 a/ (Porcentajes)

	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Bolivia	ND	24.7	20.9	18.6	14.7	15.9
Colombia	16.7	19.1	12.2	13.4	14.4	15.2
Ecuador	17.5	17.3	13.3	14.8	15.7	17.8
Perú	16.9	24.4	21.5	19.9	18.3	17.2
Venezuela	14.3	17.4	15.4	15.0	16.5	14.1
Total en LAC	18.7	21.2	19.7	19.8	19.3	18.2

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2003, p. 65.

a/ Porcentajes del PIB a precios constantes. Sobre la base de cifras en dólares a precios de 1995.

Evolución del IPC



Estructura de la economía

Gran heterogeneidad: enormes diferencias de PBI/PEA
Ocupada entre ramas.

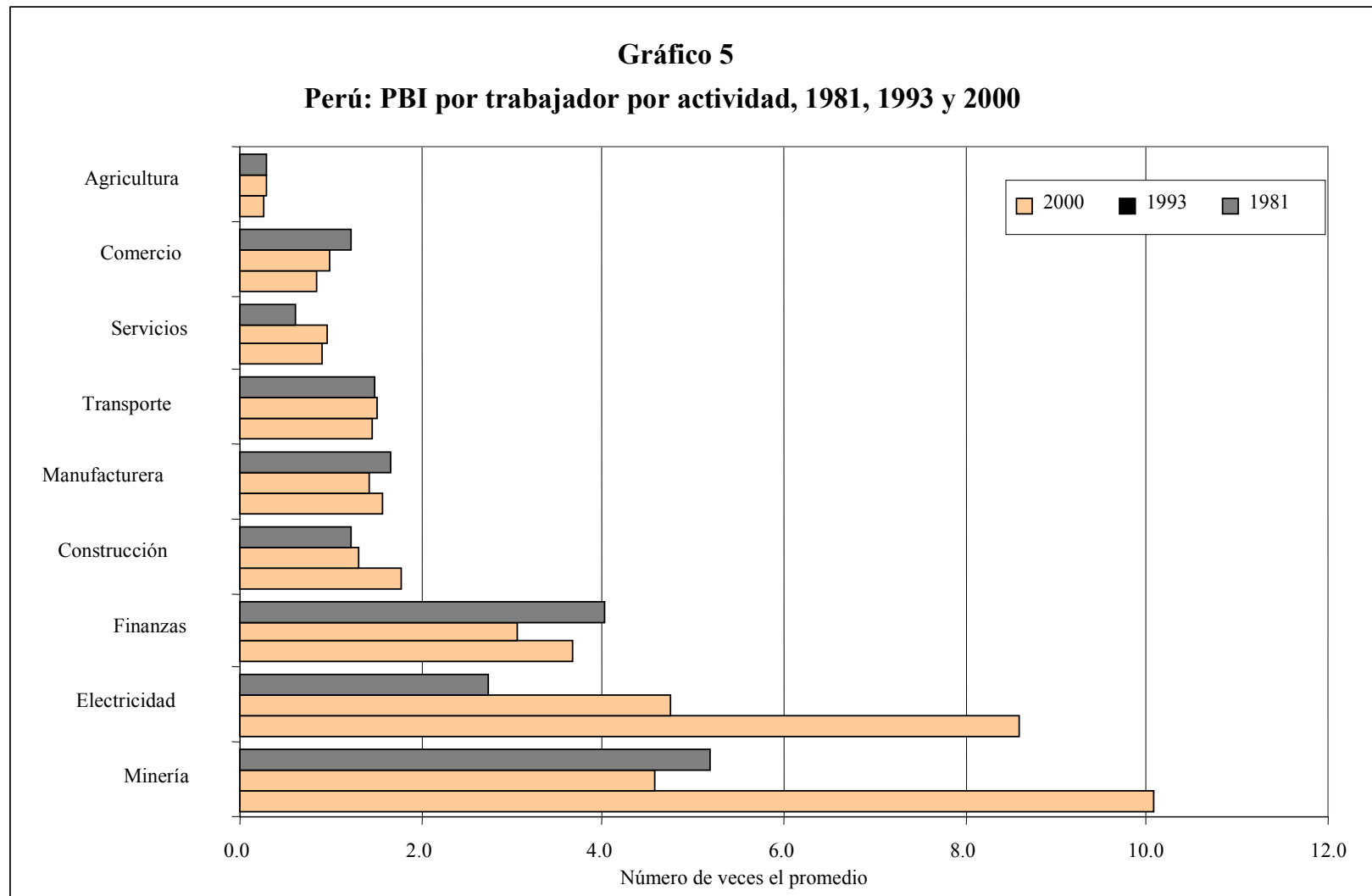
Ramas dinámicas ligadas a exportación primaria y
servicios públicos y financieros. Inversión y bajo
empleo.

Ramas estancadas a muy baja productividad con alto
empleo y sin inversión.

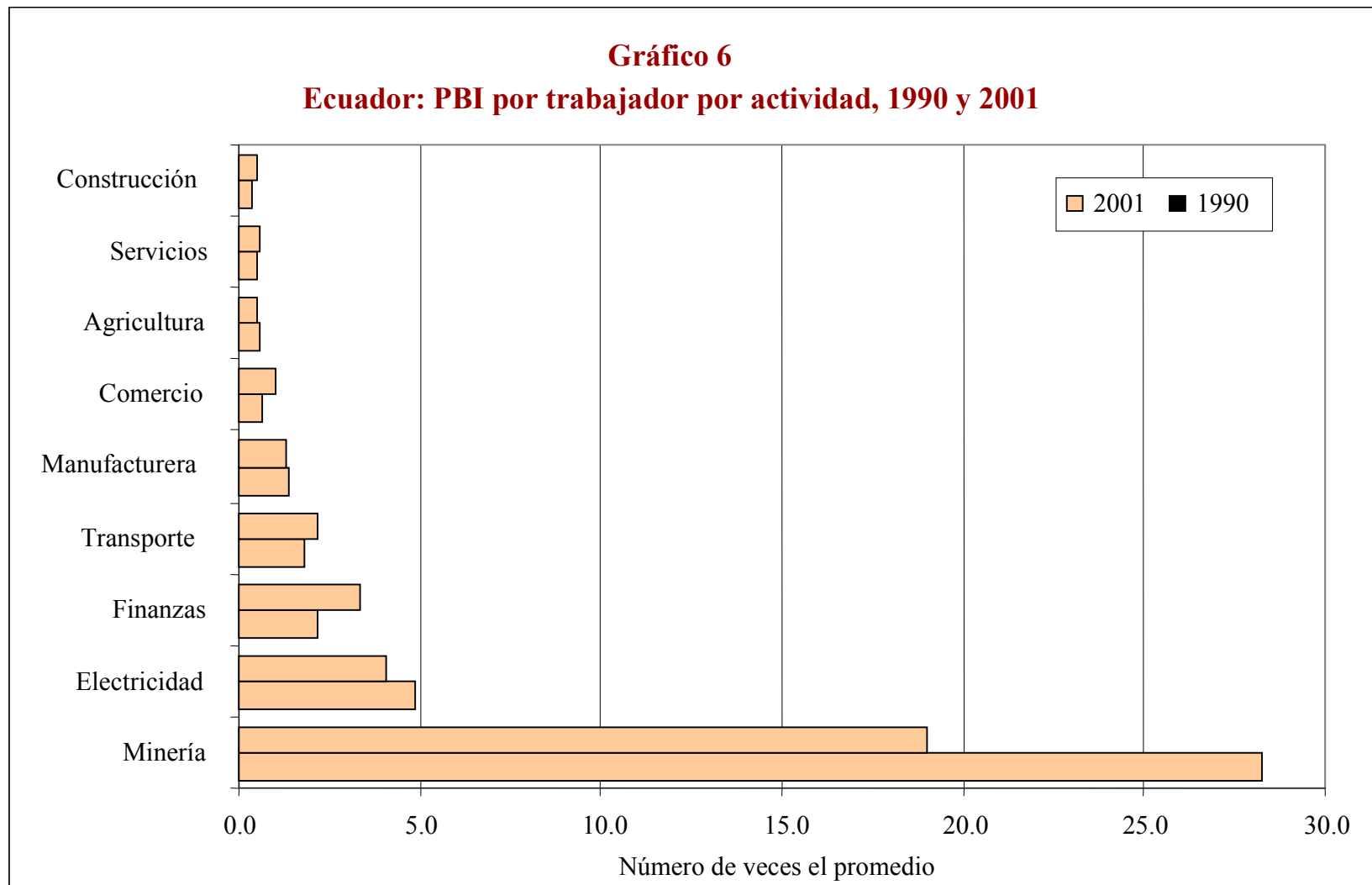
Muy baja proporción de empleo público, salvo Ecuador
y Venezuela.

Necesidad de modificar gradualmente esta estructura.

Perú: PBI sobre PEA Ocupada



Ecuador: PBI sobre PEA Ocupada



Empleo público urbano

Cuadro 6

Países Andinos: Empleo público como porcentaje del empleo urbano

Años	1990	1995	2000	2002	2003	2004
Bolivia	ND	ND	ND	11,6	ND	ND
Colombia	9,6	ND	7,0	ND	7,7	7,7
Ecuador	18,7	14,2	11,9	12,7	12,6	11,7
Perú (Lima)	11,6	9,3	7,8	9,1	7,9	7,9
Venezuela	22,3	19,9	16,1	15,3	15,9	16,3
América Latina	14,4	15,3	13,3	13,9	13,7	ND

Fuente: Panorama Laboral 2005, Avance primer semestre.

4. Experiencias de Políticas y Programas

- 4.1 Se elaboran y aplican sobre la base de modelos y experiencias de PD, adaptados.
- 4.2 Políticas circunscritas al mercado de trabajo, sin tomar en cuenta mercados de bienes, crédito y tecnología.
- 4.3 No vinculadas –salvo superposiciones- a políticas sectoriales, salvo por obras (pequeñas) de infraestructura.
- 4.4 Falta de capacidad de diseño, ejecución y evaluación. Porcentaje de presupuesto de MT en el total más bajo, por oposición a inversión social (Cuadro 7).

Participación de Ministerios de Trabajo y Empleo en Presupuestos Nacionales

Cuadro 7

Países	Ministerios de Trabajo		Inversión social
	2005	2006	2005
Bolivia	1.17%	0.33%	33.28%
Colombia	1.12%	1.07%	45.93%
Ecuador	0.16%	0.14%	19.90%
Perú	0.47%	0.59%	46.35%
Venezuela	5.53%	5.83%	ND

Información de Ministerios de Economía o Hacienda de los países.

Políticas de mercado de trabajo para enfrentar el desempleo en PD

Políticas activas: Todas de baja cobertura en PED.

- Servicios públicos de empleo
- Programas de capacitación laboral para adultos y jóvenes
- Programas de subsidios o incentivos a nuevas contrataciones
- Programas de creación directa de empleo
- Promoción de empleo a través de MYPE

Políticas pasivas: Se aplican en pocos PED o cobertura baja.

- Seguro de desempleo
- Subsidios al desempleo
- Retiros anticipados

Fuente: A partir de Marinakis, 2002 y Cahuc y Zylberberg 2004.

Cuadro 7

Países Andinos: Experiencias de programas de empleo

Países	Programas de empleo temporal directo	Servicio público de colocaciones	Formación profesional	Promoción a las MYPE	Inversión pública en Infraestructura
Bolivia	PLANE DUF PROPAIS	PROEMPLEO en MT desde 2005, aún débil	INFOCAL, sector privado empresarial	Políticas de promoción	Servicio Nacional de Caminos
Colombia	Empleos en Acción	SENA	SENA Jóvenes en acción	?	?
Ecuador	FISE, no continuó	MTE aún débil; CONQUITO	SECAP CNFCL	Caminos rurales, MOP	?
Perú	A Trabajar Urbano FONCODES	Red CIL- PROEMPLEO	SENATI PROJOVEN	Políticas de promoción y formalización	Programas de Vivienda y de Caminos
Venezuela	?	Servicio Nacional de Empleo	INCE	?	?

Experiencias de Programas

- Todos los países con SPE y centros de capacitación laboral, y mayoría con programa de empleo temporal.
- - Programas de capacitación corta para jóvenes con financiamiento externo.
 - Programas de empleo temporal con recursos propios o externos.
- Falta desarrollar más objetivo empleo e ingresos en la promoción de las MYPE y en la inversión (intensiva en empleo) en obras de infraestructura.

Experiencias de Políticas

Reformas laboral aumentan importancia de:

- Contratación temporal de largo período.
- Modalidades formativas –no contractuales - para jóvenes.
- Subcontratación y terciarización laboral.

Cambio en la composición del empleo, de estable y protegido a temporal y precario.

(Perú: Anuario Estadístico Sector Trabajo, 2004)

5. Evaluación

- 5.1 Por ser aplicación de políticas y programas, como en los PD, obtener resultados importantes se dificulta. En el caso de programas de creación directa de empleo temporal para reducir el desempleo cíclico, terminan siendo o son concebidas como programas compensatorios, de emergencia, para reducir pobreza.
- 5.2 Baja cobertura por falta de recursos. En caso de los servicios públicos de empleo tienen poca cobertura, sea por falta de dinamismo e información, la debilidad de sus servicios y porque no están ligados a seguros de desempleo.
- 5.3 Criterios de selección de beneficiarios (la focalización) no se efectúa según tasas de desempleo sino de grado de pobreza. Por el tipo de programa de pequeñas obras en medios locales, se incentiva mayor participación de mujeres.

Evaluación

- 5.4 Las políticas pasivas no existen o son muy limitadas. Nuevamente, son compensatorias, y en algunos casos su cobertura es reducida (Bonos en Ecuador y en Bolivia, Programa Juntos en Perú).
- 5.5 Políticas sociales (educación, salud, vivienda) y de reducción de pobreza se sobreponen –con ingentes fondos- a las políticas de empleo.
- 5.6 Las políticas económicas estabilizadoras por ser recesivas, también desincentivan actividades que podrían contribuir a generar empleo. Se requieren políticas anti-cíclicas.
- 5.7 Breve evaluación de programas de creación de empleo y de servicios públicos de empleo.

Evaluación de programas de creación directa de empleo (Reinecke)

- Recursos propios y externos.
- Gestión centralizada y ejecución local.
- Obras de infraestructura menores.
- Focalizado en zonas de pobreza, no según desempleo.
- Participación importante y hasta mayoritaria de mujeres, pese a ser obras de construcción civil.
- Costo por beneficiario muy desigual.
- Generación de ingresos e impacto, positivos.
- Evaluaciones de Bolivia y Perú.

Características del diseño de programas de creación de empleo

País, programa y año	Financiamiento principal	Administración	Tipo de proyectos
Bolivia, Plan Nacional de Empleo de Emergencia I, 2002	Recursos de cooperación internacional	Gestión central desde el Directorio Único de Fondos. Ejecución a nivel local a través de “entidades mayoristas” (generalmente ONG)	Limpieza, mantenimiento y construcción de infraestructura
Perú, Programa “A Trabajar Urbano”, 2004	Presupuesto Nacional y contribuciones de beneficiarios de las obras u organizaciones	Gestión central desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y descentralizada a través de 26 oficinas zonales del programa. Las obras se seleccionan a través de un concurso de proyectos. Los organismos ejecutores pueden ser organismos públicos, ONG o empresas privadas.	Limpieza, mantenimiento y construcción de infraestructura

Indicadores de focalización y cobertura de programas de creación de empleo

País y programa	Porcentaje de jefes y jefas de hogar (%)	Porcentaje de mujeres (%)	Grado de focalización a pobres y desocupados	Número de beneficiarios y porcentaje de los desocupados
Bolivia, Plan Nacional de Empleo de Emergencia I	No disponible	55 (2002)	Alrededor de un 60 por ciento de los participantes correspondía a desocupados, pero el programa también atrajo a ocupados con ingresos inestables o bajos, tales como trabajadores eventuales y comerciantes (14 %) o agricultores (6 %) (Rivero, en preparación) .	En Julio 2002, el número de beneficiarios alcanzó a 65 000, lo que corresponde a alrededor un 29,3 % de los desocupados o un 1,6% de la PEA.
Perú, Programa “A Trabajar Urbano”	52 (2002)	63 (2002)	Un 52 % de los beneficiarios en 2002 pertenecía a los dos quintiles de ingreso más pobres . También se logró concentrar las obras en las localidades más pobres. Sin embargo, se incluyó un número significativo de personas que no estaban desocupadas (Chacaltana, 2003) .	27 200 beneficiarios en promedio del año 2002, lo que corresponde a 0,2 % de la PEA urbana ó 3,9 % de los desocupados urbanos .

Costo de programas de creación de empleo

País, programa y año	Costo anual total (en miles de US\$)	Número de beneficiarios	Costo por beneficiario (en US\$)
Bolivia, Plan Nacional de Empleo de Emergencia I, 2002	28 048	170 000	165
Perú, Programa “A Trabajar Urbano”, 2003	49 695	76 886	646

Beneficios y contraprestaciones de programas de creación de empleo

País, programa y año	Monto mensual en US \$	Datos de comparación	Otros beneficios	Contraprestación y condicionalidades
Bolivia, Plan Nacional de Empleo de Emergencia I, 2002	63 (obreros) y 211 (profesionales)	Tanto para obreros como para profesionales, aproximadamente dos tercios del salario promedio del mercado	Seguro contra accidentes de trabajo	Jornada de trabajo de 35 horas semanales
Perú, Programa "A Trabajar Urbano"	86	Equivalente a un 73 % del salario mínimo. Similar a los ingresos promedios de trabajo de los ocupados del quintil más pobre en Lima, pero similar o superior al segundo quintil en el resto del país	Cobertura de seguro contra accidentes del trabajo. Un 32 % de los beneficiarios declaró haber recibido capacitación para realizar las labores en el programa	Contraprestación laboral

Impacto de programas de creación de empleo

País y programa	Información sobre impacto
Bolivia, Plan Nacional de Empleo de Emergencia I	La probabilidad de estar ocupado después de la participación en el programa es más elevada que para las personas que no participaron. El efecto ingreso posterior al programa es positivo solo para las mujeres (Landa, 2003).
Perú, Programa “A Trabajar Urbano”	Aumento neto de los ingresos de los beneficiarios modesto, estimado en un 24% de la remuneración del programa. Beneficios adicionales significativos a través de las obras realizadas (Chacaltana, 2003).

Servicio Público de Empleo: Colocaciones

- Evolución del SPE: de expansión a reducción y fase de recuperación (Perú, Bolivia y Ecuador). Continuidad en Colombia y Venezuela.
- Muy baja cobertura en cifras absolutas. Ratio colocados/vacantes alto por registrar pocas vacantes. Ratio colocados/solicitantes: entre 20 y 40%. La duración del desempleo en Perú es mayor si se acude al SPE (Vera Rojas, 2006)

Estadísticas de Colocaciones

Año	Indicadores	BOLIVIA 1/	ECUADOR 2/	COLOMBIA	PERU
2004	% (Colocados/ Solicitantes)	ND	ND	18.9	27.2
	% (Colocados/ Vacantes)	ND	ND	50.4	73.4
2005	% (Colocados/ Solicitantes)	43.1	18.9	18.8	29.4
	% (Colocados/ Vacantes)	23.1	65.3	45.9	72.6

Notas: 1/ Colocados 2005 corresponde al periodo Enero-Octubre; 2/ La información corresponde al periodo Enero-Junio 2005.

Fuente: Bolivia, MT para 2005 y UDAPE para 2006; Ecuador, MTE; Colombia, SENA; Perú, MTPE.

6. Perspectivas

- Estrategia nacional de desarrollo que modifique gradualmente la actual estructura productiva.
- Marco macroeconómico estable y promotor de la inversión y el empleo.
- Políticas sectoriales en sectores intensivos en empleo, con potencial de aumento de la producción y la, productividad y con mercados.
- Políticas y programas de empleo en función de aumentos de demanda agregada (consumo e inversión) sostenibles.
- Se debería incrementar la productividad, vía reducción de costos unitarios, para aumentar competitividad.

Perspectivas: Propuestas para el medio rural

- Aumentar rendimientos de producción actual;
- Ampliar infraestructura de riego y transporte;
- Búsqueda y ampliación de mercados.

Medidas: 1) Asistencia técnica y capacitación; 2) Inversión en infraestructura productiva; 3) Recuperar productos de exportación tradicional (lanas, azúcar, algodón); 4) Mejoras tecnológicas simples: selección de granos o de lanas; 5) Crédito e incentivos fiscales, contra resultados; 6) Política de precios y aranceles; 7) Promover asociatividad y cooperativas.

Referencias

- Chacaltana, Juan, Racionalidad e impacto del Programa A Trabajar Urbano, CIES-CEDEP, 2005.
- Landa, Fernando. Evaluación del PLANE, UDAPE, 2003.
- Reinecke, Gerhard, La protección de los ingresos a través de los programas de empleo directo: Conceptos y ejemplos recientes de América Latina, en: Revista Internacional de Seguridad Social, No. 2-3, 2005.
- OIT, Oficina Regional, Panorama Laboral de América Latina y El Caribe, 2005, Primer Semestre. Lima.
- Verdera, F., Panorama del empleo en los países andinos y revisión de experiencias de políticas y programas de empleo, OIT, en www.banrep.gov.co Resumen en *Reportes del Emisor*, No. 34, Banco de la República de Colombia, 2002.